

Vergaderjaar 2000–2001

26 219

Regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet)

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 23 mei 2001

Inhoudsopgave

Inleiding, doelstelling en werkingsfeer	2	22. Eeuwigdurende concessies, schadevergoeding bij intrekking	51
<i>Mijnbouwklimaat</i>	2	23. Agemene zorgplicht	55
<i>Bodembeweging</i>	2	24. Mijnbouwbesluit	56
<i>Milieu</i>	3		
1. Algemeen	3	Milieu	61
<i>Nut en noodzaak</i>	4	25. De mijnbouwmilieuvergunning	61
<i>Gasgebouw</i>	6	26. Metingen van bodembeweging	62
<i>Overige vragen</i>	6	27. Schade door bodembeweging	64
2. Liberalisatie gasmarkt, aansluiting op de nieuwe Gaswet	9	28. Zekerheid voor schade door bodembeweging	68
3. Visie op energievoorziening op langere termijn	13	29. Sluiting van gebieden, de Waddenzee [PM]	70
4. Toezending adviezen, betrokkenheid bij voorbereiding	14	Financieel regiem	76
5. Aansluiting en controle door parlement	14	31. Kosten invoering nieuw financieel systeem	76
6. Stabiel mijnbouwklimaat, rechtszekerheid	19	32. Mijnbouwklimaat, flexibel financieel systeem	77
7. Integrale mijnbouwwetgeving, samenhang met andere wetgeving	20	33. Bonus, oppervlakterechten	88
<i>Advies Tommel</i>	20	34. Vereenvoudigen afdrachten, winstaandeel	90
<i>Implementatie Habitatrictlijn</i>	22	35. Staatsdeelneming	92
<i>Het vergunningenstelsel voor mijnbouwactiviteiten</i>	23	36. Concessies van voor 1965	94
<i>Het milieuregiem voor opsporing en winning van diepe delfstoffen</i>	24	37. Afdrachten voor andere vergunningen en voor opslag	94
<i>Overige vragen</i>	25	38. Rechtsbescherming	96
9. Opslag, algemeen	26	<i>Mijnbouwmilieuvergunningen</i>	96
10. Technische commissie bodembeweging	28	<i>Opsporing-, winnings- en opslagvergunningen</i>	97
11. Mijnraad	33	<i>continentaal plat</i>	97
12. Eigendom van delfstoffen	36	<i>Opsporing-, winnings- en opslagvergunningen</i>	97
		<i>Nederlands territorium</i>	97
Vergunningenstelsel	36	Artikelsgewijze toelichting	99
13. Milieu als weigerings- en intrekingsgrond	36	Artikel 9	99
14. Natuur- en milieuvoorschriften in opsporings- en winningsvergunningen	39	Artikel 10	100
15. Inspraak en advies bij vergunningen	40	Artikel 17	100
16. Veilen van vergunningen	41	Artikel 22	101
17. Onrendabele winning, ontginningsplicht	43	Artikel 28	101
18. Winning van olie in Schoonebeek	47	Artikel 35	101
19. Vergunning voor verkenningsonderzoek	48	Artikel 36	101
21. Betekenis concessie en vergunning	49	Artikel 39	102
		58. Tweede kans bij staatsdeelneming	102

Bijlage: Advies van dr. D.K.J. Tommel inzake Het belang van natuur en milieu in de Mijnbouwwet van 27 februari 2001¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

INLEIDING, DOELSTELLING EN WERKINGSFEER

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie van Economische Zaken, vastgesteld op 3 november 1999. Daarin is een aantal onderwerpen uitgebreid aan de orde gesteld, waarbij de aandacht zich in het bijzonder op drie onderwerpen toespitste, te weten het mijnbouwklimaat, de schade door bodembeweging, en de plaats van het milieu binnen het wetsvoorstel. Hierop heb ik mij uitvoerig beraden alvorens het nader verslag te beantwoorden. Het ging hierbij vaak om lastige kwesties die nadere studie en overleg met diverse partijen vergden. Dit heeft helaas nogal lange tijd in beslag genomen. Hieronder beschrijf ik de aanvullende activiteiten die ik tussentijds heb ondernomen om tot een goede oplossing te komen.

Mijnbouwklimaat

Over het mijnbouwklimaat heb ik de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 29 mei 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 219, nr. 11) een pakket maatregelen ter verbetering van de voorwaarden waaronder opsporing en winning van aardolie en aardgas op het continentale plat kan plaatsvinden aangekondigd. Deze maatregelen betreffen een nultarief voor de heffing van cijns op het continentaal plat met ingang van 1 januari 2001, de vereenvoudiging van de heffing van winstaandeel ten voordele van de vergunninghouders, het niet langer vragen van een bonus voor nieuwe vergunningen en deelname van de staat in alle opsporingsvergunningen, waardoor het exploratie-risico voor de vergunninghouders sterk wordt verminderd. Deze maatregelen worden in deze nota onder punt 31 en volgende nader toegelicht. Deze maatregelen vormen naar mijn mening een goede impuls voor mijnbouwondernemingen en hebben ertoe geleid dat de Nederlandse voorwaarden in internationaal verband concurrerend zijn.

Bodembeweging

Op 26 januari 2000 heb ik de Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) ingesteld om te adviseren over de gevolgen van het winnen van delfstoffen of aardwarmte of van het opslaan van stoffen voor (beweging van) de aardbodem. Ik heb haar verzocht mij te adviseren over bodembeweging en een verbetering van de positie van degene die schade lijdt door delfstofwinning. Dat advies is van 7 juli 2000. Vervolgens heb ik dr. D.K.J. Tommel, voorzitter van de Tcbb, gevraagd dit advies uit te werken en met betrokken partijen, te weten de betrokken provincies, de olie- en gasexploitanten, de zoutwinningsindustrie, de Vereniging van Gedupeerde Eigenaren, de Commissie van Deskundigen Grondwaterwet en de Commissie Bodemdaling door aardgaswinning Groningen, te overleggen. Dr. Tommel heeft zijn advies op 29 september 2000 uitgebracht. Ik heb de vaste commissie van Economische Zaken hierover op 6 oktober 2000 geïnformeerd (Aanhangsel Handelingen II 2000/2001, nr. 73). Het onderwerp is vervolgens in het Algemeen Overleg van 12 oktober 2000 besproken. De vaste commissie heeft toen met de hoofdlijnen van het pakket maatregelen ingestemd. Het instellingsbesluit van de Tcbb is overeenkomstig het advies en mijn brief van 6 oktober bij besluit van 11 april 2001 (Stcrt. 2001, 76) aldus aangepast dat zij op verzoek een onderzoek kan instellen naar het causaal verband tussen de opgetreden schade in concrete gevallen en de delfstoffenwinning en dat zij vervolgens de hoogte van het schadebedrag kan bepalen. In punt 27 van deze nota wordt schade door bodembeweging in detail behandeld. Zoals al uit het advies van de heer Tommel bleek, heeft deze opzet de instemming van de door hem geraadpleegde partijen. De uitbreiding van de taak van de commissie, die nu in het instellingsbesluit is vastgelegd, is in het wetsont-

werp bij tweede nota van wijziging opgenomen. Ik ben van mening dat hiermee een voor de burger sluitende regeling tot stand is gebracht.

Milieu

Over de regeling van het milieuaspect in de ontwerp-Mijnbouwwet heb ik dr. D.K.J. Tommel eveneens gevraagd om in overleg te treden met diverse partijen die direct bij het milieu en mijnbouwactiviteiten betrokken zijn en na te gaan in hoeverre het wettelijke systeem dat in de ontwerp-Mijnbouwwet is vastgelegd, toereikend is voor een passende bescherming van de milieu- en natuurbelangen. Zijn advies van 27 februari 2001 is als bijlage bijgevoegd bij deze nota. De belangrijkste conclusie is dat er voldoende draagvlak is voor het systeem van het wetsontwerp, mits natuurbelangen in de natuurbeschermingswetgeving afdoende worden beschermd. Gezien dit advies houd ik vast aan het systeem van vergunningverlening zoals dat in het wetsvoorstel is neergelegd en zie ik geen reden in de Mijnbouwwet een systeem van sluiting van gebieden specifiek voor mijnbouwactiviteiten op te nemen. De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voert thans interdepartementaal overleg gaande over de wijze waarop de Habitat- en Vogelrichtlijn in het kader van de Natuurbeschermingswet is geïmplementeerd. De inspanningen zijn erop gericht om dit parlementaire jaar een desbetreffend wetsvoorstel bij de Tweede Kamer te kunnen indienen. Het belang van een voortvarende implementatie is overigens niet alleen gelegen in de mijnbouwwetgeving, maar ook in de procedure van ingebrekestelling die de Europese Commissie in het najaar van 2000 is begonnen. Onder punt 7 van deze nota ga ik hierop uitgebreid in.

Naast de drie hierboven genoemde onderwerpen zijn er in de periode na de vaststelling van het nader verslag nog drie andere onderwerpen op het gebied van mijnbouw die de aandacht van met name de Tweede Kamer der Staten Generaal hebben gehad, te weten de discussie rond opsporing en winning van gas in het gebied in en rond de Waddenzee, de behandeling van de Gaswet en de boorvergunning Andel II (Biesbosch). Hierbij teken ik aan dat een deel van de vragen van het nader verslag bij de behandeling van beide eerstgenoemde onderwerpen afgelopen jaar in de kamer is beantwoord. In deze nota zal ik op beide punten respectievelijk onder de punten 29 en 2 nader ingaan. Ik concludeer dat mijnbouwactiviteiten de warme belangstelling hebben van zowel de Tweede Kamer, als maatschappelijke groeperingen. Dit is voor mij reden te meer te werken aan een overzichtelijke en bij de eisen van de huidige tijd passende wetgeving ter regulering van de mijnbouwactiviteiten.

Voor de beantwoording van de in het nader verslag gestelde vragen wordt zo veel mogelijk de volgorde van de onderwerpen in het nader verslag aangehouden.

1. Algemeen

Door de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, SP, RPF, GPV en SGP zijn op dit punt veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt die deels ook bij andere punten aan de orde komen. Voor zover dat het geval is, worden de vragen in de desbetreffende punten beantwoord; dit betreft met name punten 2 en 32.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en RPF en GPV maakten opmerkingen en stelden vragen over nut en noodzaak van de nieuwe wetgeving. De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een heldere visie van de regering op het Nederlandse aardgasgebouw, ook in samenhang met de Gaswet, alsmede op de rol van de overheid en die van de markt in het kader van het aardgasgebouw. Alvorens de overige vragen te

beantwoorden, zal ik eerst ingaan op nut en noodzaak van de nieuwe wet en het aardgasgebouw.

Nut en noodzaak

Anders dan de leden van enige hiervoor genoemde fracties, ben ik van mening dat het de hoogste tijd is om licht en lucht te brengen in het bestaande woud aan wet- en regelgeving op het beleidsterrein van de mijnbouw. Daarbij merk ik allereerst op, dat op dit beleidsterrein sprake is van «dor hout» en elkaar overlappende regels. De oudste thans nog gedeeltelijk van kracht zijnde wet dateert van 1810, de zogenoemde Loi concernant les Mines et les Minières et les Carrières, gepubliceerd in het Bulletin des Lois no. 285 (hierna: de Mijnwet 1810), en in de bijna 200 jaar die nadien verstreken zijn, is het aantal wetten uitgegroeid tot dertien onderling sterk verschillende wetten, die steeds afzonderlijk deelgebieden van de mijnbouw betreffen. Hiervoor is geen inhoudelijke, maar slechts een historische verklaring te geven. De op deze wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en concessies lopen in de vele tientallen. Kortom, op het terrein van de mijnbouw bestaat alle reden door middel van een algehele herziening het bestaande complex aan mijnbouwwet- en regelgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Het onderwerp kwaliteit van de wetgeving staat, zoals bekend, terecht al geruime tijd op de agenda van opeenvolgende kabinetten en het parlement. Indien de wetgevingskwaliteit onvoldoende is, ondervinden burgers, bedrijven en de overheid daar hinder van. De zorg voor de kwaliteit van wetgeving is een permanente taak. Ook het huidige kabinet heeft wetgevingskwaliteitsbeleid hoog in het vaandel staan, getuige de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid van november vorig jaar, waarover op 20 februari van dit jaar een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Justitie met de Minister van Justitie heeft plaatsgevonden (Kamerstukken II 2000/2001, 27 475, nrs. 1–2). De reactie van deze commissie is uitgesproken positief te noemen. In de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid wordt op diverse plaatsen verwezen naar de nota Zicht op Wetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, VI, nrs. 1–2). De in de laatstgenoemde nota geformuleerde zes groepen van criteria markeren nog steeds de inhoud van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Toetsing van het totale complex van regelgeving op het beleidsterrein van de mijnbouw aan deze criteria geeft aan dat hier bepaald winst te boeken valt op zaken als : *a) onderlinge afstemming* en *b) eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*. Ter toelichting wijs ik op het volgende.

Ad a. Onderlinge afstemming

Als de onderlinge afstemming van regels binnen een rechtsstelsel tekort schiet, ontstaan er onvermijdelijk inconsistenties en onnodige fricties tussen degenen die bij de toepassing van die regels betrokken zijn, zoals bestuurders, burgers en rechter. Als gevolg van de thans bestaande verbrokkeldheid van de regels op mijnbouwterrein liggen er goede kansen op dit front tot aanzienlijke verbeteringen te komen. De huidige verbrokkeldheid aan regels is met name ontstaan door de omstandigheid dat nieuwe ontwikkelingen op dit beleidsterrein niet binnen één en hetzelfde wettelijke kader hun wettelijk beslag kregen, maar in afzonderlijke, naast elkaar staande wetten. Gevolg hiervan was, dat een aantal onderwerpen, zoals een vergunningstelsel, in drie of meer mijnwetten werd neergelegd. Bij de implementatie van de zogenoemde koolwaterstoffen-richtlijn (PbEG L 64) bij wet van 18 maart 1996 (Stb. 199), bleek weer eens, dat de Mijnwet 1903, de Wet opsporing delfstoffen en de Mijnwet continentaal plat vaak identieke en elkaar (gedeeltelijk) overlappende bepalingen bevatten. Het spreekt voor zich dat hiermee de overzichtelijkheid bepaald niet wordt bevorderd. Slechts door harmonisatie en integratie van regelgeving kan de verbrokkeldheid op het beleidsterrein van mijnbouw-

activiteiten worden teniet gedaan, althans aanmerkelijk verminderd. Dit zal ook een gunstig effect hebben op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van deze regelgeving

Ad b. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Wetten dienen eenvoudig, duidelijk en toegankelijk te zijn. Zowel burgers, als bedrijven die met de regels worden geconfronteerd, moeten duidelijk voor ogen hebben wat de wetgever wil. Regelgeving die aan deze criteria voldoet, is beter uitvoerbaar en minder belastend voor zowel burgers en bedrijven, als de overheid. Alleen al het aantal mijnwetten en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, alsmede de omvang en de complexiteit ervan zijn van dien aard dat de huidige mijnregelgeving juist ook op dit punt aanmerkelijk kan worden verbeterd. Bovendien strookt in een aantal gevallen de gestaag aangegroeide, huidige verdeling van (de inhoud van) de regels over de diverse niveaus van regelgeving niet met de thans geldende opvattingen daaromtrent. Immers, vaststaat dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en de daarop gebaseerde algemeen verbindende voorschriften meer dan eens ten minste de hoofdelementen niet in de wet zelf zijn geregeld. Een voorbeeld hiervan is het financiële regiem: in vele concessies en vergunningen komt een groot aantal identieke financiële voorschriften voor, die ingevolge de huidige opvattingen over het primaat van de wetgever beter in de wet zelf geregeld kunnen worden. Hierbij teken ik aan, dat de huidige opzet van de mijnregelgeving onvermijdelijk noopt tot instandhouding van deze ongewenste verdeling over de verschillende niveaus van regelgeving. Hierin kan slechts door een algehele herziening van het hier aan de orde zijnde wetgevingscomplex verbetering worden gebracht.

Het bovenstaande noopt naar mijn mening op zich al tot een algehele herziening van de huidige regelgeving op het beleidsterrein van de mijnbouw. Een ander, mijns inziens ten minste even zwaarwegend, argument is dat er dringend behoefte bestaat aan beleidsvernieuwing in het kader van de bestaande mijnbouwregelgeving. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gegeven waaruit dit duidelijk blijkt:

- Tot een mijnbouwactiviteit die nu nog niet in regelgeving is vastgelegd, behoren opslag van stoffen in de ondergrond alsmede opsporing en winning van aardwarmte. Opslag van stoffen speelt nu nog alleen bij aardgas en is ad hoc geregeld in de concessies. In de toekomst is wellicht opslag van CO₂ en andere stoffen gewenst. Een goed instrumentarium om dit te regelen ontbreekt echter. Aangezien winning van aardwarmte vergelijkbaar is met de winning van delfstoffen, ligt regeling in het kader van de Mijnbouwwet voor de hand.
- De maatschappelijke gevolgen van bodembeweging vormen voor mij een belangrijk punt van zorg. Daarover is met de vaste commissie voor Economische Zaken in een Algemeen Overleg van 12 oktober vorig jaar ook uitvoerig gesproken. Zoals hierna in punt 10 nog zal worden uiteengezet, heb ik naar aanleiding van een advies van dr. D.K.J. Tommel bij wijze van interim-maatregel de taakstelling van de Technische commissie bodembeweging uitgebreid. Thans is een definitieve regeling door aanpassing van het voorstel voor een nieuwe Mijnbouwwet beoogd door middel van de daartoe stekende tweede nota van wijziging. Onder het begrip bodembeweging worden ook aardschokken, trillingen en instortingen begrepen. Belangrijke bepalingen over bodembeweging zijn: a) verplichting tot meten; b) invoering van risicoaansprakelijkheid; c) zekerheidsstelling met het oog op aansprakelijkheid door bodembeweging, en d) het bij wet instellen van de Tcbb, die onder meer belast is met het adviseren van personen die schade hebben geleden door bodembeweging veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten.
- In de praktijk komt het nogal eens voor dat meerdere natuurlijke

personen of rechtspersonen samen een vergunning houden met als gevolg dat er onduidelijkheid kan bestaan over ieders verantwoordelijkheid. In het ontwerp-Mijnbouwwet is hiervoor de voorziening getroffen (artikel 23) dat in gevallen waarin sprake is van diverse personen die samen een vergunning houden, één van deze personen zal worden aangewezen als de «operator». Deze «operator» is exclusief gerechtigd feitelijke handelingen te verrichten, zoals het verwijderen van niet langer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties, of daartoe opdracht te verlenen.

Naast het reguleren van deze nieuwe ontwikkelingen bleek er ook behoefte te bestaan om voor een aantal bestaande onderwerpen tot een nieuwe regeling te komen. Het gaat daarbij onder meer om de volgende onderwerpen:

- teruggave en intrekking van eeuwigdurende concessies,
- eigendom van delfstoffen bij opsporing, winning en opslag,
- meetverplichting in verband met bodembeweging,
- opruiming van mijnbouwinstallaties,
- stellen van financiële zekerheid voor opruiming,
- rapportage,
- rechtsbescherming en
- afdrachtenregiem.

Ik vestig er de aandacht op dat bij handhaving van het huidige samenstel van mijnregelingen de genoemde onderwerpen in veelal twee of drie afzonderlijke mijnwetten verwerkt zullen moeten worden. Dit zal niet alleen de toch al ondoorzichtige structuur van die wetten verder vertroebelen, maar ook het aantal identieke en elkaar overlappende bepalingen doen toenemen. Dit alles overwegend, ben ik ervan overtuigd dat algehele herziening van het gehele complex aan mijnregelingen niet alleen nuttig, maar ook dringend noodzakelijk is

Gasgebouw

De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA stelden vragen over de gevolgen van de liberalisering van de gasmarkt voor de mijnbouw en vragen omtrent het gasgebouw. Met de Gaswet is een stap gezet op weg naar de liberalisering van de gasmarkt. Daarmee is de gasmarkt, maar ook de positie van Gasunie aan het veranderen. De gevolgen voor de gasmarkt en daarmee voor de producent zijn moeilijk te voorspellen; er zijn voor de producent gunstige en ongunstige factoren aan te wijzen. Bij de behandeling van de Gaswet zijn deze elementen al aan de orde geweest. Bij Gasunie zijn op dit moment de handelsactiviteiten van Gasunie binnen het bedrijf met behulp van «firewalls» afgezonderd van de activiteiten, die Gasunie uitoefent t.a.v. transport. Op instigatie van de Dienst uitvoering en toezicht Energie worden op dit moment de mogelijkheden voor een juridische splitsing door Gasunie onderzocht. De Gaswet verplicht Gasunie overigens niet tot een juridische afsplitsing van bepaalde functies. Met het oog op de veranderende gasmarkt beraden de aandeelhouders van Gasunie zich over de toekomstige positie en taken van Gasunie. Zodra daartoe aanleiding is, zal ook de Kamer tijdig over één en ander worden geïnformeerd.

Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie stelden als meer bijzondere vraag hoeveel de nog te exploreren Nederlandse reserves bedragen en hoeveel daarvan zich onder het continentaal plat bevinden.

Naar verwachting bedragen de nog te ontdekken winbare reserves in totaal tussen de 215 en 440 miljard kubieke meter, waarvan naar verwachting 45% onder het territorium en 55% onder het continentaal plat.

Met betrekking tot de oproep van de leden van de fractie van de PvdA om een groen nationaal offshore overleg op te richten heb ik bij de behandeling van de Gaswet geantwoord, dat ik daaraan geen behoefte heb. Zoals ik toen heb gezegd, ben ik uiteraard wel voorstander van goed overleg tussen milieuorganisaties en mijnbouwondernemingen, voor zowel onshore, als offshore zaken. Indien zich de behoefte aan overleg voordoet met werkgevers, werknemers en natuur- en milieuorganisaties gezamenlijk of afzonderlijk, kan het initiatief daartoe echter heel goed door de partijen zelf genomen worden. Om dit een extra impuls te geven, zal ik zelf het initiatief nemen voor een «ronde tafel» conferentie met alle partijen. Binnenkort start ik met de organisatie hiervan.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of van de Mijnwet 1810 een adequate Nederlandse versie bestaat die nimmer door de Staten-Generaal is bekrachtigd en of er in de bestuurspraktijk interpretatieverschillen voorkomen.

De Mijnwet 1810 is een Franse wet, die in de Franse taal is vastgesteld. Deze wet is voor ons land nog steeds van kracht. Er is geen vertaling die kracht van wet heeft. Voor de huidige praktijk ligt het belang van de Mijnwet 1810 in het vereiste, dat winning van delfstoffen niet mag geschieden zonder een concessie. In de Mijnwet 1903 is thans de procedure van aanvragen en vergunningverlening vastgelegd. In artikel 129, onderdeel a, van het wetsontwerp wordt de Mijnwet van 1810 ingetrokken. Naar mijn weten bestaan er in de huidige bestuurspraktijk geen interpretatieverschillen.

Deze fractieleden wierpen voorts de vraag op in hoeverre het economisch belang zwaarder heeft gewogen dan het milieubelang.

In het wetsvoorstel worden zowel de economische belangen als de milieubelangen geregeld. Met het voorstel wordt beoogd een overzichtelijk en helder kader te bieden voor een verantwoorde en doelmatige mijnbouw. In de beoogde wet worden het economisch belang en het milieubelang niet afgewogen. Uit overwegingen van marktordening worden exclusieve vergunningen voor een bepaald gebied verleend waar opsporingsactiviteiten of winningsactiviteiten afhankelijk van het verkrijgen van andere vergunningen, zoals (mijnbouw)milieuvergunningen, kunnen worden verricht. De exclusieve (opsporings- en winnings)vergunningen geven de houder gedurende een periode van vele jaren (zoals vastgelegd in de vergunning) de exclusieve bevoegdheid voor het verrichten van mijnbouwactiviteiten; daarmee wordt voorkomen dat meerdere mijnbouwondernemingen gelijktijdig met eenzelfde activiteit bezig zijn. Milieuafwegingen zijn aan de orde op het niveau van de concrete activiteit en wel in het kader van de afgifte van de milieu- of mijnbouwmilieuvergunning. Ik wil hierbij nog benadrukken dat de Mijnbouwwet een sectorale wet is, die zoveel mogelijk aansluit bij de algemene milieu- en natuurwetgeving en ten opzichte daarvan een aanvullende rol heeft. Ten aanzien van de (algemene) milieu- en natuurbelangen speelt overigens een breder palet instrumenten een rol: naast de milieu- en natuurwetgeving zijn ook planologische instrumenten als de PKB Waddenzee en de Vijfde nota op de Ruimtelijke ordening van belang.

De genoemde fractieleden vroegen ook in hoeverre maatschappijen met het wetsvoorstel worden aangemoedigd tot het opsporen en winnen.

Deze vraag is in de tussentijd reeds aan de orde geweest bij de beoordeling van het mijnbouwklimaat. Ik verwijs naar mijn meergenoemde brief van 29 mei 2000 en de maatregelen die ik daarin heb aangekondigd. Deze maatregelen krijgen hun beslag in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel, zoals

gewijzigd bij de tweede nota van wijziging. Met deze maatregelen is er naar mijn mening sprake van een aantrekkelijk klimaat voor verdere opsporing en winning; dit blijkt ook uit de recente toename in exploratie-activiteiten (zie ook de Inleiding en punt 32).

Verder vroegen de leden van de fracties van RPF en GPV nadere argumenten ter onderbouwing van de stelling dat integratie van de Ontgrondingenwet en de Mijnbouwwet onmogelijk is.

Zowel bij ontgroning, als bij mijnbouw is sprake van het winnen van delfstoffen. Zowel de Ontgrondingenwet, als de Mijnbouwwet beogen een doelmatige winning van delfstoffen te waarborgen. Er zijn echter fundamentele verschillen die bepalend zijn voor de inhoud van de wetten die de respectieve activiteiten reguleren. Zo zijn krachtens de ontwerp-Mijnbouwwet de in de diepe ondergrond voorkomende delfstoffen eigendom van de staat. Een uitzondering hierop is de situatie bij een concessie, die omgezet wordt in een winningsvergunning. Hierbij blijft de eigendom van de delfstof bij de houder van de concessie. In de ontwerp-Mijnbouwwet wordt de mate waarin winning van delfstoffen ten bate van de staat komt, bepaald. Bij ontgroning is sprake van winning van delfstoffen aan de oppervlakte, dat wil zeggen tot een diepte van ten hoogste 100 meter. Deze delfstoffen zijn dus eigendom van de eigenaar van de grond. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (blzz. 65, 68 en 69) is aangegeven, zijn er wezenlijke verschillen in grondslag en bestemming van de afdrachtsystemen in de genoemde wetten. Ook de vergunnings-systemen van beide wetten verschillen fundamenteel van elkaar. De winplaatsen voor oppervlakedelfstoffen zijn op grond van de Ontgrondingenwet door middel van het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op voorhand door de overheid bepaald. Aan de vergunning op grond van de Ontgrondingenwet kunnen voorwaarden worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen. In tegenstelling tot de zich aan de oppervlakte bevindende stoffen dient de aanwezigheid van delfstoffen als aardgas, aardolie en zout eerst opgespoord te worden door middel van boringen. De ontwerp-Mijnbouwwet reguleert de opsporing door middel van het verlenen van opsporingsvergunningen. Aangezien ten tijde van het verlenen van een opsporingsvergunning nog niet duidelijk is waar de boorlocatie gesitueerd zal worden en bovendien de winningslocatie te zijner tijd een andere plek kan zijn dan de boorlocatie, kunnen niet alle belangen in één vergunning beschermd worden. De ontwerp-Mijnbouwwet voorziet daarom in twee soorten vergunningen:

- de opsporings- en winningsvergunningen voor een bepaald gebied, die marktordening en doelmatige winning beogen;
 - de (mijnbouw)milieuvergunningen voor de specifieke opsporings- en winningslocaties ter bescherming van de milieu- en natuurbelangen.
- Uit deze voorbeelden (eigendom en vergunningensysteem) blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de (nog tot stand te brengen) Mijnbouwwet en de Ontgrondingenwet en dat een integratie van beide wetten geen voordelen oplevert.

Tenslotte vroegen de fractieleden of de winning van aardwarmte gestimuleerd kan worden door een garantiefonds, zoals in Frankrijk bestaat.

Een garantiefonds voor aardwarmte is in Nederland minder voor de hand liggend, omdat de financiële risico's voor de exploitatie van aardwarmte in Nederland in het algemeen goed in te schatten zijn, met name omdat er over de geologie van de ondergrond veel bekend is. Dat neemt niet weg dat er vanuit de overheid wel degelijk een financiële impuls gegeven wordt om aardwarmte te stimuleren. Deze vindt plaats in de vorm van

vrijstelling van de Regulerende energiebelasting en een terugsluisvergoeding van f 3,54 per geleverde GJ.

2. Liberalisering gasmarkt, aansluiting op de nieuwe Gaswet

Voordat ik op de specifieke vragen inga, maak ik eerst een paar algemene opmerkingen. De leden van verschillende fracties, met name die van de PvdA, VVD, het CDA en de SGP, hebben diverse vragen gesteld waarin de relatie met de Gaswet een belangrijk aandachtspunt is. De Gaswet is in zowel de Eerste, als de Tweede Kamer behandeld en aangenomen en inmiddels in werking getreden. Ik zal daarom bij die vragen, die gericht zijn op het terrein van de Gaswet, zoals vragen over eindverbruikersprijzen, naar deze wet verwijzen. De leden van de fracties van de VVD en het CDA hadden een aantal specifieke vragen met betrekking tot het kleine veldenbeleid. Korthedshalve verwijs ik deze leden naar de desbetreffende artikelen 53 tot en met 57 uit de Gaswet, waarin het kleine velden beleid wettelijk is vastgelegd.

Een aantal specifieke vragen van de fracties van de PvdA en SGP over onder meer het begrip «at arm's length», ring fencing en de reactie ten aanzien van de mening Ernst & Young over de hoogte van de totale afdrachten worden beantwoord in punt 32.

De argumenten van het kabinet ten aanzien van het punt dat de opbrengstprijis voor de winner van gas door liberalisering van de gasmarkt niet wezenlijk zal veranderen, kon de leden van fracties van PvdA, VVD, CDA en SGP niet overtuigen. De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA gaven daarbij in enkele vragen hun bezorgdheid te kennen ten aanzien van de onzekerheden die de nieuwe ontwikkelingen in de markt met zich brengen. De leden van de fractie van het CDA hebben er in dit verband op gewezen dat een lage gasprijs, die mogelijk het gevolg kan zijn van een geliberaliseerde gasmarkt, dalende inkomsten voor de aardgasproducenten met zich meebrengt. Dit met alle gevolgen van dien voor de rentabiliteit van de te winnen gasvelden. Volgens deze leden heeft de gasprijs op deze wijze direct invloed op winning van gasvelden.

Met de diverse vragenstellers ben ik van mening dat het belangrijkste raakvlak tussen Gaswet en de beoogde Mijnbouwwet de gasprijs voor producenten is. Ik ben echter van mening dat de effecten van het Europese liberaliseringsproces op de opbrengstprijzen van producenten naar verwachting beperkt zullen zijn in verhouding tot andere prijsbepalende effecten. Dit is vooral ingegeven door een analyse van de productie en de wijze waarop de prijzen tot stand komen.

Op de Europese markt is altijd al sprake geweest van een beperkt aantal gasproducenten, met name uit Rusland, Algerije, Noorwegen en Nederland. Deze producenten concurreren al jaren met elkaar op en om die markt. Minimaal drie van deze vier landen leveren gas aan elk van de volgende landen: Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Italië. De marktaandelen binnen deze landen liggen niet vast en de inkopers zijn in de gelegenheid deze leveranciers onderling te vergelijken. De gasprijs is in belangrijke mate gekoppeld aan de olieprijs. Daarmee is de gasprijs overigens verre van stabiel: in het recente verleden heeft de olieprijs sterk geschommeld tussen 10 en 40 dollar per vat.

Het liberaliseringsproces in Europa op basis van de Europese gasrichtlijn richt zich vooral op transport en distributie en niet zozeer op de gasproductie. Er zijn uit dien hoofde dus ook geen grote veranderingen aan de productiezijde van de Europese markt: er blijft sprake van een grote rol voor een beperkt aantal spelers. Uiteraard is het niet uitgesloten en zelfs

waarschijnlijk dat contracten en prijsformules zich zullen wijzigen. Zo wordt er gesproken over de opkomst van spotmarkten, over andere indexatiemechanismen en over gas-to-gas competition. Zelfs als dergelijke veranderingen zich zouden doorzetten is er nog geen reden om aan te nemen dat het prijsniveau voor de producenten erg verandert. Dat niveau werd en wordt immers in belangrijke mate bepaald door de kosten van nieuwe gasvoorraden die op de markt gebracht moeten worden om aan de groeiende vraag te voldoen. Die nieuwe gasvoorraden moeten vaak onder moeilijke omstandigheden gewonnen worden en steeds vaker over grote afstanden worden getransporteerd.

Ook bij voortschrijdende technologische ontwikkelingen blijft sprake van zeer forse inspanningen, met daarbijbehorende hoge kosten. Gezien deze analyse van de (prijsvorming bij) productie, zijn er voornog geen aanwijzingen dat de prijsdruk die het gevolg is van de liberalisering in de «downstream» markt (de schakels in de keten tussen de producent en de eindverbruiker) zich ook zal vertalen in lagere prijzen voor producenten. Daarvan kan wellicht tijdelijk in beperkte mate sprake zijn, zoals bij de huidige situatie van overaanbod. Maar deze situatie heeft zich al eerder voorgedaan en is niet direct een gevolg van de liberalisering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband om een zo concreet mogelijke verwachting, uitgedrukt in cijfers, ten aanzien van de ontwikkeling van de gasprijs, zowel qua hoogte als qua volatiliteit. Zij wilden ook graag weten hoe de ontwikkelingen, nu en in het verleden, op het punt van hoogte en volatiliteit van de gasprijs zijn in landen als de VS, waar het liberaliseringsproces in een veel verder stadium is.

Een exacte verwachting van de ontwikkeling van de gasprijs voor producenten is uiteraard niet te geven. Voor aanvang van het liberaliseringsproces schommelde de gasprijs tussen 10 en 40 dollar per vat olie-equivalent. Hoe het liberaliseringsproces zich verder zal ontwikkelen, is afhankelijk van tal van onzekere ontwikkelingen, zowel in de regelgeving als in gedragingen van marktpartijen. Zoals eerder aangegeven verwacht ik hooguit een beperkte verandering in het prijsniveau waarbij de feitelijke ontwikkeling voorlopig vooral wordt bepaald door de dynamiek in de olieprijs en niet door de liberalisering. Zolang de koppeling aan olie in stand blijft, verwacht ik geen verandering in volatiliteit. Naar mate er meer sprake zal zijn van gas-to-gas competition zal de volatiliteit naar verwachting toenemen.

De situatie in landen als de Verenigde Staten, waar het liberaliseringsproces verder is voortgeschreden, geeft steun aan deze analyse. Vraag-/aanbodverhoudingen zijn met ontwikkelingen in het kostenniveau in belangrijke mate bepalend voor de prijsontwikkeling. Daarbij valt op dat ook in de VS, met zijn gas-to-gas-competition, de ontwikkelingen in de olieprijs nog steeds meebepalend zijn voor het prijsniveau, en daarnaast dat de volatiliteit van de gasprijs groter is dan die van de olieprijs. Bovenstaande beschrijving van de mogelijke ontwikkelingen op de gasmarkt is ook relevant voor de beoordeling van het afdrachtenregiem in de Mijnbouwwet. Het Nederlandse afdrachtenregiem is zo vorm gegeven dat het soepel inspeelt op soms grote fluctuaties in de prijs. Het winstaandeel beweegt immers mee met de prijsontwikkelingen: bij hoge prijzen kunnen Nederlandse velden grosso modo hoge winsten behalen en is veel winstaandeel verschuldigd, bij lage prijzen kunnen de winsten sterk onder druk komen te staan wat onmiddellijk leidt tot afdrachten die lager of zelfs nihil kunnen zijn.

De leden van de SGP-fractie verzochten bij de beantwoording van de vraag het AER-advies terzake te betrekken.

De Algemene Energieraad heeft het in zijn advies «Liberalisatie van de Gassector» specifiek over Gasunie. Gasunie moet op prijsgebied de ruimte krijgen om de concurrentieslag, als gevolg van de liberalisering, aan te kunnen. Dit advies is opgevolgd en heeft concreet uitwerking gekregen in het feit dat de overeenkomst tussen de staat en Gasunie van 1963 is beëindigd. Ik verwijs hiervoor naar de brief van 13 november 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 26 463, nr. 101).

De leden van de PvdA-fractie gaven aan moeite te hebben met de zienswijze dat het oligopolistische karakter van de gassector een neerwaartse druk op de gasprijs teniet zou kunnen doen. De leden namen daarbij aan dat het kabinet niet doelde op eventuele onderlinge prijsafspraken tussen mijnbouwmaatschappijen.

Het is inderdaad juist dat hier niet wordt bedoeld op onderlinge prijsafspraken die verboden zijn, maar om een markt waar sprake is van een beperkt aantal aanbieders.

De leden van de PvdA-fractie stelden diverse vragen over de verwachtingen van het kabinet ten aanzien van concurrentie.

Over de concurrentieaspecten aan de distributie- en transportkant van de markt is uitgebreid gesproken bij de behandeling van de Gaswet. Hierop zal ik nu verder niet ingaan. Wat betreft de productiekant herhaal ik dat liberalisering, zeker vergeleken met bijvoorbeeld de invloed van de olieprijs, een beperkte invloed heeft op de concurrentie op Europees niveau.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of als gevolg van de concurrentie lagere kosten zullen leiden tot een hogere nettowinst voor de producent of dat het voordeel aan de consument zal toevallen.

De liberalisering leidt (mede door toezicht) tot lagere prijzen voor transport en levering: kostenoriëntatie is hier het vertrekpunt. Afgezien van heffingen zullen deze lagere tarieven voor transport en concurrentie tussen leveranciers aan eindverbruikers doorwerken in de eindverbruikersprijzen, zodat het voordeel aan de consument toevalt.

Het leek de leden van de fractie van de VVD wenselijk het bestaande flexibele mijnbouw klimaat, zoals neergelegd in het systeem van de Mijnwet continentaal plat (art. 18 Mcp), zonder meer te handhaven.

Ik wil u voor een reactie hierop graag verwijzen naar punt 32 (flexibel financieel systeem) van deze nota waar dit aan de orde zal komen.

De leden van fractie van de PvdA vroegen het kabinet aan te geven wanneer en hoe de ont koppeling tussen gasprijs en olieprijs in zijn werk zal gaan, en welke gevolgen dit zal hebben voor de prijsvorming in de gassector.

De koppeling tussen gas- en olieprijs is nu duidelijk, dat wil zeggen in contracten vastgelegd. Dit lijkt in de toekomst minder te worden. Hoe rijper de markt (door liberalisering) hoe meer er een «echte» gasprijs lijkt te ontstaan. Hoe deze ontwikkeling verder gaat is door de marktdynamiek moeilijk te voorspellen. Het is opmerkelijk dat de gasprijs in de VS met gas-to-gas competition ook de ontwikkeling in de olieprijs weerspiegelt. De prijs van alternatieven blijft dus relevant. In Europa worden in toeneemende mate andere indexaties (spotprijs, kolen, elektriciteit, etc.) in contracten opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of zij goed begrepen hadden dat het causale verband tussen prijsvorming en de kosten van het marginale veld precies andersom ligt dan in de nota wordt geschetst.

De prijs op een vrije markt met voldoende concurrentie wordt bepaald door vraag en aanbod. Grosso modo zal de prijs liggen op een niveau dat net voldoende rendement oplevert voor de laatste en duurste aanbieder die nodig is om de markt bij die prijs volledig te belevaren. Bij een hogere prijs zouden nieuwe en duurdere aanbieders kunnen toetreden, maar bij die prijs zal de vraag afnemen en kunnen die aanbieders hun gas niet kwijt. Bij een lagere prijs zou er vraag voldoende zijn, maar die prijs is te laag voor de laatste en duurste aanbieder om te kunnen blijven leveren. De laatste en duurste aanbieder wordt door economen ook wel de marginale aanbieder genoemd. De fysieke omstandigheden op het Nederlandse plat zijn gunstig vergeleken met bijvoorbeeld Noord-Noorwegen en Oost-Siberië en ook de kosten om het gas naar de markt te brengen zijn relatief beperkt. Uiteraard zijn Nederlandse kleine velden te klein om de prijsvorming op de Europese markt wezenlijk te beïnvloeden; zij hebben geen andere keus dan zich aan te passen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA om een inschatting van het toekomstige productieniveau, merk ik op dat in het Energierapport van november 1999 hierover wordt geschreven: «In de Derde Energienota is vastgesteld dat voor een goed voorraadbeheer in de komende jaren voortzetting van het huidige gemiddelde Nederlandse productieniveau van zo'n 80 miljard kubieke meter per jaar noodzakelijk en verantwoord is.» De nota kondigde aan dat in het Energierapport opnieuw zou worden bezien of het niveau nog het juiste is. Zowel in de derde Energienota als in het Energierapport 1999 wordt gesproken over een beleidsmatig gemiddeld Nederlands productieniveau van 80 miljard kubieke meter. Het nationale productie niveau heeft zich de afgelopen jaren bewogen rond de 75 mrd m³, waarvan ca. 50 mrd m³ uit kleine velden. Voor de komende jaren wordt een productie niveau van ruim 70 mrd m³ verwacht, waarvan ook hier ca. 50 mrd m³ uit kleine velden. De daling van de productie, dat wil zeggen het teruglopende volume vanuit het Groningenveld, wordt veroorzaakt door het verlies van het marktaandeel van Gasunie op de binnenlandse markt. Het illustreert de balansrol van het Groningenveld. Gezien het huidige overaanbod op de Europese gasmarkt kan dit volume ook niet gemakkelijk elders worden afgezet.

Op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA of het kabinet met hen van mening is dat een toenemende volatiliteit van de gasprijs ook tot een toenemende volatiliteit van de bedrijfswinst leidt en daarmee het investeringsrisico verhoogt en zo een negatief effect kan hebben op het kleine velden beleid, kan als volgt worden geantwoord. Het prijsniveau zal naar verwachting niet veel veranderen. Zoals gezegd geldt dit, zolang als de koppeling aan de olieprijs wordt vastgehouden, ook voor de volatiliteit. De mogelijke negatieve effecten op het kleine velden beleid zullen beperkt blijven. Daarbij komt dat het Nederlandse afdrachtenregiem uit zijn aard soepel reageert op prijsveranderingen en dat dat regiem medio vorig jaar nog is verbeterd.

De leden van de VVD-fractie waren er niet van overtuigd dat de liberalisering van de gasmarkt vermoedelijk geen al te grote gevolgen voor het kleine en marginale veldenbeleid zal hebben. Het gaat hier om de fundamentele vraag- en aanbodfactoren. Op de Europese markt was al sprake van concurrentie tussen gasproducenten. De schommelingen in prijzen zijn ook al niet nieuw. De verwachting blijft dus dat door de liberalisering van gastransport en gasdistributie weinig zal veranderen voor het kleine en marginale veldenbeleid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de ontslagen, die bij Gasunie ten tijde van het indienen van het nader verslag aan de orde waren, verband hielden met bevordering van efficiëntie en afname van monopoliewinsten door liberalisering.

Het ging hier om inkrimping, niet om ontslagen. Deze inkrimping hield bovendien geen verband met de liberalisering, maar met de eis vanuit de aandeelhouders dat Gasunie qua efficiëntie bij de besten van de klas blijft behoren.

De leden van de fractie van de VVD waren van mening dat door het afwijzen van splitsing tussen het gasnet en de overige functies van de Gasunie door het kabinet in de Gaswet er op dit punt een duidelijke samenhang tussen de Gaswet en de Mijnbouwwet bestaat.

Van een afwijzing van afsplitsing van het gasnet en andere functies van Gasunie door het kabinet is geen sprake. Binnen Gasunie is op dit moment, onder meer op instigatie van de Dienst uitvoering en toezicht Energie, sprake van zogenaamde «firewalls» tussen de handels- en transportpoot. De mogelijkheden voor een juridische splitsing, waartoe de Gaswet overigens niet verplicht, worden, op instigatie van de Dienst uitvoering en toezicht Energie, op dit moment door Gasunie onderzocht. De Gaswet, en dus ook de positie van het gasnet zoals die in deze wet geregeld is, voldoet aan de huidige Europese gasrichtlijn. Van belang is wat in EU-verband wordt afgesproken over aanpassing van de richtlijn. Van een duidelijke relatie tussen de Gaswet en de Mijnbouwwet, zoals in de vraag wordt gesuggereerd is echter geen sprake.

3. Visie op energievoorziening op langere termijn

Door de leden van de fractie van de PvdA waren vragen gesteld ten aanzien van de omvang van de gasreserves in het Waddengebied.

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1998/1999, 26 219, nr. 7) is vermeld dat in het Waddengebied, dat is gelegen in de concessies Groningen en Noord-Friesland, de futures liggen tussen 48 en 101 miljard kubieke meter. Dit betreft het exploratiepotentieel: de gasreserves die (nog) niet aangetoond zijn door middel van boringen.

In de brief van 13 december 1993 aan de Tweede Kamer worden gasreserves genoemd van 72 tot 221 miljard kubieke meter. Deze laatste schatting is gebaseerd op een studie van de Rijks Geologische Dienst van 1993. De reeks van 72 tot 221 miljard kubieke meter bevat, naast het Waddengebied gelegen in de concessies Groningen en Noord-Friesland, ook een raming van reserves in de concessies Zuidwal en Leeuwarden voor zover deze gelegen zijn in het Waddengebied. Bovendien bevat de reeks van 1993 een aantal reserves die in de periode 1993–1998 door middel van boringen zijn aangetoond en om die reden geen deel uitmaken van de raming van 48 tot 101 miljard kubieke meter.

De studie van 1998 heeft gebruik gemaakt van de kennis die is verkregen uit nieuw seismologisch 3D-onderzoek en boringen in de periode 1993–1998. Het resultaat van de studie van 1998 is met name dat de onzekerheidsmarge tussen lage en hoge verwachtingswaarde is ingeperkt. De middenwaarde van 1993 van 130 miljard kubieke meter en die van 1998 van 73 miljard kubieke meter zijn goed vergelijkbaar. Het verschil van 57 miljard kubieke meter wordt, zoals hierboven beschreven, grotendeels verklaard doordat de concessies Zuidwal en Leeuwarden in 1993 wel en in 1998 niet zijn meegenomen en doordat in de periode 1993–1998 exploratie heeft plaats gevonden.

In de NAM-brochure, waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwezen, wordt gesteld dat onder de Waddenzee een hoeveelheid aardgas van naar

schatting 200 miljard kubieke meter wordt verwacht. Het betreft hier het totaal van reeds aangetoonde (en deels ook al geproduceerde) gasvoorraden en verwachte, maar nog niet door boringen aangetoonde, gasreserves.

De raming van 48 tot 101 miljard kubieke meter is de raming waarop het kabinet zijn beleid baseert met betrekking tot het exploratiepotentieel van het Waddengebied. Deze raming is in 1998 opgesteld door het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen van het TNO. De onafhankelijkheid van het TNO is voor het kabinet voldoende waarborg om te kunnen stellen dat de raming objectief is.

In de zo juist genoemde brochure «Proefboringen in de Waddenzee» heeft de NAM een bedrag van 20 miljard gulden genoemd als bijdrage aan het «Nederlands huishoudboekje», wanneer de door de NAM genoemde 200 miljard kubieke meter aardgas wordt gewonnen. Vanzelfsprekend is deze 20 miljard gulden een zeer ruwe indicatie. Zij is afhankelijk van veel factoren. Als gaswinning gepaard zou gaan met bodemdaling waarvoor zandsuppletie nodig zou zijn, dan zullen de kosten hiervoor in mindering komen op de winst en zullen de afdrachten aan de staat bij gevolg ook lager zijn.

4. Toezending adviezen, betrokkenheid bij voorbereiding

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze het advies van de Waddenadviesraad (hierna: War) heeft meegewogen in de nota naar aanleiding van het verslag.

Op 10 februari 1999 heeft de War zijn advies over de wijziging van de ontwerp-Mijnbouwwet vastgesteld. In zijn advies doet de War voorstellen, die op een aantal onderdelen afwijken van het wetsvoorstel. Met de War heb ik op 13 december 1999 overleg gevoerd, waarbij het advies van 10 februari 1999 uitgangspunt is geweest. Als gevolg daarvan heeft nog verder wederzijds schriftelijke uitwisseling van standpunten plaatsgevonden. Hieruit is duidelijk geworden dat de kritiek van de War zich toespitst op de eisen die voortvloeien uit de Habitat- en Vogelrichtlijn. Op dit aspect heeft ook het onderzoek van de heer Tommel naar de rol van het milieu in de ontwerp-Mijnbouwwet (zie inleiding) zich geconcentreerd. De heer Tommel heeft ook met de War overleg gehad en het resultaat van het onderzoek is neergelegd in zijn advies van 27 februari 2001. De War heeft aan het advies van de heer Tommel zijn instemming gegeven. Wat betreft de inhoud van het advies van de heer Tommel verwijs ik u verder naar punt 7.

5. Aansluiting en controle door parlement

De leden van de PvdA-fractie hadden enkele vragen gesteld met betrekking tot het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen (hierna: NITG).

Het NITG is een van de instituten van TNO. Het NITG is in 1997 ontstaan uit het samengaan van de Rijks Geologische Dienst met het Instituut TNO Grondwater en Geo-Energie. In de overeenkomst tussen de staat en TNO van 13 mei 1997, waarbij het samengaan van beide instellingen is vastgelegd, is geregeld dat binnen het NITG een aparte organisatie-eenheid belast is met onder andere het beheer van monsters en gegevens, in het kader van de mijnwetgeving verkregen. De onafhankelijkheid van het NITG wordt gewaarborgd doordat het deel uitmaakt van de TNO-organisatie. De TNO-organisatie is ingesteld bij wet en is onafhankelijk. Het NITG, noch andere onderdelen van de TNO-organisatie, hebben belangen in de opsporing en winning van delfstoffen. Tussen de staat en TNO is

verder afgesproken dat de desbetreffende organisatie-eenheid (de afdeling Diepe Ondergrond Confidentieel) geen werk verricht voor andere opdrachtgevers dan het Ministerie van Economische Zaken. De minister kan toestemming geven van deze afspraak af te wijken. Met betrekking tot de vertrouwelijkheid is in de overeenkomst tussen de staat en TNO geregeld dat het hoofd van de aparte organisatie-eenheid verantwoordelijk is voor de geheimhouding van de verkregen monsters en gegevens. Verder is bepaald dat TNO de verkregen monsters en gegevens strikt geheim zal houden, behoudens voor zover ze op grond van wettelijke voorschriften openbaar gemaakt kunnen worden. De monsters en gegevens die het NITG beheert, zijn afgestaan door maatschappijen die krachtens een vergunning van de Minister van Economische Zaken delfstoffen opsporen of winnen. In de vergunningsvoorschriften is deze verplichting tot het afstaan van gegevens en monsters vastgelegd. In artikel 101 is een regeling opgenomen voor het verstrekken van gegevens aan de minister. Deze regeling komt er, kort gezegd, op neer dat degene die zich bezighoudt met mijnbouwactiviteiten gehouden is de minister bepaalde bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde gegevens en (delfstof- en gesteente) monsters, die bijdragen aan een betere kennis van de ondergrond, te verstrekken. De gegevens zijn feitelijk van aard. Op grond van het tweede lid van artikel 101 kan de Minister van Economische Zaken het beheer van die gegevens aan een door hem te bepalen instelling opdragen. Zoals in de memorie van toelichting bij dit artikel is opgemerkt, zal een belangrijk deel van de gegevens door het NITG worden beheerd.

De gegevens die de meergenoemde Tcbb nodig heeft, worden door de minister ter beschikking gesteld. Indien de Tcbb advies uitbrengt in concrete gevallen van schade (zie ook de tweede nota van wijziging) krijgt de Tcbb ook rechtstreeks van partijen gegevens. Indien het vertrouwelijke gegevens betreft, is artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, alsmede artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarnaast staat het deze commissie vrij zelfstandig tot gegevensverzekering over te gaan. De onafhankelijkheid van de Tcbb volgt uit de bepalingen van 6.2 van het Mijnbouwwetsvoorstel: de commissie beslist zelfstandig over de door haar uit te brengen adviezen.

De leden van de fractie van de PvdA drongen aan op openbaarmaking van vertrouwelijke gegevens, zodra de winning uit een veld gestopt is en op een zo kort mogelijke periode van vertrouwelijkheid. De leden vroegen verder de algemene maatregel van bestuur van tevoren aan de Tweede Kamer toe te zenden.

Het kan voor de vergunninghouder van groot belang zijn om ook nadat de winning uit een bepaald veld is gestopt, deze zelf verworven dan wel gekochte gegevens te gebruiken, bijvoorbeeld voor het aanvragen van vergunningen voor aangrenzende gebieden. De duur van de vertrouwelijkheid van de diverse gegevens zal worden geregeld in de op artikel 101 gebaseerde algemene maatregel van bestuur, welke onderdeel zal uitmaken van het Mijnbouwbesluit. De bepaling van de lengte van de termijn vergt een afweging van de belangen van degene die de gegevens heeft geleverd en het belang van een voortvarende opsporing en winning. Het uitgangspunt is hierbij een zo kort mogelijke periode van vertrouwelijkheid.

De leden van de fractie van de PvdA hadden vragen gesteld ten aanzien van het winningsplan.

Het winningsplan wordt opgesteld en ingediend door de houder van de winningsvergunning. De gegevens in het winningsplan vallen vermoedelijk grotendeels onder de reikwijdte van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Enerzijds moet worden onderkend dat aan winnings-

plannen voor de vergunninghouder ook commerciële aspecten kunnen zitten. Anderzijds is het winningsplan de basis voor de beoordeling of delfstofwinning zal leiden tot optimale winning en of er bodembeweging met schade kan volgen. De opzet van het in te dienen winningsplan zal daarom moeten zijn dat het plan zelf een compleet beeld geeft en openbaar is en dat eventuele vertrouwelijke gegevens in een of meer niet openbare bijlagen worden vermeld.

De genoemde leden veronderstelden dat de winningsplannen ook de basis zullen vormen voor beoordeling van zaken zoals milieu, natuurontwikkeling en ruimtelijke ordening. Dit is maar beperkt het geval. Voor deze drie aspecten gelden in eerste aanleg afzonderlijke wettelijke beoordelingskaders, namelijk de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Verder verwijs ik naar de tweede nota van wijziging (onderdeel D), waarbij een aantal nieuwe artikelen is opgenomen dat de basis vormt voor het winningsplan en naar punt 17 waar het winningsplan nader wordt toegelicht.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat deskundigen, zoals de leden van de Tcbb en onderzoekers van het NITG, gelet op de vertrouwelijkheid van informatie van productiemaatschappijen nooit onafhankelijke informatie zouden kunnen krijgen over de geologische structuur van de ondergrond en gesteente-eigenschappen. Ook zou geen sprake kunnen zijn van optimale onafhankelijkheid.

Ik deel deze opvatting niet. De informatie die vergunninghouders in casu de mijnbouwmaatschappijen aan de Minister van Economische Zaken moeten verstrekken betreft voornamelijk feitelijke gegevens die bij seismologisch onderzoek, het boren of het winnen beschikbaar komen. Daarnaast is het mogelijk dat de Tcbb en het NITG zelf tot gegevensverzekrijging overgaan; in de praktijk is de noodzaak hiervoor beperkt gebleken. Op basis van deze gegevens kunnen Tcbb en NITG nader onderzoek doen. Het is dus niet zo dat Tcbb en NITG voor hun werkzaamheden afhankelijk zijn van studies en interpretaties die door de mijnbouwmaatschappijen worden verricht.

De leden van de fractie van de PvdA stelden ook een aantal vragen over de schaderegeling in geval van bodembeweging, de positie van de burger, de rol van de Tcbb, de onafhankelijkheid van de Tcbb en het instrument van omkering van bewijslast.

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik in eerste instantie naar het Algemeen Overleg van 12 oktober 2000 waar dit onderwerp uitgebreid aan de orde is geweest. Voor de uitwerking zij verder verwezen naar hetgeen hierna bij punt 10 onder «Technische Commissie Bodembeweging» en voor omkering van bewijslast bij punt 27 is opgemerkt. De onafhankelijkheid van de Tcbb volgt uit de artikelen 98 e.v. De commissie heeft een zelfstandige adviestaak en is geen verantwoording verschuldigd.

De leden van de fractie van de PvdA wierpen de vraag op hoe het Staatstoezicht op de Mijnen aan zijn cijfers komt.

De cijfers – en meer in het algemeen de gegevens – die het Staatstoezicht op de Mijnen verkrijgt, worden door ondernemingen verstrekt op basis van bijzondere bepalingen in vergunningen of algemene regelingen, zoals het toekomstige Mijnbouwbesluit. Met betrekking tot gegevens rond bodemdaling is verstrekking van gegevens verplicht gesteld in de regeling omtrent winningsplannen (onderdeel D, artikel 34b)

Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdA of de Mijnraad met geheime gegevens werkt.

Dit is het geval. De gegevens kunnen door de minister bij zijn adviesaanvraag worden overgelegd. De Mijnraad is gehouden geheimhouding te betrachten ten aanzien van hetgeen hem vertrouwelijk ter kennis is gebracht. Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is hierbij van toepassing.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen verder of aanvragen van vergunningen in de Staatscourant gemeld kunnen worden en of over de toepassing en weging van criteria, zoals genoemd in de artikelen 8 tot en met 17, verantwoording moet worden afgelegd.

Aanvragen van opsporings- en winningsvergunningen worden krachtens artikel 16, tweede lid, in de Staatscourant geplaatst en, als het koolwaterstoffen betreft, ook in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Aanvragen worden niet gepubliceerd als het een winningsvergunning betreft die het vervolg is op een aantoning van delfstoffen, die heeft plaatsgevonden met gebruikmaking van een opsporingsvergunning (artikel 16, vierde lid). Publicatie is voorgeschreven in richtlijn 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 productie van koolwaterstoffen (PbEG L 164). Deze richtlijn eist publicatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen om te bevorderen dat de procedure rond vergunningverlening open is. Publicatie van een aanvraag voor een winningsvergunning blijft in overeenstemming met de richtlijn achterwege, als de aanvraag gedaan wordt door degene die de delfstof met een opsporingsvergunning heeft aangetroffen. Toepassing en weging van de criteria van de artikelen 8 tot en met 17 komen tot uitdrukking in de overwegingen in de vergunning, dan wel via een aparte toelichting bij de vergunning. De criteria komen overeen met de criteria die in de huidige wetgeving van toepassing zijn. De criteria geven uitwerking aan het bepaalde in richtlijn 94/22/EG en hebben, voor zover mij bekend, niet tot problemen geleid.

De leden van de VVD-fractie meenden dat het wenselijk is om te komen tot versterking van de rol van het parlement bij wet- en regelgeving op het gebied van de mijnbouw. In het bijzonder werd gewezen op het systeem van afdrachten.

De verdeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel komt praktisch overeen met die in de huidige wetgeving. Het kabinet meent dat deze verdeling van bevoegdheden evenwichtig is. Met betrekking tot het systeem van afdrachten is de betrokkenheid van het parlement vergroot, omdat het systeem van afdrachten in het wetsvoorstel is opgenomen. Dit in tegenstelling tot de huidige praktijk, waarbij dit systeem is vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur en in de vergunningen. De desbetreffende algemene maatregelen van bestuur worden na vaststelling gedurende een periode van vier weken aan de Tweede en Eerste Kamer overgelegd. Op het voorgestelde systeem van afdrachten en de rol van het parlement daarbij wordt nader ingegaan in het hoofdstuk Financieel regiem.

De leden van de VVD-fractie noemden een aantal voorbeelden van algemene maatregelen van bestuur, die zich zouden lenen voor een voorhangprocedure, te weten de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikelen 44, 68, 88, 101 en 117. Als goed recent voorbeeld van parlementaire inspraak verwezen zij naar een op grond van artikel 12 van de

Ten aanzien van de algemene maatregel van bestuur, voor zover gegrond op artikel 44 (het Mijnbouwbesluit) heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag reeds de toezegging gedaan desgewenst met de kamer overleg te voeren over het ontwerp daarvan. In punt 24 wordt nader ingegaan wordt op het Mijnbouwbesluit.

Artikel 68 geeft mij een soortgelijke bevoegdheid ten aanzien van het winstaandeel als de Minister van Financiën heeft ten aanzien van de vennootschapsbelasting. De bevoegdheid om zaken bij algemene maatregel van bestuur uit te werken heeft een uitvoerend karakter. Daarom is, net zoals bij de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 het geval is, niet gekozen voor de optie het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur aan beide kamers voor te leggen.

Artikel 88 geeft de bevoegdheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Deze nadere regels dienen ter uitwerking van hetgeen in hoofdstuk 5 is geregeld. De meeste van deze zaken hebben een uitvoerend karakter. Het laatste onderdeel (artikel 88, onderdeel h) handelt over afdrachten in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en winnen van koolwaterstoffen. De uitwerking hiervan kan algemene aspecten hebben. Om deze reden kan ik mij er in vinden dat voor een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur over dit onderwerp de voorhangprocedure wordt gevolgd. Dit is in de tweede nota van wijziging opgenomen.

Artikel 101 kent de mogelijkheid van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt. De regels zullen worden opgenomen in het Mijnbouwbesluit. Ik wijs verder op hetgeen met betrekking tot het Mijnbouwbesluit hierboven is opgemerkt.

Artikel 117 is een van de artikelen van het overgangsrecht. Het artikel geeft de mogelijkheid om de inpassing van reeds verleende vergunningen onder het nieuwe wettelijke systeem mogelijk te maken. Het artikel is gericht op de goede uitvoering van de nieuwe wet. Gelet op het uitvoeringskarakter meen ik dat de gebruikelijke procedure met betrekking tot algemene maatregelen van bestuur geen aanpassing behoeft.

In het kader van versterking van de rol van het parlement stelden de leden van de VVD-fractie voor om op regelmatige basis met mij te overleggen over het mijnbouwbeleid. Dit zou moeten gebeuren aan de hand van een door mij op te stellen mijnbouwrapport wat eens in de drie jaar zou moeten verschijnen.

Een dergelijke wens is door de Tweede Kamer ook geuit bij de behandeling van de Gaswet in het jaar 2000. Dat heeft geleid tot artikel 58 van de Gaswet waarin is neergelegd dat tweejaarlijks door mij aan de Tweede Kamer gerapporteerd wordt over mijnbouwactiviteiten. De leden van de VVD-fractie vroegen om een Mijnbouwrapport dat bij voorbeeld eens in de drie jaar zou worden uitgebracht en waarin als onderwerpen aan de orde zouden kunnen komen: de voortgang en ontwikkeling van kleine en marginale velden, het depletiebeleid (tail-end productie), bodemdaling, alsmede de gevolgen van de liberalisering van de gasmarkt. De eerste twee onderwerpen en het laatste onderwerp hebben grote samenhang met de onderwerpen die zijn genoemd in de tekst van artikel 58 van de Gaswet. Het desbetreffende artikel 58 is nog niet in werking getreden. Ik ben wel bezig met het opstellen van het Energierapport. Ik verwacht dat dit rapport voorjaar 2002 verschijnt. Dit rapport kan desgewenst met de Tweede Kamer worden besproken. Om in het kader van de Mijnbouwwet daarnaast nog een extra rapportage tot stand te brengen, lijkt mij niet

verstandig. In het Energierapport zal ik aan zoveel mogelijk aan de door de leden van de VVD fractie genoemde onderwerpen aandacht besteden.

De leden van de VVD-fractie wilden de opvatting van de regering vernemen over de stelling dat overeenkomsten die geen rechtstreekse grondslag vinden in de Mijnbouwwet in beginsel niet buiten medeweten van het parlement gesloten zouden mogen worden.

Het is moeilijk op deze stelling een algemeen antwoord te geven. Genoemde leden gaven ook zelf voorbeelden waarin het middel van overeenkomsten goed bruikbaar is, namelijk indien uitvoering wordt gegeven aan door de wetgever geaccordeerd beleid en de overbrugging van een overgangsfase. Het gebruik van overeenkomsten zal terughoudend moeten zijn, zeker als het om zaken gaat die voor de ondernemingen belastend zijn. Zaken die in het belang van beide partijen zijn, zouden bij overeenkomst geregeld kunnen worden; ik denk bijvoorbeeld aan zaken als een milieuconvenant en een meerjarenovereenkomst op het gebied van energiebesparing. Door de genoemde leden werden als voorbeelden waarin het gebruik van overeenkomsten niet gepast is, genoemd: borgtochtovereenkomsten en overeenkomsten, strekkend tot het instellen van zekerheden in verband met het opruimen van mijnbouwinstallaties. Beide categorieën overeenkomsten zullen na inwerkingtreding van de Mijnbouwwet vervallen; zie ook de memorie van toelichting op de artikelen 113 en 125.

De zekerheid voor het opruimen van mijnbouwinstallaties is thans in het wetsvoorstel geregeld, namelijk in artikel 42. Van een regeling voor een borgstelling (waarbij medevergunninghouders zich voor elkaar borg stellen) voor het voldoen aan afdrachten is afgezien, vanwege het systeem van vooruitbetalingen en de mogelijkheid van een zekerheidsstelling door degene die afdrachtplichtig is zijn in hoofdstuk 5 vastgelegd. Ook de leden van de CDA-fractie pleitten voor een versterking van de rol van het parlement. Zij meenden dat een aantal onderwerpen met name op het gebied van milieu (nazorg, bodemdaling) in de wet een regeling moet vinden.

Voor het onderwerp milieu wijs ik op hetgeen is opgemerkt bij punt 13 van deze nota. Met betrekking tot bodemdaling wijs ik op de artikelen 34a tot en met 34f, die bij de tweede nota van wijziging zijn opgenomen. Artikel 34a verplicht tot het opstellen van een winningsplan, voorafgaande aan de winning. In het winningsplan moet op grond van artikel 34b ook worden vermeld welke de te verwachten bodemdaling is die het gevolg van de winning zal zijn.

De genoemde leden meenden voorts dat een aantal onderwerpen zich leent voor regeling op lager niveau met gebruikmaking van de zogeheten voorhangprocedure. Het gaat daarbij om een drietal besluiten. Op het Mijnbouwbesluit en daarin opgenomen het besluit op grond van artikel 101 van de Mijnbouwwet is hierboven reeds ingegaan. Het systeem van financiële voorwaarden is geregeld in hoofdstuk 5 van de wet. Hierop wordt in het hoofdstuk «Financieel regiem» verder ingegaan.

6. Stabiel mijnbouwklimaat, rechtszekerheid

De leden van de fractie van de PvdA hadden vragen gesteld ten aanzien van de verbondenheid van Shell en NAM en de berichtgeving over ontslagen bij NAM.

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) heeft twee aandeelhouders, te weten Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC (voorheen: Esso Holding Company Holland Inc). De relatie tussen Shell en de NAM is dat Shell Nederland als 50%-aandeel-

houder participeert in en bestuurder is van de NAM. De NAM is geen structuurvennootschap. De ontslagen waarnaar genoemde leden verwezen zijn geen ontslagen in de gebruikelijke betekenis van het woord, maar betreffen een reductie in arbeidsplaatsen binnen de NAM-organisatie die samenhangt met een rationalisatie en verbetering van de efficiëntie binnen het bedrijf. Deze reductie in arbeidsplaatsen gaat niet gepaard met gedwongen ontslagen. De rationalisatie en verbetering van de efficiëntie betekenen niet dat kennis ten aanzien van opsporing en winning van delfstoffen verloren is gegaan. Wel kunnen ze ertoe leiden dat bepaalde activiteiten op een andere wijze binnen de organisatie worden uitgevoerd of worden uitbesteed.

Verder stelden de genoemde leden de vraag of de eventuele invoering van het systeem van ring-fencing wordt beïnvloed doordat afdrachten nu in de wet worden geregeld en niet meer bij overeenkomst.

Op het systeem van afdrachten en de mogelijkheid en wenselijkheid van ring-fencing wordt in punt 32 van deze nota ingegaan.

Voor de vragen van de leden van de SP-fractie waarom is gekozen voor een nul-min in plaats van een nul-plus benadering en of bij deze afweging ook rekening is gehouden met de gevolgen van de invoering van de Ecotax verwijs ik naar mijn antwoord op punt 31.

7. Integrale mijnbouwwetgeving, samenhang met andere wetgeving

De leden van de fracties stelden vragen over de samenhang van de Mijnbouwwet met de algemene natuur- en milieuwetgeving. Zo meenden de leden van de PvdA-fractie dat het wetsvoorstel onnodig ingewikkeld is, omdat daarin wordt afgezien van een integratie van natuur- en milieuwetgeving en mijnbouwwetgeving. Deze leden vroegen of het niet wenselijk is om de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet en de (mijnbouw)milieuvergunning ook te incorporeren in de opsporingsvergunning teneinde onnodige kosten en procedures te voorkomen. De leden verzochten de mogelijkheden te overwegen om in de vergunning voor seismologisch onderzoek en in de opsporingsvergunning- en eventueel de winningsvergunning een natuurbeschermings- en milieutoets op te nemen. Zij meenden dat daarmee voorkomen wordt dat eerst onnodige kosten voor onderzoek worden gemaakt, waarna om redenen van natuurbescherming of milieu alsnog niet gewonnen kan worden. De leden van de SP-fractie meenden dat het afgeven of verlengen van een vergunning op grond van de Mijnbouwwet altijd dient te volgen op een toets aan andere wetgeving met betrekking tot natuur en milieu. Zij veronderstelden dat anders altijd een sterke druk zal ontstaan om bij de toetsing aan overige regelgeving een flexibele opstelling te betrachten. Zij vroegen of er belemmeringen waren om deze volgorde aan te houden.

Advies Tommel

Met de leden van genoemde fracties ben ik van mening dat de bescherming van het natuur- en het milieubelang bij mijnbouwactiviteiten sluitend en helder geregeld moet zijn. De opmerkingen van de verschillende fracties zijn voor mij aanleiding geweest om het systeem van de Mijnbouwwet, wat betreft de bescherming van milieu- en natuurbelangen, te evalueren. Gezien de betrokkenheid van mede-overheden, milieu-organisaties en mijnondernemingen bij dit onderwerp, heb ik dr. D.K.J. Tommel gevraagd met de direct betrokken organisaties in overleg te treden om te bekijken of het stelsel zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, de vereiste bescherming van natuur en milieu geeft, dan wel

aanpassing behoeft. De heer Tommel heeft in de periode december 2000 tot en met februari 2001 overleg gevoerd met de Waddenvereniging, de Waddenadviesraad, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Natuurmonumenten, de Stichting De Noordzee, het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nogepe. De heer Tommel heeft zijn bevindingen in een advies van 27 februari 2001 neergelegd, dat ter kennisneming als bijlage bij deze nota is gevoegd.

Kern van het advies is dat de geraadpleegde partijen zich kunnen vinden in het voor de mijnbouw gekozen stelsel voor bescherming van natuur en milieu, waarin zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande milieu- en natuurwetgeving (Wet milieubeheer en Natuurbeschermingswet). Uit het advies blijkt echter dat een tekortkoming van de bescherming van de natuur wordt gesignaleerd waar het gaat om gebieden die bescherming behoeven onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit probleem raakt niet alleen mijnbouwactiviteiten, maar ook andere activiteiten. Omdat het niet een specifiek mijnbouwprobleem is, moet de oplossing gevonden worden in het algemene kader van de Natuurbeschermingswet. De heer Tommel heeft geconstateerd dat deze opvatting bij alle geraadpleegde partijen bestaat en dat een wijziging van de Natuurbeschermingswet op korte termijn gerealiseerd moet worden. Ook stelt hij vast dat bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hard gewerkt wordt aan aanpassing van de Natuurbeschermingswet en dat het daarom voor de hand ligt in de Mijnbouwwet geen aparte voorziening op te nemen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 zal naar verwachting voor het eind van het parlementaire jaar worden ingediend. Gezien het bovenstaande kies ik er voor geen aparte regeling in de Mijnbouwwet in samenhang met beide richtlijnen op te nemen. Op de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet en de relatie van de Mijnbouwwet tot de Natuurbeschermingswet wordt hieronder nog uitgebreid ingegaan.

In het overleg dat de heer Tommel met genoemde instanties heeft gevoerd, zijn geen punten naar voren gekomen die aanleiding geven tot aanpassing van het wetsvoorstel. Het in het wetsvoorstel voorgestelde systeem in samenhang met andere wetgeving op het gebied van bescherming van natuur en milieu wordt door alle partijen als adequaat beschouwd.

In zijn advies beveelt de heer Tommel aan het in het Mijnbouwwetsvoorstel opgenomen vergunningstelsel ongewijzigd te laten, maar (veel) duidelijker dan thans het geval is, te beschrijven welke rechten wel en welke niet zijn verbonden aan de in het kader van de Mijnbouwwet te verlenen vergunningen. Ook raadt hij aan volstrekt eenduidig vast te leggen dat de besluitvormingsprocedures met betrekking tot de verlening van mijnbouwvergunningen en milieuvergunningen geheel los staan van elkaar en dat aan het bezit van een mijnbouwvergunning geen verwachtingen – laat staan rechten – mogen worden ontleend ten aanzien van het verkrijgen van een milieuvergunning.

Ik onderschrijf de stellingname van de heer Tommel, dat de mijnbouwvergunning (dwz. de opsporings- of winningsvergunning) losstaat van de milieuvergunning (waaronder begrepen de mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 35 van het wetsvoorstel en de vergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer). Het bezit van een opsporings- of winningsvergunning geeft de vergunninghouder geen recht of enig andere vorm van aanspraak op een (mijnbouw)milieuvergunning. Ieder van de genoemde vergunningen heeft zijn eigen zelfstandig afwegingskader. Hieronder ga ik bij de paragraaf onder aanduiding *Het vergunningenstelsel voor mijnbouwactiviteiten* nader op deze kwestie in.

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel en de beantwoording van het verslag van de Tweede Kamer is uitgegaan van een volledige implementatie van richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake behoud van de vogelstand (hierna: de Vogelrichtlijn) en richtlijn (EEG) nr.92/43 van de Raad de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn) in en op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor de bescherming van natuurgebieden op grond van bovengenoemde richtlijnen zijn nog nadere voorzieningen noodzakelijk. Zo heeft onduidelijkheid over de thans geldende beschermingsregiems geleid tot gerechtelijke procedures. Daarnaast heeft de Europese Commissie bij brief van 24 oktober 2000 de Nederlandse regering in gebreke gesteld vanwege het onvoldoende in Nederlands recht omzetten van het beschermingsregiem van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De gesignaleerde tekortkomingen worden, zoals hiervoor reeds gemeld, door middel van wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 opgelost.

Op grond van artikel 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 3, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is Nederland gehouden daarvoor op grond van ecologische gegevens in aanmerking komende gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen. Hieraan wordt in de Natuurbeschermingswet 1998 uitvoering gegeven door ingevolge artikel 27 (reeds in werking getreden) van die wet gebieden aan te wijzen. Inmiddels zijn 79 gebieden aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn. Er zijn nog geen speciale beschermingszones in de zin van de Habitatrichtlijn aangewezen. Wel zijn 76 gebieden als speciale beschermingszone in de zin van de Habitatrichtlijn bij de Europese Commissie aangemeld. Indien deze gebieden door de Europese Commissie tot gebieden van communautair belang worden verklaard, worden deze gebieden eveneens op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen als speciale beschermingszone.

De rechtsgevolgen die de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone heeft, zijn geregeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Ingevolge het derde en vierde lid van artikel 6 zijn Lid-Statens gehouden bij plannen en projecten die, gezien de instandhoudingsdoelstelling, significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone een nauwgezet afwegingskader in acht te nemen. Het beschermingsregiem van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998. Bij de vergunningverlening op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet (beschermde natuurmonumenten) dient het afwegingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn doorlopen te worden. Voor de niet als beschermd natuurmonument aangewezen gebieden geldt thans dat via de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zoals bestemmingsplannen) de instandhouding wordt geregeld.

De Europese Commissie heeft bij de ingebrekestelling aangegeven deze wijze van implementatie niet toereikend te vinden (brief EC van 24 oktober 2000, kenmerk SG (2000) D/2000/2059 107813). Daarom zal de Natuurbeschermingswet 1998 gewijzigd worden in die voege dat daarin het afwegingskader van de Habitatrichtlijn voor alle speciale beschermingszones alsnog expliciet zal worden opgenomen. Voor de mijnbouw zal het uitvoeren van de habitattoets in het kader van de beslissing op de aanvraag van de milieuvergunning of de mijnbouwmilieuvergunning verplicht worden voorgeschreven in de thans in voorbereiding zijnde aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998.

Bij het ontwerpen van de Mijnbouwwet is ervan uitgegaan – dit geheel in lijn met de sinds langere tijd gehuldigde opvatting (zo ook door het huidige kabinet) om bijzondere onderwerpen, ook bekend als *facetten*, zoals volksgezondheid, fiscale maatregelen en milieu onder een regeling (een *facetwet*) te brengen – zoveel mogelijk aan te sluiten bij de facetregelgeving met betrekking tot natuurbescherming en tot milieuwetgeving. De Mijnbouwwet, een sectorwet, heeft een aanvullende rol: alleen wanneer andere wetgeving toepassing mist, worden bij of krachtens de Mijnbouwwet regels gesteld. Zeer recentelijk is in overeenstemming met de hiervoor staande opvatting richtlijn 98/83/EG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330) in de Waterleidingwet (Stb. 2000, 295) geïmplementeerd. Dus ook regels van die richtlijn over distributie van water dat als leidingwater ter beschikking wordt gesteld op mijnbouwinstallaties zijn in de Waterleidingwet, juist omdat deze wet een *facetwet* is, geïmplementeerd, *niet* in de Mijnwet van 1903 of de Mijnwet continentaal plat. Ook zijn regels van die richtlijn over drinkwaterinstallaties inzake woningen in de Waterleidingwet neergelegd, hoewel deze regels direct onderdelen van de Woningwet betreffen. Met het gebruik van facet- en sectorwetgeving wordt het inzicht in en de eenvoud van regelgevingscomplexen bevorderd en daardoor ook de hanteerbaarheid ervan. Zou op het verzoek van de leden van diverse fracties om het milieuaspect volledig in de Mijnbouwwet onder te brengen worden ingegaan, dan zou hiermee in strijd met de hiervoor staande opvatting worden gehandeld. Maar ook, en naar mijn mening weegt dit zwaarder, zou in dat geval een *Mijnbouwwetboek* tot stand gebracht moeten worden, omdat dan vanuit het oogpunt van consistentie niet alleen onderwerpen over milieu in de Mijnbouwwet zouden moeten worden geïncorporeerd maar ook andere, zoals de eerdergenoemde drinkwaterrichtlijn of arbeidsomstandigheden. Ik ben dan ook van oordeel dat de huidige opzet van de ontwerp-Mijnbouwwet de voorkeur verdient.

De ontwerp-Mijnbouwwet kent een tweeledige structuur van instrumenten: opsporing- en winningvergunningen die een exclusief recht op opsporen en winnen van delfstoffen in een bepaald gebied bevatten, en de vergunningen die nodig zijn om feitelijk mijnbouwactiviteiten uit te voeren, zoals de milieuvergunning.

Opsporings- en winningsvergunningen hebben als doel marktordening en waarborging van doelmatige en voortvarende winning van delfstoffen uit de diepe ondergrond. Bij het verlenen van een opsporingsvergunning is nog niet met zekerheid te stellen waar de eventueel winbare voorkomens in het vergunningsgebied zich bevinden. Gezien de hoge investeringen die nodig zijn voor opsporing en winning van delfstoffen heeft de vergunninghouder er belang bij een exclusieve vergunning te vragen voor het gebied waar hij winbare voorkomens hoopt aan te treffen. Hiermee verwerft hij immers de garantie dat in datzelfde gebied anderen geen mijnbouwactiviteiten kunnen verrichten.

Het kan inderdaad voorkomen dat aan een mijnonderneming alle benodigde vergunningen worden verleend voor opsporingsonderzoek en dat vervolgens een winningsvergunning op grond van de Mijnbouwwet wordt verleend, maar de milieuvergunning wordt geweigerd. Het feit dat de mijnonderneming in die situatie vergeefs opsporingskosten heeft gemaakt, ligt echter niet aan de opzet van het wetsvoorstel, maar aan de praktische onmogelijkheid om aan het begin van het opsporingstraject een beoordeling te maken van de specifieke milieu-eisen bij het verrichten van de uiteindelijke winningsactiviteit op een concrete locatie. Volledige incorporatie van de (mijnbouw)milieuvergunning en de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in de opsporingsvergunning

is dan ook, nog los van de wenselijkheid daarvan, niet mogelijk. De aard van de opsporing- en winningvergunning als marktordeninginstrument leent zich niet voor een dergelijke incorporatie, zoals hierboven toegelicht. Gedeeltelijke incorporatie van de (mijnbouw)milieuvergunning en de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in de opsporingsvergunning, zoals de leden van de PvdA-fractie opperden, is met het oog op transparante en eenvoudige regelgeving mijns inziens ongewenst. Met een dergelijke constructie zullen milieu- en natuurbelangen op verschillende plaatsen in het gehele traject van vergunningverlening, doch nergens volledig, een rol spelen.

Zoals hierboven uiteengezet, is een koppeling van de opsporing- vergunning en mijnbouwmilieuvergunning ook niet nodig, omdat het twee van elkaar gescheiden trajecten betreft met hun eigen afwegingskaders.

Ook is het is niet mogelijk om – zoals de leden van de SP-fractie voorstelden – de volgorde van de te verlenen vergunningen om te keren. Zoals hierboven toegelicht, gaat de beslissing over een opsporings- of winningsvergunning altijd in tijd vooraf aan de beslissing over verlening van de natuur- of milieuvergunning. Ik benadruk echter nogmaals dat door verlening van een opsporings- of winningsvergunning niet vooruitgelopen wordt op besluitvorming ten aanzien van de benodigde natuur- of milieuvergunningen voor een opsporings- of winningsactiviteit op een concrete locatie. Juist doordat in het wetsvoorstel de natuur- en de milieutoets volledig achterwege blijven bij de beslissing om een opsporings- of winningsvergunning te verlenen, kan van een dergelijke druk geen sprake zijn. In dat opzicht schept een systeem waarin de natuur- en milieutoets zowel bij de beslissing over de opsporings- of winningsvergunning plaatsvindt, als bij de beslissing over natuur- of milieuvergunning meer onduidelijkheid. Juist dan zou de opvatting kunnen ontstaan dat de verlening van de opsporings- of winningsvergunning (concessie) ook aanspraak op verlening van de benodigde milieuvergunning of vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet geeft: het natuur- en milieubelang is immers al eens gewogen.

Ik verwijs in dit verband naar de in de nota naar aanleiding van het verslag geciteerde passage van de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden, 17 juli 1998 (AB 1998, nr. 405), waarin wordt bevestigd dat de verlening van een mijnrechtelijke vergunning onverlet laat dat daarnaast andere vergunningen vereist kunnen zijn en dat deze vergunningen geweigerd kunnen worden. Daarbij merk ik op dat een conclusie van de heer Tommel in zijn advies naar aanleiding van zijn onderzoek is, dat de verleners van de relevante vergunningen zich niet laten beïnvloeden door het feit dat de aanvrager reeds over een of meer vergunningen krachtens andere wetgeving beschikt, en dat de mijnbouwondernemingen het risico aanvaarden dat een dergelijke vergunning wordt geweigerd.

Het milieuregim voor opsporing en winning van diepe delfstoffen

De houder van een opsporings- of winningsvergunning zal, voordat hij een boring kan verrichten, voor iedere boring op een concrete locatie op grond van artikel 35 van de Mijnbouwwet een vergunning ((mijnbouw)milieuvergunning)) moeten aanvragen; voor winning op een locatie op het Nederlands territorium is een vergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer (milieuvergunning) vereist; voor winning op een concrete locatie op het continentaal plat is op grond van artikel 35 van de Mijnbouwwet een vergunning (mijnbouwmilieuvergunning) vereist. De Minister van Economische Zaken is bevoegd gezag voor verlening van de mijnbouwmilieuvergunningen en de milieuvergunningen voor mijnbouwwerken. Aan de (mijnbouw)milieuvergunning worden milieuvoorschriften

verbonden die gelden voor die specifieke locatie. Bij en krachtens het Mijnbouwbesluit kunnen verder mijnbouwspecifieke milieuregels worden gesteld. Voor een uiteenzetting over de inhoud van het Mijnbouwbesluit verwijs ik naar punt 24 van deze nota.

Indien een geplande boorlocatie zich bevindt in gevoelig gebied zoals bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zal voor het betreffende mijnbouwwerk een milieu-effectrapport opgesteld moeten worden. Voor mijnbouwwerken ten behoeve van winning van aardgas van meer dan 500 000 m³ of voor winning van aardolie van meer dan 500 ton per dag, moet ook een MER opgesteld worden. In de praktijk vallen alle winningsactiviteiten op een concrete locatie onder de mer-plicht. Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is dan van toepassing.

Bevindt het geplande mijnbouwwerk zich in – of heeft deze mogelijk significante gevolgen voor – een als speciale beschermingszone in de zin van de Vogel- of Habitatrichtlijn aangewezen gebied, dan dient in het kader van de beslissing op de aanvraag van de (mijnbouw)milieuvergunning een afweging als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn plaats te vinden. Dit betekent dat door de Minister van Economische Zaken als bevoegd gezag voor verlening van de (mijnbouw)milieuvergunning een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied, zoals deze zijn geformuleerd in de aanwijzing op grond van artikel 27 Natuurbeschermingswet 1998. De (mijnbouw)milieuvergunning mag slechts worden verleend als, gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, de zekerheid is verkregen dat het mijnbouwwerk de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Hiervan mag – net als bij andere mogelijk schadelijke plannen en projecten – slechts worden afgeweken om dwingende redenen van groot openbaar belang. Daarbij zal telkens moeten worden afgewogen in hoeverre de met de potentieel schadelijke activiteit gediende belangen opwegen tegen de belangen, die met de status van speciale beschermingszone in de zin van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn worden beschermd.

Indien het geplande mijnbouwwerk zich bevindt in – of significante gevolgen kan hebben voor – een beschermd natuurmonument als bedoeld in hoofdstuk III van de Natuurbeschermingswet 1998, dan geldt krachtens artikelen 8.39a en 8.39b van de Wet milieubeheer (indien het een winningslocatie betreft) of krachtens artikel 35 van de Mijnbouwwet (indien het een boorlocatie betreft) dat de (mijnbouw)milieuvergunning niet mag worden verleend, tenzij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een verklaring van geen bezwaar heeft gegeven. Bij de verklaring van geen bezwaar kan worden bepaald dat de (mijnbouw)milieuvergunning alleen onder beperkingen wordt verleend en dat er voorschriften ter bescherming van de belangen van natuur en landschap aan worden verbonden. Weigering van de verklaring van geen bezwaar leidt tot weigering van de (mijnbouw)milieuvergunning.

Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet zal worden geïncorporeerd in de (mijnbouw)milieuvergunning. In dit verband vroegen zij hoe dit zich verhoudt met het feit dat gedeputeerde staten in principe bevoegd gezag zijn. Deze leden wilden weten wat de stand van zaken is met de algemene maatregel van bestuur die de bevoegdheid op het niveau van de centrale overheid zou leggen.

Bij de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 zal het nieuwe artikel 8.39b van de Wet milieubeheer van kracht worden. Dit artikel voorziet in incorporatie van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in de milieuvergunning. Het Mijnbouw-wetsvoorstel voorziet in analoge toepassing van artikel 8.39b met betrekking tot de mijnbouwmilieuvergunning (artikel 35, negende lid, zoals gewijzigd bij nota van wijziging van 21 juni 1999, onderdeel G, Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 8).

Op grond van de huidige Natuurbeschermingswet is de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het bevoegd gezag voor de verlening van vergunningen. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zal het bevoegd gezag in beginsel gedeputeerde staten zijn. Voor mijnbouwactiviteiten geldt dat er nationale belangen aan de orde zijn, die een centrale afweging vergen. Om die reden blijft het bevoegd gezag voor de verlening van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, dan wel de verklaring van geen bezwaar bij de (mijnbouw)milieuvergunning, voor mijnbouwactiviteiten de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de invulling van de mer-plicht op het continentaal plat en vroegen zij in welke mate deze verschilt van de mer-plicht op het territoire. Deze leden vroegen of het juist is dat de mer-plicht op het continentaal plat niet meer in de Mijnbouwwet zelf zal worden verwerkt.

De plicht tot het opstellen van een milieu-effectrapport voor mijnbouwinstallaties op het continentaal plat volgt uit artikel 35, achtste lid, van het wetsvoorstel. Hierin wordt hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer van toepassing verklaard op het oprichten of in stand houden van mijnbouwwerken op het continentaal plat. Ingevolge het op hoofdstuk 7 gebaseerde Besluit m.e.r. 1994 (ter uitvoering van de EG-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten) geldt een mer-plicht voor mijnbouwwerken waarmee meer dan 500 ton aardolie of 500 000 m³ aardgas per dag wordt gewonnen.

In hoofdstuk 7 worden ook de procedurevoorschriften voor het opstellen van een milieu-effectrapport neergelegd en wordt voorgeschreven wat het milieu-effectrapport ten minste moet bevatten. Voor winning op het continentaal plat geldt dezelfde procedure als voor alle andere mer-plichtige activiteiten. Ook voor het continentaal plat brengt dus de Commissie voor de milieu-effectrapportage aan het bevoegd gezag advies uit ten aanzien van de richtlijnen voor het milieu-effectrapport. Het bevoegd gezag stelt die richtlijnen vervolgens vast, waarna de aanvrager van de vergunning het MER opstelt aan de hand van die richtlijnen. De Commissie voor de milieu-effectrapportage brengt daarna een toetsingsadvies uit over de volledigheid en de kwaliteit van het milieu-effectrapport.

De leden van de SP-fractie pleitten verder voor wettelijke verankering van de behartiging van de regionale belangen bij het afgeven van winningsvergunningen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar punt 15 van deze nota, waar dezelfde vraag aan de orde is

9. Opslag, algemeen

De vragen van de leden van de fractie van de PvdA over de aard en omvang van de afdrachten met betrekking tot opslag worden beantwoord in punt 37 dat gaat over afdrachten voor andere vergunningen en voor opslag.

De leden van de PvdA-fractie stelden enige vragen over de eigendomsverhoudingen wat betreft gasopslag, mede in verband met de liberalisatie en of daarbij onderscheid gemaakt kan worden naar de verschillende doeleinden van gasopslag. Ten slotte werd gevraagd naar de situatie in Duitsland en Engeland tegen de achtergrond dat in Nederland op dezelfde locatie opslag en winning kan plaatsvinden.

Vooraf merk ik op dat naar mijn oordeel de liberalisatie waar deze leden op doelen geen invloed heeft op de eigendomsverhoudingen zoals neergelegd in dit wetsvoorstel. Uit artikel 3, derde lid, van het Mijnbouw-wetsvoorstel volgt dat bij het terughalen van de opgeslagen stoffen de eigendom komt te berusten bij degene die eigenaar was van ten tijde van het in de ondergrond brengen van die stoffen. In geval van gasopslag is dus de maatschappij van wie het gas wordt opgeslagen, ook weer de eigenaar als het gas is teruggewonnen.

Opslag in en winning uit een delfstofvoorkomen kunnen niet tegelijkertijd plaatsvinden. Indien de houder van een winningsvergunning voor aardgas een aardgasveld binnen zijn vergunningsgebied wil gaan gebruiken voor opslag van aardgas, dan zal hij daarvoor een opslagvergunning moeten aanvragen. Ook na verlening van de opslagvergunning blijft het betreffende voorkomen onder de bestaande winningsvergunning vallen. Er is dan echter geen sprake meer van winning uit dat voorkomen.

De Mijnbouwwet maakt geen onderscheid naar de verschillende doeleinden voor gasopslag. De beoordeling van het uiteindelijke doel waarvoor gas wordt opgeslagen valt buiten de reikwijdte van de Mijnbouwwet. In de Gaswet is de toegang tot een gasopslag geregeld in artikel 18. In de toelichting op dat artikel wordt het volgende gezegd over de doeleinden van gasopslag: «De bestaande gasopslaginstallaties spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de voorzienings- en leveringszekerheid voor kleinverbruikers. Dat deel van de capaciteit van gasopslaginstallaties dat noodzakelijk is voor het waarborgen van de voorzienings- en leveringszekerheid voor kleinverbruikers moet worden aangemerkt als gasopslag voor productieactiviteiten. De regels inzake toegang tot en gebruik van gasopslaginstallaties, zoals neergelegd in de artikelen 4 tot en met 7 van de Gaswet, zijn dan ook alleen van toepassing op dat deel van de beschikbare capaciteit van gasopslaginstallaties dat kan worden gebruikt voor handelsdoeleinden. Teneinde een effectieve toegang van derden tot de beschikbare capaciteit van gasopslaginstallaties (handelsfunctie) te waarborgen zal in geval van gebrek aan capaciteit van de beschikbare capaciteit over alle aanvragers naar evenredigheid worden verdeeld. Hiervoor zullen door het bestuursorgaan belast met de uitvoering van werkzaamheden en toezicht op toegang tot gasnetten en gasopslagfaciliteiten richtlijnen worden vastgesteld.» De situatie in Duitsland en Engeland is met betrekking tot opslag en winning op dezelfde locatie niet goed vergelijkbaar. In Duitsland wordt gas niet opgeslagen in (uitgeproduceerde) gasvelden maar in waterhoudende lagen of in uitgeloopte zoutcavernes. Er worden voor die specifieke activiteit op die bepaalde locatie vergunningen verleend die de beheerder van de opslag in staat stellen om die opslag- en winningsactiviteiten toe te staan. In Engeland zijn enkele gasvelden omgebouwd in gasopslagvelden waarbij, in plaats van een speciale opslagvergunning, een gewijzigd winningsplan gasopslagactiviteiten mogelijk maakt. Het winningsplan is onderworpen aan goedkeuring van het bevoegd gezag om controle te houden op de opslag- en winningsactiviteiten.

Tevens vroegen de leden van de PvdA-fractie wat de stand van zaken is met betrekking tot studies naar opslag van CO₂ in de diepe ondergrond, en wanneer de Tweede Kamer de eerste rapportage kan verwachten.

Er is al een aantal verkennende studies naar opslag van CO₂ uitgevoerd. Met name in de voorbereiding naar de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid I (UK1) – op 8 juni 1999 door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998/99, 26 603, nrs. 1–2) – is uitvoerig geanalyseerd wat het opslagpotentieel van CO₂ in de Nederlandse ondergrond is en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Deze Uitvoeringsnota is op 1 november 1999 besproken met de Tweede Kamer. In de UK1 is als vaste maatregel opgenomen dat er CO₂ geleverd gaat worden aan de glastuinbouw, waarbij voor opvang van seizoenspieken ondergrondse bufferopslag zal plaatsvinden. Op dit moment wordt gewerkt aan een procedure om via een tender marktpartijen bereid te vinden om die ondergrondse buffer voor opslag te realiseren. De studies die op dit moment door de overheid worden opgezet, richten zich vooral op veiligheids- en milieuaspecten. Verwacht wordt dat er aan het eind van 2001 een marktpartij is geselecteerd, die bereid is om de ondergrondse buffer voor opslag te realiseren en te beheren.

Naast de bufferopslag wordt ook nog studie gefaciliteerd naar opslag van CO₂ in steenkoollagen waarbij het daarmee vrijkomende methaangas gewonnen gaat worden. De bedoeling is dat dit methaangas op klimaatneutrale (d.w.z. CO₂-loze) manier omgezet wordt, bijvoorbeeld door het te ontleden in waterstof en CO₂, waarbij het waterstof wordt gebruikt voor primaire energieopwekking en het CO₂ weer in de steenkoollagen wordt geïnjecteerd.

Dit onderzoek wordt door NOVEM gecoördineerd en zal in december 2001 afgerond worden. Dan zal bezien worden of en zo ja op welke termijn er met een praktijkproef gestart kan worden. Het voornemen bestaat om deze activiteiten onderdeel te laten uitmaken van een breed opgezet meerjarenprogramma onder de titel «Schoon Fossiel». Dit zal in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gebeuren. Dit jaar zal de inhoud van dit meerjarenprogramma vastgesteld worden worden waarna vanaf 1 januari 2002 dit programma daadwerkelijk van start gaat.

Met betrekking tot de stand van zaken van studies naar kernafval en andere stoffen in de diepe ondergrond merk ik het volgende op.

De Commissie Opberging Radioactief Afval (CORA) begeleidt een onderzoeksprogramma van 21 projecten dat gericht is op onderzoek naar de mogelijkheden rond het opbergen van radioactief afval. Onlangs is het eindrapport van de CORA aan mij aangeboden. Dat rapport is op 21 februari 2001 ter kennisneming aan de Tweede Kamer gezonden. De Commissie Integraal Landelijk Onderzoek Nucleair Afval (ILONA) is gevraagd om advies uit te brengen over dit rapport. Mede op basis van dit advies zal het kabinet met een standpunt komen. Met beide trajecten kan enige tijd gemoeid zijn. Zodra een kabinetsstandpunt bepaald is, zal de Tweede Kamer daarvan in kennis worden gesteld. Ten slotte merk ik op dat, voor zover bij mij bekend, er geen studies uitgevoerd worden naar opslag van andere stoffen in de diepe ondergrond.

10. Technische commissie bodembeweging

De leden van de fracties van de PvdA, van RPF en GPV stelden een aantal vragen over de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) en haar taken. Met betrekking tot de Tcbb zijn in het afgelopen jaar nogal belangrijke ontwikkelingen geweest. In aanvulling op hetgeen hierover al in het begin van deze nota is opgemerkt, volgt hieronder ter inleiding een korte schets van die ontwikkelingen.

De bodembewegingen, zoals bodemdaling en lichte aardbevingen die optreden als gevolg van delfstofwinning, zorgen voor veel onrust. Ik heb daarom besloten om, vooruitlopend op het in werking treden van deze nieuwe Mijnbouwwet, in maart 1999 een Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in te stellen onder voorzitterschap van oud Staatssecretaris van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Dr. D.K.J. Tommel. Het instellingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 27 januari 2000 (Stcrt. 2000, nr. 19) Omdat er veel onrust in de samenleving heerst (vooral in Noord Nederland) en er veel vragen van de Tweede Kamer zijn gesteld rond de positie van burgers die mogelijk schade hadden ondervonden door bodembewegingen als gevolg van de delfstofwinning, heb ik de Tcbb gevraagd mij te adviseren over de bestaande schadeprocedures. Het advies van de commissie heb ik op 7 juli 2000 aan de Tweede Kamer verzonden bij de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden Witteveen-Hevinga, Atsma, Van Walsum, M. B. Vos, Poppe en Van Dijke over dit onderwerp (aanhangsel Handelingen II 1999–2000, nr. 1533). In die beantwoording is er op gewezen dat de heer Tommel is gevraagd om het advies van de Tcbb nader uit te werken en met de direct betrokken partijen en instanties te overleggen. De heer Tommel heeft zijn advies op 29 september 2000 afgerond. Dit advies heb ik op 6 oktober 2000 aan de Tweede Kamer gezonden (kenmerk E/EP/MA/00 061 640). Blijkens dit advies heeft de heer Tommel met de betrokken provincies, de olie- en gasexploitanten, de zoutwinningsindustrie, de Vereniging van Gedupeerde Eigenaren, de Commissie Deskundigen Grondwaterwet en de Commissie Bodemdaling door aardgaswinning Groningen uitgebreid overleg gevoerd in een constructieve sfeer. De voorstellen van de heer Tommel, zoals verwoord in zijn advies, kunnen in grote mate rekenen op instemming van bovengenoemde partijen. De hoofdlijn van zijn advies is dat er een onafhankelijke beoordelingscommissie moet komen die advies kan geven aan een ieder die een geschil heeft met een delfstofwinner over de afwikkeling van schade die met delfstofwinning en de daarop volgende bodembeweging in verband kan worden gebracht. Naar aanleiding van dat advies heb ik de Tcbb belast met die taak, zodat de Tcbb op dit moment die taak kan uitvoeren. Op 12 oktober 2000 heb ik hierover met de vaste commissie voor Economische Zaken een Algemeen Overleg gevoerd (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XIII, nr. 9). Uit dit overleg bleek dat er brede steun was voor deze taakuitbreiding van de Tcbb. Gezien de wens om niet te wachten tot de nieuwe Mijnbouwwet in werking zal treden, heb ik het instellingsbesluit van de Tcbb in voorgaande zin uitgebreid. Het nieuwe instellingsbesluit en de toelichting heb ik per brief van 11 april 2001 (E/EP/MA/01016534) ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden. Bij de tweede nota van wijziging wordt paragraaf 6.2 van het mijnbouwwetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast.

De leden van de PvdA-fractie vroegen meer specifiek of de commissie onafhankelijk genoeg is en of de commissie niet op grotere afstand van het Ministerie van Economische Zaken geplaatst moet worden.

Ik ben van mening dat met de hierboven genoemde taakuitbreiding en de verankering van de commissie in de Mijnbouwwet bij tweede nota van wijziging voldoende garantie biedt voor haar onafhankelijkheid. Het verder op afstand plaatsen van het Ministerie van Economische Zaken is op zich geen garantie voor onafhankelijkheid. De commissie kan beschikken over alle gegevens die noodzakelijk zijn om tot een goed oordeel te komen over het causale verband tussen aangemelde schade en de winning. De leden van de commissie laten bij hun besluitvorming rond aangemelde probleemgevallen zich behalve door hun eigen deskundigheid, ook leiden door de adviezen die door externe deskundigen worden opgesteld. Een burger of andere rechtzoekende die een advies heeft

gevraagd of de mijnbouwonderneming kan het concept-advies door derden laten toetsen, waarna schriftelijke bedenkingen tegen het concept-advies kunnen worden ingebracht. De commissie kan op grond daarvan zonedig het concept-advies aanpassen.

Er is bij de voorzitter en de leden van de commissie geen sprake van vertegenwoordiging van belangen. De commissie is zelfstandig. De taak en positie van de Tcbb zijn bij de tweede nota van wijziging verankerd in de Mijnbouwwet. De interne werkwijze van de Tcbb wordt door haar zelf bepaald. De commissie heeft daartoe een reglement vastgesteld.

Voor de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de adviestaken van de Tcbb, die ingrijpend gewijzigd zijn met het nieuwe instellingsbesluit, verwijs ik naar de algemene inleiding bij dit onderwerp en naar het nieuwe instellingsbesluit. Ik noem hier nog de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude taakstelling van de commissie.

- Diegene die (zaak)schade heeft geleden kan onder bepaalde voorwaarden advies vragen aan de commissie over de vraag of deze schade het gevolg is van mijnbouwactiviteiten.
- De commissie stelt zelf een onderzoek in.
- De kosten komen niet voor rekening van de aanvrager van het advies
- De commissie legt het advies voorafgaand aan vaststelling voor aan degene die schade heeft en de mijnbouwonderneming.
- De commissie bepaalt ook de hoogte van het schadebedrag.
- Het advies is niet bindend. Beide partijen kunnen alsnog besluiten om een civiele procedure te starten.

De leden van de PvdA-fractie verzochten het kabinet in te gaan op de vergoeding van advies van deskundigen voor burgers die zich willen laten bijstaan door andere deskundigen in juridische procedures.

De nieuwe taak van de Tcbb zoals vastgelegd in het instellingsbesluit strekt er juist toe juridische procedures te voorkomen. Essentieel is dat de Tcbb zich uitspreekt over het verband tussen schade en bodembewegingen op basis van een eenduidig onderzoeksprotocol. Dat protocol is er inmiddels. In 1998 heeft TNO – Bouw een onderzoek uitgevoerd naar het verband tussen schade en trillingen. Bij dat onderzoek is tevens gerapporteerd over de opzet van een onderzoeksprotocol (TNO-rapport 98-CON-RO480, Procedure voor beoordeling schade aan gebouwen door lichte aardbevingen). De Tcbb heeft deze opzet overgenomen en zal deze bij het verlenen van een opdracht voor onderzoek verplicht stellen. De vragen van leden van de PvdA-fractie inzake (financiële) bijstand van burgers in juridische procedures zijn mijns inziens niet meer aan de orde. Het is immers zo dat zowel het eerste onderzoek dat de mijnbouwmaatschappij instelt als het mogelijke tweede onderzoek van de Tcbb niet door de indiener van een claim worden betaald. Er wordt bij het verzoek om advies van de Tcbb (wat dus het tweede onderzoek is) slechts een geringe eigen bijdrage van f 200,- voor burgers gevraagd die ook nog terugbetaald wordt als de indiener van een claim gelijk krijgt. Mocht het wel tot een rechtsgang komen, dan is het aan de individuele burger om zelf te voorzien in deskundige bijstand, waarbij het advies van de Tcbb inhoudelijk ondersteuning kan geven. Gezien het feit dat de commissie is opgezet als een onafhankelijke en technische commissie mag ervan worden uitgegaan dat het advies van de commissie voor de rechter zwaar zal wegen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar inspraak, disciplines en vertegenwoordiging van groeperingen in de samenstelling van de Tcbb, indien de commissie puur een adviesfunctie ten behoeve van burgers zou krijgen.

Ook in de nieuwe taakstelling van de Tcbb blijft het zwaartepunt liggen op het kunnen vaststellen en beoordelen van het causale verband tussen delfstofwinning, bodembewegingen en mogelijke schade. Daarom wordt bij de samenstelling van de Tcbb gekeken naar zo breed mogelijke deskundigheid. Naast deskundigheid is onafhankelijkheid een belangrijke tweede kenmerk van de commissie. Deze twee criteria, namelijk deskundigheid en onafhankelijkheid, zijn bepalend voor het benoemen van voorzitter en leden van de commissie. Als er deskundigheid nodig is en deze is niet vertegenwoordigd in de commissie, dan kan deze door de commissie ingehuurd worden. De door de leden van de PvdA-fractie geponeerde stelling dat er een directe relatie zou zijn met de adviesfunctie aan de burger en derhalve inspraak bij de samenstelling of deelname aan de commissie voor de hand ligt, onderschrijf ik niet.

De door de leden van deze fractie bedoelde beïnvloeding ligt meer voor de hand bij organisaties die belangenbehartiger zijn. Overigens worden er niet alleen adviezen gegeven aan burgers, maar ook aan overheden, bedrijven, enzovoorts.

Wel wil ik de genoemde leden graag tegemoet komen door in de wet vast te leggen dat, zoals hierboven beschreven is, voorzitter en leden van de Tcbb worden benoemd op grond van deskundigheid. Dit is te vinden in de tweede nota van wijziging (onderdeel L).

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of er niet specifieke deskundigheid op het gebied van structurele geologie, gesteentemechanica en kustmorfologie in de commissie aanwezig moet zijn.

Zoals hierboven al is aangegeven is gekozen voor brede deskundigheid. Een aantal van de leden die benoemd zijn in de commissie heeft in eerste aanleg een brede kijk op de ondergrond en de processen die daarin plaatsvinden. Vanuit die brede kennis kunnen zij zich een goed oordeel vormen, ook over meer specifieke vragen, bijvoorbeeld op het gebied van structurele geologie. Als de vragen te specialistisch zouden worden, kan altijd een deskundige worden ingeschakeld bij de beoordeling van de probleemstelling.

De leden van de PvdA-fractie zetten toch nog grote vraagtekens bij de samenstelling van de Tcbb. Zij prefereerden een samenstelling waarbij vertegenwoordigers van gedupeerden, milieuorganisaties, lagere overheden en het Onafhankelijk Geologenplatform vertegenwoordigd zijn.

In de eerste plaats wijs ik er op dat het Onafhankelijk Geologenplatform niet meer bestaat. Het Platform is overigens in 1999 opgeheven. Eén van de leden van het Platform, de heer van de Berg, is benoemd als lid van de Tcbb vanwege zijn (natuurkundige) kennis van, en betrokkenheid bij, het onderwerp.

Wat betreft de samenstelling herhaal ik dat onafhankelijke technische deskundigheid het kenmerk is van de Tcbb. De Tcbb heeft dus niet het karakter van een overlegorgaan. Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de belangen van de diverse betrokken partijen bij het onderwerp goed meegewogen moeten worden. De Tcbb in haar huidige samenstelling heeft de afgelopen twee jaar met bijna alle betrokken (milieu)organisaties, verenigingen en overheden overleg gevoerd. De landelijk opererende Vereniging van gedupeerde Huiseigenaren heeft frequenter overleg met de Tcbb.

De genoemde leden stelden voorts vragen betreffende het al dan niet in behandeling nemen van adviesverzoeken, de betrouwbaarheid van gegevens en openbaarheid van adviezen.

Verzoeker en mijnbouwonderneming worden in de gelegenheid gesteld naar aanleiding van een voorlopig advies van de Tcbb bedenkingen in te dienen. De commissie kan op grond daarvan zonodig het advies aanpassen.

Het advies van de commissie wordt slechts aan de partijen verstrekt. Aangezien de commissie geen bestuursorgaan is in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur, kan haar geen verzoek om openbaarmaking van adviezen op grond van die wet worden gedaan.

Genoemde leden wilden ook weten of de Tcbb over een vast dan wel flexibel budget beschikt en wat de omvang van dat budget is.

Ten aanzien van de financiële ondersteuning van de commissie worden twee begrotingsposten onderscheiden. In de eerste plaats zijn er de operationele kosten zoals inhuur van ondersteuning secretariaat, zaalhuur, vacatiegeld en reiskosten. Hiervoor wordt op basis van het aantal geplande vergaderingen jaarlijks een budget beschikbaar gesteld aan het secretariaat, dat momenteel is ondergebracht bij het Staatstoezicht op de Mijnen. Tekorten of een overschot worden verrekend met het budget voor het nieuwe jaar.

Daarnaast is er het laten uitvoeren van onderzoek of inhuren van deskundigheid door de Tcbb zelf. Voor het uitvoeren van onderzoek heeft de Tcbb geen vast budget. De Tcbb kan zelf onderzoek initiëren ingeval zij kennisleemtes vastgesteld heeft. Nader onderzoek zou die onzekerheid dan weg moeten nemen. Hiervoor is aan de commissie toegezegd dat er middelen beschikbaar worden gesteld om datgene uit te voeren wat zij zelf nodig acht. Als voorbeeld kan genoemd worden het onderzoek naar de oorzaak van schade aan huizen in Friesland dat dit jaar van start zal gaan. Dit onderzoek is voorgesteld door de Tcbb en zal ook door enkele leden van de commissie begeleid worden.

De leden van de PvdA-fractie stelden voor om de Tcbb betrokken te laten zijn bij de opstelling van richtlijnen met betrekking tot het vastleggen van uitgangssituaties en monitoring van bodembeweging, zodat deze beter geregistreerd kunnen worden.

De Tcbb heeft geen taak bij het vastleggen van de uitgangssituatie en de monitoring van bodembewegingen. De houder van een winningsvergunning is op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet verplicht metingen uit te voeren. Het artikel voorziet in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent deze metingen, inclusief het uitgangssituatie in een vergunninggebied (nul-meting). In het Mijnbouwbesluit zullen regels worden gesteld ten aanzien van het verrichten van de metingen. In punt 24 van deze nota wordt ingegaan op de inhoud van het Mijnbouwbesluit.

Het formeel vastleggen van de nulsituatie van woningen is een lastig onderdeel van de procedure. In de eerste plaats zijn de kosten relatief hoog per woning, zeker gezien het gegeven dat de verwachting is dat er geen schade zal zijn aan woningen. In de meeste gevallen zal schade optreden als er trillingen worden opgewekt door de delfstofwinning. In de gebieden waar nu de trillingen voorkomen betreft het velden die al geruime tijd (meer dan tien jaar) gewonnen worden. Als de nul-situatie bij het begin van de winning zou zijn vastgelegd, is het zeer wel mogelijk dat in de tussenliggende periode door andere oorzaken ook schade kan zijn ontstaan. Om bovengenoemde redenen is het naar mijn mening raadzaam om het vastleggen van de bouwkundige staat van een (eigen) woning over te laten aan de eigenaar.

Ten aanzien van vragen van leden van de PvdA-fractie op welke wijze het kabinet toetst of de in het winningsplan opgenomen gegevens over bodemdaling correct zijn wordt verwezen naar de functie van het Staats-

toezicht op de Mijnen. Als toezichthouder voert het een toets uit op de gebruikte modellen en berekeningen. Daarbij kan het gebruik maken van de expertise van het NITG-TNO. Vanaf de start van de winning wordt door het Staatstoezicht op de Mijnen via de uitgevoerde hoogtemetingen nauwkeurig gevolgd of de bodemdaling ook volgens de prognoses verloopt. Voor informatie over de procedurele gang van zaken wordt verder verwezen naar de antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie inzake metingen van bodembeweging in punt 26 van deze nota.

De leden van de fracties van de PvdA, RPF en GPV vroegen wat de relatie is tussen de commissie, de Mijnraad, het SodM en het NITG en of er geen overlap is tussen de Tcbb en de Mijnraad.

Het onderlinge verband is dat deze instellingen alle bij mijnbouw betrokken zijn, maar zij hebben ieder een eigen taak en werken aanvullend, niet overlappend. De Tcbb en de Mijnraad zijn beide instellingen die adviezen geven. De taken zijn verschillend zoals uit de taakomschrijving in respectievelijk artikel 98 en artikel 90 blijkt. Bij de Mijnraad gaat het met name om vergunningverlening en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. De Tcbb adviseert in brede zin over de gevolgen winning van delfstoffen en aardwarmte en opslag (zoals schade door bodembeweging). Het Staatstoezicht op de Mijnen is in eerste instantie toezichthouder (zie artikel 104). Daarnaast kan het Staatstoezicht op de Mijnen adviezen over de praktijk van het opsporen en winnen geven. Het NITG ten slotte is een kenniscentrum inzake de diepe ondergrond en verricht studies over zaken in de diepe ondergrond.

De leden van de PvdA-fractie wierpen de vraag op of de Tcbb ook onderzoek kan verrichten voor de Tweede Kamer.

Deze vraag moet ontkennend beantwoord worden. De Tcbb brengt advies uit aan de Minister van Economische Zaken, of, in individuele schadegevallen, aan degene die schade heeft geleden.

Aan de vraag van de leden van de PvdA-fractie om tot een gedachte-wisseling tussen het kabinet en de Tweede Kamer te komen over deze belangrijke commissie is in de afgelopen periode gehoor gegeven. Ik doel hierbij op het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie van Economische Zaken op 12 oktober 2000.

11. Mijnraad

De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA stelden zich op het standpunt dat de Tweede Kamer advies moet kunnen vragen aan de Mijnraad en vroegen het kabinet het standpunt in de nota naar aanleiding van het verslag te heroverwegen. In samenhang daarmee werd verder gevraagd de taak van de Mijnraad uit te breiden tot advisering over het mijnbouwbeleid.

Zoals deze leden zich realiseerden, zou tegemoetkoming aan dit verzoek betekenen dat de Mijnraad een adviesorgaan wordt in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De Kaderwet dateert van 1997 en is het resultaat van een algehele herziening van het adviesstelsel. Aan de herziening van het adviesstelsel ligt het rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten adviescolleges van de Tweede Kamer (Commissie-De Jong) van 17 februari 1993 ten grondslag (Raad op Maat), dat op zijn beurt werd uitgebracht ter uitwerking van de vraagpunten die door de Commissie-Deetman waren geformuleerd (Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nr. 29). In het rapport werd, ter versterking van het primaat van de politieke

besluitvorming door kabinet en Staten-Generaal, voorgesteld het bestaande adviesstelsel te versoberen en praktisch alle bestaande adviescolleges op te heffen. Daarbij werd aanbevolen per ministerie zoveel mogelijk met één adviescollege te volstaan. De Tweede Kamer heeft de meeste aanbevelingen overgenomen, met dien verstande dat zij vond dat herstructurering vooral diende plaats te vinden op basis van grote beleidsvelden en beleidsclusters. In vervolg hierop is de Algemene Energie Raad (AER) op het gebied van het energiebeleid aangemerkt als adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De taak van de Mijnraad kwam te liggen op de advisering ten aanzien van de beleidsuitvoering. In 1997 heeft dit zijn beslag in een wijziging van de Wet houdende regeling betreffende de Mijnraad gekregen.

De argumenten die destijds hebben gegolden voor het huidige adviesstelsel doen naar mijn mening nog steeds opgeld. De maatschappelijke discussie rond de mijnbouw heeft in de afgelopen jaren veelvuldig plaats gevonden, maar is op zich niet nieuw. Veel discussies hebben plaats gevonden over de afweging van milieu- en natuurbelangen enerzijds en de belangen van delfstofwinning anderzijds. Ik ben van mening dat het instrumentarium dat vandaag de dag voor dergelijke afwegingen beschikbaar is, namelijk de m.e.r.-procedure en de milieuvergunning in samenhang met het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planologische kernbeslissingen, streek- en bestemmingsplannen), goed werkt. Een wijziging van de taak van de Mijnraad is daarvoor dus niet nodig. Een wijziging van het huidige adviesstelsel zou leiden tot de vorming van een nieuw adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en zou een wezenlijke ingreep zijn: de argumenten voor een dergelijke wijziging zijn naar mijn mening niet doorslaggevend. Nu de adviestaak van de Mijnraad gericht is op uitvoeringsaspecten, ligt het niet in de rede dat deze raad gaat fungeren als adviseur van de Tweede Kamer.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, RPF en GPV stelden vragen over de samenstelling van de Mijnraad.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, worden de leden benoemd op grond van hun deskundigheid die nodig is voor de advisering op het terrein van de mijnbouw, alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring op dat terrein. Bij de advisering ligt de nadruk op inbreng van kennis en ervaring en niet op het bijeenbrengen van diverse belangen. De opzet van de Mijnraad is dan ook een andere dan die van de Waddenadviesraad. De leden van de Mijnraad moeten in staat zijn op een onafhankelijke manier hun adviezen te geven. Bij het zoeken naar kandidaat-leden zijn onafhankelijkheid, deskundigheid en ervaring primair daarom van belang. Wat betreft deskundigheid en ervaring gaat het om onderwerpen als milieu, natuur, ruimtelijke ordening, geologie, mijnbouwtechniek, bedrijfsmanagement, (mijn)wetgeving en lokaal en landelijk bestuur. Er is van afgezien om in de wet criteria vast te leggen waaraan de leden van de Mijnraad dienen te voldoen om zodoende flexibiliteit bij het zoeken van geschikte leden te hebben. In de praktijk van de afgelopen decennia is deze flexibiliteit nuttig gebleken. Wel wil ik de genoemde leden graag tegemoet komen, net als ik bij de Tcbb heb gedaan, door in de wet vast te leggen dat, zoals hierboven beschreven is, voorzitter en leden van de Mijnraad worden benoemd op grond van hun deskundigheid die nodig is voor advisering op het terrein van de mijnbouw. Dit is terug te vinden in de tweede nota van wijziging (onderdeel I).

De leden van de fracties van RPF en GPV verzochten om een reactie op het voorstel van de FNV om betrokkenen uit de offshore-industrie in de Mijnraad op te nemen.

Zoals eerder opgemerkt, is het uitgangspunt voor de samenstelling van de Mijnraad om in de Mijnraad deskundigen zitting te doen hebben, maar geen vertegenwoordigers van sectoren. Het voorstel van de FNV past daarmee niet in de gekozen aanpak. Wel wordt getracht binnen de Mijnraad know-how te hebben over de praktijk van olie- en gaswinning (on- en offshore). Kennis die binnen de offshore-industrie beschikbaar is kan daarbij behulpzaam zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de relatie tussen de Mijnraad en de Tcbb.

Een relatie tussen beide adviesorganen is er niet. De taakstelling van de Mijnraad is gericht op het totaal van mijnbouwactiviteiten en is daarmee breder dan die van de Tcbb, die gericht is op bodembeweging ten gevolge van mijnbouwactiviteiten. Voor de praktijk is de taakafbakening duidelijk genoeg.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de kennis over mijnbouwactiviteiten gemonopoliseerd wordt door de betrokken maatschappijen en wellicht ook het Ministerie van Economische Zaken.

Hierover merk ik op dat het hele stelsel van wetgeving en beleid op het gebied van mijnbouw uitgaat van het verrichten van activiteiten door private ondernemingen. Deze maatschappijen nemen het initiatief voor opsporing en winning. Bij het verrichten van activiteiten zijn deze maatschappijen verplicht om gegevens aan de overheid af te staan. Deze gegevens zijn in het algemeen vertrouwelijk van aard, voor zover er commerciële belangen voor de maatschappijen mee gemoeid zijn. Getracht wordt om daar waar naast commerciële belangen ook openbare belangen in het geding zijn tot publicaties te komen, die de kennis in een meer algemene vorm geven. Adviescolleges kunnen echter wel over alle informatie beschikken. Zij zijn tot geheimhouding verplicht, als het vertrouwelijke informatie betreft (artikel 2:5 Awb).

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel past in de visie die het energierapport zal presenteren. In dit verband vroegen zij een eerste reactie op het AER-advies «Overheidsbeleid voor de lange termijn energievoorziening».

Belangrijk onderwerp in het Energierapport is de winning uit het Groningenveld en uit kleine velden. Het beleid, zoals dat sinds aanvang van de jaren zeventig wordt gevoerd en dat bekend staat als het kleine-veldenbeleid is herbevestigd. Voor de totale jaarlijkse winning geldt een jaarlijks gemiddeld productieniveau van 80 miljard kubieke meter per jaar. Het kleine-veldenbeleid heeft voor een deel zijn beslag gekregen in de Gaswet (artikelen 53 tot en met 57). Hierdoor is verzekerd dat Gasunie in Nederland (territoir en continentaal plat) gewonnen gas moet inkopen, indien het gas door een producent wordt aangeboden. Gasunie is hiertoe in staat doordat zij kan beschikken over flexibele winning van het Groningengas. Voor een ander deel krijgt het beleid zijn beslag in de winningsplannen die houders van winningsvergunningen moeten indienen alvorens zij tot winning van gas kunnen overgaan. De winningsplannen zijn een instrument om de doelmatige winning vorm te geven waarbij het depletietempo van velden wordt vastgelegd. Wat betreft een verdere toelichting op de winningsplannen wordt verwezen naar hetgeen daarover in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1998–1999, 26 219, nr. 3), de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1998–1999, 26 219, nr. 7) en in de toelichting bij de tweede nota van wijziging is opgenomen.

12. Eigendom van delfstoffen

Bij de leden van de fractie van de PvdA was enige onduidelijkheid gerezen over de vraag wanneer de eigendom van delfstoffen overgaat op de producent.

Het moment van overgang van eigendom van de delfstoffen onder vigeur van de huidige mijnwetgeving voor het land is anders onder de beoogde Mijnbouwwet. Onder huidig recht gaat de eigendom van de delfstoffen over op de concessiehouder door de verlening van de concessie, terwijl volgens het regiem van de ontwerp-Mijnbouwwet de eigendom van de delfstoffen overgaat op de houder van een winningsvergunning door de winning van de delfstoffen, en dus niet al door verlening van de winningsvergunning. Overigens merk ik op dat het voorgestelde artikel 111, vierde lid, ertoe strekt dat de «oude» concessiehouder door de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet niet wordt benadeeld. Immers de concessiehouder blijft eigenaar van de delfstoffen waarop zijn concessie betrekking had, ook wanneer deze nog niet zijn gewonnen.

Voorts wierpen deze leden de vraag op of er bij overgang van de eigendom van de delfstoffen op de producent sprake is van verkrijging van eigendom «om niet».

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Weliswaar gaat onder de ontwerp-Mijnbouwwet de eigendom van de delfstoffen door de winning over op de houder van de winningsvergunning (of producent), maar dat betekent geenszins dat dit «om niet» zou zijn. Immers, staatsdeelneming en het afdrachtensysteem staan er in de praktijk voor garant dat de opbrengsten niet alleen aan de betrokken mijnbouwonderneming, maar ook aan de staat toevallen.

Tenslotte stelden deze leden de vraag of grondeigenaren in Nederland een «vooraf verzekerde schadeloosstelling» hebben ontvangen bij de ontginning van delfstoffen.

Er wordt bij de beantwoording van deze vraag vanuit gegaan dat bedoeld wordt op artikel 6 van de Mijnwet 1810. Op grond van dat artikel 6 wordt aan de bodemeigenaren van binnen het concessiegebied gelegen grond een uitkering ineens verstrekt van f 12,50 per hectare. Deze uitkering wordt ook verstrekt aan de eigenaren van grond waarin zich geen delfstoffen bevinden. Dit betekent dat de uitkering niet strekt tot schadeloosstelling voor ontnomen eigendom van delfstoffen. Wat wel de bedoeling van dat artikel is, is niet duidelijk. Kortom, zoals in het verleden al het geval was, verkrijgt de grondeigenaar onder de beoogde Mijnbouwwet ook geen «vooraf verzekerde schadeloosstelling».

VERGUNNINGENSTELSEL

13. Milieu als weigerings- en intrekingsgrond

De leden van de PvdA-fractie vroegen om duidelijk op een rij te zetten hoe de generieke natuur- en milieuregelgeving uitpakt voor de mijnbouw. Deze leden gingen ervan uit dat in natuurmonumenten op grond van de Natuurbeschermingswet bepaalde handelingen niet toegestaan zijn. Zij vroegen dit voorbeeld toe te spitsen op de mijnbouw. Ook verzochten zij in te gaan op de mogelijkheid om de Natuurbeschermingswet op dit punt te wijzigen.

Voor een uitwerking van het generieke milieuregime met betrekking tot de mijnbouw verwijs ik naar punt 7 van deze nota. Daarin is uiteengezet hoe eigenstandige toetsing op basis van de Wet milieubeheer en de

Natuurbeschermingswet waarborgt dat de milieu- en natuurbelangen bij de vergunningverlening volledig worden meegewogen. Dat houdt overigens niet in dat de Natuurbeschermingswet of de Vogel- en Habitatrichtlijn op voorhand een activiteit in of bij een beschermd gebied uitsluiten. Er is geen reden om mijnbouwactiviteiten anders te behandelen dan alle andere activiteiten die mogelijk schadelijke gevolgen hebben voor beschermde natuurgebieden. Er is dan ook geen reden de Natuurbeschermingswet op dit punt te wijzigen. Zowel artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 (nu nog artikel 12 van de Natuurbeschermingswet), als artikel 6 van de Habitatrichtlijn bepalen dat een afweging dient plaats te vinden. De afweging kan leiden tot weigering van de verklaring van geen bezwaar c.q. van de vergunning.

De leden van de PvdA-fractie bepleitten opname van het milieubelang als grond voor weigering of intrekking van een opsporings- of winningsvergunning, omdat dit een extra garantie voor bescherming van het milieu zou bieden. Integratie van de diverse vergunningen tot één vergunning op grond van de Mijnbouwwet zou volgens hen recht doen aan de doelstelling van het wetsvoorstel om vereenvoudiging tot stand te brengen. De leden van de PvdA-fractie overwogen bovendien (onder punt 29 van het nader verslag) als weigeringsgrond toe te voegen een toets aan de criteria van de Habitatrichtlijn. De leden van de SP-fractie gaven in de artikelsgewijze toelichting aan dat herhaalde en/of ernstige overtreding van de milieuvergunning moest worden toegevoegd als weigering- en intrekkinggrond voor een vergunning op basis van de Mijnbouwwet. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vroegen om nadere onderbouwing voor het niet opnemen van het milieubelang als weigerings- of intrekkinggrond.

Onder punt 7 van deze nota is toegelicht waarom in het wetsvoorstel wordt afgezien van een milieu- en natuurtoets bij verlening van opsporings- en winningsvergunningen. In het voorgestelde artikel 10 komt een milieutoets dan ook niet voor in de limitatief opgesomde weigeringsgronden. De bescherming van milieu en natuur vindt plaats via de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998. Alleen wanneer de algemene wetgeving toepassing mist, zoals op het continentaal plat, worden in het Mijnbouwwetsvoorstel aanvullende milieuregels gegeven. Dit gebeurt bijvoorbeeld op grond van de voorgestelde artikelen 35, 39 en 40 van het voorstel voor een nieuwe Mijnbouwwet. Bij het verlenen van een milieuvergunning of vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet zijn de concrete activiteit, de locatie en de specifieke milieuomstandigheden bekend en kunnen dus dan pas worden meegewogen. Nogmaals benadruk ik, dat het bezit van een opsporings- of winningsvergunning voor een gebied niet betekent dat rechten zijn ontstaan op het verkrijgen van een milieuvergunning. In verband hiermee verwijs ik naar het advies van de heer Tommel zoals onder punt 7 van deze nota vermeld. Slechts met alle benodigde vergunningen in handen mag met de mijnbouwactiviteiten begonnen worden.

Opname van het milieu- en natuurbelang als specifieke intrekkinggrond bij opsporings- en winningsvergunningen is overbodig. De (mijnbouw)-milieuvergunning kan worden ingetrokken indien niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld (artikel 8.25 juncto 18.12 van de Wet milieubeheer en artikel 35, achtste lid, van de Mijnbouwwet). Zonder de vereiste (mijnbouw)milieuvergunning mogen geen opsporings- of winningsactiviteiten plaatsvinden. Op grond van artikel 22, eerste lid, onderdelen b en e, van de Mijnbouwwet kan vervolgens de opsporings- of winningsvergunning in voorkomende gevallen ingetrokken worden.

De leden van de fracties van de RPF en GPV verzochten om een reactie op het standpunt van de Waddenvereniging dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het Europese recht.

Het standpunt van de Waddenvereniging is gebaseerd op de constatering dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn niet volledig in Nederlands recht zijn omgezet. Naar de mening van de Waddenvereniging kon op basis van het Mijnbouwwetsvoorstel niet gegarandeerd worden dat mijnbouwactiviteiten in voorkomende gevallen getoetst zouden worden aan de criteria van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Zoals aangegeven in punt 7 van deze nota worden met de aankomende wijziging van de Natuurbeschermingswet de door de Europese Commissie vastgestelde tekortkomingen van implementatie opgelost en zullen beide richtlijnen volledig in de Natuurbeschermingswet zijn geïmplementeerd. Dit betekent dat alle plannen en projecten, inclusief die welke mijnbouwactiviteiten betreffen, getoetst zullen worden volgens het in de Natuurbeschermingswet opgenomen toetsingsregiem van de Habitatrichtlijn. Voor een uitgebreide toelichting op de relatie van het wetsvoorstel met de Natuurbeschermingswet en de stand van zaken betreffende de implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn verwijs ik naar punt 7 van deze nota. Overigens merk ik op dat ter voorbereiding van zijn advies over de regeling van het milieu/natuurbelang in de Mijnbouwwet de heer Tommel onder meer heeft gesproken met de Waddenvereniging. Met het advies van de heer Tommel heeft de Waddenvereniging ingestemd.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen om een reactie op het artikel van mr. J. Veltman (Milieu en Recht, nr. 7/8 1999).

In het genoemde artikel betoogt de auteur dat, indien de wetgever een serieuze plaats aan het milieubelang bij mijnbouwactiviteiten wil toekennen, in het Mijnbouwwetsvoorstel het milieubelang als weigeringsgrond opgenomen moet worden. Voor het kabinetstandpunt ten aanzien van de rol van het milieubelang in het Mijnbouwwetsvoorstel verwijs ik allereerst naar punt 7 van deze nota. De heer Veltman wijst er terecht op dat de beleidsuitgangspunten met betrekking tot mijnbouwactiviteiten in bijzondere gebieden worden vastgesteld in de PKB Structuurschema Groene Ruimte, de PKB Waddenzee of andere ruimtelijke ordeningsplannen. Maar anders dan in het onderhavige artikel wordt betoogd is het voor de uitvoering van dat beleid niet noodzakelijk en ook niet goed mogelijk een natuur- of milieutoets in de opsporings- of winningsvergunning op te nemen. Zoals hierboven is aangegeven kan en zal het milieubelang pas een rol spelen wanneer er sprake is van een concrete activiteit. De afweging van het milieubelang vindt daarom plaats in het kader van de beslissing op aanvraag van de milieuvergunning of mijnbouwmilieuvergunning, in voorkomende gevallen in samenhang met de Natuurbeschermingswet.

De leden van de fracties van RPF en GPV veronderstelden dat als wordt gekomen tot een snelle aanpak van de kleine gasvelden de Habitatrichtlijn wellicht beperkingen op kan leggen voor de exploitatie van deze velden, omdat een groot gedeelte van deze velden langs de Noordzeekust ligt. Ze vroegen, indien deze veronderstelling juist is, welke beleidslijn hierbij gekozen wordt.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kunnen beperkingen aan de exploitatie van kleine – en grote – gasvelden opleggen, voor zover op grond van deze richtlijnen speciale beschermingszones in de Noordzee zijn aangewezen. Op grond van de Vogelrichtlijn zijn de kustzone van Zeeland en de kustzone van Noord-Holland (vanaf de kop van Noord-Holland) en van Friesland en Groningen aangewezen als speciale beschermingszone. Alle

mijnbouwactiviteiten die mogelijk significante gevolgen hebben voor deze speciale beschermingszones zullen op grond van de Natuurbeschermingswet getoetst moeten worden aan de criteria van de Habitatrictlijn. De toets zal plaatsvinden in het kader van de beslissing op aanvraag van de (mijnbouw)milieuvergunning. Dit kan tot gevolg hebben dat een opsporings- of winningsactiviteit niet kan plaatsvinden, omdat geen zekerheid is verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Ook vroegen bovengenoemde leden waarom niet gepoogd wordt om de procedure voor de vergunningafgifte voor marginale gasvelden in te korten, zoals in het Verenigd Koninkrijk gebeurt. In dit verband vroegen deze leden om een reactie op de kritiek van de FNV-Bondgenoten, die vreest voor een versnelde afbouw van de Nederlandse offshore industrie met alle mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid.

De versnelde procedure in het Verenigd Koninkrijk geldt slechts het traject na vergunningverlening van de winningsvergunning en betreft voornamelijk een kortere periode voor goedkeuring van het winningsplan voor een delfstofvoorkomen.

De procedure voor vergunningafgifte voor marginale velden in Nederland zal ook onder het regiem van de nieuwe Mijnbouwwet kort zijn. Als het marginale veld in een gebied ligt waarvoor een winningsvergunning is verleend, is een mijnbouwmilieuvergunning voor de daarbij te gebruiken mijnbouwinstallaties nodig om het veld in productie te brengen. Licht het marginale voorkomen in een gebied waarvoor een opsporingsvergunning is verleend dan is eerst nog een winningsvergunning nodig. De winningsvergunning wordt beoordeeld op de criteria van artikel 10 van het Mijnbouwwetsvoorstel. Deze eis gold ook al voor het verkrijgen van de opsporingsvergunning en zal daarom in de regel geen problemen met zich brengen. De praktijk leert dat in gevallen dat de vergunninghouder snel tot winning wil overgaan, een winningsvergunning binnen enkele maanden kan worden verleend (zie ook artikel 17 van de Mijnbouwwet). De houder van een winningsvergunning dient vervolgens voor het betreffende voorkomen een winningsplan op te stellen (zie onderdeel D van de tweede nota van wijziging en daaropbetreffende toelichting). Het winningsplan wordt getoetst aan criteria van planmatig beheer en – voor zover het winning op het land en de kustzone – op de verwachte mate van bodemdaling. De toetsing van het winningsplan kan tegelijkertijd met de beslissing op de aanvraag van de (mijnbouw)milieuvergunning verlopen en levert dan geen onnodige vertraging op.

Ik zie geen mogelijkheid de vergunningverlening voor marginale velden verder in te korten. Wat betreft de werkgelegenheid, merk ik op dat in mei 2000 maatregelen zijn genomen ter verbetering van het mijnbouw klimaat (Kamerstukken II 1999–2000, 26 219, nr. 11). Deze maatregelen zullen leiden tot een grotere bedrijvigheid op het Nederlands continentaal plat, waarvan ook de werkgelegenheid zal profiteren (zie ook Inleiding en Financieel regiem).

14. Natuur- en milieuvoorschriften in opsporings- en winningsvergunningen

De leden van de fractie van D66 vroegen waar in de Mijnbouwwet het productieniveau ter sprake komt en op welk beleid het productieniveau van 80 miljard kubieke meter is gebaseerd.

Zoals op eerdere plaatsen al is aangegeven, moeten houders van winningsvergunningen voor ieder veld dat zij willen produceren, winningsplannen indienen. In deze winningsplannen moet onder andere het productieniveau worden aangegeven. De verplichting om te winnen

volgens winningsplannen geldt zowel voor bestaande als voor nieuwe velden. Het productieniveau van 80 miljard kubieke meter betreft het gemiddelde niveau van de Nederlandse (territoir en continentaal plat) productie. Dit niveau is vastgelegd in de Derde Energienota (Kamerstukken II 1995–1996, 24 525) en het Energierapport van 1999 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 898). Het niveau is gebaseerd op de op dat moment voorziene productie uit kleine velden van 50 à 55 miljard kubieke meter en productie uit het Groningenveld van 25 à 30 miljard kubieke meter. Het Groningenveld is daarbij overeenkomstig het kleineveldenbeleid ingezet als balansveld. In de Gaswet zijn voorzieningen opgenomen (artikelen 53 tot en met 57) om de balansfunctie vorm te geven. Met betrekking tot de regeling van de winningsplannen verwijs ik naar de tweede nota van wijziging en punt 17.

15. Inspraak en advies bij vergunningen

De leden van de fractie van de PvdA pleitten voor een wettelijke adviesplicht van gedeputeerde staten bij de besluitvorming omtrent een opsporings-, winnings- of opslagvergunning om een algemene afweging van het provinciaal bestuur mogelijk te maken en de betrokkenheid van de burgers beter gestalte te geven. Het advies van de Mijnraad zou daarbij een rol moeten spelen. De leden van de SP-fractie achtten het uit een oogpunt van democratie wenselijk om inspraak toe te kennen aan burgers en lokale en regionale overheden bij de besluitvorming omtrent genoemde vergunningen, onder de kanttekening het deskundigenadvies van de Mijnraad uit het oogpunt van democratische besluitvorming volstrekt onvoldoende te vinden.

Het is slechts dan zinvol om personen en colleges inspraak- of adviesrecht toe te kennen, wanneer bij het te nemen besluit belangen aan de orde zijn die hen betreffen of wanneer zij kennis of informatie hebben die bij de besluitvorming relevant is. Vanuit die optiek zijn in het wetsvoorstel inspraak- en adviesmogelijkheden afgestemd op de aard van de te nemen besluiten en de daarbij behorende belangen.

Bij de beslissing over verlening van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning spelen uitsluitend mijnbouwtechnische en financiële criteria een rol. Zo worden de technische en financiële mogelijkheden van de mijnbouwonderneming beoordeeld, de wijze waarop activiteiten worden verricht (doelmatigheid en voortvarendheid) en efficiëntie bij eerdere vergunningen. Ik verwijs in dit verband naar de artikelen 10 en 28 van het wetsvoorstel. De Mijnraad is op deze gebieden bij uitstek deskundig. Daarom zal deze raad de Minister van Economische Zaken hierbij van advies dienen. Er vindt bij de besluitvorming omtrent deze zogenoemde mijnbouwvergunningen dus geen algemene afweging plaats over de wenselijkheid van mijnbouwactiviteiten uit een oogpunt van milieu of ruimtelijke ordening, zoals de leden van de PvdA-fractie leken te veronderstellen. Adviesrecht voor gedeputeerde staten ligt dan ook niet in de rede. Ook toekenning van een inspraakrecht aan burgers en lokale en regionale overheden ligt niet voor de hand, gelet op het mijnbouwtechnisch karakter van de opsporings-, winnings- en opslagvergunning.

Maar, wanneer de voorgenomen mijnbouwactiviteiten getoetst worden op aspecten van milieu, natuurbescherming en ruimtelijke ordening, zijn de belangen van burgers en medeoverheden wél in het geding. Daarom is er bij de beslissing over verlening van een (mijnbouw)milieuvergunning, een vergunning krachtens artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 en bij een bestemmingsplan wel recht op inspraak en advies. Juist door het feit dat de beoordeling van het aspect milieu in het Mijnbouwwetsvoorstel (sectorale wetgeving) valt onder de reikwijdte van de Wet milieubeheer (facetregelgeving) zijn de hoofdstukken 7 en 8 van toepassing op het oprichten of in stand houden van een mijnbouwwerk op het Nederlands

territoir. Dit heeft tot gevolg dat besluiten over de verlening van een milieuvergunning moeten worden voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, als neergelegd in paragraaf 3.5.2 tot en met 3.5.5. Van de Awb, waardoor inspraak voor een ieder is verzekerd (artikel 8.6 van de Wet milieubeheer), alsmede dat gedeputeerde staten daarbij als wettelijk adviseur betrokken moeten worden (artikel 8.7 van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 7.3 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). Voor het oprichten of in stand houden van een mijnbouwwerk op het continentaal plat – dergelijke bouwwerken vallen buiten de reikwijdte van de Wet milieubeheer – is bij artikel 35 van het Mijnbouwwetsvoorstel een afzonderlijke regeling getroffen. Zo wordt in het negende lid van artikel 35 (mede) artikel 8.6 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard en dus de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht met als gevolg dat verzekerd is dat een ieder, bijvoorbeeld milieubewegingen en medeoverheden, inspraak heeft. Het expliciet bij wet toekennen van een adviesfunctie aan medeoverheden over mijnbouwwerken op of in het continentaal plat heeft mijns inziens geen, althans weinig toegevoegde waarde. In dit verband wordt er op gewezen dat ook onder de huidige mijnbouwregelgeving geen adviserende taak aan de medeoverheden is toegekend.

In punt 11 van deze nota is al ingegaan op de duur van de periode van advisering door de Mijnraad uit te brengen adviezen alsmede de mate van openbaarheid van die adviezen, waarnaar ik in dit verband korthedshalve verwijs.

De leden van de PvdA-fractie suggereerden dat een wettelijke adviesplicht van gedeputeerde staten bij de besluitvorming omtrent een opsporings- of winningsvergunning een verbetering van de positie van de mogelijk gedupeerde burger zou betekenen.

De leden van de PvdA-fractie leken hier te doelen op de problematiek rond bodembeweging. Invoering van adviesplicht voor gedeputeerde staten bij verlening van een opsporings- of winningsvergunning zou hier echter geen toegevoegde waarde hebben. Bij de besluitvorming over deze vergunningen is het aspect van bodembeweging immers niet aan de orde. De mate van bodembeweging kan in dat stadium namelijk nog niet worden beoordeeld. Beoordeling van bodembeweging komt wel aan de orde bij de besluitvorming omtrent de milieuvergunning, voorzover de bodembeweging gevolgen heeft voor het milieu. Gedeputeerde staten hebben daarbij gelegenheid om advies uit te brengen. In het winningsplan dat de vergunninghouder moet opstellen en ter goedkeuring aan de Minister van Economische Zaken moet overleggen, moet specifiek aandacht worden geschonken aan mogelijke gevolgen voor bodembeweging door mijnbouwactiviteiten en beheersing van deze bodembeweging. Zoals blijkt uit het nieuwe artikel 34a (zie onderdeel D van de tweede nota van wijziging) is op de beslissing omtrent instemming met het winningsplan voor winning op het land en de kustzone de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op die manier wordt bereikt dat een ieder, waaronder burgers die in het vergunningsgebied wonen, inspraakrecht heeft.

16. Veilen van vergunningen

De leden van de PvdA-fractie stelden een aantal vragen over nog aan te vragen vergunningen, over welke en hoeveel gebieden het gaat alsmede over seismologisch onderzoek.

Het aantal gebieden waarvoor vergunningen worden aangevraagd, blijkt beperkt te zijn. Immers, voor de gebieden die voor olie- en gaswinning als kansrijk worden beschouwd, zijn de afgelopen jaren al vergunningen verleend. Van het gebied dat valt onder het continentaal plat is circa 45% in vergunning gegeven en onder het Nederlands territorium 50%. Het gehele resterende gebied is al vele jaren open voor vergunningverlening, maar een groot deel hiervan wordt niet als kansrijk gebied voor olie- en gaswinning beschouwd. Dit neemt niet weg dat zich nog nieuwe mogelijkheden voordoen als gevolg van nieuwe inzichten en doordat de infrastructuur verder ontwikkeld is. Het aantal aanvragen voor nieuwe opsporingsvergunningen fluctueert de laatste jaren. Zo werden in het jaar 2000 vier aanvragen voor een opsporingsvergunning (continentaal plat) en geen aanvragen voor een boorvergunning (territorium) ingediend. Sinds 1996 geldt een systeem, waarbij maatschappijen op ieder moment een aanvraag voor een opsporings-, c.q. een boorvergunning kunnen aanvragen, waarna voor andere maatschappijen de mogelijkheid bestaat om gedurende een beperkte periode een concurrerende aanvraag in te dienen. Van deze mogelijkheid wordt slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Deze omstandigheden zijn bij de herziening van de mijnwetgeving in 1996 als gevolg van de implementatie van de meer genoemde koolwaterstoffenrichtlijn (94/22/EG) reden geweest om het systeem van veilen niet te introduceren. De omstandigheden zijn momenteel vergelijkbaar met die ten tijde van de implementatie van genoemde richtlijn.

Met betrekking tot seismologisch onderzoek kan worden opgemerkt dat de laatste jaren weinig nieuwe onderzoeken zijn uitgevoerd. De voornaamste reden is dat al op een groot deel van het territorium (37%) en het continentaal plat (67%) seismologisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Met verbeterde programmatuur en computerfaciliteiten wordt wel veel werk gedaan aan herinterpretatie van bestaande seismologische onderzoeksgegevens.

Verder stelden de genoemde leden vragen over productiemaatschappijen die hun exploitatieactiviteiten hebben gestaakt.

Het is inderdaad zo dat maatschappijen hun exploitatieactiviteiten hebben gestaakt. De redenen zijn verschillend: deels wegens reorganisatie binnen de bedrijven, deels wegens tegenvallende resultaten. In de meeste gevallen zijn de lopende activiteiten overgedragen aan andere maatschappijen; soms door overdracht van aandelen van de Nederlandse dochteronderneming, wat ertoe leidt dat de activiteiten door dezelfde maatschappij (veelal met een andere naam), maar met een andere moedermaatschappij worden voortgezet. Soms vindt overdracht van vergunningen plaats. Het gevolg hiervan is dat een andere maatschappij de activiteiten voortzet. Het vertrek van maatschappijen heeft in het algemeen niet geleid tot vermindering van activiteiten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting op de mogelijke situatie dat een vergunning voor wetenschappelijk onderzoek door meerdere (rechts)personen wordt aangevraagd.

Zoals blijkt uit artikel 25 van het wetsvoorstel gelden voor het verkrijgen van gegevens voor zuiver wetenschappelijk onderzoek of voor het door de centrale overheid uit te voeren beleid andere regels dan voor opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte. Wel wordt in artikel 25 bepaald, dat de regels van hoofdstuk 2 zo veel mogelijk naar analogie worden toegepast. Ook bij zuiver wetenschappelijk onderzoek is het denkbaar dat meerdere onderzoekers gezamenlijk een aanvraag indienen. In dat geval zal het voorgestelde artikel 23 naar analogie worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de visie is van het kabinet op de mogelijkheid van toename van gasopslaglocaties en of hieruit wellicht de behoefte aan een systeem van veilen van locaties kan voortkomen.

Ik onderschrijf de visie van de leden van de PvdA-fractie dat er in de toekomst mogelijk meer gasopslaglocaties zullen komen. Op dit moment zijn er nog geen concrete plannen voor gasopslag bij mij bekend. Dit geldt zowel voor de productiemaatschappijen als voor de afnemers. Wel is bekend dat enkele productiemaatschappijen de markt verkennen. Bijvoorbeeld de oliemaatschappij BP die de piekgasinstallatie Alkmaar beheert. Onlangs is een bericht van deze maatschappij verschenen waarin zij de strategische positie aanduidt van haar gasvelden in de P15 – P18 offshore blokken. Deze velden kunnen in de ogen van BP (voorheen: Amoco) uitstekend ingezet worden voor gasopslaglocatie. Er bestaan echter nog geen concrete initiatieven om tot gasopslag over te gaan. Gasopslag is op vele plaatsen mogelijk. Dit wordt bevestigd door het NITG TNO dat in 1997 hier een studie naar heeft gedaan («Gebruiksmogelijkheden van de Diepe Ondergrond van Nederland», TNO-rapport NITG 97-223-B, d.d. oktober 1997). In beginsel zijn alle bekende gasvelden bruikbaar voor gasopslag. De keus voor een veld voor gasopslag is wel afhankelijk van vele factoren, zoals de geologische en reservoirtechnische eigenschappen, de geografische ligging, ruimtelijke ordening, milieuaspecten en houderschap van de concessie of winningsvergunning. Alleen als het aantal aanvragen voor opslag de beschikbare (ondergrondse) locaties verre zou overtreffen, zou veilen als instrument ingezet kunnen worden. Het ziet er thans niet naar uit dat de hiervoor genoemde mogelijkheid zich zal gaan voordoen. Het veilen van locaties is daarom niet aan de orde. Nog wel wordt gekeken naar de vraag of er een apart systeem van afdrachten voor gasopslag moet worden vastgelegd, al dan niet in samenhang met winning van gas dat nog in gasvelden aanwezig is.

De genoemde leden vroegen tevens of een veilingsysteem voor opslag van CO₂ en andere stoffen in de ondergrond gewenst is.

Voor andere vormen van opslag gelden dezelfde factoren als genoemd voor gasopslag. Er zijn dus vele mogelijkheden om CO₂ en andere stoffen in de ondergrond op te slaan. Voor CO₂-opslag wordt thans naar concrete velden en locaties gekeken in het kader van het Klimaatbeleid. Het moge duidelijk zijn dat deze vorm van opslag zich niet leent voor een systeem van veiling, aangezien bij opslag van CO₂ geen positieve opbrengsten bestaan. Wel wordt thans een tender voorbereid voor realisatie van een ondergrondse bufferopslag voor CO₂ (zie hiervoor onder punt 7). Opslag van andere stoffen in de ondergrond is thans niet aan de orde.

17. Onrendabele winning, ontginningsplicht

Ik wijs er allereerst op dat bij tweede nota van wijziging een aantal artikelen, i.c. de artikelen 34a tot en met 37f in het Mijnbouwwetsvoorstel zijn opgenomen waarin het winningsplan wordt geregeld. Korthedshalve wordt verwezen naar onderdeel D van de tweede nota van wijziging en de daarbij behorende toelichting.

In artikel 34a wordt bepaald dat de houder van een winningsvergunning een winningsplan moet indienen voordat hij met de winning kan beginnen. Het winningsplan heeft de instemming van de minister. Het winningsplan regelt het belang van het planmatig beheer van delfstoffen en de (gevolgen van) bodemdaling. Dit plan is aangekondigd in de memorie van toelichting (punt 4.1) en ook in de nota naar aanleiding van het verslag (punt 17) is er op ingegaan. Het oorspronkelijke voornemen was het winningsplan te regelen in het Mijnbouwbesluit (op grond van

artikel 44 van de Mijnbouwwet). Gelet op het belang van het winningsplan voor het winningsproces, zoals ook blijkt uit de vragen van de leden van de Tweede Kamer en in het bijzonder die van de VVD-fractie, heb ik gemeend dat het winningsplan een plaats verdient in de wet zelf.

De leden van de PvdA-fractie stelden een groot aantal vragen over ontginningsplicht en onrendabele winning.

Het wetvoorstel kent niet een bepaling waarin met zoveel woorden een ontginningsplicht is vastgelegd. Met het verkrijgen van een winningsvergunning krijgt de houder een (alleen)recht op het winnen van de delfstoffen waarvoor de vergunning is verleend. Bij de beslissing omtrent het verlenen van de winningsvergunning is één van de criteria of het aanneemelijk is dat de delfstoffen binnen het gebied waarvoor de vergunning zal gelden economisch winbaar zijn (artikel 9 van het wetsvoorstel). Bij de aanvraag verplicht de aanvrager zich dus niet tot het in productie nemen van een bepaald voorkomen, maar hij moet wel aanneemelijk maken dat hij tot winning van de delfstof zal overgaan. Alvorens tot winning te kunnen overgaan zal, als hij een winningsvergunning verkregen heeft, een winningsplan moeten indienen.

Het winningsplan geldt voor één delfstofvoorkomen. Voor onrendabele voorkomens behoeft de aanvrager geen winningsplan in te dienen. In het winningsplan zal onder andere moeten staan, wanneer de vergunninghouder met winning begint, hoeveel delfstof hij van plan is te winnen en hoe het winningspatroon er in de tijd uitziet. Voor een verdere uiteenzetting verwijs ik naar onderdeel D van de tweede nota van wijziging en de toelichting daarop. Het winningsplan behoeft de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken; de vergunninghouder is gehouden het winningsplan uit te voeren. Kortom, zolang er geen plan is ingediend en vervolgens is goedgekeurd, is er geen sprake van een ontginningsplicht. Indien de vergunninghouder het winningsplan niet naleeft, bestaat de mogelijkheid om de winningsvergunning in te trekken op grond van artikel 22, eerste lid, van het Mijnbouwwetsvoorstel. Indien zich nieuwe omstandigheden voordoen die tot wijziging van het winningsplan noodzaken, dan zal de vergunninghouder om een wijziging kunnen verzoeken. Bij de beoordeling van een wijzigingsverzoek zal net zoals bij de eerste aanvraag het criterium planmatig beheer het beslissende criterium zijn. Om te voorkomen dat een vergunninghouder zich onttrekt aan het volledig uitvoeren van het winningsplan is in het voorgestelde artikel 22, derde lid, bepaald, dat een aanvraag voor intrekking van een winningsvergunning geweigerd kan worden, indien het belang van planmatig beheer van delfstoffen zich daartegen verzet. In het systeem, zoals in het wetvoorstel is opgenomen en hierboven is toegelicht, blijft het initiatief bij de vergunninghouder. In beginsel zal er dan ook altijd in de ogen van de winner sprake zijn van rendabele of economische winning. In het kader van het wetsvoorstel is economische winning dan ook niet het goedkeuringscriterium, maar planmatig beheer.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er in de Noordzee velden liggen die niet geheel worden leeggehaald, omdat verdere exploitatie een weinig aantrekkelijke situatie in de kosten/baten-verhouding oplevert.

De situatie dat een veld nooit volledig gewonnen wordt, zal zich altijd voordoen. Dit hangt samen met het winningspatroon en wordt veroorzaakt door het feit dat de kosten van winning stijgen naar mate de winning vordert. Bij oliewinning ligt het percentage van uitputting op 25% tot 50% van de oorspronkelijk aanwezige delfstoffen, bij gaswinning op circa 80%. De winbaarheid wordt door zeer veel factoren beïnvloed; er zijn tussen velden onderling daarom zeer grote verschillen in de mate waarin

de delfstoffen gewonnen worden. In het winningsplan staat de afweging van maximale ontginning en kosten centraal.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de overheid de aanwezige reserves kan controleren.

Voor de controle worden de gegevens en de kennis die bij het NITG aanwezig zijn, gebruikt. De maatschappijen die delfstoffen winnen zijn op grond van hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel verplicht gegevens omtrent seismologisch onderzoek en boringen aan de Minister van Economische Zaken te verstrekken; de minister geeft deze gegevens aan het NITG in beheer.

De genoemde leden vroegen of het winningsplan slechts per voorkomen kan worden ingediend en of voor onrendabele voorkomens geen winningsplan moet worden ingediend.

Uitgangspunt van het winningsplan is dat per voorkomen gekeken wordt of er sprake is van planmatig beheer van delfstoffen. Er is geen verplichting om plannen op te stellen, indien velden niet economisch winbaar zijn. Het initiatief voor de winning ligt bij de vergunninghouder.

Verder werd door dezelfde leden gevraagd of, en onder welke omstandigheden, maatschappijen gedwongen kunnen worden om kleine, onrendabele velden te ontginnen in een op zich winstgevend blok.

De staat kan de vergunninghouder niet tot winning verplichten. Het initiatief om te winnen ligt bij de vergunninghouder. Als hij meent dat een veld niet op een economisch rendabele wijze gewonnen kan worden, zal hij geen winningsplan indienen en niet tot winning overgaan. Het gevolg hiervan kan zijn dat de winningsvergunning wordt ingetrokken, als in het vergunningsgebied geen winningsactiviteiten worden verricht.

Genoemde leden merkten verder op dat bij de winning niet alleen naar de winstgevendheid van velden gekeken zou moeten worden, maar ook naar positieve effecten voor de werkgelegenheid.

Deze werkgelegenheidseffecten zijn zeker voor de staat van belang, ongeacht of de effecten in het binnen- of buitenland optreden. Het kabinet is van mening dat de vergunninghouder niet gedwongen kan worden met deze effecten rekening te houden. Het kabinet kijkt in zijn beleid ten aanzien van afdrachten en andere maatregelen naar continuïteit bij mijnbouwactiviteiten en daarmee naar werkgelegenheidseffecten. In dit verband verwijs ik naar maatregelen van mei 2000 ter stimulering van de bedrijvigheid op het continentaal plat (Kamerstukken II 1999–2000, 26 219, nr. 11). Toename van deze bedrijvigheid heeft positieve effecten op de werkgelegenheid.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat de houders van een winningvergunning aanspraak kunnen maken op een redelijke beloning en dat artikel 22, derde lid, daaraan in de weg staat. Ook de leden van de CDA-fractie gingen op dit onderwerp in.

Zoals hierboven al is aangegeven, ligt het initiatief voor winning bij de vergunninghouder. Als hij een winningsplan heeft ingediend en als dit is goedgekeurd, dient de vergunninghouder het plan ook uit te voeren. Er is dus geen sprake van een winningsplicht, doch alleen van een plicht om de winning volgens plan uit te voeren. Als zich niet voorziene omstandigheden voordoen kan de vergunninghouder wijziging van zijn plan vragen. In beide gevallen zal ik het plan beoordelen op het criterium planmatig beheer van delfstoffen.

Een recht op een redelijke beloning is nergens in het wetsvoorstel geformuleerd, evenmin als het in de huidige wetgeving is vastgelegd. Doordat het initiatief voor winning en voor de wijze waarop gewonnen wordt bij de vergunninghouder ligt, is de kans dat met de winning geen redelijke beloning wordt behaald, praktisch uitgesloten.

Bij de goedkeuring van het winningsplan en eventuele wijzigingen daarvan zal de minister zich moeten laten leiden door het criterium van planmatig beheer van delfstoffen. Daarbij zal de maximale winning van delfstoffen moeten worden afgewogen tegen de kosten en opbrengsten. Doordat ook de staat aan opsporing en winning deelneemt en doordat het systeem van afdrachten aan de staat in grote mate bepaald wordt door de winstgevendheid van de winning, zullen de belangen van de mijnbouwmaatschappij en de staat in het algemeen gelijkgericht zijn en zijn er geen tegengestelde belangen te verwachten.

Genoemde leden merkten ook op dat vergunninghouders ook voor velden die in productie zijn winningsplannen zullen moeten indienen. In de tweede nota van wijziging is in onderdeel T hiervoor overgangsrecht opgenomen, inhoudende dat binnen een termijn van zes maanden (voor winning buiten de 3 mijls-zone) en binnen twaalf maanden (voor winning op het territoir en binnen de 3 mijls-zone) een winningsplan moet zijn ingediend. Zolang de minister geen goedkeuring heeft gegeven kan winning zonder winningsplan worden voortgezet.

Voor gaswinning hebben mijnbouwondernemingen tot nu toe altijd een verkoopovereenkomst voor het gehele veld gesloten; in hun winningsplan zullen maatschappijen daarbij aansluiten. Voor de winning van aardolie ligt de winning in de komende jaren minder vast. De betrokkenheid van de overheid is tot nu toe beperkt geweest (zie ook het antwoord van 31 oktober 1996 op kamervragen over een doorstart van Schoonebeek (aangangsel Handelingen II 1996-1997, 230). Voor de winning van zout zijn er nu voor twee maatschappijen winningsplannen. Winningsplannen zullen hier voornamelijk op bodemdaling en de (mogelijkheid van schade aan de) bovengrond gericht zijn. Aantasting van bestaande winning-rechten zal niet plaats vinden. Wel zal vanuit de overheid met meer aandacht dan in het verleden, gekeken worden naar de wijze van winning vanuit het perspectief van planmatig beheer van delfstoffen en bodembeweging.

Terecht veronderstelden de genoemde leden dat de vergunninghouder niet kan worden gedwongen tot het indienen van onrendabele plannen of wijzigingen daarvan.

Om te komen tot ontwikkeling van onrendabele velden ligt bij de overheid de taak te bezien of het systeem van afdrachten belemmerend werkt voor het in productie nemen van kleine velden. Dit is in het voorjaar 2000 gedaan en heeft geleid tot bijstelling van het afdrachtenregiem (brief van 29 mei 2000, zie boven).

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het instrument van winningsplannen niet bij wet wordt geregeld. In dit verband verzochten zij om toezending van het Mijnbouwbesluit aan de Tweede Kamer.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie heb ik besloten om de eis voor het opstellen van een winningsplan op te nemen in het wetsvoorstel. Voor een uiteenzetting over het instrument van winningsplannen verwijs ik dan ook naar de toelichting bij onderdelen D, T en V van de tweede nota van wijziging. In punt 24 wordt ingegaan op het Mijnbouwbesluit.

18. Winning van olie in Schoonebeek

De leden van de PvdA-fractie vroegen of door de inmiddels gestegen olieprijs verwacht mag worden dat economisch verantwoorde winning van olie uit het Schoonebeek-veld mogelijk is en waarom het zo lang moet duren (10 à 15 jaar) voordat met een praktijkevaluatie begonnen kan worden. Ten slotte informeerden de leden van de PvdA-fractie naar het onderzoek van de heer Frikken naar diaklazen en naar de visie van het NITG op deze theorie.

De winning van olie uit het Schoonebeek-veld is door de NAM gestaakt omdat met de huidige stand der techniek en bestaande productiefaciliteiten geen economisch winning van olie uit dat veld meer mogelijk was. Het betreft hier deels oude installaties waar een (dure) opruimverplichting op rustte.

Hoewel een hoge olieprijs de herstart van winning van olie positief kan beïnvloeden, zal deze voor het Schoonebeek-veld geen directe oplossing bieden. De oplossing is veel meer een technische kwestie. In dit verband zou het onderzoek van de heer Frikken naar diaklazen van belang kunnen zijn.

Desgevraagd heeft het NITG mij geïnformeerd dat de theorie van de heer Frikken met name van belang is om de productiviteit van door breuken doorsneden gasvelden te voorspellen. Op de locatie van het Schoonebeek-olieveld wordt ook gas geproduceerd uit een dieper gelegen Zechstein-veld uit het Perm. Voor dit gasveld is de theorie van de heer Frikken mogelijkwijs van toepassing. De zeer viskeuze olie wordt geproduceerd uit het ondieper gelegen Bentheim-zandsteen. Mogelijke openstaande breuken zouden de olieproductie juist in gevaar brengen. Het zijn dus de technische belemmeringen die een spoedige start van de winning verhinderen. De studies die eind jaren negentig door experts van NAM, Shell Research en TU-Delft zijn uitgevoerd, gaven aan dat er nog technologiedoorbraken nodig zijn om tot een economische winning te komen. Daar wordt nu door deskundigen verder aan gewerkt. Het gegeven dat de NAM, voordat de winning moest worden gestaakt, al een lange reeks van jaren bezig is geweest met bestaande secundaire en tertiaire winningstechnieken betekent dat er niet snel een techniek voorhanden is die ingezet kan worden. Naar het zich nu laat aanzien, is de mogelijke start van een praktijkproef te verwachten rond 2005.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of er nog belangstelling van marktpartijen is, en of het vaak voorkomt dat velden maar voor de helft leeggehaald worden en wat de betrokkenheid is van EBN.

De marktpartijen die belangstelling hebben getoond zijn en worden doorverwezen naar de concessionaris, de NAM, die het exclusieve recht heeft om koolwaterstoffen te winnen uit de concessie Schoonebeek. Dat geldt ook voor bedrijven die bepaalde boor- of winningstechnieken hebben ontwikkeld die in hun ogen goed van toepassing kunnen zijn bij de winning van het olieveld.

Bij het winningsrendement moet onderscheid gemaakt worden tussen gas- en olievelden. In het algemeen kan er circa 25% tot 50% olie gewonnen worden uit een veld. Dit is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals de samenstelling van de olie en de reservoir-eigenschappen. Bij gasvelden ligt dat percentage veel hoger, tot circa 80%. Volgens het NITG zijn in Nederland tot nu toe 14 olie – en 26 gasvelden leeggeproduceerd. De winningsrendementen die daarbij gehaald zijn komen overeen met de bovengenoemde percentages. Uit het Schoonebeek-veld is circa 25% van de totaal aanwezige hoeveelheid gewonnen. Gezien de zeer taaie samenstelling van de olie in het Schoonebeek-veld gevoegd bij de matige reservoir-eigenschappen is dit

winningspercentage niet slecht te noemen. Omdat in de nabije toekomst meer velden in een eindstadium van productie zullen raken, is het toezicht door de overheid op doelmatige winning geïntensiveerd.

In concessies en winningsvergunningen met staatsparticipatie draagt in eerste instantie de vergunninghouder in overleg met EBN zorg voor een adequate exploitatie van velden. In de overige vergunningen zal het toezicht op doelmatige winning uitgevoerd worden door het Staats-toezicht op de Mijnen, dat daarbij nauw samenwerkt TNO-NITG.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de Raad van Commissarissen van EBN er uitziet en of er sprake is van dubbelfuncties met de Mijnraad.

EBN heeft geen Raad van Commissarissen maar een Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur van EBN wordt gevormd uit leden van de Raad van Bestuur van DSM N.V. en wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. Er zijn geen dubbelfuncties van leden van de Raad van Bestuur van EBN met de Mijnraad.

19. Vergunning voor verkenningsonderzoek

De leden van de PvdA-fractie achtten de beantwoording van hun in het verslag gestelde vragen over het instellen van een vergunningsplicht voor seismologisch onderzoek niet toereikend. Deze leden meenden dat, aangezien er nu een ander systeem wordt ingevoerd met betrekking tot opsporings- en winningsvergunningen, het voor de hand ligt ook het vergunningenbeleid ten opzichte van seismologisch onderzoek aan te passen. Deze leden pleitten ervoor om niet alleen seismologisch onderzoek uit te zonderen van een gemoderniseerd stelsel van nieuw Mijnbouwrecht.

Ik vrees dat de opmerkingen van deze leden gebaseerd zijn op een misverstand ten aanzien van het vergunningenstelsel op grond van de huidige mijnwetgeving en dat op grond van de nieuwe Mijnbouwwet.

Voor seismologisch onderzoek ofwel verkenningsonderzoek kent de huidige wetgeving geen vergunning die de houder ervan exclusieve rechten verleent, zoals wel het geval is bij een concessie of winningsvergunning. Anders dan de leden van de PvdA-fractie kennelijk veronderstelden, is het verrichten van seismologisch onderzoek ook onder de huidige wetgeving niet afhankelijk van het houden van een boorvergunning, concessie, opsporings- of winningsvergunning.

Voor verkenningsonderzoek op zee geldt nu nog een vergunningplicht met voorwaarden ter bescherming van het scheepvaartverkeer en defensie-oefengebieden indien het onderzoek niet plaatsvindt binnen het eigen opsporings- of winningsvergunninggebied. De houder van een opsporings- of winningsvergunning hoeft voor het verrichten van verkenningsonderzoek binnen zijn vergunninggebied geen aparte verkenningsvergunning aan te vragen.

De vergunningplicht voor verkenningsonderzoek op zee zal met de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet vervallen. Met de Minister van Verkeer en Waterstaat is vastgesteld dat de vergunningsvoorwaarden vervangen kunnen worden door algemene regels, waarbij gebieden met drukke scheepvaartroutes behoudens ontheffing gesloten zullen zijn voor verkenningsonderzoek. Ook zijn oefengebieden van defensie behoudens ontheffing gesloten voor verkenningsonderzoek.

Op het land bestaat op grond van de mijnwetgeving voor verkenningsonderzoek als zodanig geen vergunningplicht. Indien bij verkenningsonderzoek op land gebruik wordt gemaakt van explosieven, is er met het oog op de veiligheid van de daarbij betrokken personen en de omgeving een vergunning vereist op grond van het Mijnreglement 1964. De vergunningplicht voor het gebruik van explosieven bij seismologisch

onderzoek op land zal ook onder de nieuwe mijnbouwwetgeving blijven bestaan. Deze vergunningplicht wordt opgenomen in het Mijnbouwbesluit.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke mate Nederland geologisch al in kaart is gebracht en hoeveel seismologisch onderzoek nog te verwachten is.

Er bestaat al een groot aantal geologische kaarten van de Nederlandse ondergrond, zowel van de ondiepe, als van de diepe ondergrond. De mate van detail en nauwkeurigheid nemen echter sterk toe met het verkrijgen van meer gegevens en met het voortschrijden van de techniek. Vooral technische ontwikkelingen bij seismologische acquisitie en processing zijn van groot belang voor de kwaliteit van geologische kaarten. Onderscheid kan worden gemaakt tussen tweedimensionale (2D-) en driedimensionale (3D-) seismologie. 2D-seismologie heeft in de mijnbouw de langste traditie. Langs een lijn aan het aardoppervlak worden trillingen opgewekt, welke na reflectie aan vlakken in de aardkorst worden geregistreerd met behulp van geofoons of hydrofoons. Omdat de voortplanting van de trillingen niet altijd exact in het verticale vlak onder de registratielijns plaatsvindt, is de weergave van de geologische structuren een benadering van de werkelijkheid. Deze benadering is veel beter in het geval van 3D-seismologie waar een groot aantal registratielijns op een relatief geringe oppervlakte naast elkaar geplaatst wordt.

Nederland neemt in de wereld een unieke positie in met betrekking tot de bedekkingsgraad met 3D-seismologie. Vrijwel het gehele areaal aan winningsvergunningen en concessies is bedekt, terwijl het 3D-seismologisch onderzoek voortgaat in gebieden, waarvoor opsporings- en boorvergunningen gelden. Ook buiten vergunde gebieden wordt (3D-) seismologisch onderzoek verricht in gebieden die reeds zijn bedekt door oudere seismologische onderzoeken, om met moderne middelen een betere gegevenskwaliteit te behalen. Er zal in de toekomst zeker nog behoefte bestaan bij de olie- en gasindustrie om nieuwe kaarten te produceren. Hetzij om minder risico te lopen bij exploratie naar nieuwe voorkomens, hetzij om betere en meer kosteneffectieve winningsrendementen te behalen.

Tenslotte wilden de fractieleden van de PvdA weten of het juist is dat Elf Petroland recentelijk een seismologisch onderzoek heeft uitgevoerd in het Waddengebied nabij Harlingen.

Elf Petroland (nu Total Fina Elf) heeft in 1999 een kleinschalig (4 dagen durend) seismologisch onderzoek uitgevoerd in het gebied van de concessie Leeuwarden. Het betreft hier enkele 2D-lijnen van in totaal 18 kilometer, die net voorbij de haven van Harlingen in de Waddenzee gereikt hebben. Dit seismologisch onderzoek moest aanvullende informatie geven op een eerder uitgevoerde 3D-survey meer landinwaarts.

21. Betekenis concessie en vergunning

De leden van de fractie van de PvdA meenden dat het wetsvoorstel de geldende systematiek tussen seismologisch onderzoek, opsporings-, winnings- en opslagvergunningen duidelijker moet aangeven.

De systematiek van het wetsvoorstel kan als volgt worden samengevat:

- Voor verkenningsonderzoek (seismologisch onderzoek) is, uitgezonderd het gebruik van explosieven, geen vergunning nodig. Wel zullen in het Mijnbouwbesluit algemene regels worden gesteld (artikel 44, eerste lid, onderdeel d).
- Voor opsporingsactiviteiten is een opsporingsvergunning nodig (artikel 6). Deze vergunning is exclusief (artikel 8). In de vergunningvoor-

schriften kan niet alleen bepaald worden dat de vergunninghouder binnen een bepaalde termijn opsporingsonderzoek moet verrichten, maar ook dat binnen een bepaalde termijn verkenningsonderzoek moet plaatsvinden (artikel 13). Het gebeurt namelijk vaak dat een mijnbouwonderneming reeds op basis van globaal onderzoek naar delfstoffen een opsporingsvergunning aanvraagt voor een bepaald gebied, en daarna pas specifiek verkenningsonderzoek verricht. Hiermee voorkomt de mijnbouwonderneming dat deze kosten maakt voor verkenningsonderzoek, terwijl de opsporingsvergunning aan een andere onderneming wordt verleend.

- Voor winning is een winningsvergunning vereist (artikel 6), die eveneens exclusief is (artikel 8). Ingevolge artikel 11 wordt in beginsel aan de houder van een opsporingsvergunning die delfstoffen in een bepaald gebied heeft aangetoond, een winningsvergunning verleend.
- Voor opslag van stoffen is in beginsel een opslagvergunning vereist (artikel 26, eerste lid). Ook deze vergunning is exclusief (artikel 27, eerste lid). Verder is in artikel 27, tweede lid, bepaald, dat voor een voorkomen waarvoor al een opsporings- of winningsvergunning geldt, de opslagvergunning slechts verleend kan worden aan de houder van de eerstgenoemde vergunningen.

Deze systematiek volgt naar mijn mening op duidelijke wijze uit het wetsvoorstel. Ik zie geen aanleiding de opzet daarvan met het oog op de duidelijkheid aan te passen.

- Daarnaast is voor locaties waar gewonnen, geboord of opgeslagen gaat worden een milieuvergunning (op grond van de Wet milieubeheer) of een mijnbouwmilieuvergunning (op grond van artikel 35 van de ontwerp-Mijnbouwwet) vereist.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder waarom de voor 1995 (bedoeld zal zijn: 1965) afgegeven concessies zijn uitgezonderd van de overgang naar winningsvergunningen en wat het belang is om de concessies van vóór 1965 buiten de werking van het wetsvoorstel te plaatsen.

De veronderstelling dat sprake is van een uitzondering lijkt mij niet juist. Alle concessies (op land) en winningsvergunningen (op continentaal plat) die onder huidig recht zijn afgegeven, worden volgens artikel 111, tweede lid, omgezet in winningsvergunningen onder de Mijnbouwwet. Dat geldt ook voor concessies die vóór 1965 zijn afgegeven. Deze (als winningsvergunningen voortgezette) concessies van voor 1965 zijn echter ingevolge het wetsvoorstel aan een afwijkend regiem onderworpen. Op grond van artikel 116, tweede en derde lid, komen deze winningsvergunningen namelijk binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Mijnbouwwet te vervallen als de houder ervan gedurende vijf jaar voor inwerkingtreding van die wet geen opsporings- of winningsactiviteiten heeft verricht, tenzij de houder aan de Minister van Economische Zaken kenbaar maakt dat hij houder van de winningsvergunning wil blijven. Er is gekozen voor dit afwijkende regiem, om te voorkomen dat er concessies in stand blijven die onbekend zijn bij de staat of waarvan de houder niet meer bestaat. Als deze concessies niet zouden vervallen, zou de staat bij verlening van een nieuwe winningsvergunning voor hetzelfde gebied – zonder zich daarvan bewust te zijn – in strijd handelen met de wet.

Verder geldt voor concessies die voor 1965 zijn verleend een uitzondering op de financiële regels van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Het oude financiële regiem blijft op deze voortgezette concessies van toepassing, zoals dit in de concessie-voorschriften is vastgelegd.

22. Eeuwigdurende concessies, schadevergoeding bij intrekking.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of, en zo ja op welke manier, de in winningsvergunningen om te zetten «eeuwige» concessies aan de verlopende tijdvakken van de artikelen 12 en 13 zijn onderworpen.

Artikel 12, tweede lid, heeft betrekking op na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet te verlenen winningsvergunningen en niet op winningsvergunningen die ingevolge artikel 111, tweede lid, een voortzetting zijn van bestaande concessies. Hiermee wordt eenzelfde benadering gevolgd als indertijd in de wet van 30 juni 1988 tot wijziging van de Mijnwet 1903 en de wet van 21 april 1810 (Stb. 327). Ingevolge die wijzigingswet bleven vóór 1 juli 1988 verleende concessies hun eeuwigdurend karakter behouden en zijn sinds die datum verleende concessies aan een termijn gebonden. Een en ander betekent dat aan een verlopend tijdvak onderworpen zullen zijn:

- winningsvergunningen die onder de Mijnbouwwet een voortzetting zijn van een na 30 juni 1988 verleende concessie (ingevolge artikel 111, derde lid, tweede volzin) en
- winningsvergunningen die onder de nieuwe Mijnbouwwet zijn verleend (ingevolge artikel 12, tweede lid).

Winningsvergunningen die onder de nieuwe Mijnbouwwet een voortzetting zijn van een vóór 1 juli 1988 verleende concessie zullen niet aan een vooraf vastgesteld verlopend tijdvak onderworpen zijn. Dat wil echter niet zeggen dat deze vergunningen eeuwigdurend blijven. Op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel b, zal tot intrekking van zo'n vergunning worden overgegaan als zij niet langer nodig is voor de goede uitvoering van de activiteiten waarvoor zij geldt. Aangezien onder een dergelijke vergunning de vergunninghouder eigenaar is van de betrokken delfstoffen, ook als zij nog niet gewonnen zijn (zie artikel 111, vierde lid), betekent de intrekking in deze gevallen dat de vergunninghouder eigendom wordt ontnomen. Artikel 116, eerste lid, van het Mijnbouwwetsvoorstel vereist dat daarvoor een schadeloosstelling wordt gegeven (die eventueel nihil kan bedragen). Voor concessies die voor 1965 zijn verleend, geldt nog de aparte regeling van artikel 116, tweede en derde lid, van de ontwerp-Mijnbouwwet (zie hiervoor hetgeen onder punt 21 is opgemerkt). Ik acht de voorgestelde regeling een evenwichtige benadering, die geen onnodige afbreuk doet aan bestaande eigendomsrechten van concessionarissen.

Artikel 13 heeft geen betrekking op concessies en winningsvergunningen, maar op opsporingsvergunningen. Deze zijn altijd aan een termijn gebonden, ook onder de huidige wet.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen verder op welke wijze getoetst wordt, en door wie, of een winningsvergunning ingetrokken kan worden, indien zij niet langer nodig is voor de goede uitvoering van de activiteiten waarvoor zij geldt.

Ingevolge artikel 22 is de Minister van Economische Zaken bevoegd om een vergunning in te trekken. Daarmee wordt bereikt dat een gebied niet nodeloos wordt bezet, in die zin dat de vergunning niet doorloopt terwijl er geen mijnbouwactiviteiten worden verricht. Omdat mijnbouwondernemingen verplicht zijn de Minister van Economische Zaken regelmatig op de hoogte te houden van de activiteiten die zij verricht hebben of voornemens zijn te verrichten, is de minister zeer wel in staat te beoordelen of er nog mijnbouwactiviteiten worden verricht. Van deze intrekkinggrond zal waarschijnlijk sporadisch gebruik worden gemaakt, juist omdat de opsporings- en winningsvergunningen al gebonden worden aan een termijn die rekening houdt met de tijdsduur van de activi-

teiten. Voor eeuwigdurende concessies kan artikel 22, zoals uit het voorafgaande blijkt, ook een betekenis hebben.

Ook wensten deze leden te vernemen of de houder van een concessie, welke als winningsvergunning wordt voortgezet, alsnog een winningsplan moet maken, en hoe een en ander tussen nu en de inwerkingtreding van het Mijnbouwbesluit is geregeld. Daarbij vroegen zij ook naar de eigendomsverhoudingen van de delfstoffen bij deze vergunningen.

Voor nieuwe winningsvergunningen geldt krachtens het Mijnbouwwetsvoorstel, zoals dat nu bij tweede nota van wijziging is aangepast, dat niet met de feitelijke winning kan worden aangevangen dan nadat de houder van de winningsvergunning in het bezit is van een door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd winningsplan.

Iedere houder van een bestaande winningsvergunning, dus ook de houder van een – als winningsvergunning voortgezette – concessie is verplicht overeenkomstig een goedgekeurd winningsplan te winnen. Voor bestaande vergunningen op grond waarvan nu nog geen winningsplan is vereist, is een overgangsrechtelijk regiem opgenomen, inhoudende dat de winning zonder winningsplan kan worden voortgezet onder de verplichting om binnen 12 maanden voor zover het winning op het land en in de kustzone betreft, en 6 maanden indien het winning op zee betreft, na de inwerkingtreding van de wet een winningsplan ter goedkeuring in te dienen bij de Minister van Economische Zaken.

Met betrekking tot delfstoffen geldt onder het regiem van het Mijnbouwwetsvoorstel dat de staat eigenaar van de delfstoffen is (artikel 3, eerste lid). In het Mijnbouwwetsvoorstel is een voorziening getroffen (artikel 111, vierde lid) op grond waarvan de oude concessiehouder – die dus houder van een winningsvergunning wordt – eigenaar van de delfstoffen blijft, ook wanneer deze nog niet zijn gewonnen. Voor een uitgebreide uiteenzetting over de eigendomsverhoudingen verwijs ik naar punt 12 van de nota.

Deze leden meenden voorts dat de overgang van een concessie naar een winningsvergunning forse hiaten vertoont, omdat de stappen van seismologisch onderzoek en de opsporing worden overgeslagen. Zij waren ook van mening dat de samenhang met andere wetgeving niet inzichtelijk is gemaakt.

De stelling van deze leden dat de overgang van een concessie naar een winningsvergunning hiaten vertoont, is vermoedelijk gebaseerd op een misverstand over het huidige vergunningenstelsel, danwel het vergunningenstelsel onder de Mijnbouwwet. De stappen van seismologisch onderzoek en opsporing worden onder de nieuwe Mijnbouwwet niet overgeslagen. Ten aanzien van de rechten van de concessiehouder binnen zijn concessiegebied verandert er niets als zijn concessie bij inwerkingtreding van de Mijnbouwwet overgaat in een winningsvergunning. Noch onder het huidige regiem, noch onder het regiem van de Mijnbouwwet is het anderen dan de concessiehouder, respectievelijk winningsvergunninghouder toegestaan om binnen het concessiegebied, respectievelijk winningsvergunninggebied opsporings- of winningsactiviteiten ten aanzien van de betreffende delfstoffen te verrichten. De concessiehouder heeft onder het vigerende regiem evenmin als de houder van een winningsvergunning onder het regiem van de Mijnbouwwet een exclusief recht op het verrichten van seismologisch onderzoek (verkenningsonderzoek).

Het overgangsrechtelijk systeem voor de diverse benodigde mijnbouwrechtelijke vergunningen komt, samengevat, hierop neer:

- Voor verkenningsonderzoek is onder de Mijnbouwwet geen vergunning nodig. De vergunningplicht die op grond van de Mijnwet conti-

nentaal plat vereist is voor verkenningsonderzoek op het continentaal plat komt te vervallen. Voor een uiteenzetting hierover verwijs ik naar punt 19 van deze nota. Voor het verrichten van verkenningsonderzoek op land bestaat op grond van de huidige mijnwetgeving reeds geen vergunningplicht.

- Een opsporingsvergunning op grond van de Mijnwet continentaal plat en een boorvergunning op grond van de Wet opsporing delfstoffen (WOD) worden beschouwd als een opsporingsvergunning onder de Mijnbouwwet (zie artikel 111, eerste lid, van de Mijnbouwwet).
- Een concessie (winning op Nederlands territorium) of een winningsvergunning (op continentaal plat) onder huidig recht wordt beschouwd als een winningsvergunning onder de Mijnbouwwet (zie artikel 111, tweede lid, van de Mijnbouwwet).
- In de artikelen 111, vijfde lid, en 120 van het Mijnbouwwetsvoorstel worden overgangsregels gesteld met betrekking tot mijnbouwmilieuvergunningen en milieuvergunningen. In de nota naar aanleiding van het verslag is dit onder punt 64 inzichtelijk gemaakt met een schema en een toelichting, waarnaar korthedshalve wordt verwezen. Uit het schema wordt ook duidelijk dat bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet voor alle opsporings- en winningsactiviteiten een (mijnbouw)milieuvergunning nodig is. In dit verband verwijs ik naar punt 7 van deze nota, waarin wordt ingegaan op de relatie met milieu- en natuurbeschermingswetgeving.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen verder hoeveel concessies er vóór 1965 zijn verleend, en waar deze zijn verleend. Ook wilden zij weten hoe het proces van omzetting van concessies uit het Waddengebied in winningsvergunningen zal verlopen.

Vóór 1965 zijn op grond van de Mijnwet 1810 vijf concessies voor koolwaterstoffen verleend, te weten Schoonebeek, Rijswijk, Groningen, Tubbergen en Rossum-de Lutte. Verder zijn er vóór 1965 zes zoutconcessies (waarvan één een uitbreiding betreft), één concessie voor zout en steenkool, tien steenkolenconcessies (waarvan drie een uitbreiding betreffen) en twaalf bruinkolenconcessies (waarvan drie een uitbreiding betreffen) verleend. Daarnaast zijn winningsrechten bij wet aan Staatsmijnen voor steenkolen gegeven en aan de staat voor zout (het betreft Buurse, waarover de staat met de Nederlandse Zoutindustrie, thans AKZO NOBEL, een exploitatieovereenkomst heeft gesloten). Overigens bestaat nog wel enige onzekerheid of deze lijst compleet is, omdat als concessie worden aangemerkt concessies die zijn verleend op grond van de Mijnwet 1810 én concessies van vóór 1810 (ingevolge artikel 51 van de Mijnwet 1810).

De omzetting van concessies die delen van het Waddengebied beslaan, verloopt op dezelfde wijze als andere concessies. Het betreft de concessies Groningen, Noord-Friesland, Leeuwarden en Zuidwal. Ook voor deze concessies geldt dat winningsactiviteiten alleen met een milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer kunnen plaatsvinden en dat boringen een mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 35 van de Mijnbouwwet behoeven. De mer-plicht is geregeld in het Besluit milieueffectrapportage 1994. Daarnaast zijn de Natuurbeschermingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening van toepassing.

De leden van de fractie van de PvdA stelden verder vragen over toekenning van schadeloosstellingen aan mijnbouwondernemingen op grond van het wetsvoorstel.

Zij vroegen onder meer waarom er recht op schadeloosstelling bestaat, nu het alleenrecht van de mijnbouwondernemingen met een opsporings- of winningsvergunning in stand blijft en zij dit alleenrecht «om niet»

hebben verkregen. Zij vroegen ook in welke concrete gevallen schadeloosstelling achterwege kan blijven.

De leden van de PvdA-fractie gingen ervan uit dat het enkele feit van overgang van een concessie naar winningsvergunning recht op schadeloosstelling doet ontstaan. Dat is echter niet het geval. Ingevolge artikel 116, eerste lid, ontstaat er recht op schadeloosstelling als de winningsvergunning (voortgezette concessie) op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel b, wordt ingetrokken door de Minister van Economische Zaken, omdat de vergunning niet langer nodig is. Het alleenrecht op winning van de oud-concessiehouder wordt dan dus beëindigd. Indertijd werd de concessiehouder door verlening van de concessie eigenaar van de delfstoffen in het concessiegebied en had deze door de concessie tevens het beschikkingsrecht over die delfstoffen. Door intrekking van deze winningsvergunning (voortgezette concessie) verliest de «oude» concessiehouder de eigendom van de delfstoffen en het beschikkingsrecht. Dit vormt de grond voor het recht op schadeloosstelling. Zoals onder punt 12 van deze nota is opgemerkt, speelt de term «om niet» geen rol bij eigendoms-overgang op grond van mijnwetgeving.

De hoogte van de schadeloosstelling wordt berekend naar de economische waarde van de delfstoffen in het vergunningsgebied. Toepassing van artikel 22, eerste lid, onderdeel b, houdt in dat er kennelijk niet langer behoefte is aan de winningsvergunning, omdat er geen winning plaatsvindt. In dat geval is de waarde van de (resterende) delfstoffen hoogstwaarschijnlijk nihil en is de staat dan geen schadeloosstelling verschuldigd.

Verder meenden deze leden dat de positie van de concessiehouder bij intrekking van zijn vergunning vergelijkbaar is met die van de grondeigenaar. Zij meenden daarom dat in geen van beide gevallen recht op schadeloosstelling zou moeten bestaan.

De positie van de concessiehouder, wiens winningsvergunning wordt ingetrokken, en die van de grondeigenaar zijn niet vergelijkbaar. Zoals hiervoor uitgelegd, wordt de schadeloosstelling van de concessiehouder veroorzaakt door de intrekking van zijn vergunning, wat tot eigendomsverlies van de delfstoffen leidt, in samenhang met het verlies van beschikkingsrecht over die delfstoffen.

De positie van de grondeigenaar is een geheel andere. Als men ervan uit gaat dat deze grondeigenaar eigenaar is van delfstoffen in de ondergrond, zou invoering van artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel leiden tot een vorm van onteigening. De delfstoffen gaan daardoor immers aan de staat toebehoren. Volgens artikel 14 van de Grondwet zou er dan sprake zijn van recht op schadeloosstelling. Omdat deze grondeigenaar echter niet over een recht beschikt om de delfstoffen te winnen, heeft deze geen beschikkingsrecht over die delfstoffen. Geconcludeerd is dan ook dat zijn schade nihil is, zodat er voor hem geen recht is op schadeloosstelling.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ook waarom het principe van artikel 7, derde lid, niet gevolgd wordt bij toekenning van schadeloosstellingen bij de intrekking van eeuwigdurende concessies.

De schadeloosstelling van – het inmiddels ingetrokken – artikel 7, derde lid, betreft een vergoeding voor gemaakte opsporingskosten aan de houder van een opsporingsvergunning, die wegens de sluiting van het vergunningsgebied geen winningsvergunning kan krijgen en daarmee geen mogelijkheid om te winnen. De houder van de opsporingsvergunning is geen eigenaar van de delfstoffen in het gebied: hij wordt dus ook niet onteigend. De waarde van de delfstoffen speelt daarom geen rol. Dit is anders bij de schadeloosstelling op grond van artikel 116, eerste lid,

waarop de «oude» concessiehouder recht heeft wanneer zijn winningsvergunning (voortgezette concessie) op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel b, wordt ingetrokken. Deze schadeloosstelling heeft, zoals gezegd, betrekking op verlies van eigendom van de delfstoffen. De vergoeding waarvan sprake was bij (het inmiddels vervallen) artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel hield verband met het recht dat de houder van een opsporingsvergunning op grond van artikel 11, eerste lid, heeft op een winningsvergunning, indien delfstoffen zijn aangetroffen.

De leden van de PvdA-fractie wensten tenslotte inzage te verkrijgen in de concessies Noord-Groningen en Friesland in verband met de kwestie van schadeloosstellingen. Zij vroegen of het niet beter was de oude concessie-situatie te laten voortbestaan om aan schadeloosstellingen te ontkomen.

Het is niet nodig de oude concessie-situatie te laten voortbestaan om aan schadeloosstelling te ontkomen. Er ontstaat, immers, pas recht op schade-loosstelling wanneer een concessie, die als winningsvergunning wordt voortgezet, wordt ingetrokken op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel b (zie artikel 116, eerste lid). Met betrekking tot de – als winningsvergunning voort te zetten – concessies van Noord-Friesland en Groningen bestaan geen voornemens tot intrekking. Deze concessies zijn gepubliceerd in de Staatscourant, te weten de Staatscourant van 1969, nr. 47, respectievelijk van 1963, nr. 126.

De leden van de SP-fractie vroegen om een overzicht van de in het verleden afgegeven eeuwigdurende concessies welke nog steeds daadwerkelijk worden benut.

Het betreft concessies die vóór 1988 verleend zijn voor de winning van aardolie, aardgas en zout. In concreto betreft het:

- Voor aardolie en aardgas: Schoonebeek, Tubbergen, Rijswijk, Rossum-de Lutte, Groningen, Drenthe, Akkrum, Leeuwarden, Noord-Friesland, Tietjerkstradeel, Bergen, Middelle, Slootdorp, Twenthe, Oosterend
- Voor aardgas: Zuidwal
- Voor zout: Twenthe-Rijn, Adolf van Nassau, uitbreiding Adolf van Nassau, Veendam.

Verder vroegen genoemde leden hoe lang de looptijden van de concessies zijn die na 1988 zijn verleend.

Het gaat om de aardolie- en aardgasconcessies Waalwijk (35 jaar), Steenwijk (35 jaar), Gorredijk (35 jaar), Donkerbroek (15 jaar), Hardenberg (45 jaar), Botlek (35 jaar), Beijerland (30 jaar), De Marne (40 jaar) en de zoutconcessies Uitbreiding Twenthe-Rijn (60 jaar) en Barradeel (60 jaar).

criterium voor de looptijd is de tijd die noodzakelijk is om de beoogde winningsactiviteiten te verrichten. Voor aardolie- en aardgasconcessies is dit in artikel 4, derde lid, van de Mijnwet 1903 expliciet vastgelegd. In de aanvraag voor een concessie geeft de aanvrager aan welke termijn hij redelijkerwijs denkt nodig te hebben.

23. Algemene zorgplicht

De leden van de VVD-fractie bepleitten dat aan het Staatstoezicht op de Mijnen tevens een adviestaak wordt opgedragen, alsmede een taak bij het opstellen van nadere regels.

Het Staatstoezicht op de Mijnen is een organisatie-onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. Het spreekt vanzelf dat over uitvoer-

baarheid van regelgeving en beleid binnen mijn departement wordt overlegd met Staatstoezicht op de Mijnen. De Minister van Economische Zaken is echter verantwoordelijk voor de vaststelling van het beleid en voor de daarop betrekking hebbende regels.

24. Mijnbouwbesluit

De leden van de PvdA-fractie meenden dat de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur in artikel 44 wel erg ruim is. Daarom gaven deze leden aan graag in overleg te treden over het ontwerp van het eerste Mijnbouwbesluit.

Genoemde leden, alsook de leden van sommige andere fracties hebben op diverse plaatsen in het nader verslag vragen gesteld over de inhoud van de maatregelen van bestuur waarvoor verscheidene artikelen in de Mijnbouwwet een basis scheppen. Hieronder volgt een overzicht op hoofdlijnen per hoofdstuk van het Mijnbouwbesluit, waarin uitvoering wordt gegeven aan de diverse delegerende bepalingen van de Mijnbouwwet, waaronder artikel 44.

Hoofdstuk 1 Algemeen

Dit inleidende hoofdstuk zal de begripsbepalingen bevatten. Ter uitvoering van artikel 1, onderdelen n en o, van de Mijnbouwwet, zullen categorieën werken worden aangewezen die aangemerkt worden als mijnbouwwerken en mijnbouwinstallaties in de zin van de Mijnbouwwet.

Hoofdstuk 2 Verkenningsonderzoek

Dit hoofdstuk zal het verrichten van verkenningsonderzoek behandelen. De bepalingen worden gebaseerd op artikel 44 van de Mijnbouwwet. Het zal daarbij gaan om verkenningsonderzoek dat plaatsvindt met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen (seismiek). Het hoofdstuk zal, evenals de huidige Mijnreglementen, een meldingsplicht opleggen aan degene die voornemens is verkenningsonderzoek te verrichten. Ten aanzien van het verrichten van verkenningsonderzoek op zee zal het hoofdstuk bepalingen ter bescherming van de belangen van andere gebruikers van de zee en ter bescherming van het zeemilieu bevatten. Ten behoeve van een veilig scheepvaartverkeer zullen aanvullende eisen gelden ten opzichte van die welke reeds gesteld worden in de scheepvaartwetgeving.

Hoofdstuk 3/4 Winning en opslag

Er zullen een of twee hoofdstukken opgenomen worden ter uitwerking van het winningsplan en het opslagplan. Op grond van artikel 26, tweede lid, van het wetsvoorstel worden categorieën van gevallen aangewezen waarvoor het verbod om zonder opslagvergunning stoffen in de diepe ondergrond op te slaan, niet geldt. Het gaat hier met name om mijnbouw-hulpstoffen die in de bodem gebracht worden bij het opsporen, winnen of opslaan van delfstoffen. Ook uit de aardbodem afkomstige stoffen die onvermijdelijk met het winnen van delfstoffen meekomen en weer in de bodem worden teruggebracht, zullen van de opslagvergunningplicht zijn uitgezonderd. De milieu-aspecten van deze opslagactiviteiten vallen niet onder de mijnbouwrechtelijke vergunning maar zijn mede geregeld in reeds bestaande generieke milieuwetgeving (zie voor nadere toelichting inzake het onderscheid tussen de vergunningen ook punt 7) of de mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 35. In het Mijnbouwbesluit kan de milieuwetgeving nog nader worden aangevuld.

Hoofdstuk 5 Mijnbouwwerken

Het meest omvangrijke hoofdstuk van het Mijnbouwbesluit zal regels betreffende mijnbouwwerken stellen. Het gaat hier om regels op grond van artikel 44 van de Mijnbouwwet met betrekking tot:

- het aanleggen of plaatsen, het gebruik en onderhoud en het verlaten of verwijderen van mijnbouwwerken op het land en mijnbouwinstallaties in het water;
- de technische integriteit en stabiliteit van mijnbouwinstallaties en voorzieningen op mijnbouwinstallaties als licht- en geluidsbakens, en helikopterdekken;
- milieuvoorschriften voor zover de generieke milieuwetgeving hierin niet voorziet of toepassing mist.
- bepalingen ter implementatie van OSPAR- en MARPOL-besluiten.

De verwijdering van een mijnbouwinstallatie zal dienen te geschieden overeenkomstig een verwijderingsplan. Het verwijderingsplan zal een beschrijving bevatten van de wijze waarop de mijnbouwinstallatie wordt verwijderd en afgevoerd, de eindbestemming van de installatie en die van op de installatie aanwezige afvalstoffen.

Ook zullen in het hoofdstuk regels met betrekking tot het aanleggen, het gebruik en het verlaten van boorgaten worden opgenomen, inclusief de informatie- en rapportageplichten voor zover die nodig zijn ter bescherming van de in artikel 44, tweede lid, van de Mijnbouwwet bedoelde belangen.

Hoofdstuk 6 Pijpleidingen en kabels

Verder zal op grond van artikel 44 een hoofdstuk worden gewijd aan pijpleidingen en kabels ten behoeve van mijnbouwactiviteiten. Het gaat hier bijvoorbeeld om pijpleidingen voor het transport van gewonnen delfstoffen en om kabels die nodig zijn voor het functioneren van mijnbouwinstallaties. Voordat aangevraagd wordt met het leggen van een leiding dienen aan de Minister van Economische Zaken gegevens overgelegd te worden. Na overleg met betrokken departementen over geplande leidingen, kan de minister voorschriften stellen ten aanzien van het leggen en de ligging van de leiding. Het hoofdstuk zal verder voorzien in een vergunningplicht voor mer-plichtige pijpleidingen op het continentaal plat (pijpleidingen met een diameter van meer dan 80 centimeter en een lengte van meer dan 40 kilometer). Het hoofdstuk zal voorts nadere bepalingen bevatten ten aanzien van het leggen, de ligging, het gebruik, en het verlaten danwel verwijderen van leidingen.

Hoofdstuk 7 Beheer en gebruik van verstrekte gegevens

Ter uitvoering van artikel 101 van de Mijnbouwwet zal er een hoofdstuk komen over te verstrekken gegevens, alsmede over het beheer en gebruik van die gegevens.

Degene die verkenningsonderzoek verricht, wordt verplicht de resultaten van verrichte geofysische, geochemische en geologische metingen aan de Minister van Economische Zaken te verstrekken. Bij ministeriële regeling zullen de te verstrekken gegevens nader worden omschreven.

De vergunninghouder verstrekt bij het verrichten van een boring aan de minister een exemplaar van het boorprofiel, de uit het boorgat verkregen geologische gegevens, de resultaten van chemische en fysische metingen, verricht in of met gebruikmaking van het boorgat en de resultaten van een in het boorgat uitgevoerde productie- of injectietest. De uitvoerder is verplicht alle delfstoffen die een vergunningsgebied verlaten en alle stoffen die in een vergunningsgebied worden opgeslagen te meten en te registreren. Per kalendermaand doet de uitvoerder per vergunningsgebied en per delfstof opgave van de in die maand per boorgat gewonnen

hoeveelheden delfstoffen en van andere gegevens, zoals de afgevoerde en verbruikte hoeveelheden delfstoffen. De opgave van de genoemde hoeveelheden delfstoffen is, onder andere noodzakelijk voor controle op de cijnsheffing, de rapportage aan internationale organen en de reserveberekening. Bij opslagactiviteiten dienen vergelijkbare gegevens verstrekt te worden.

De verstrekte gegevens, bescheiden en monsters zullen voor een deel hun vertrouwelijk karakter verliezen na een aantal jaren. Het Mijnbouwbesluit zal het NITG verplichten de verstrekte gegevens, bescheiden en monsters zorgvuldig te beheren en deze, behoudens voor zover ze op grond van het Mijnbouwbesluit openbaar gemaakt kunnen worden, vertrouwelijk te houden. De verstrekte gegevens kunnen door het NITG, het Staatstoezicht op de Mijnen, EBN en andere aangewezen instanties worden gebruikt voor het adviseren van de minister in geologische aangelegenheden, het ten behoeve van de minister maken van reserveramingen en prognoses van delfstoffen, aardwarmte en opslagpotentieel van de ondergrond van Nederland, het in opdracht van de minister systematisch karteren van de diepe ondergrond, en het toezicht op de uitvoering van mijnbouwactiviteiten en de doelmatigheid van de productie van delfstoffen, aardwarmte en de opslag van stoffen in de ondergrond.

Hoofdstuk 8 Financiële bepalingen

Een hoofdstuk zal de financiële bepalingen bevatten. De omvang van dit hoofdstuk zal sterk afhangen van de onderwerpen die in punt 32 en 34 aan de orde komen. In artikel 88 wordt namelijk de bevoegdheid gegeven nadere regels te stellen voor vaststelling en uitvoering van financiële bepalingen. In punt 32 en 34 van deze nota wordt gevraagd hoe de vaste commissie aankijkt tegen een overdracht van afdrachten aan de belastingdienst en aansluiting bij de vennootschapsbelasting voor de grondslag van het winstaandeel, in het kader van het verder stimuleren van het mijnbouwklimaat. Indien deze weg gewenst wordt, kan voor de regels in dit kader worden verwezen naar de belastingwetgeving en zal verdere uitwerking in het Mijnbouwbesluit niet meer nodig zijn.

Op grond van artikel 123 kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de vaststelling van het verschuldigde bedrag aan winstaandeel over het eerste boekjaar na de inwerkingtreding van deze wet, met als doel verschillen die ontstaan door de bij deze wet ingevoerde wijzigingen in de methode van berekening van het winstaandeel te verrekenen.

Overige onderwerpen die geregeld zullen worden in nog nader in te delen hoofdstukken

Meting van bodembeweging

Op grond van artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet zal in het Mijnbouwbesluit een regeling worden opgenomen omtrent het verrichten van metingen met het oog op de kans op bodembeweging en over de rapportage van de metingen. Aangezien de wijze van meten en de vereiste meetfrequentie per gebied en per tijdsfase van de winning kunnen verschillen, wordt de vergunninghouder verplicht de metingen uit te voeren volgens een door hem opgesteld en door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd meetplan. Het meetplan beslaat een periode van tenminste 5 jaar en bevat een omschrijving van de meetfrequentie en het moment waarop de metingen worden verricht, de plaats waar gemeten wordt, en de meetmethode.

Groeven

Een apart hoofdstuk van het Mijnbouwbesluit voorziet in een regeling op grond van artikel 46 van de Mijnbouwwet omtrent de ontginning van kalksteengroeven. Ingevolge de bepalingen in dit hoofdstuk zal het

verboden zijn zonder vergunning van de Minister van Economische Zaken door middel van een ondergronds werk kalksteen te winnen. Op slechts enkele plaatsen wordt in Nederland nog kalksteen gewonnen. Het instortingsgevaar (veiligheid) kan van plaats tot plaats verschillen en het is dus nodig om een instrument te hanteren dat het mogelijk maakt om voorwaarden te stellen voor ieder specifiek geval. Naast bepalingen met betreffende de vergunningplicht zal de regeling algemene bepalingen bevatten ten aanzien van voorkoming van gevaar van instorting en het in veilige staat achterlaten van kalksteengroeven.

Overgangsrecht

Verder zal het mijnbouwbesluit enige overgangsbepalingen omvatten (met name op grond van de artikelen 117 en 123 van de Mijnbouwwet).

Indien de wens zou bestaan nog op bepaalde onderdelen van het Mijnbouwbesluit verder met mij van gedachten wil wisselen, ben ik daartoe uiteraard bereid.

De leden van de fractie van de PvdA stelden nog een aantal vragen over het winningsplan.

Deze leden meenden dat de regering voor een beoordeling van de winningsplannen over een algemeen toetsingskader behoort te beschikken en over onafhankelijke informatie. Daar dit in de geliberaliseerde gasmarkt anders is, vroegen deze leden of het kabinet zelf een beleid ten aanzien van «planmatig» beheer zal formuleren.

Tot op heden vervulde het Plan van Gasafzet het kader voor de afweging met betrekking tot «planmatig beheer». Daarbij speelden het kleine velden-beleid en de bufferfunctie van het Groningen-veld een wezenlijke rol. Deze elementen zullen bij de beoordeling van winningsplannen overeind blijven. Bij de winningsplannen komt ook de bodembeweging die door winning wordt veroorzaakt aan de orde. De effecten van bodembeweging worden beoordeeld op mogelijke schade voor onroerend goed, waterhuishouding, natuur en milieu. De afweging is of het belang van winning opweegt tegen de mogelijke schade en of er een goede regeling voor mogelijke schade, denk daarbij aan de artikelen 36 en 41, tot stand kan komen.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie naar aanleiding van de omschrijving van het begrip «planmatig beheer van delfstoffen» in de nota naar aanleiding van het verslag, wat dieper in te gaan op de betekenis van het begrip «verantwoorde winning». Deze leden wilden ook weten wie uiteindelijk bepaalt wat verantwoorde en vooral rendabele winning is. Deze leden meenden in dit verband dat het winnen van delfstoffen bijvoorbeeld ook verantwoord zou moeten zijn in de richting van mogelijke gedupeerden door bodemdaling. Zij stelden daarom voor de omschrijving «een doelmatige en maatschappelijk verantwoorde winning» als omschrijving in de memorie van toelichting te verwerken.

Met verantwoorde winning in de context van planmatig beheer is bedoeld dat de winning van delfstoffen dient te geschieden zonder dat onacceptabele schade wordt toegebracht aan de diepe ondergrond. Het gaat hier inderdaad om maatschappelijk verantwoorde winning. Zoals hierboven al is aangegeven moet uit het winningsplan blijken dat de vergunninghouder het betreffende delfstofvoorkomen op doelmatige en verantwoorde wijze zal exploiteren. Onderdeel hiervan is dat bij de winning geen onacceptabele schade optreedt door beweging van de aardbodem. De leden van de PvdA-fractie stelden terecht dat hierbij ook de belangen van mogelijke gedupeerden meegewogen moeten worden. Het winnings-

plan voor een voorkomen op land bevat daarom een beschrijving van de te verwachten bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging. De minister kan zijn instemming met de winningsplan weigeren in verband met het risico van schade door bodembeweging. Ook kan de minister voorwaarden verbinden aan zijn instemming.

Zoals ik reeds in punt 17 heb aangegeven dwingt het systeem van het wetsvoorstel de vergunninghouder niet tot het ontginnen van onrendabele voorkomens. De houder van een winningsvergunning is wel verplicht een winningsplan in te dienen voor een voorkomen dat hij voornemens is te exploiteren. De vergunninghouder hoeft dus slechts winningsplannen in te dienen voor rendabele voorkomens. De Minister van Economische Zaken bepaalt door zijn instemming, of weigering van zijn instemming, met het winningsplan uiteindelijk wat verantwoorde en rendabele winning is.

Voor een uitgebreide beschrijving van het winningsplan verwijs ik naar onderdeel D van de tweede nota van wijziging en de toelichting daarop.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe schade door bodembeweging kan worden voorkomen. Deze leden vroegen op welke wijze getoetst wordt of de in het winningsplan opgenomen gegevens over bodemdaling correct zijn. Ook vroegen zij of het kabinet voornemens is om normen op te stellen met betrekking tot het al of niet te aanvaarden van een aantal centimeters aan bodembeweging.

Schade door bodembeweging treedt niet altijd op. Allereerst is het de vraag of er bodembeweging optreedt. Dit is lang niet altijd het geval. Of er bodemdaling optreedt hangt voornamelijk af van het soort delfstoffen, de geologische structuur van de omvang en de hoeveelheid van de te winnen delfstoffen. Indien bodembeweging optreedt is de vervolgvraag of er schade optreedt: bodemdaling in Limburg is iets geheel anders dan bodembeweging in het Waddengebied. Bodembeweging kan, als het optreedt moeilijk worden tegengegaan. Wel vindt er momenteel onderzoek plaats naar het op druk houden van gasvelden, bijvoorbeeld door het injecteren van CO₂, maar het is duidelijk dat algemene uitspraken niet te geven zijn, omdat de omstandigheden per veld bekeken moeten worden. Beperking van bodembeweging is te bereiken door de hoeveelheid te winnen delfstoffen te beperken, zoals met de winning van zout in de concessie Barradeel is gebeurd. Het vermijden van schade kan gebeuren door het vroegtijdig treffen van maatregelen; dit gebeurt bij waterstaatkundige werken. Hiervan zijn vele voorbeelden te geven. Wellicht zijn ook compenserende maatregelen mogelijk, zoals bij schade aan milieu en natuur. Dit zal van geval tot geval moeten worden bekeken. Gegevens over te verwachten bodemdaling worden gegeven door de indiener van het winningsplan. De gegevens worden gecontroleerd door het Staatstoezicht op de Mijnen en het NITG TNO. Het is niet wenselijk om vooraf algemene normen te stellen met betrekking tot het al of niet te aanvaarden aantal centimeters bodembeweging. Het maximaal aanvaardbare aantal centimeters bodembeweging is afhankelijk van het gebied waar de bodemdaling verwacht wordt.

Tevens pleitten de leden van de PvdA-fractie voor een waarschuwingplicht voor exploitanten met betrekking tot bodembeweging. Voor gebieden waar bodembewegingen mogelijk zijn pleitten deze leden voor een monitoringssysteem dat ook wordt vastgelegd in het winningsplan. Deze leden suggereerden de Tcbb een rol te laten spelen bij het opzetten van het monitoringssysteem.

Als wij over bodembeweging spreken gaat het om bodemdaling en -trillingen. Bodemdaling kan worden gevolgd aan de hand van metingen, zoals die worden voorzien in artikel 36 van het wetsvoorstel. Een monitoringssysteem met het oog op te verwachten bodemtrillingen als gevolg van delfstofwinning, is zo goed als onmogelijk. Voor een monitoringssysteem ter registratie van bodemtrillingen wijs ik op het reeds bestaande seismometernetwerk van het KNMI, dat is opgezet in de gebieden waar bodemtrillingen mogelijk zijn. Het netwerk geeft gegevens over trillingen; met de verkregen gegevens kan bepaald worden in welke gebieden trillingen op (kunnen) treden en van welke intensiteit deze trillingen kunnen zijn. Het toezicht op de uitvoering van bodemmetingen en de monitoring van bodemtrillingen is een taak van het Staatstoezicht op de Mijnen, samen met het KNMI. De Tcbb houdt zich bezig met de *gevolgen* van bodembeweging. Wel zal het advies van de Tcbb ingeroepen kunnen worden bij inschatting van schade, inclusief de kosten van preventieve maatregelen, en de hoogte van schadefondsen.

Tot slot vroegen de leden van de PvdA-fractie of zij er vanuit mochten gaan dat het winnen via schuinboren onder of in gevoelige gebieden opgenomen wordt in het winningsplan. Ook drongen deze leden aan op een zo groot mogelijke openbaarheid van het winningsplan en de regeringsreactie, gezien het belang dat zij hechten aan het winningsplan en de reactie van de regering daarop.

Hoewel het uit de gegevens in het winningsplan zal blijken als de vergunninghouder voornemens is via schuinboren een winningsput te zetten, is het winningsplan niet het instrument voor beoordeling van de eventuele milieugevolgen van de boring. Beoordeling van het winningsplan vindt plaats op grond van criteria van planmatig beheer en op grond van de bodemdalingsverwachting. De afweging van milieugevolgen van een (gedevieerde) boring in of onder gevoelige gebieden vindt plaats bij verlening van de (mijnbouw)milieuvergunning. Voor een uiteenzetting over het milieuregime voor mijnbouwwerken verwijs ik naar punt 7 van deze nota. Op de praktijk van schuin boren ga ik bij de beantwoording van de vragen in punt 25 nader in.

Het winningsplan is openbaar, met uitzondering van eventuele bedrijfsvertrouwelijke gegevens. De uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op winningsplannen. Hiermee wordt verzekerd dat eventuele derde belanghebbenden voldoende mogelijkheid tot inspraak hebben.

MILIEU

25. De mijnbouwmilieuvergunning

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe wordt omgegaan met opsporingsinstallaties die via schuin proefboren activiteiten uitvoeren in gevoelige gebieden. Zij meenden dat de mer-plicht ook in deze gevallen van toepassing zou moeten zijn, daar zij begrepen dat schuin proefboren relatief veel risico's met zich brengt.

De mer-plicht geldt voor alle boorlocaties die in een gevoelig gebied liggen. Boringen naar voorkomens onder gevoelig gebied zijn geen mer-plichtige activiteiten indien de boorlocatie zich buiten het gevoelige gebied bevindt. Niet de ligging van het voorkomen is dus bepalend, maar die van de boorlocatie.

Gedevieerd boren (schuin boren) is in Nederland reeds jaren een veel gebruikte techniek om delfstofvoorkomens op te sporen (proefboren) en om voorkomens aan te boren ten behoeve van de exploitatie (productie-

boren). Een mijnonderneming zal alleen voor gedeveerd boren kiezen indien een rechte boring niet mogelijk is, bijvoorbeeld indien de bovengrondse locatie om redenen van ruimtelijke ordening, milieu- of natuurbeheer niet recht boven het vermoede delfstofvoorkomen gesitueerd kan worden. Gedeveerd boren betekent extra kosten voor de mijnonderneming: het boortraject is langer dan bij een rechte boring. Bovendien is de kans dat het voorkomen bij een proefboring gemist wordt groter dan bij verticaal boren.

De helft van de boringen op zee en de meeste boringen op land worden gedeveerd uitgevoerd. Een gedeveerde boring levert geenszins een hoger risico op voor de veiligheid of voor het milieu dan een rechte boring. Een al dan niet gedeveerd boorgat heeft geen effecten op de bovengrond. In het geval van een blow-out zullen bovengronds alleen effecten optreden bij de boorlocaties. Het introduceren van een merplicht voor gedeveerde boringen onder gevoelig gebied, waarvan de oppervlakte-locatie is gelegen buiten gevoelig gebied, is vanwege risico's voor het gevoelige gebied dan ook niet nodig.

26. Metingen van bodembeweging

Ten aanzien van het meten van bodembeweging en de rapportageplicht hadden de leden van de PvdA-fractie enkele vragen gesteld. Zo wilden deze leden weten met welke frequentie moet worden gerapporteerd over nieuwe omstandigheden of nieuwe inzichten aangaande bodembeweging. Ook vroegen zij of nieuwe inzichten terstond gerapporteerd dienen te worden.

Allereerst wil ik opmerken dat er met betrekking tot de bodembeweging in het afgelopen jaar nogal wat ontwikkelingen zijn geweest, zoals beschreven in punt 10 van deze nota. De uitbreiding van de taken van de Tcbb, die in grote mate kon rekenen op de instemming van de betrokken provincies, de olie- en gasexploitanten, de zoutwinningsindustrie, de Vereniging van Gedupeerde Eigenaren, de Commissie Deskundigen Grondwaterwet en de Commissie Bodemdaling door aardgaswinning Groningen past in het belang dat ik hecht aan het aan de winning verbonden aspect van bodembeweging.

De vereiste frequentie van het meten van bodemdaling verschilt per gebied en is afhankelijk van de fase waarin de winning verkeert. Het is niet wenselijk om voor alle vergunninggebieden één meetmethode en één meetfrequentie voor te schrijven.

In artikel 36 van het Mijnbouwwetvoorstel wordt bepaald dat bij aanvang van, tijdens en tot vijf jaar na beëindiging van de winning, bodembewegingen moeten worden geregistreerd. Op grond van het Mijnbouwbesluit zal de mijnonderneming worden verplicht voor het vergunningsgebied een meetplan op te stellen. In het meetplan zal worden vastgelegd met welke frequentie en op welke wijze de bodemdaling zal worden gemeten. Het meetplan behoeft de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken. De vergunninghouder is verplicht de metingen volgens het meetplan uit te voeren en de resultaten van de metingen te rapporteren.

De gewenste meetfrequentie voor hoogtemetingen wordt bepaald aan de hand van prognoses en veldontwikkelingsplannen enerzijds en de resultaten van eerdere hoogtemetingen anderzijds.

Tot voor enkele jaren werd de feitelijke meetfrequentie voornamelijk afhankelijk gesteld van de precisie van de waterpassingen. Er werd de vuistregel gehanteerd om na een verwachte daling van 1 à 2 cm in het diepste punt van de dalingsschotel een volgende waterpassing te verrichten. Zo werd bijvoorbeeld de bodemdaling boven het Groningen gasveld jaarlijks gemeten, de daling op Ameland tweejaarlijks, de daling

in Rotterdam en het Westland driejaarlijks en de daling in Zuidoost Drente vijfjaarlijks (maximaal toegestane meetinterval).

Uit de resultaten van de metingen op grond van het meetplan moet blijken of de werkelijke bodemdaling overeenkomt met de in het winningsplan neergelegde verwachte bodemdaling. De mijnonderneming dient nieuwe inzichten als gevolg van de metingen of als gevolg van andere ontwikkelingen terstond aan de Minister van Economische Zaken te rapporteren.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie welke gevolgen het afkeuren van een nieuw winningsplan kan hebben en welke middelen de regering ter beschikking staan indien de maximale bodemdaling dreigt te worden overschreden.

Indien zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe inzichten bekend worden die op een grotere bodemdaling wijzen, moet de vergunninghouder het winningsplan wijzigen en opnieuw ter goedkeuring voorleggen. Onthouding van goedkeuring van een nieuw winningsplan betekent dat de winningsactiviteit moet worden stopgezet, aangezien deze activiteit steunt op een inmiddels achterhaald winningsplan.

Het gewijzigde winningsplan kan onder voorwaarden worden goedgekeurd. Deze kunnen maatregelen inhouden die moeten worden genomen om de negatieve gevolgen van de bodemdaling te voorkomen of te beperken. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn aanpassingen van het winningstempo of de winningstechniek, het voorkomen van drukdaling in het reservoir of wijziging van de putconfiguratie.

De leden van de PvdA-fractie wilden in dit verband ten slotte weten of indien de winningsvergunning wordt ingetrokken recht op schadevergoeding voor de mijnbouwmaatschappij ontstaat.

In artikel 22, eerste lid, van het Mijnbouwwetsvoorstel worden de intrekingsgronden genoemd. Als de desbetreffende intrekkingbeschikking in voldoende mate steunt op één of meer van deze gronden is mijns inziens schadevergoeding niet aan de orde. Ik merk hierbij wel op dat de bestuursrechter in deze het laatste woord heeft.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een indicatie van de gegevens die ingevolge de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 101 van de ontwerp-Mijnbouwwet moeten worden gerapporteerd, welke gegevens hun vertrouwelijkheid verliezen en op welk tijdstip dit gebeurt. Daarbij vroegen deze leden wanneer de algemene maatregel van bestuur verwacht wordt en of bespreking daarvan in de Tweede Kamer kan plaatsvinden.

Voor zover genoemde leden deze vragen stelden in verband met de daaraan voorafgaande vragen over het meten van bodembeweging, wijs ik er op dat het rapporteren van de resultaten van metingen in het kader van bodembeweging niet valt onder de rapportageplichten op grond van artikel 101 van het wetsvoorstel. Rapportage van bodemmetingsresultaten wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 36 van de ontwerp-Mijnbouwwet. Dergelijke meetresultaten zijn niet vertrouwelijk. De resultaten worden opgenomen in het openbare N.A.P.-register in Delft.

Zowel de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 36 als die op grond van artikel 101 is opgenomen in het Mijnbouwbesluit. Voor een uiteenzetting over het Mijnbouwbesluit verwijs ik naar punt 24 van deze nota, waarin onder andere is ingegaan op de gegevens en de termijn van vertrouwelijkheid daarvan.

27. Schade door bodembeweging

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, SP, RPF en GPV gaven in verschillende toonaarden aan zich onvoldoende te kunnen vinden in de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van de aansprakelijkheid van de bodembeweging. Zij bepleitten wederom, evenals bij het door de vaste commissie uitgebrachte verslag, een regeling op te nemen waarbij de bewijslast wordt omgekeerd. Ook achtten deze leden het wenselijk de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in dat kader een meer prominente rol te geven. Voorts stelden de leden van de fracties van de PvdA, VVD en CDA voor in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat mijnbouwondernemingen activiteiten verrichten in de hoedanigheid van onderaannemer of dienstverlener van de staat. Het formaliseren van een dergelijk rechtsfiguur zou, aldus deze leden, degene die schade heeft geleden ten gevolge van bodembeweging door mijnbouwactiviteiten meer rechtszekerheid bieden.

Zoals bekend wordt bij artikel 137 van het wetsvoorstel een risico-aansprakelijkheid ingevoerd voor de exploitant van een mijnbouwwerk. De benadeelde behoeft daardoor niet meer de onrechtmatigheid van de gedraging van de exploitant aan te tonen, deze staat immers vast bij risicoaansprakelijkheid. Wel dient de benadeelde het causaal verband aan te tonen tussen de door hem geleden schade en de bodembeweging veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten van de exploitant van het mijnbouwwerk. Dat causaal verband zal soms eenvoudig en soms moeilijk te bewijzen te zijn. Juist de moeilijk te bewijzen schadevoorvallen en de daarmee in verband staande financiële lasten hebben mij ertoe gebracht het takenpakket van de Tcbb fundamenteel verder uit te breiden. In de tweede nota van wijziging zijn die nieuwe taken geformaliseerd. Onder punt 10 van deze nota is dat nieuwe takenpakket ook al aan de orde gekomen. Daarom volsta ik hier met een korte samenvatting van de inhoud van dat pakket.

- Aanvankelijk was het aandachtsgebied van de Tcbb beperkt tot bodembeweging als gevolg van winning of opslag.

Nu is dit aandachtsgebied verruimd. Krachtens artikel 97a vallen alle activiteiten onder de Tcbb. Deze zijn: verkenningsonderzoek, opsporingsonderzoek, winning en opslag.

- Aanvankelijk had de Tcbb slechts tot taak degene die schade verwacht te lijden of heeft geleden desgevraagd inlichtingen te verstrekken over het causaal verband tussen bodembeweging in een bepaald gebied en het winnen of het opslaan.

Nu is deze informerende taak vervangen door een adviserende. Thans wordt degene die schade heeft geleden desgevraagd door de Tcbb van advies gediend (artikelen 98, tweede lid, onder c, en 99d, vijfde lid) over:

- a. het causaal verband tussen de door de adviesvragende burger geleden schade en de mijnbouwactiviteiten, en
- b. de hoogte van het schadebedrag.

- Het advies, dus alle daarmee samenhangende uitgaven van de Tcbb, is kosteloos, daar gelaten het verstrekken van een geringe bijdrage aan het secretariaat van de Tcbb. Deze bijdrage wordt terugbetaald als de commissie een hoger schadebedrag heeft vastgesteld dan de mijnbouwonderneming bereid was te betalen (artikel 99b, vierde lid).
- De Tcbb kan (op kosten van het rijk) aan door haar geschikt geachte onafhankelijke deskundigen opdracht verlenen onderzoek te doen naar het oorzakelijk verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de schade, alsmede naar de hoogte van het schadebedrag (artikel 99d, eerste lid). Het spreekt voor zich dat vooral in technisch complexe zaken deskundigen door de Tcbb zullen worden gevraagd onderzoek te doen.

Ik wijs er overigens op dat het de benadeelde vrij staat om zelf deskundigen in te schakelen, doch deze komen dan voor zijn eigen rekening. Het

begrip benadeelde moet ruim worden opgevat. Het betreft iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die schade heeft geleden ten gevolge van bodembeweging veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten.

Hoewel het advies van de Tcbb strikt genomen niet bindend is voor partijen, zal het in verreweg de meeste gevallen leiden tot een schikking conform het dictum van dat advies. Dit hangt in de eerste plaats samen met het gezag dat de commissie toekomt op basis van de samenstelling en het gewicht alsmede de onafhankelijkheid van de door haar ingeschakelde deskundigen. In de tweede plaats zal het advies in een civiele procedure een zodanig dwingende rol spelen, dat het voor partijen slechts in uitzonderlijke gevallen zal lonen die weg te bewandelen. Tenslotte is voor gelaedeerden een belangrijk winstpunt, dat zij aldus op een snelle en goedkope wijze hun recht op schadevergoeding (dat door de vastlegging van de risicoaansprakelijkheid wordt gewaarborgd) kunnen uitoefenen. De advisering door de Tcbb is vele malen sneller en laagdrempeliger dan de weg naar de burgerlijke rechter. Met de gekozen aanpak is de burger het meest gebaat.

Mede omdat nagenoeg alle leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zich tijdens het Algemeen Overleg van 12 oktober 2000 positief over deze voorstellen hebben uitgelaten, acht ik het niet opportuun hier verder op alle vragen over omkering van de bewijslast in te gaan.

De zienswijze van de leden van de hierboven genoemde fracties om mijnbouwondernemingen te zien als «onderaannemers» of «dienstverleners» in dienst van de staat houdt in dat de benadeelde zijn schade vergoed krijgt van de staat en de staat, via subrogatie, het schadebedrag verhaalt op de mijnbouwonderneming.

De leden van de PvdA-fractie wezen in dit verband op artikel 40 van de Grondwaterwet, terwijl de leden van de fractie van het CDA en van de VVD grondslag voor hun zienswijze zagen in een profijtbeginsel, in die zin dat de staat de grootste belanghebbende is bij winning van delfstoffen.

Deze zienswijze wordt niet gedeeld. De relatie tussen de staat en de mijnbouwonderneming wordt beheerst door een vergunningstelsel, terwijl de aan het woord zijnde leden er kennelijk vanuit gingen dat deze relatie zijn neerslag zou moeten krijgen in de vorm van een tweezijdige publiekrechtelijke rechtsbetrekking. In ons rechtstelsel bestaat geen juridische kader voor een dergelijke rechtsbetrekking waaraan, aldus de door de aan het woord zijnde leden, ook nog een bij wet verplichte subrogatie zou moeten gelden met daarenboven de mogelijkheid van regres. In het midden gelaten de wenselijkheid van zulk een juridisch kader, wordt erop gewezen dat het formaliseren ervan juridisch gezien buitengewoon complex zal zijn. Een vergunning onderscheidt zich nu juist door haar eenzijdig karakter.

Ook het opnemen van een bepaling in het wetsvoorstel in de zin van artikel 40 van de Grondwaterwet biedt geen soelaas. Artikel 40 ziet op het specifieke geval dat diverse onttrekkers van grondwater veroorzaker kunnen zijn van schade. De wettelijke betalingsverplichting in dat geval laat de aansprakelijkheid van die onttrekkers onverlet. In dit specifieke geval wordt de financiële verantwoordelijkheid van de overheid gefundeerd door het feit dat de provincie belast is met grondwaterbeheer. Een analogie die erop neerkomt, dat de staat aansprakelijk wordt voor de gevolgen van activiteiten van anderen ligt niet voor de hand. Een dergelijke redenering zou betekenen dat de accijnsinkomsten van de staat grond zouden kunnen zijn voor verhaal op de overheid van schade die het gevolg is van tabak en alcohol of het gebruik van benzine. In een zodanige benadering kan ik mij niet vinden. Dat de staat bij delfstofwinning inkomsten geniet kan toch geen zwaarwegend argument zijn. Bovendien is een regeling als bepleit door deze leden overbodig, omdat er in het geval van de delfstofwinning altijd een onderneming zal zijn die verantwoordelijk

gesteld kan worden. Voorts zou een ontkoppeling van het verrichten van de activiteiten en het verantwoordelijk zijn voor de gevolgen tot onjuiste afwegingen aan de zijde van de ondernemer kunnen leiden. De preventieve werking van het civiele aansprakelijkheidsrecht zou daardoor ernstig worden ondergraven.

De genoemde leden stelden dat collectieve baten ook collectieve kosten impliceren. Deze stelling kan worden omschreven. Via het systeem van opdrachten profiteert de staat niet alleen van de winst, maar draagt hij ook bij in de kosten. Overigens is het de vraag of de benadeelden beter af zouden zijn met een systeem waarbij deze de staat kunnen aanspreken voor schade. Ook als de staat schadeclaims zou afhandelen, zou deze de juistheid van de claims moeten onderzoeken en blijven ook (technische) bewijsproblemen in de sfeer van de causaliteit een rol spelen. De staat bevindt zich dan in wezen in dezelfde positie als de mijnbouwonderneming.

Degenen die schade door bodembeweging hebben geleden worden vooral geholpen door een snelle en laagdrempelige gang naar de commissie die zich richt op de belangrijkste vraag in dit soort geschillen, de technische vraag naar het causaal verband. Zoals gezegd, zou ook bij een rechtstreekse gang naar de overheid deze vraag niet automatisch zijn beantwoord. De oplossing waarbij de Tcbb de burger advies kan geven lost naar mijn mening voor de burger veel problemen op. Met het advies van de Tcbb heeft de burger goede argumenten in handen, zoals hiervoor is uiteengezet.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de verwantschap van de onderhavige problematiek en die van de bodemverontreiniging, moet worden opgemerkt dat deze uitsluitend zag op de hantering in de rechtspraak van het adagium «res ipsa loquitur», dat wil zeggen de zaak spreekt voor zichzelf. Ten aanzien van dat adagium is bij wijze van voorbeeld verwezen naar de vele rechtspraak die betrekking heeft op bodemverontreiniging. Het adagium wordt echter ook op andere gebieden van het aansprakelijkheidsrecht toegepast, zoals de productaansprakelijkheid. Op zich zelf kan de opmerking van deze leden dat de kans op bodemverontreiniging door natuurlijke oorzaken nihil is worden beaamd (ten aanzien van de daling van het grondwaterpeil kan dit overigens wel worden betwijfeld), maar dat maakt de analogie wat betreft de toepassing van het genoemde adagium niet minder sterk. Bij bodemverontreiniging is immers de vraag van belang in welke mate de bodem reeds verontreinigd was voordat deze door gedaagde werd verontreinigd.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PvdA-fractie wie bepaalt of wel of niet kan worden aangetoond welk deel van de schade door welke exploitant is veroorzaakt kan het antwoord kort zijn, dat is uiteindelijk de rechter. Deze zal zich daarbij uiteraard baseren op het oordeel van deskundigen daarover.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder een reactie op het advies van de Waddenadviesraad van 10 februari 1999.

De War is van mening dat de termijn van 5 jaar voor metingen na beëindiging van de winning in artikel 36, eerste lid, van het wetsvoorstel kort is. In hetzelfde lid is evenwel de mogelijkheid van verlenging voorzien, zodat de opmerking van de War geen doel treft. Verder pleit de War voor een regeling voor omkering van de bewijslast. Hierop is in het bovenstaande reeds ingegaan. Overige opmerkingen van de War betreffen de bescherming van milieu en natuur. Hierop is in de punten 7 en 13 reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie pleitten verder voor herinvoering van artikel 15 van de Mijnwet 1810 in relatie tot regelingen omtrent het vermoeden van schuld en omkering van bewijslast.

Artikel 15 betreft onder meer de mogelijkheid om de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid aan de mijnbouwonderneming op te leggen voor het ontstaan van mijnschade. Het artikel is in 1996 ingetrokken. Momenteel geldt een aantal schaderegelingen in het kader van concessies. In het wetsvoorstel is een regeling voor zekerheid voor schade door bodembeweging opgenomen in artikel 41. Dat artikel kan worden toegepast bij verleende en nog te verlenen winningsvergunningen (zie ook de memorie van toelichting op het wetsvoorstel). Op het vermoeden van schuld en omkering van bewijslast bij schade door bodembeweging is in het bovenstaande al uitgebreid ingegaan, waarnaar wordt verwezen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook waarom voor de duur van zekerheidstelling geen 30 jaar is vastgelegd en waarom schadefonds niet verplicht als vorm van zekerheid worden voorgeschreven.

Het vastleggen van een duur van 30 jaar zou betekenen dat in alle gevallen van beëindiging van winning zekerheid gesteld zou moeten worden. Dit zou vaak een te grote en onnodige last voor de mijnbouwonderneming betekenen, en zou overigens voor de staat tot minder afdrachten leiden. De verplichting is zeker overbodig in de gevallen waarin de mijnbouwonderneming nog steeds actief is. In dat geval is het hoogst aannemelijk dat de onderneming nog steeds een winstgevende activiteit heeft en dus schade als gevolg van bodembeweging anders dan door zekerheidstelling verhaald kan worden. Daarom is gekozen voor een optioneel systeem, waarbij van geval tot geval bekeken wordt of zekerheidstelling noodzakelijk is. Ook vanwege flexibiliteit is gekozen om niet iedere zekerheid in de vorm van een schadefonds en in een duur van 30 jaar te gieten. Een schadefonds heeft als nadeel dat er geld aan een onderneming wordt onttrokken, terwijl er andere mogelijkheden zijn die een vergelijkbare zekerheid kunnen geven, zoals een bankgarantie. Ook wat betreft de termijn geldt dat voor een regeling gekozen is die maatwerk mogelijk maakt.

In antwoord op de vraag van de hierboven genoemde leden of aardshokken een intrekingsgrond kunnen opleveren, wordt het volgende opgemerkt.

Kennelijk doelen deze leden op intrekking van een goedgekeurd winningsplan. In het wetsvoorstel is niet voorzien in een daartoe strekkende intrekingsgrond, wel kan als sanctie op grond van de Wet op de economische delicten de winning worden stilgezet, doch zo'n sanctie zal slechts in een uitzonderlijke situatie worden toegepast, bijvoorbeeld in geval van aan een mijnbouwondernemer toe te rekenen ernstig verwijtbaar gedrag in het kader van zijn mijnbouwactiviteiten.

In relatie tot de regelingen in Duitsland en Oostenrijk vroegen dezelfde leden of schade op een veel later tijdstip bekend kan worden dan het optreden van de schade. Op zich is dit mogelijk; te denken valt aan schade in funderingen, die pas later aan het licht komt. Het tijdstip van het optreden van de schade is slechts van belang voor de aanvang van de verjaringstermijn van artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. De korte termijn van 5 jaar in dat artikel is de termijn waarbinnen een vordering moet worden ingesteld na het moment van bekend zijn van schade en aansprakelijke persoon. Instelling van de vordering – en ook de behandeling ervan door de rechter – stuit het verlopen van deze termijn.

De leden van de PvdA-fractie stelden ook nog vragen over een brief van de Vereniging van Gedupeerde Eigenaren van 13 juli 1999.

Ik meen dat dit aspect aan de orde is gekomen in het Algemene Overleg van 12 oktober 2000. Overleg met het Ministerie van Financiën en het Verbond van verzekeraars heeft verder geleerd, dat Nederlandse verzekeraars aardbevingsrisico's bij inboedel- en woonhuisverzekeringen uitsluiten omdat enerzijds de financiële gevolgen ervan hun draagkracht te boven kunnen gaan en anderzijds onvoldoende statistische gegevens voorhanden zijn de premie te kunnen berekenen. Ook vormt nog een probleem dat geleidelijke verlopende processen van het ontstaan van schade moeilijk hanteerbaar zijn. Voor rechtsbijstandsverzekeringen is geen uniforme manier van acceptatie of uitsluitingsgronden. Wel zal een maatschappij geen rechtbijstand geven voor zaken die hun grond hebben in een oorzaak ligt die vóór het moment van het sluiten van de verzekering ligt.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen nadere onderbouwing van het standpunt van de regering, zoals neergelegd in de nota naar aanleiding van het verslag. De leden van de fractie van de SGP brachten nog naar voren dat het niet in alle gevallen mogelijk is voor de benadeelde om schadeomvang en causaliteit tegen aanvaardbare kosten vast te stellen en aannemelijk te maken.

Ik ben van mening dat een nadere toelichting hier achterwege kan blijven gelet op hetgeen hierboven in de inleiding van dit punt en in het Algemeen Overleg is vermeld. Genoemde leden wezen verder op de mogelijkheid dat nutsbedrijven – in Groningen en Friesland – schade aan leidingen of kabels door bodembeweging zouden kunnen ondervinden. De kans dat leidingen en kabels schade ondervinden door bodembeweging ten gevolge van winning van delfstoffen moet uitgesloten worden geacht. Ten eerste moeten nutsbedrijven altijd al rekening houden met bodembeweging door welke oorzaak dan ook. Bodemdaling door delfstoffen vindt plaats op een gelijkmatige wijze en gespreid over een groot oppervlakte. De invloed van dergelijke bodemdaling op leidingen en kabels is minimaal, zeker als ook gekeken wordt naar andere zaken, bijvoorbeeld temperatuur, die invloed op leidingen en kabels hebben. Voor alle duidelijkheid voeg ik er nog aan toe, dat ook nutsbedrijven gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van advies door de Tcbb.

In antwoord van de hiervoor staande vraag van de leden van SGP-fractie wordt er, wellicht ten overvloede, op gewezen dat ook agrarische ondernemers vallen onder de reikwijdte van artikel 98, tweede lid, onderdeel d, en dus gerechtigd zijn de Tcbb te verzoeken van advies te dienen (zie mede artikel 99d) over het oorzakelijk verband tussen de verrichte mijnbouwactiviteiten en de schade, alsmede over de hoogte van het schadebedrag. Het ligt voor de hand dat de Tcbb bij zaken waarbij de causaliteit moeilijk is te bewijzen op grond van artikel 99d, eerste lid, tweede volzin, daarvoor deskundigen zal inschakelen.

28. Zekerheid voor schade door bodembeweging

De leden van de fractie van de PvdA achtten de periode van zekerheidsstelling van 5 jaar bij schade door bodembeweging te kort en pleitten ervoor – met een beroep op artikel 3:310, tweede lid, BW – deze periode uit te breiden tot 30 jaar of tot onbepaalde tijd.

Artikel 41 van het Mijnbouwwetsvoorstel regelt de zekerheidsstelling bij aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging. Het begrip bodembeweging omvat bodemdaling en bodemtrillingen. Naar verwachting

zullen bodemtrillingen zich met name voordoen gedurende de periode van de mijnbouwactiviteiten of hooguit kort daarna, terwijl bodembeweging doorgaans plaats zal vinden na het beëindigen van de mijnbouwactiviteiten. Het genoemde artikel kent geen termijn voor deze zekerheidsstelling: het derde lid laat de Minister van Economische Zaken daarin juist vrij. De minister is daardoor in staat de termijn van zekerheidsstelling af te stemmen op de periode waarin schade door bodembeweging kan worden verwacht. Zo komt een flexibel systeem tot stand, waarbij de burger afdoende wordt beschermd, terwijl de onderneming niet onnodig wordt belast.

De door deze leden genoemde termijn van 5 jaar is opgenomen in artikel 36, eerste lid, van het Mijnbouwwetsvoorstel waar de verplichting tot het doen van metingen naar bodembeweging is geregeld. Die termijn hangt samen met de termijn waarin bodembeweging verwacht kan worden. De aandacht wordt erop gevestigd dat de meergenoemde termijn niet gefixeerd is. Immers, op grond van de tweede volzin van artikel 36, eerste lid, van het wetsvoorstel is verlenging mogelijk. Het is dus mogelijk, indien daartoe aanleiding bestaat, om de onderhavige termijn gelijk te stellen aan de verjaringstermijn voor schadevergoeding als neergelegd in artikel 310, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Overigens wordt nog opgemerkt dat het voor de hand ligt om de artikelen 36 en 41 in onderling verband te beschouwen, dat wil zeggen bij het bepalen van de termijn voor zekerheidsstelling aan te sluiten bij de termijn gedurende welke metingen naar bodembeweging moeten worden verricht. Een termijn van 5 jaar voor het doen van metingen c.q. stellen van zekerheid zal naar verwachting afdoende zijn voor schadevoorvallen door bodemtrillingen en de beoordeling of schade is te verwachten ten gevolge van bodemdaling. Anders dan de leden van de PvdA-fractie stelden, wordt dit ook bevestigd door de NAM. In dit verband wordt erop gewezen dat zich bij schade door bodemdaling in het algemeen geen noodzaak voordoet tot oplegging van een langdurige financiële zekerheidsstelling. Hoewel het niet onmogelijk is dat bodemdaling pas na verloop van een langere periode zichtbaar wordt, is de kans dat bodemdaling schade aan particuliere huizen veroorzaakt minimaal (een huis daalt namelijk gelijkmatig mee met de bodem). Bodemdaling kan wel schade toebrengen aan infrastructuurle werken, zoals dijken en sluizen. In de praktijk worden daarover afspraken gemaakt tussen de betrokken beheerders van die werken en mijnondernemingen.

De door de leden van de PvdA-fractie genoemde termijn van 30 jaar van artikel 310, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek betreft een (speciale) verjaringstermijn voor schadevorderingen als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem. Dat het hier gaat om een speciale voorziening blijkt uit de samenhang van deze bepaling met artikel 175, eerste lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Het laatstgenoemde artikel legt een risicoaansprakelijkheid bij degene die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een stof van zodanige eigenschappen gebruikt dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard oplevert. In de tweede volzin is een niet-uitputtende opsomming van stoffen opgenomen waarvoor het criterium van bijzonder gevaar van ernstige aard geldt. Uit het voorgaande moge blijken dat, bijvoorbeeld het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 303, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek op mijnbouwactiviteiten, niet past vanwege het totaal verschillende karakter in schadeveroorzakende gebeurtenissen.

Deze leden pleitten ook voor instelling van een vervangende aansprakelijkheid van de staat in geval een exploitant geen verhaal biedt, een en ander naar analogie van het Franse stelsel. Verder bleven zij twijfels houden bij het facultatieve karakter van de zekerheidsstelling.

Het ligt niet in de rede om bij een systeem waarbij een financiële zekerheidsstelling kan worden opgelegd, ook nog een garantiefonds van de overheid in te stellen voor betaling van schade als de aansprakelijke geen verhaal biedt. De zekerheidsstelling dient er juist toe om gebrek aan verhaalsmogelijkheden te voorkomen.

Naar mijn mening moet een mijnbouwonderneming slechts verplicht worden zekerheid te stellen, wanneer de financiële positie van de onderneming daartoe aanleiding geeft. Een zekerheidsstelling legt immers een extra financiële last op de onderneming. Om te voorkomen dat een zekerheidsstelling ook geëist wordt wanneer daartoe geen noodzaak bestaat, is gekozen voor een optioneel systeem. Mocht er na verloop van tijd alsnog aanleiding zijn om een zekerheidsstelling te eisen, dan kan de Minister van Economische Zaken daartoe besluiten.

Voorts stelden de leden van de fractie van de PvdA nog een aantal vragen over openbaarheid van aan de overheid verstrekte gegevens en het door burgers inhuren van onafhankelijke deskundigheid.

In artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur wordt een aantal uitzonderingsgronden opgesomd. Zo wordt in het eerste lid, onderdeel c, van dat artikel bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Zoals hiervoor in punt 5 van deze nota al is opgemerkt, wordt het winningsplan thans bij wet geregeld. In voorgesteld artikel 34a (zie de tweede nota van wijziging) is een voorziening getroffen over het verstrekken van informatie, zie de tweede nota van wijziging. Uitwerking van het winningsplan zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Het belang van een goede schaderegeling is door mij onderkend. Mede daarom is de taak van de Technische commissie bodembescherming uitgebreid, waarop in punten 10 en 27 van deze nota al is ingegaan. Op deze onafhankelijke commissie kan een ieder beroep doen om deskundige hulp bij schadevoorvallen veroorzaakt door bodembewegingen. Behalve het betalen van een gering bijdrage is deze deskundige hulp kosteloos. Het staat de burger uiteraard vrij om naast deze commissie andere onafhankelijke expertise in te schakelen, maar die kosten komen geheel voor rekening van de burger.

29. Sluiting van gebieden, de Waddenzee

Algemeen

De intrekking van artikel 7 betreffende het sluiten van gebieden en artikel 119 betreffende geslotenverklaring van het Waddengebied heeft aanleiding gegeven tot veel opmerkingen van de vaste commissie. Met het amendement van de leden Augusteijn-Esser en Van Walsem wordt beoogd het artikel in aangepaste vorm in het wetsvoorstel te herintroduceren.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen en vragen van leden van diverse fracties heb ik aan de heer Tommel gevraagd een advies uit te brengen over de vraag of de regeling ten aanzien van de bescherming van milieu en natuur in het wetsvoorstel goed is geregeld (zie ook de Inleiding en de punten 7 en 13). In zijn advies heeft de heer Tommel ook uitgebreid aandacht besteed aan de vraag of de Mijnbouwwet een bepaling zou moeten bevatten, zoals het oorspronkelijke artikel 7, waarmee gebieden gesloten kunnen worden voor verlening van opsporings-, winnings- en opslagvergunningen. Het advies van de heer Tommel, na raadpleging van direct betrokken organisaties en instanties, t.w. Waddenvereniging, Waddenadviesraad, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting De Noordzee, Samenwerkingsverband Noord Neder-

land, Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nogepe, is dat er voor de mijnbouw geen behoefte bestaat aan een speciale regeling, zodra de Habitat- en Vogelrichtlijn in de Natuurbeschermingswet zijn geïmplementeerd. Voor verdere overwegingen verwijs ik naar het bij deze nota gevoegde advies.

Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie stelden dat het sluiten van een bepaald gebied dubbele besluitvorming kan voorkómen, omdat niet meerdere procedures voor het aanvragen van de verschillende vergunningen behoeven te worden doorlopen. Daarmee wordt volgens deze leden een duidelijke situatie geschapen die ook in het belang kan zijn van de mijnbouwmaatschappijen.

In de nota naar aanleiding van het verslag is in punt 29 toegelicht waarom de artikelen 7 en 119 zijn ingetrokken. Aan de daar genoemde redenen van intrekking, wil ik nog het volgende toevoegen. Het bij voorbaat sluiten van gebieden geeft zeker duidelijkheid en voorkomt procedures voor het aanvragen van vergunningen. Dit geldt niet alleen voor mijnbouwactiviteiten, maar ook voor vergunningplichtige activiteiten in zijn algemeenheid. Het past echter niet bij het stelsel van Europese en nationale natuurbeschermingswetgeving. Noch de Habitatrichtlijn, noch de Vogelrichtlijn, noch de Natuurbeschermingswet sluit een activiteit in of bij een gebied op voorhand uit. De mogelijkheid gebieden op voorhand te sluiten voor verlening van mijnbouwrechtelijke vergunningen (dus opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) zou dan ook alleen gerechtvaardigd zijn als het belang van het te beschermen gebied dit vereist.

Het – op voorhand – sluiten van gebieden voor mijnbouwrechtelijke vergunningen is niet proportioneel en ineffectief, omdat vooraf niet bekend is waar de concrete mijnbouwactiviteiten zullen plaatsvinden en welke gevolgen deze activiteiten voor milieu en natuur zullen hebben. Indien een gebied gesloten wordt voor het verlenen van een opsporingsvergunning of winningsvergunning wegens (bovengrondse) milieu-belangen betekent dit – vanwege de koppeling tussen bovengrondse gebiedsgrenzen van de opsporings- of winningsvergunning en zich daaronder bevindende delfstofvoorkomens – dat de eventuele delfstoffen onder het gebied in het geheel niet meer kunnen worden gewonnen. Deze delfstoffen kunnen zelfs niet gewonnen worden, indien de mijnbouwwerken voor exploratie en winning (ver) buiten het betreffende beschermde gebied worden geplaatst waar zij geen invloed hebben op het gebied.

Mijnbouwondernemingen zijn zich ervan bewust dat met de aanvraag van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning geen zekerheid kan worden verkregen of mijnbouwactiviteiten op termijn ook daadwerkelijk verricht kunnen worden. Op basis van bestaand beleid, zoals vastgelegd in diverse nota's en planologische kernbeslissingen, kunnen zij zich in ieder geval een goed beeld vormen van de gebieden, die speciale bescherming genieten. De concrete afweging van mijnbouwbelangen aan de ene kant en milieu- en natuurbelangen aan de andere kant vindt bij de (mijnbouw)milieuvergunning plaats.

De leden van de PvdA-fractie betreurden dat de regering artikel 119 heeft geschrapt. De leden van de PvdA-fractie pleitten daarom voor handhaving van het op de Wet opsporing delfstoffen gebaseerde artikel 119, dat ervoor zorg draagt dat de huidige PKB, tot er een nieuwe PKB is, rechtstreeks doorwerkt bij de vergunningverlening op grond van de Mijnbouwwet. Tevens pleitten deze leden ervoor om artikel 119 ook van toepassing te doen zijn op winningsvergunningen. Deze leden overwogen het indienen van een amendement.

In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik al aangegeven dat er voldoende mogelijkheden zijn om via de besluitvormingskaders en vergunningprocedures in het kader van de Natuurbeschermingswet, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening recht te doen aan de uitgangspunten van de PKB-Waddenzee. Dat de doorwerking van het in de PKB-Waddenzee verankerde beleid daarbij niet direct – via een wetsartikel – maar indirect plaatsvindt, doet daaraan niet af. Dat betekent dus dat naast vergunningverlening op grond van de Mijnbouwwet ook vergunning vereist is op grond van de Natuurbeschermingswet en Wet milieubeheer, alsmede besluitvorming op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (wijziging bestemmingsplan en streekplan). Zoals bekend is bij het opstellen van het Mijnbouwwetsvoorstel rekening gehouden met het criterium dat onderwerpen waarvoor facetregelgeving geldt – bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer – niet in afzonderlijke sectorale regelgeving, zoals de Mijnbouwwet, moeten worden geregeld. Dat criterium is ook door dit huidige kabinet onderschreven en in de praktijk gebracht. Het zou dus in strijd zijn met de opzet van het wetsvoorstel om besluitvorming over de toelaatbaarheid van een activiteit vanuit milieuoogpunt niet primair in die daartoe geëigende milieuwetgeving te doen plaatsvinden. Daarbij is het onderscheid tussen de verlening van een opsporingsvergunning en een winningsvergunning niet relevant.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering in te gaan op de visie van de Waddenadviesraad inzake artikel 7 en het sluiten van gebieden. Deze leden meenden dat het geschrapte artikel 7 een volgens hen onnodig zware procedure was, omdat hierdoor wetgeving noodzakelijk was. De leden opperden dat een andere oplossing om het natuurbelang te waarborgen is dat de Minister van Economische Zaken samen met de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gebieden kan sluiten.

De visie van de Waddenadviesraad in zijn advies van 10 februari 1999 betreft de procedure voor aanwijzing van gesloten gebieden. Daar artikel 7 bij (eerste) nota van wijziging is ingetrokken en omdat herinvoering niet wordt overwogen (zie het advies van de heer Tommel en hetgeen hierboven is opgemerkt), is het mijns inziens niet opportuun om op de inhoud van de procedure in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de integratie van de vergunning op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 in de milieuvergunning en de mijnbouwmilieuvergunning (verklaring van geen bezwaar). Deze leden vreesden dat deze constructie geen waarborg biedt dat de criteria van artikel 6 van de Habitatrichtlijn worden toegepast, omdat de afweging in het kader van de verklaring van geen bezwaar zich beperkt tot een beoordeling van de vraag of er reden is de verklaring «in het belang van de bescherming van natuur en landschap» te weigeren. Ook meenden zij dat hierbij bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel. De leden van de PvdA-fractie pleitten er daarom voor dat in het systeem van de verklaring van geen bezwaar de criteria van artikel 6 van de Habitatrichtlijn steeds worden toegepast, bijvoorbeeld door een wijziging van de Natuurbeschermingswet.

De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in een afstemmingsregeling voor handelingen in of nabij een natuurmonument waarvoor een vergunning op grond van de Wet milieubeheer is vereist. De coördinatiebepalingen (artikelen 8.39a en 8.39b van de Wet milieubeheer en artikel 46 van de Natuurbeschermingswet 1998) zijn bedoeld om een goede afstemming tussen de beslissingen op grond van beide wetten te bewerkstell-

ligen en te voorkomen dat de aanvrager twee vergunningsprocedures moet doorlopen. De afstemmingsregeling werkt als volgt.

De vergunningsprocedure op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt buiten toepassing gelaten voor inrichtingen ten behoeve waarvan een vergunning wordt aangevraagd in het kader van de Wet milieubeheer. In die gevallen is het mogelijk om de milieuvergunning onder beperkingen te verlenen of daaraan voorschriften te verbinden in het belang van de bescherming van natuur en landschap. Om de afzonderlijke toetsing vanuit het oogpunt van de bescherming van natuur en landschapsbelangen te waarborgen, is bepaald dat in die gevallen de vergunning slechts kan worden verleend met een verklaring van geen bezwaar van het gezag dat krachtens de Natuurbeschermingswet bevoegd is een vergunning krachtens die wet te verlenen.

Ingevolge artikel 35 van de Mijnbouwwet zijn deze coördinatiebepalingen van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard op de mijnbouwmilieuvergunning. Voor de mijnbouw betekent deze afstemming tussen regelgevingen dat een (mijnbouw)milieuvergunning in of nabij een beschermd natuurmonument alleen mag worden verleend als hiervoor een verklaring van geen bezwaar door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is gegeven.

Zoals de memorie van toelichting op de in 1998 door de Tweede Kamer aangenomen Natuurbeschermingswet benadrukt, is bij deze integratie van vergunningen gewaarborgd dat een afzonderlijke toetsing aan de belangen van de in het geding zijnde natuur- en landschapswaarden door het voor de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegd gezag in stand blijft. Anders dan de leden van PvdA-fractie veronderstelden is met de formulering van artikel 8.39b, tweede lid, van de Wet milieubeheer niet een beperkte afweging bedoeld, maar wordt daarmee juist beoogd dat de afweging hetzelfde inhoudt als die bij een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De toets in het kader van de verklaring van geen bezwaar is niet anders dan de toets in het kader van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998. Het voorzorgsbeginsel zal bij de toets in het kader van de verklaring van geen bezwaar dus dezelfde rol spelen als bij de toets in het kader van de vergunningverlening op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998.

De leden van de PvdA-fractie dachten aan het toevoegen van een toets op de Habitatcriteria aan artikel 10. De leden overwogen een amendement dienaangaande in te dienen. Zij vroegen de regering hierop in te gaan.

Over opname van het natuurbelang als weigeringsgrond in artikel 10 van het wetsvoorstel zij verwezen naar hetgeen daarover onder punt 13 is gezegd. Het kabinet blijft van mening dat bescherming van milieu en natuur plaatsvindt via de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998, zoals onder punt 7 is uiteengezet. Hierdoor komt het begrip natuur dan ook niet voor in de limitatief opgesomde weigeringsgronden van het voorgestelde artikel 10.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat veel gebieden die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen, nog altijd niet zijn aangewezen als natuurmonument. Deze leden vroegen wanneer zij de aanwijzing van al deze gebieden kunnen verwachten. De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat de regering de Noordzeekustzone als een erkend natuurgebied zal aanwijzen in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998. Zij vroegen hoe in deze context het begrip «schadelijke uitstraling» precies moet worden opgevat?

Door de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn op grond van artikel 27, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bij besluit van 24 maart 2000 (Stcrt. 2000, nr. 65) gebieden als speciale

beschermingszone in het kader van de EG-Vogelrichtlijn en de Conventie van Ramsar aangewezen. De aanwijzing betreft o.a. delen van de Noordzeekustzone ten noorden van de Waddeneilanden. De status van deze gebieden is, anders dan genoemde leden kennelijk veronderstelden, een andere dan die van een natuurmonument. Gebieden die zich kwalificeren als speciale beschermingszone in de zin van de Habitatrichtlijn zijn door de lidstaten aan de Europese Commissie aangemeld. De Commissie beoordeelt de gebieden en plaatst deze op een Europese lijst van communautair belang, waarna deze gebieden, na aanwijzing door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de status van speciale beschermingszone krijgen. De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft op 23 februari 1999 aan de Europese Commissie een geactualiseerde lijst toegezonden. De Europese Commissie heeft totnogtoe geen gebieden op de Europese lijst geplaatst. Genoemde leden vroegen ook hoe de «schadelijke uitstraling» zal worden geregeld. Aangenomen wordt dat hiermee bedoeld wordt op de externe werking, oftewel dat niet alleen activiteiten in de Vogel- en Habitatgebieden een afweging behoeven, maar ook de activiteiten daarbuiten voor zover zij een schadelijke invloed op de te beschermen vogels en habitats in de aangewezen gebieden kunnen hebben. In de op handen zijnde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (zie onder andere Inleiding) zal dit aspect worden geregeld.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de visie van de regering op het advies van de Waddenadviesraad om de terminologie van artikel 119 van de nieuwe Mijnbouwwet op een aantal punten aan te passen aan die van de Wet op de Oppervlaktedelfstoffen (WOD).

De Wet op de oppervlaktedelfstoffen bestaat niet. Naar alle waarschijnlijkheid bedoelde de Waddenadviesraad in zijn advies van 10 februari 1999 de Wet opsporing delfstoffen (Wod). Aangezien artikel 119 inmiddels bij eerste nota van wijziging is ingetrokken, lijkt beantwoording van deze vraag mij niet nodig.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe de positie van EBN is met betrekking tot concessies en vergunningen in de »Waddenzee- c.q. Noordzeekustzone concessiegebieden Noord-Friesland en Groningen». Daarnaast vroegen deze leden of de Noordzeekustzone tot het regiem van het vaste land behoort in plaats van het continentaal plat.

In het gebied van de Waddenzee en de Noordzeekustzone zijn vier concessies verleend, namelijk de concessies Groningen (1963), Noord-Friesland (1969), Leeuwarden (1969) en Zuidwal (1984). In de concessies Groningen, Noord-Friesland en Zuidwal is bepaald dat de staat in de activiteiten deelneemt. Dit gebeurt via EBN. De concessies Groningen en Noord-Friesland liggen ten dele in de Noordzeekustzone. De begrenzing van de Noordzeekustzone ligt bij 3 zeemijlen uit de kust; deze grens komt overeen met de grens die tussen de mijnwetten wordt gehanteerd voor de overgang van territorium naar continentaal plat.

Wat betreft het Waddengas vroegen de leden van de CDA-fractie op welke wettelijke grondslag(en) een vordering tot schadevergoeding door de NAM zou kunnen worden gebaseerd, ervan uitgaande dat de concessie niet wordt ingetrokken en er dus geen onteigening optreedt. De regering werd verzocht dit antwoord per wettelijke grondslag te definiëren.

Ik ben van mening dat het op dit moment niet verstandig is om op de gestelde vraag in te gaan, nu er tussen NAM en de staat verschil van mening bestaat over het kabinetsstandpunt van 7 december 1999 en over de weigering van een aantal vergunningen in het kader van de

Natuurbeschermingswet, als uitvloeisel van het besluit van 7 december 1999. Over deze weigering loopt een procedure bij de Raad van State. Daarnaast loopt er een gerechtelijke procedure, waarbij NAM beroep heeft aangetekend tegen het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland om zijn goedkeuring aan het bestemmingsplan Paesens/Moddergat te onthouden.

Volgens de leden van de fractie van D66 behoort artikel 7 ook tot de verantwoordelijkheid van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Zij vroegen een verklaring voor het feit dat alleen de Minister van Economische Zaken de (eerste) nota van wijziging heeft ondertekend.

Artikel 7 betrof de weigering van opsporings-, winnings- en opslagvergunningen indien de aanvraag een van tevoren bepaald gebied betrof. Aangezien de verlening van deze vergunningen tot de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken behoort, kan er geen sprake van zijn dat de verantwoordelijkheid bij de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gezamenlijk zou moeten liggen. Een andere vraag is onder wiens verantwoordelijkheid de aanwijzing van gebieden zou moeten vallen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de aanwijzing van gebieden een zaak die bij wet zou worden geregeld. In die procedure is de betrokkenheid van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gewaarborgd. Vooruitlopend op het wetsvoorstel zou sluiting bij ministeriële regeling mogelijk zijn. Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken voor het wetsvoorstel zou de verantwoordelijkheid voor de ministeriële regeling bij dezelfde minister liggen. Vanzelfsprekend zou overleg over de aan te wijzen gebieden met de genoemde andere ministeries hebben plaats gevonden. Zoals bekend is artikel 7 inmiddels ingetrokken en bestaat ook niet het voornemen om een nieuw artikel over het sluiten van gebieden voor vergunningverlening op te nemen.

De leden van de fractie van D66 hadden begrepen dat de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 nog wel even op zich laat wachten. Zij vroegen hoe natuur en milieu beschermd zullen worden als de Mijnbouwwet al in werking is getreden, maar de Natuurbeschermingswet 1998 nog niet.

Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de Natuurbeschermingswet 1998 op zeer korte termijn in werking zal treden, voor of tegelijkertijd met de Mijnbouwwet in werking zal treden. Indien de Natuurbeschermingswet 1998, inclusief de thans in voorbereiding zijnde aanpassing daarvan, niet in werking is getreden op het moment dat Mijnbouwwet in werking treedt, geldt de vigerende Natuurbeschermingswet. De vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is in dat geval niet geïntegreerd in de (mijnbouw)milieuvergunning en zal in voorkomende gevallen apart door de mijnbouwonderneming aangevraagd moeten worden bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voor zover met het niet in werking treden van de Natuurbeschermingswet 1998 sprake is van een onvolledige omzetting van de Vogel- en Habitatrichtlijn, komt rechtstreekse werking toe aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat de habitattoets in gevallen waarin een speciale beschermingszone niet tevens is aangewezen als een beschermd natuurmonument, de habitattoets zal plaatsvinden in het kader van de beslissing op de aanvraag van de (mijnbouw)milieuvergunning.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke vergunning nodig is voor mijnbouwactiviteiten die plaatsvinden in een gebied dat niet is aangegeven als een beschermd natuurmonument.

Voor de benodigde vergunningen voor het verrichten van mijnbouwactiviteiten zij verwezen naar de beschrijving van het milieuregiem voor mijnbouwactiviteiten onder punt 7 van deze nota.

De leden van de D66-fractie merkten op dat ingevolge artikel 11 van het wetsvoorstel aan de houder van een opsporingsvergunning in beginsel een winningsvergunning wordt verleend, maar dat door middel van artikel 7 deze systematiek doorbroken kon worden. Deze leden vroegen welke mogelijkheden na het intrekken van artikel 7 aan het wetsvoorstel hiertoe nog open staan.

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer zijn van toepassing op het Nederlands territorium (land en de Noordzee tot 12 zeemijl uit de kust). De noodzaak van bescherming van gebieden volgt rechtstreeks uit diverse beleidsnota's zoals het Structuurschema Groene Ruimte (SGR), de PKB Waddenzee en de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Deze nota's zijn bepalend bij afgifte van vergunningen zoals de (mijnbouw)milieuvergunning en besluiten met betrekking tot streek- en bestemmingsplannen. Op de relatie tussen winningsvergunning en (mijnbouw)milieuvergunning is hiervoor al uitgebreid ingegaan.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of door het schrappen van artikel 7 een beperking wordt aangebracht ten aanzien van de mogelijkheden van het opsporen of winnen van aardgas in de Waddenzee. Genoemde leden vroegen verder wanneer deze PKB naar de Kamer wordt gestuurd.

Het beleidskader op rijksniveau voor de Waddenzee is de Planologische Kernbeslissing Waddenzee. Het beleid dat in het PKB is vastgelegd vindt uitvoering bij de verlening van vergunningen en besluiten. Hierop is hierboven reeds ingegaan. De PKB wordt naar verwachting begin 2002 naar de Tweede Kamer gestuurd.

FINANCIËEL REGIEM

31. Kosten invoering nieuw financieel systeem

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de extra baten voor de overheid door extra productie naar verwachting meer of minder bedragen dan de kosten ter hoogte van 10 miljoen die met de wijziging van het afdrachtenstelsel zijn gemoeid. In dit verband stelden ook de leden van de SP-fractie in punt 6 vragen over de financiële overwegingen. Ook vroegen deze leden of rekening is gehouden met het rechte trekken van de 80 miljoen gulden per jaar die olie- en gasmaatschappijen onbedoeld ontvangen ten gevolge van de invoering van de Ecotax.

Vorig jaar zijn, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de beoogde Mijnbouwwet, maatregelen getroffen die de financiële voorwaarden voor mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat hebben verbeterd. Dat was nodig om de tendens van teruglopende opsporingsactiviteiten te keren. Deze maatregelen komen in belangrijke mate tegemoet aan de voorstellen die de Nogepe in haar brief van 9 maart 2000 heeft gedaan aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken. In de brief van 29 mei 2000 van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1999/2000,

26 219, nr. 11) is hierop nader ingegaan. De inhoud van deze maatregelen is toegelicht in punt 32 van deze nota. Het totaalpakket aan maatregelen – die deels aanvullend zijn ten opzichte van het Mijnbouwwetsvoorstel – heeft de condities voor investeringen in de Nederlandse olie- en gaswinning en -exploratie verbeterd. Daarmee is de concurrentiepositie van het Nederlandse mijnbouw klimaat in de internationale context versterkt. Dat blijkt ook uit het op 29 mei 2000 aan de Tweede Kamer toegezonden geactualiseerde rapport van Gaffney, Cline & Associates. De van deze verbetering verwachte additionele exploratie- en exploitatieactiviteiten zullen zich uiteindelijk vertalen in een toename van de winbare aardgasreserves en dientengevolge leiden tot extra baten voor de overheid. Daardoor verdienen de kosten van deze maatregelen zich op de langere termijn beschouwd weer terug. Van belang is dat ook de mijnbouw industrie verwacht dat deze stimulerende maatregelen leiden tot extra investeringen en additionele mijnbouwactiviteiten in Nederland. De inkomsten voor de overheid uit de olie- en gaswinning zijn echter in hoge mate afhankelijk van onzekere variabelen die worden bepaald door volume-, prijs- en andere marktontwikkelingen. Zeker is echter dat zonder deze maatregelen de exploratie- en exploitatieactiviteiten verder zouden zijn teruggelopen met dienovereenkomstige negatieve gevolgen voor de staatsbaten. Het rapport van Gaffney, Cline & Associates laat de positieve gevolgen zien van de verbetering van de concurrentiepositie voor de investeringen in en de ontwikkeling van gasvoorkomens. Samen met de mijnbouw industrie zal ik de ontwikkelingen op dit terrein nauwgezet blijven volgen.

Met betrekking tot door de leden van de fractie van de SP veronderstelde onbedoelde gevolgen van de invoering van de ecotax, verwijs ik naar de beantwoording van een vraag dienaangaande van de leden van de fracties van PvdA, VVD, GroenLinks en SP in de nota naar aanleiding van het verslag bij de invoering van de regulerende energiebelasting (Kamerstukken II 1995/1996, 24 250, nr. 6, blz. 30). Daar is het neveneffect van de regulerende energiebelasting op de berekening van de verdeling van de gasbaten tussen de staat en mijnbouwondernemingen toegelicht. Voorts is in de nota naar aanleiding van het verslag bij de wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1999) (Kamerstukken II 1998/1999, 26 245, nr. 5, blz. 10) nader ingegaan op een vraag van de leden van de fractie van de SP welk deel van de totale opbrengst van de regulerende energiebelasting terecht komt bij Shell en Esso. Een discussie hierover is in dat kader reeds gevoerd. Het mechanisme van de regulerende energiebelasting en de gevolgen voor mijnbouwondernemingen vallen buiten de reikwijdte van de ontwerp-Mijnbouwwet. Bij het treffen van maatregelen die de exploratie en exploitatie offshore stimuleren, is niet beoogd de door deze leden aangehaalde gevolgen te corrigeren.

32. Mijnbouw klimaat, flexibel financieel systeem

De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA stelden een groot aantal vragen die betrekking hebben op het mijnbouw klimaat, de wijze waarop het afdrachtenstelsel, generiek of individueel, in de wet of in vergunningvoorschriften, wordt vormgegeven en de gevolgen daarvan voor de flexibiliteit in de afdrachten en de rechtszekerheid voor vergunninghouders. Daarbij benadrukten zij nogmaals dat de exploratie en exploitatie van marginale en kleine velden een centrale plaats moet hebben in het mijnbouwbeleid. In dit verband vroegen de leden van de fracties van RPF en GPV in hoeverre in het wetsvoorstel mijnbouwondernemingen worden gestimuleerd tot opsporing en winning. De leden van de fractie van de SGP verzochten ook in te gaan op het commentaar van Nogeopa op de nota naar aanleiding van het verslag.

In het navolgende zet ik eerst het beleid ten aanzien van het mijnbouw-klimaat en de afdrachten uiteen. Een aantal van de vragen en opmerkingen van deze leden in het kader van de door hen gewenste (financiële) verbetering van het mijnbouw-klimaat, zijn achterhaald door bovengenoemde brief van 29 mei 2000. Daarin staan een aantal belangrijke, en inmiddels in werking getreden, maatregelen ter verbetering van het mijnbouw-klimaat op het continentaal plat. Die maatregelen worden hierna nog verder toegelicht. Voorts leg ik in dit punt en meer in het bijzonder in punt 34 een voorstel tot verdere verbetering van het financiële regiem voor. De overige, meer bijzondere vragen van leden van verschillende fracties komen aan het eind van dit punt aan de orde. Vragen van de leden van de fracties van de PvdA, met betrekking tot de financiële relatie tussen de wijzigingen in het afdrachtenstelsel en extra productie en staatsbaten zijn reeds aan de orde geweest in punt 31.

De algemene doelstelling van het mijnbouwbeleid is het duurzaam en verantwoord beheer van de nationale bodemschatten (met name olie, gas en zout) met optimale opbrengsten voor de samenleving. De belangrijkste zorg daarbij is dat de in de ondergrond aanwezige bodemschatten zoveel mogelijk worden gewonnen. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de energievoorziening(-szekerheid), alsmede aan de economische bedrijvigheid. Vervolgens dient de samenleving optimaal te delen in de opbrengst van de winning. Deze doelstelling is gebaseerd op het uitgangspunt dat de natuurlijke eigendom van en de soevereiniteit over de bodemschatten – waarbij het in het licht van de opbrengsten in het bijzonder gaat om aardgas – berust bij de staat. Populair gezegd: «het gas is van ons allemaal». Dit impliceert dat niet alleen de bij de mijnbouw betrokken industrie, maar de gehele samenleving optimaal profijt dient te hebben van de opbrengsten van de winning van onze bodemschatten.

In ons stelsel waarin niet de staat zelf, maar particuliere ondernemingen de opsporing, de winning en de verkoop van de bodemschatten ter hand nemen, is naast de vennootschapsbelasting een extra afdrachtverplichting aan de staat over de opbrengsten gerechtvaardigd. Het zou niet van een goede behartiging van de belangen van de samenleving getuigen als de staat haar eigendom van de nationale bodemschatten «om niet» ter beschikking stelt aan mijnbouwondernemingen en vervolgens verder afziet van de winsten die zij met de verkoop van de gewonnen delfstoffen behalen. Staatsdeelneming en een systeem dat afdrachten int bij de producenten van Nederlandse delfstoffen waarborgen dat de opbrengsten niet alleen toevallen aan mijnbouwondernemingen die exploreren en exploiteren, maar ook aan de Nederlandse samenleving. Anderzijds moet mijnbouwondernemingen door afdrachtverplichtingen niet het zicht worden ontnomen op een redelijke beloning voor de door hen te verrichten werkzaamheden. Het is ongewenst dat winbaar olie en gas ongebruikt in de bodem achterblijft. Onderdeel van het beleid is dan ook dat olie- en gasproducenten optimaal blijven investeren in onderzoek, exploratie en exploitatie. De waarde van de bodemschatten voor de samenleving komt immers pas tot uitdrukking als mijnbouwondernemingen ook daadwerkelijk tot opsporing en winning overgaan.

Het systeem van staatsdeelneming door Energie Beheer Nederland B.V. (hierna: EBN) is een van de middelen om de samenleving te laten meedelen in de opbrengsten van de geproduceerde delfstoffen. Verder dragen de van mijnbouwondernemingen geheven afdrachten als oppervlakterecht, cijns en winstaandeel bij aan een optimale verdeling van de opbrengsten tussen mijnbouwondernemingen en de Nederlandse samenleving. Het niveau van de (aardgas)baten dat aan de samenleving ten goede komt, is naar zijn aard, gezien de vele onzekerheidsfactoren in kwantitatieve zin niet taakstellend. Daarvoor zijn de inkomsten uit de olie-

en gaswinning teveel afhankelijk van variabelen als productie, opbrengsten en kosten van de mijnbouwondernemingen en van exogene factoren als (prijs)ontwikkelingen op de energie- en valutamarkt, variaties in de gasafzet en andere marktontwikkelingen. In het vervolg van dit punt ga ik nog in op de wijze waarop bij de afdrachtverplichtingen rekening wordt gehouden met de financiële posities van individuele mijnbouwondernemingen en hoe het niveau van de afdrachten fluctueert met veranderingen in de bovengenoemde factoren.

Het kabinet beschouwt het als zijn taak en verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het mijnbouwklimaat in Nederland aantrekkelijk genoeg is en blijft om mijnbouwondernemingen geïnteresseerd te houden in de opsporing en winning. Een goed mijnbouwklimaat en een verantwoord afdrachtenbeleid staan aan de basis van een goed beheer van de nationale bodemschatten. Het beleid is er op gericht dat economisch winbare voorkomens, groot en klein, ook daadwerkelijk tot ontwikkeling en productie worden gebracht. Een optimaal wettelijk kader voor productie, depletie en voorraadontwikkeling van delfstoffen vertaalt zich uiteindelijk in (nieuwe) opsporings- en winningsactiviteiten, additionele reserves en productie uit nieuwe velden. Voor de ontwikkeling van kleine en marginale velden is het van belang dat zo lang mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de fysieke infrastructuur op het continentaal plat en van de wisselwerking tussen de balansfunctie van het Groningenveld en de gasproductie uit de kleine en marginale velden. Het kleine veldenbeleid en de rol die het Groningenveld daarbij vervult, is vastgelegd in de Gaswet. Bij het huidige door de Minister van Economische Zaken bepaalde depletietempo is de flexibiliteit van het Groningenveld naar huidig inzicht voldoende lang beschikbaar om de inpassing van het gas uit de kleine velden te accommoderen. Zoals is aangegeven in paragraaf 7 van memorie van antwoord bij de Gaswet (Kamerstukken I, 1999/2000, 26 463, nr. 210b, blz. 30) valt daarbij te denken aan een periode van circa 20 tot 25 jaar. Ons mijnbouwklimaat leidt ertoe dat in Nederland kleine velden in ontwikkeling worden genomen die elders te risicovol zouden worden geacht. Daarbij is ook de zekerheid die de inkoopplicht van Gasunie biedt van betekenis.

Een goed mijnbouwklimaat is niet een statisch begrip, maar is een dynamisch kader dat evolueert met de marktontwikkelingen. Ook een goed werkend afdrachtenstelsel reageert op wijzigingen in de omstandigheden waaronder mijnbouwactiviteiten worden verricht. Om het mijnbouw-klimaat op het continentaal plat te verbeteren, is medio vorig jaar – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet – het afdrachtenstelsel ingrijpend gewijzigd. Daarmee ben ik tegemoet gekomen aan de toezegging die ik bij de discussie over de Waddenzee aan de Tweede Kamer heb gedaan om de voorwaarden voor alle op het continentaal plat actieve mijnbouwmaatschappijen inhoudelijk te verbeteren. De investeringen in de exploratie en de exploitatie van kleine en marginale velden in de Nederlandse offshore – die in de jaren daarvoor waren teruggelopen – hadden een structurele impuls nodig.

Het ging in 2000 om een viertal maatregelen die de kosten van mijnbouwondernemingen verminderen, die het investeringsrisico beperken en die de rendementsverwachtingen verbeteren. Ten eerste beperkt het terugbrengen van het tarief voor de cijnsheffing tot nihil direct de kosten van de productie offshore. De cijnsafdracht was immers vanaf de aanvang van de productie verschuldigd over de omzet, ongeacht de winstgevendheid van het project. Verlaging van deze kosten leidt ertoe dat kleine en marginale gasvoorkomens eerder en ook langer economisch winbaar zijn. Ten tweede betekent de aan vergunninghouders geboden mogelijkheid tot financiële participatie van EBN in opsporingsvergunningen praktisch

gezien dat de kosten van álle exploratieboringen voor mijnbouw-ondernemingen met 40% of 50%, afhankelijk van het koninklijk besluit waaronder de opsporingsvergunning werd verleend, verminderen. De staat nam tot dat moment alleen een deel van de kosten voor haar rekening van de boringen waarmee gasvoorkomens zijn aangetoond. Zekerheid vooraf dat alle opsporingskosten worden gedeeld, betekent een aanzienlijke vermindering van het investeringsrisico en is met name van belang voor de exploratie. Ten derde werkt de afschaffing van de bonus die werd geheven bij de verlening van opsporingsvergunningen en spontane winningsvergunningen eveneens direct als een kostenbeperkende maatregel. Ten slotte is voor de rendementsverwachting van mijnbouwactiviteiten van belang dat bij de berekening van het resultaat voor de afdracht van winstaandeel de kostenafrek voor alle winningsvergunningen in alle gevallen met 10% mag worden verhoogd. Het totaal van deze maatregelen geeft een belangrijke financiële prikkel aan investeringen in marginale en kleine gasvoorkomens. Dat is niet alleen van belang voor de ontwikkeling en de productie van gasreserves en de staatsbaten, maar ook vanwege de economische bedrijvigheid en het behoud van technologische kennis en werkgelegenheid die de mijnbouwindustrie genereert. Bedrijfsleven en overheid hebben hier duidelijk een gemeenschappelijk belang.

Ook naar de overtuiging van de betrokken mijnbouwindustrie zal het pakket aan stimulerende maatregelen leiden tot extra investeringen en additionele mijnbouwactiviteiten in de exploratie en de ontwikkeling van de resterende kleine en marginale velden op het continentaal plat. Het in mijn eerdergenoemde brief van 29 mei 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer genoemde onderzoek van Gaffney, Cline & Associates laat een aanzienlijke verbetering zien van het Nederlandse mijnbouw klimaat en van de uitgangspositie voor Nederland in de internationale concurrentie. Dat de aan houders van opsporingsvergunningen geboden mogelijkheid tot deelneming van EBN een merkbaar positief effect heeft op het aantal exploratieboringen, blijkt uit de volgende gegevens. In 1999 vonden er 6 exploratieboringen plaats in opsporingsvergunningen op het continentaal plat; in 2000 was dat aantal teruggelopen tot 2. Hoewel vergunninghouders vanaf 1 juli 2000 EBN konden verzoeken een desbetreffende overeenkomst van samenwerking te sluiten, was de tijd voor een merkbaar effect in dat jaar te kort. De belangrijkste investeringsbeslissingen voor 2000 waren toen immers al genomen. Naar verwachting zullen er in 2001 8 exploratieboringen in opsporingsvergunningen op het continentaal plat worden afgerond. Van een aantal boringen, die hebben geleid tot de aantoning van gasvoorkomens, is bekend dat zij zijn gestimuleerd door de participatie van EBN in de kosten en dat deze zonder EBN-deelneming wellicht niet zouden zijn gedaan.

Bij de tweede nota van wijziging (onderdelen E en F) worden de aanpassing in de cijnsheffing offshore en de aan houders van opsporingsvergunningen geboden mogelijkheid tot staatsdeelneming geïmplementeerd in het wetsvoorstel. Voor het afschaffen van de bonus en de aanpassing ten aanzien van het winstaandeel hoeft het wetsvoorstel niet te worden gewijzigd. Deze maatregelen maken daar reeds deel van uit, maar zijn vorig jaar vervroegd in werking getreden.

Om verdergaand tegemoet te komen aan de door de Tweede Kamer met mij gedeelde zorg voor het mijnbouw klimaat heb ik, in overleg met de betrokken mijnbouwindustrie, gezocht naar mogelijkheden tot verdere verbeteringen van het financiële hoofdstuk van het wetsvoorstel. Gebleken is dat de bepaling van de grondslag voor de heffing van het winstaandeel en de wijze van heffing en invordering van de afdrachten voor verbetering en vereenvoudiging vatbaar zijn. Wat betreft het

winsttaandeel denk ik aan verdergaande aansluiting bij de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting. Hierdoor komen regelingen uit de belastingwetgeving zoals fusiefaciliteiten, achterwaartse verliesverrekening en op termijn – na afronding van de reeds in gang gezette aanpassing van de belastingwetgeving – ook de fiscale eenheid binnen het bereik van het winstaandeel. Voorts zie ik mogelijkheden om voor de heffing van het winstaandeel, te rekenen vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, de resultaten van alle vergunningen, dus zowel land als zee, te consolideren. In het verlengde van de inhoudelijke aansluiting bij de belastingwetgeving ligt het voor de hand de heffing en invordering van de afdrachten aan de rijksbelastingdienst over te dragen en deze zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de termijnen en procedures die voor de belastingheffing gelden. Naast een vermindering van de administratieve lasten wordt hiermee bereikt dat belasting en mijnwettelijke afdrachten zoveel mogelijk volgens dezelfde regels en door dezelfde instantie worden geheven en ingevorderd en dat de rechtsbescherming op het stuk van heffing en invordering op gelijke voet is geregeld. Ook het Ministerie van Financiën kijkt positief aan tegen de haalbaarheid van deze voorstellen. Voordat ik de verdere uitwerking ter hand neem en voorstellen doe voor regeling in het wetsvoorstel, verneem ik graag of u met deze voornemens instemt. Voor een nadere toelichting op de inhoud van de voorstellen wordt verwezen naar punt 34 van deze nota.

In het nader verslag handhaafden de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA hun pleidooi voor flexibiliteit in het afdrachtensysteem. Zekerheid van flexibiliteit in de afdrachten is in de ogen van deze leden een belangrijk instrument om een rendabele opsporing en winning van kleine en marginale velden op het continentaal plat te waarborgen. Als de financiële voorwaarden in vergunningvoorschriften zijn vastgelegd, kan in de opvatting van deze leden iedere vergunninghouder individueel verzoeken om vermindering van zijn financiële afdrachten om verzekerd te zijn van een redelijke beloning voor zijn winningsactiviteiten. Een systeem waarbij de afdrachten zijn vastgelegd in de wet biedt volgens deze leden geen ruimte voor de gewenste flexibiliteit en gaat ten koste van de mijnbouwactiviteiten in kleine en marginale velden.

Of olie- en gasreserves al dan niet economisch winbaar zijn en of voldoende initiatieven worden ontplooid tot onderzoek naar en productie van nieuwe reserves in kleine en marginale velden, wordt door een veelheid van factoren bepaald. Naast omstandigheden als succesratio, infrastructuur, geologische omstandigheden, milieu, afzetgarantie, marktontwikkelingen en technologische ontwikkelingen, wordt het investeringsklimaat voor mijnbouwactiviteiten in belangrijke mate bepaald door de financiële condities. Bovenal zijn de olie- en gasprijzen een belangrijke, wellicht zelfs doorslaggevend factor bij het nemen van investeringsbeslissingen, maar die staan buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Ook de op handen zijnde liberalisering van de energiemarkten brengt onzekerheden met zich mee. Als daarenboven afdrachtverplichtingen het zicht op een redelijke beloning voor opsporings- en winningsactiviteiten zouden ontnemen, verliezen mijnbouwondernemingen hun belangstelling voor investeringen in de Nederlandse mijnbouwsector. Dat dit vervolgens nadelige en ongewenste gevolgen heeft voor de opsporing en ontwikkeling van de nog aanwezige olie- en gasreserves en uiteindelijk voor de staatsbaten is evident. Het moge duidelijk zijn dat niet alleen mijnbouwondernemingen, maar ook de staat en de Nederlandse samenleving er groot belang bij hebben dat de in de ondergrond aanwezige delfstoffen op een efficiënte en rendabele wijze worden opgespoord en geproduceerd. Een redelijke rendementsverwachting is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een hoog niveau van mijnbouwactiviteiten.

Ik onderschrijf de opvatting van de leden van deze fracties dat de heffing van afdrachten, zeker in een geliberaliseerde gasmarkt, snel en adequaat moet reageren op veranderingen in de algemene en individuele economische omstandigheden. De acceptatie van afdrachtverplichtingen nu en in de toekomst wordt in hoge mate bepaald door zekerheid over de wijze waarop rekening wordt gehouden met veranderingen in de economische omstandigheden. Reeds bij het nemen van haar investeringsbeslissingen moet een mijnbouwonderneming er van verzekerd zijn dat en op welke wijze schommelingen in zijn opbrengsten uit de olie- en gaswinning direct hun neerslag hebben op het niveau van de aan de staat verschuldigde afdrachten. Daarbij moet zij niet afhankelijk zijn van willekeurige beslissingen van de wet- en regelgever op het moment dat veranderingen in de omstandigheden zich voordoen. De vergunninghouder moet anderzijds ook de zekerheid hebben dat de regels voor zijn afdrachtverplichtingen waaraan hij gedurende de looptijd van zijn vergunning moet voldoen niet in zijn nadeel wijzigen. Die zekerheid van een stabiel mijnbouwklimaat was en is immers ook nog steeds een belangrijk element in het Nederlandse mijnbouwbeleid. Stabiliteit moet echter niet leiden tot starheid, evenmin als flexibiliteit onzekerheid tot gevolg moet hebben. Op de rechtszekerheid kom ik verder in dit punt nog terug.

Ik ben van mening dat afdrachtverplichtingen, die zich op de hieronder beschreven wijze automatisch aanpassen aan de algemene economische situatie en de individuele financiële positie van een mijnbouwonderneming, zowel de gewenste zekerheid in de regelgeving als de noodzakelijke flexibiliteit in de afdrachten bieden. Het kabinet heeft zich uitdrukkelijk rekenschap gegeven van de wens van deze leden tot handhaving van een flexibel afdrachtensysteem en de zekerheid dat afdrachtverplichtingen niet in de weg staan aan het zicht van een mijnbouwonderneming op een redelijke beloning voor haar opsporings- en winningsactiviteiten. Ook bij nadere beschouwing ben ik van mening dat het voorgestelde afdrachtensysteem, ook al is dat in de wet geregeld, de gewenste materiële flexibiliteit in zich draagt. Voor een oordeel dienen de vorig jaar getroffen maatregelen, alsmede mijn voorstellen tot verdergaande verbetering en vereenvoudiging in oenschouw te worden genomen.

Ik memoreer dat sinds het moment waarop deze leden hun vragen formuleerden, het afdrachtenregiem op het continentaal plat wezenlijk is gewijzigd. Er wordt offshore geen cijns meer geheven; hetzelfde geldt voor de bonus. Voorts komt 40% of 50% van alle opsporingskosten voor rekening van de staatsparticipatie EBN. Winsttaandeel is pas verschuldigd ingeval er een behoorlijke winst wordt behaald. Aan de afdracht van oppervlakterechten liggen andere overwegingen ten grondslag waarvoor wordt verwezen naar punt 33. Deze afdracht blijft hier buiten beschouwing. De materiële betekenis van bovenvermelde verbeteringen is dat een mijnbouwonderneming die het door algemene of individuele omstandigheden in economische zin wat minder voor de wind gaat, wellicht nog wel vennootschapsbelasting, maar zeker geen afdrachten ingevolge de mijnwetgeving verschuldigd is. Pas als deze vergunninghouder de verliezen van zijn slecht renderende mijnbouwprojecten heeft verrekend met de positieve resultaten van zijn andere mijnbouwprojecten en in totaliteit zijn resultaten zodanig zijn dat hij een behoorlijke winst behaalt, is hij winstaandeel verschuldigd.

Het beeld van de staatsinkomsten uit winstaandeel geeft te zien, dat deze afdracht zich aanpast aan de economische omstandigheden. In 2000 bedroeg de opbrengst voor de staat uit de afdracht van winstaandeel het vijfvoudige van de opbrengst in 1999. Dat komt omdat de gemiddelde olieprijs in 2000 ten opzichte van 1999 met bijna 60% (van 17,9 naar 28,4 dollar) is gestegen en omdat de dollarkoers in dezelfde periode een stij-

ging van rond de 15% (van 2,07 naar 2,39) doormaakte. Ook op het niveau van de individuele vergunninghouder geeft de afdracht van winstaandeel dergelijke schommelingen te zien.

Door verschillende omstandigheden kan de economische rentabiliteit van kleine en marginale velden onder druk komen te staan. Zoals uit de voorgaande alinea's blijkt, kan de financiële positie van een slecht renderende vergunninghouder evenwel niet worden verbeterd door vermindering van zijn afdrachtverplichtingen uit hoofde van de mijnwetgeving. Deze ondernemer betaalt dan immers – naast de vennootschapsbelasting – geen afdrachten uit hoofde van de mijnwetgeving. Overigens zij er op gewezen dat mijnbouwondernemingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering en dat zij evenals andere ondernemers zelf het financiële risico dragen van hun ondernemersactiviteiten. Ook in de mijnbouwsector is het geen overheidsbeleid om onrendabele ondernemingen kunstmatig in leven te houden. Daarin verschillen mijnbouwondernemers niet van andere ondernemers.

De leden van de PvdA plaatsten nog een aantal bijzondere vragen en opmerkingen ten aanzien van de flexibiliteit in het afdrachtenstelsel. Zo merkten zij op dat een aantal elementen van flexibiliteit niet nieuw zijn en niet specifiek gericht zijn op kleine en marginale velden. Evenals de leden van het CDA meenden deze leden dat de verruimde consolidatiemogelijkheden voor het winstaandeel onvoldoende effect hebben op het bedrijfseconomisch marginaal zijn van een veld. Zij stelden voor meer effectieve maatregelen te treffen in de sfeer van cijnshemming.

Zoals in punt 32 van de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, worden met de wijzigingen in het afdrachtenstelsel reeds bestaande flexibiliteitskenmerken versterkt. Deze wijzigingen alsmede de in 2000 getroffen maatregelen ter verbetering van het mijnbouwklimaat die thans deel uitmaken van het wetsvoorstel door middel van de tweede nota van wijziging (onderdelen E en F) en mijn verdere voorstellen zijn per definitie gunstig voor de exploratie en exploitatie van kleine en marginale velden. De resterende gasvelden op het Nederlands deel van het continentaal plat zijn immers, beschouwd in de internationale context, zonder uitzondering klein en marginaal.

De mogelijkheid tot consolidatie van de resultaten van verschillende vergunningen heeft betekenis voor de bedrijfseconomische positie van een vergunninghouder en zijn beslissing om een klein veld in productie te nemen. Uit berekeningen, zoals opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag, blijkt dat winstaandeel pas bij een redelijke winst verschuldigd is. Een mijnbouwonderneming met een aantal vergunningen kan door consolidatie van de positieve en negatieve resultaten die hij met zijn verschillende vergunningen behaalt, bereiken dat hij in totaliteit minder of zelfs in het geheel geen winstaandeel verschuldigd is. Simpel gezegd: voor de berekening van het verschuldigde bedrag aan winstaandeel is 50% van resultaat 100 (winstaandeel: 50) en 50% van resultaat – 50 (winstaandeel: 0) samen meer dan 50% van het geconsolideerde resultaat 50 (geconsolideerd winstaandeel: 25). Het separeren van kleine velden betekent dat er in de sfeer van de afdrachtverplichtingen voor deze velden niets verandert – er zijn immers voor deze velden toch al geen afdrachten verschuldigd – terwijl dan voor de goed renderende vergunningen de situatie minder gunstig wordt: een verlies van de slechte vergunning wordt dan niet verrekend met de winst van de goede vergunning, blijft dus onbenut en gaat uiteindelijk wellicht verloren. Indien het voor een mijnbouwonderneming om haar moverende redenen desalniettemin financieel interessant zou zijn om haar resultaten van haar verschillende vergunningen gescheiden te houden, is dat geoorloofd. Er is geen bepaling in het Mijnbouwwetsvoorstel die verplicht tot consolidatie.

Ik ben het met de leden van de fracties van PvdA en CDA eens dat maatregelen in de sfeer van de cijnsheffing direct effect hebben op de kosten en de marginaliteit van een klein veld. Zoals is aangegeven in meer genoemde brief van 29 mei 2000 wordt daarom ten voordele van de marginale velden op het continentaal plat geen cijns meer geheven. Het gevolg is dat voor kleine en marginale velden in de regel geen afdrachten uit hoofde van de mijnwetgeving verschuldigd zijn. Voorts wordt het investeringsrisico beperkt door de deelname van EBN in de opsporing.

De leden van de fracties van CDA en VVD merkten op dat door het vastleggen van de afdrachtverplichtingen in de algemeen geldende regels van de wet in plaats van in individuele vergunningvoorschriften de rechtszekerheid van vergunninghouders wordt geschaad. Als een vergunninghouder niet meer zelf kan vragen om vermindering van zijn afdrachten is hij volgens deze leden ook niet meer verzekerd van een redelijke beloning voor zijn activiteiten. De Minister van Economische Zaken zou in beginsel verplicht zijn een verzoek tot wijziging te honoreren als dat nodig is voor een rendabele winning. Een dergelijke wijziging kan alleen plaatsvinden op verzoek van de vergunninghouder en kan dus ook nooit in zijn nadeel zijn. Als de afdrachtverplichtingen zijn vastgelegd in de wet kan de wetgever eenzijdig besluiten de financiële voorwaarden aan te passen. Tegen dergelijke eenzijdige besluiten van de wetgever die mogelijk tegen het belang van een individuele vergunninghouder ingaan, is geen beroep op de rechter mogelijk. Bovendien is een vergunninghouder voor wijziging van zijn financiële voorwaarden afhankelijk van het initiatief van de wetgever tot een ingewikkelde, moeizame en voor alle vergunninghouders geldende wetwijziging.

Zoals hiervoor is uiteengezet in antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA, ben ik het met deze leden eens dat afdrachtverplichtingen adequaat moeten reageren op veranderingen in de individuele economische en financiële positie van een vergunninghouder. Enerzijds moeten afdrachtverplichtingen ten algemene en in individuele omstandigheden te rechtvaardigen zijn; anderzijds ben ik van mening dat een individueel rechtvaardig afdrachtenstelsel niet telkens afhankelijk moet zijn van individuele en onderling afwijkende beslissingen van de Minister van Economische Zaken op verzoeken in individuele gevallen. Een dergelijk stelsel van individueel maatwerk roept al snel de schijn op van individuele bevoordeling en willekeur. Ook de Raad van State hecht blijkens zijn advies van 29 augustus 1997 inzake de toepassing van de willekeurige afschrijving (Kamerstukken II 1997/98, 24 671) – mede uit bestuurlijke overwegingen – aan het vaststellen van algemeen beleid om te voorkomen dat houders van vergunningen verschillend worden behandeld. Gelet op het beginsel van gelijke behandeling van alle vergunninghouders en de rechtszekerheid vind ik het van belang dat – evenals bij belastingen en heffingen – de afdrachten uit hoofde van de mijnwetgeving voor een vergunninghouder op basis van uniforme, objectieve, helder en eenduidig kenbaar en bekendgemaakte criteria worden vastgesteld en geheven. Daarom is in het wetsvoorstel gekomen tot een uniform systeem van algemeen geldende regels die zijn neergelegd in de wet en die er in de toepassing toe leiden dat het niveau van de afdrachten zich automatisch, snel, adequaat en op niet-discriminerende wijze aanpast aan en fluctueert met de economische en financiële positie van iedere individuele vergunninghouder in het bijzonder. Een vergunninghouder hoeft dan in voorkomende gevallen niet de Minister van Economische Zaken te verzoeken om aanpassing van zijn afdrachten, maar hij is op voorhand verzekerd van het automatisme dat zijn afdrachten verminderen of zelfs wegvallen als de economische situatie in de mijnbouwindustrie of zijn individuele situatie verslechtert. Dat geeft hem de zekerheid dat de

afdrachten, nu en in de toekomst, niet in de weg staan aan een redelijke beloning voor zijn opsporings- en winningsactiviteiten.

In de loop van de tijd kunnen de omstandigheden echter zodanig veranderen dat het wettelijk afdrachtenstelsel ten gronde zal moeten worden aangepast. Als het gaat om aanpassingen ten voordele van de mijnbouw-industrie ligt het in de rede om te bepalen dat de gewijzigde verplichtingen ook voor reeds verleende vergunningen gaan gelden. Ingeval van verzwarende voorwaarden is het uitgangspunt dat geen terugwerkende kracht geldt, behoudens in uitzonderlijke gevallen. In goed overleg met de betrokken industrie en het parlement wordt telkens bezien of, gegeven de economische omstandigheden van dat moment, aan vergunningen die zijn verleend vóór de inwerkingtreding van de wetwijziging, eerbiedigende werking wordt verleend. Op die wijze kan het bestaande afdrachtenregiem voor reeds verleende vergunningen worden gehandhaafd, zodat dan voor deze vergunningen de afdrachtverplichtingen niet wijzigen. Ieder voorstel tot wijziging van de afdrachten moet bovendien het gehele parlementaire besluitvormingsproces doorlopen, komt diensgevolge zorgvuldig en verantwoord tot stand en kan slechts met medeweten en instemming van het parlement worden ingevoerd. De door deze leden uitgesproken vrees dat afdrachtverplichtingen zelfs tegen het belang van de vergunninghouder in eenzijdig en willekeurig kunnen worden gewijzigd, onderschrijf ik dan ook niet. Evenmin deel ik de mening van deze leden dat mijnbouwondernemingen voor fundamentele en structurele wijzigingen in het afdrachtenregiem volledig afhankelijk zijn van het initiatief van de wetgever. Als de economische omstandigheden daartoe aanleiding geven, zullen zowel het parlement als de verantwoordelijke bewindslieden een goed onderbouwd verzoek van de industrie niet zonder meer naast zich neer kunnen leggen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om in de memorie van toelichting de in het genoemde OESO-rapport gegeven uitleg van het begrip «at arms's length» expliciet over te nemen en niet te volstaan met slechts een verwijzing naar dat rapport.

Aan het verzoek van deze leden om de memorie van toelichting aan te vullen, kan niet worden voldaan. Het is immers niet mogelijk de toelichting te wijzigen op een wetsvoorstel dat bij koninklijke boodschap aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer. In essentie is in de memorie van toelichting uitgelegd wat met de toepassing van het begrip «at arm's length» wordt beoogd bij de heffing van cijns en winstaandeel. Uiteraard is een nadere uitleg en toelichting mogelijk. Bij de uitwerking van de hierboven voorgestelde en in punt 34 van deze nota nader omschreven verdere verbetering van het financiële hoofdstuk, zal ik aan het zekerstellen van de afdrachten nader aandacht besteden. Ook indien de heffing en invordering van de afdrachten uit hoofde van de mijnwetgeving zou worden overgedragen aan de rijksbelastingdienst en in dat geval de fiscale regelgeving van toepassing wordt, zal in het kader van de in het begin van dit punt geformuleerde algemene doelstelling van het mijnbouwbeleid het belang van de samenleving bij de exploratie en exploitatie van de nationale bodemschatten worden gewaarborgd.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdA om een andere formulering van de woorden «voor zover eenheden niet zijn verkocht» in artikel 59, zevende lid, tweede volzin. Het heffen van cijns over eenheden olie en gas die nog niet zijn verkocht, zoals deze leden suggereerden, vergroot op onnodige manier het investerings- en bedrijfsrisico van mijnbouwondernemingen en is niet gewenst.

Ik ben met deze leden van mening dat zonder nadere toelichting van genoemd artikel een verkeerde suggestie zou kunnen uitgaan. Dat cijns zou worden geheven alvorens de desbetreffende hoeveelheden olie of gas zijn verkocht, is evenwel niet aan de orde. Zoals in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is uiteengezet, beoogt genoemde bepaling een vangnet te bieden voor de cijnsheffing indien hoeveelheden olie of gas beneden de marktwaarde wisselen van eigenaar. Een overeenkomstige bepaling geldt voor de heffing van het winstaandeel. Naast de verkoop van olie of gas beneden de marktwaarde, gaat het hier om gevallen waarin hoeveelheden olie of gas «om niet» van eigenaar zijn gewisseld of tegen een tegenprestatie die niet of niet volledig bestaat uit een geldbedrag. Omdat er in die gevallen geen marktprijs is gerealiseerd, zou zonder nadere voorziening de cijnsheffing over die hoeveelheden minder of nihil zijn. De laatste zin van artikel 59, zevende lid, beoogt dat over die hoeveelheden op basis van een vervangende (marktconforme) prijs dan toch cijns geheven kan worden.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijkheden om de procedures voor marginale velden in te korten, wordt verwezen naar hetgeen in punt 13 over de vergunningverlening is opgemerkt naar aanleiding van een vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV met dezelfde strekking.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een reactie op hun opvatting dat uitzonderingen kunnen worden gemaakt op het uitgangspunt van de ontwerp-Mijnbouwwet dat de essentiële normen zo veel mogelijk worden vastgelegd in algemeen geldende regels. Zo zou bijvoorbeeld de financiële zekerheidsstelling facultatief zijn.

Ik hecht er uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid aan dat de voorwaarden waaronder de opsporing en winning kunnen plaatsvinden, helder, eenduidig en uniform vastliggen in algemene regels van de wet. Het uitgangspunt is dat op voorhand duidelijk is aan welke verplichtingen de vergunninghouder gedurende de looptijd van zijn vergunning moet voldoen. Dat geldt zowel ten aanzien van de afdrachten, als ten aanzien van andere verplichtingen. Dat dit niet ten koste hoeft te gaan van de flexibiliteit, heb ik hiervoor uiteengezet. Een doelmatig, zorgvuldig en verantwoord beheer van bodemschatten is gediend met heldere en eenduidige regelgeving, die echter niet voor iedere vergunninghouder dezelfde impact heeft. Ook aan de verplichting tot het stellen van zekerheid zal de vergunninghouder desgevraagd moeten voldoen zodra de situatie waarin zekerheid moet worden gesteld, zich aandient.

Op het pleidooi van de leden van deze fractie voor het instellen van een groen nationaal offshore overleg is reeds ingegaan in punt 1, waar door deze leden dezelfde oproep werd gedaan.

Op de vragen die de leden van de fracties van PvdA en CDA stelden in verband met het behoud van kennis en werkgelegenheid in de Nederlandse mijnbouwindustrie is reeds ingegaan in de punten 2, 6, 13, 16 en 17. Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdA of ik de visie van de FNV deel dat kennis omtrent de Nederlandse offshore verloren gaat, indien artikel 18 van de huidige Mijnwet continentaal plat vervalt.

Vanzelfsprekend wordt van maatregelen die het mijnbouwklimaat verbeteren een positief effect verwacht op de economische bedrijvigheid, de kennis van en de werkgelegenheid in de mijnbouwsector in Nederland. De wijze waarop deze maatregelen, in de wet of in vergunningvoorschriften, hun beslag krijgen is daarbij naar mijn mening niet doorslaggevend.

De leden van de fracties van de PvdA en SGP vroegen om een reactie op de bewering van Nogepea en Ernst & Young dat de stelling van de regering dat bij een winstmarge van minder dan 25% geen winstaandeel, maar slechts vennootschapsbelasting verschuldigd zou zijn, niet juist is.

De stelling dat pas vanaf een winstmarge van 25% winstaandeel verschuldigd is, komt voort uit de uitkomst van het in elkaar oplossen van de formules voor de berekening van vennootschapsbelasting en winstaandeel. Zowel in de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag is op de berekeningswijze uitgebreid ingegaan. Uit de reactie van Nogepea en Ernst & Young begrijp ik dat deze berekening als zodanig niet wordt betwist, maar dat wordt benadrukt dat voor het nemen van investeringsbeslissingen het begrip winstmarge geen waarde en betekenis heeft. Volgens Ernst & Young worden beslissingen over investeringen genomen op basis van netto contante waardeberekeningen. In dat kader wordt er terecht op gewezen dat investeringsbeslissingen worden beïnvloed door eventuele toekomstige verplichtingen tot afdracht van winstaandeel. Dat doet er naar mijn mening evenwel niet aan af dat winstaandeel pas wordt geheven als een zekere winstmarge is bereikt. De rechtvaardiging voor het heffen van winstaandeel heb ik in het begin van dit punt uiteengezet in het licht van de doelstelling van het mijnbouwbeleid.

De leden van de fractie van de SP wierpen de vraag op hoe bij het vaststellen van de hoogte van de cijnsafdracht rekening wordt gehouden met de winst van een mijnbouwonderneming in relatie tot andere ondernemingen. Ook vroegen zij of de winsten uit de olie- en gaswinning structureel hoger zijn geweest dan gemiddeld in de industrie.

Bij de olie- en gaswinning wordt de cijnsafdracht vastgesteld op basis van de omzet van de vergunninghouder. Die omzet wordt mede bepaald door de prijs van de verkochte hoeveelheden en fluctueert dus. Voorzover de winsten van mijnbouwondernemingen hoog zijn geweest heeft zich dat vertaald in hoge afdrachten. Overigens is de eerste vraag van deze leden voor een deel achterhaald door de maatregelen ten aanzien van de cijnsheffing op het continentaal plat.

De leden van de PvdA-fractie stelden nog de vraag hoe de willekeurige afschrijving voor de vennootschapsbelasting en het winstaandeel zich verhoudt tot de artikel 18-regeling.

Zoals bekend is in 1998 voor houders van winningsvergunningen de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving voor het winstaandeel geformaliseerd met terugwerkende kracht tot 1 juli 1995. Voor nieuwe vergunningen is een algemene maatregel van bestuur van 26 maart 1996 tot wijziging van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996 (Stb. 1996, 214) getroffen waarvan artikel 1 bij wet van 5 maart 1998 (Stb. 1998, 149) in werking is getreden. Voor bestaande vergunningen moest na advies van de Raad van State onder de bestaande wetgeving de weg worden gevolgd van de beleidsregel (Stcrt. 1998, nr. 104) en artikel 18-verzoeken van vergunninghouders tot toepassing van die beleidsregel. De mogelijkheid tot willekeurige afschrijving is ongewijzigd overgenomen in het voorstel voor de Mijnbouwwet. Voor de vennootschapsbelasting is de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving geregeld in de fiscale regelgeving. Daartoe diende de Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving continentaal plat van 27 juni 1995 (Stcrt. 1995, nr. 123), die op 1 juli 1995 in werking is getreden. Overigens is de willekeurige afschrijving voor het winstaandeel, overeenkomstig de regeling voor de vennootschapsbelasting, van toepassing op het continentaal plat en daarmee gericht op de kleine en marginale velden offshore.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in welke velden op het continentaal plat EBN een rol speelt.

EBN neemt deel in winningsvergunningen en concessies als er een economisch winbare hoeveelheid koolwaterstoffen is aangetroffen en de risico's naar het oordeel van EBN aanvaardbaar zijn. Op het continentaal plat neemt EBN ingevolge de bepalingen van het koninklijk besluit van 1967 behorende bij de Mijnwet continentaal plat niet deel in de oliewinning in de winningsvergunningen die zijn verleend voor de blokken F02a, F03, F06, P09a/b, P09c, K18a/b en L16a. Voorts participeert EBN middels overeenkomsten van samenwerking die zijn gesloten op verzoek van de vergunninghouder in de opsporingsonderzoeken in winningsvergunningen, alsmede in de opsporingsonderzoeken in opsporingsvergunningen die zijn verleend voor het continentaal plat.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie in verband met de concurrentiepositie, succesratio en investeringsklimaat zijn hierboven reeds beantwoord. Uit het eerder in dit punt aangehaalde onderzoeksrapport van Gaffney, Cline & Associates blijkt dat na de recente maatregelen het Nederlandse investeringsklimaat voor de opsporing en winning van aardgas goed is. De hoge succesratio bij exploratie is voor een deel het gevolg van regeringsbeleid (mijnbouw klimaat, kleine veldenbeleid), voor een ander deel is dit het gevolg van eigen inspanningen van de mijnbouwindustrie (infrastructuur, seismologisch onderzoek). De vraag van deze leden over de kwaliteit van seismologisch onderzoek is beantwoord in punt 16. Het gegeven dat op tweederde van het continentaal plat al seismologisch onderzoek heeft plaatsgevonden, draagt bij aan de hoge succesratio bij de exploratie.

33. Bonus, oppervlakterechten

De leden van de PvdA-fractie gaven de regering in overweging oppervlakterecht zoals dat wordt geheven van de houders van opsporingsvergunningen op zee op overeenkomstige wijze ook op land te heffen. Met een dergelijke periodieke afdrachtverplichting krijgen de houders van opsporingsvergunningen op land een zelfde financiële prikkel tot een voortvarende aanpak van opsporingsactiviteiten. Zij stelden deze vragen mede in het licht van een gelijke behandeling van vergunninghouders.

Vanaf het koninklijk besluit van 1967 ter uitvoering van de Mijnwet continentaal plat moeten houders van opsporingsvergunningen op het continentaal plat oppervlakterechten betalen. Dit voorschrift is van meet af aan niet overgenomen in de overeenkomstige boorvergunningen op land. Dat betekent overigens niet dat daarom op land per m³ minder afgedragen zou worden dan op zee, zoals door de leden van de PvdA-fractie wordt gesuggereerd. Houders van boorvergunningen op land zijn immers andere afdrachten verschuldigd die niet gelden voor vergunninghouders op zee. Het voorstel voor de Mijnbouwwet brengt geen wijziging in deze situatie. Nog steeds hebben houders van opsporingsvergunningen op land uit hoofde van andere wet- en regelgeving te maken met financiële afdrachtverplichtingen die op het continentaal plat niet gelden. Daarbij valt te denken aan afdrachten aan de provincie, leges voor vergunningen, alsmede de onroerende zaakbelasting. Grosso modo zijn de financiële lasten van deze afdrachtverplichtingen op land te vergelijken met de oppervlakterechten op zee.

Het kabinet kan zich in beginsel wel vinden in het standpunt van de leden van de fractie van de PvdA dat vanuit een oogpunt van een actief opsporingsbeleid ook op land de periodieke heffing van oppervlakterecht een effectief middel zou kunnen zijn om vergunninghouders te bewegen

tot een voortvarende aanpak van opsporingsactiviteiten. Een heffing over het geheel van de in vergunning zijnde oppervlakte is een financiële prikkel om gebieden die niet effectief voor opsporing worden gebruikt, niet langer in vergunning te houden en terug te geven aan de staat. Daarbij dient dan wel bedacht te worden dat de invoering van oppervlakterecht gedurende de opsporingsfase de financiële lasten van deze groep van vergunninghouders verzwart. Daarom heeft het kabinet voorts nog niet het voornemen de heffing van oppervlakterechten uit te breiden tot de opsporingsvergunningen op land.

Voorts handhaafden de leden van de fractie van de PvdA hun opvatting dat de term «iedere vergunning» in de memorie van toelichting niet aansluit bij de wettekst in artikel 50. Zij vroegen de regering hierop in te gaan.

Het kabinet is het in het algemeen eens met de opvatting van deze leden dat er geen licht moet zitten tussen wettekst en toelichting. Evenmin lijkt er verschil van mening over te bestaan dat artikel 50 alle houders van winningsvergunningen en houders van opsporingsvergunningen aan de zeezijde ertoe verplicht oppervlakterechten te betalen. Daarmee is de grondslag voor de heffing van oppervlakterechten helder en eenduidig gedefinieerd. Dat is ook zo verwoord in de toelichting op artikel 50. Wanneer vervolgens in de toelichting op artikel 51 wordt gesproken over «iedere vergunning» wordt daarmee uiteraard bedoeld iedere vergunning waarvoor op grond van artikel 50 oppervlakterecht moet worden betaald. Zoals bepaald, vallen opsporingsvergunningen aan de landzijde daar niet onder. Zo ook wordt in artikel 52 met «opsporingsvergunning» vanzelfsprekend niet de opsporingsvergunning voor de landzijde bedoeld. Het moge duidelijk zijn dat oppervlakterecht alleen geheven kan en zal worden van iedere vergunning waarvoor uit hoofde van artikel 50 oppervlakterecht verschuldigd is. De toelichting kan de reikwijdte van een wetsartikel niet uitbreiden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke faciliteiten de regering bedoelt als zij zegt dat door betere aansluiting bij de fiscale regelgeving nu ook de mijnbouwindustrie profiteert van fiscale faciliteiten.

Het gaat hierbij om regelingen in de fiscale sfeer die een verlaging van de te betalen vennootschapsbelasting tot gevolg hebben en die dus een financieel voordeel opleveren voor de belastingplichtige. Als voorbeeld kan worden genoemd de energie-investeringsaftrek, een fiscale regeling in de Wet op de inkomstenbelasting die het mogelijk maakt een deel van de investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen of duurzame energie van de fiscale winst af te trekken. Een andere voorbeeld betreft de in dezelfde wet geregelde aanvullende scholingsaftrek voor kosten en lasten van scholing van de in de onderneming werkzame personen. In het huidige systeem van heffing van winstaandeel doet zich de situatie voor dat een dergelijk fiscaal voordeel in de sfeer van de vennootschapsbelasting – waarvan alle belastingplichtige ondernemingen profijt zouden moeten hebben – voor mijnbouwondernemingen teniet wordt gedaan door een dienovereenkomstige verhoging van het te betalen bedrag aan winstaandeel. Dat komt door de onderlinge verrekening van vennootschapsbelasting en winstaandeel. Voor een dergelijke ongelijkheid in behandeling is geen rechtvaardiging. In het wetsvoorstel wordt er dan ook in voorzien dat deze ongelijkheid komt te vervallen, zodat ook mijnbouwondernemingen ten volle het voordeel genieten van verleende fiscale faciliteiten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar de inkomstenderving voor de staat als gevolg van de uniforme toepassing van de kostenuplift

bij de berekening van het verschuldigde winstaandeel. Deze vraag werd gesteld in het licht van de door de regering genoemde budgettaire neutraliteit.

Deze vraag is inmiddels achterhaald door de aanpassingen in het afdrachtenstelsel die medio vorig jaar zijn ingevoerd. De budgettaire aspecten in verband met de verbetering van de financiële voorwaarden voor mijnbouwactiviteiten zijn aan de orde geweest in mijn brief van 29 mei 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zoals al is opgemerkt in punt 32 van deze nota, vermeldt die brief een pakket aan maatregelen die het mijnbouwklimaat op het Nederlands deel van het continentaal plat verbeteren.

Eén van die maatregelen betreft de uniforme toepassing van het koninklijk besluit van 1967 op de berekening van het verschuldigde winstaandeel. Daardoor kunnen alle houders van vergunningen op het continentaal plat 10 % van hun kosten extra aftrekken van de winst waarover het winstaandeel wordt berekend. De andere maatregelen betreffen het nul-procentstarief voor de cijnsheffing, de afschaffing van de bonus bij opsporingsvergunningen en spontane winningsvergunningen en de mogelijkheid tot staatsdeelneming in de opsporing. Zoals is aangegeven in genoemde brief hebben deze verbeteringen van de financiële voorwaarden een direct effect van 100 miljoen gulden per jaar. Volgens het eveneens in punt 32 genoemde onderzoek van Gaffney, Cline & Associates wordt van deze maatregelen een toename van de investeringen in exploratie- en exploitatieactiviteiten op het continentaal plat verwacht. Vergroting van de Nederlandse gasreserves heeft op termijn positieve effecten op de staatsbaten.

De vragen van de leden van de fractie van de PvdA naar de mogelijkheden om de heffing en invordering van de mijnbouwafdrachten te laten plaatsvinden als ware het rijksbelastingen en de mogelijke versnelling van procedures en verkorting van het tijdsbeslag worden beantwoord in punt 34. Hetzelfde geldt voor de vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de rechtvaardiging voor een zelfstandige regeling voor de afdracht van het winstaandeel in de Mijnbouwwet.

34. Vereenvoudigen afdrachten, winstaandeel

Evenals de leden van de fractie van de VVD in punt 33, merkten de leden van de fractie van het CDA op dat de heffing van vennootschapsbelasting op het continentaal plat thans in voldoende mate verzekerd is. Zij meenden daarom dat een specifieke, gecompliceerde regeling van de grondslag voor het winstaandeel in de Mijnbouwwet niet meer nodig is. Aangesloten kan worden bij de algemeen geldende regels voor de heffing van de vennootschapsbelasting. De leden van de VVD gaven aan dat budgetneutraliteit kan worden gerealiseerd door in de Wet op de vennootschapsbelasting een aangepast heffingspercentage voor de mijnbouwsector op te nemen. De leden van de fractie van de SGP vroegen in hoeverre in de praktijk de grondslag voor de heffing van de vennootschapsbelasting en die van het winstaandeel in alle gevallen gelijk is.

Een belangrijk onderscheid tussen de heffing van de vennootschapsbelasting en de afdracht van winstaandeel is en blijft gelegen in de heffingsgrondslag. Bij de vennootschapsbelasting wordt de grondslag bepaald door de totale winst die de belastingplichtige ondernemer heeft genoten. De grondslag voor het winstaandeel is beperkter. Deze afdracht is slechts verschuldigd over de winst die is verkregen uit activiteiten die te maken hebben met de winning van koolwaterstoffen. Als de vergunninghouder naast de winning geen andere activiteiten verricht, is er geen licht tussen de beide heffingsgrondslagen. Anders wordt het indien aan de

onderneming die een winningsvergunning houdt ook winsten uit andere activiteiten toevallen. Veel voorkomend is de situatie dat een vergunninghouder ook nog op terreinen in de petrochemische industrie werkzaam is. In dat geval moeten de resultaten van de winstaandeelplichtige mijnbouwactiviteiten worden gesepareerd van de andere activiteiten die niet onder de winstaandeelplicht vallen. Ook indien de regeling van het winstaandeel in de Mijnbouwwet zou worden vervangen door een extra afdracht ingevolge de Wet op de vennootschapsbelasting, zoals door de leden van de fracties van VVD en CDA wordt gesuggereerd, zal deze ring-fencing van het winstaandeelplichtige winningsbedrijf moeten plaatsvinden. De Wet op de vennootschapsbelasting is daarvoor niet de aangewezen plaats. Voorts zal naast de ring-fencing ook de specifieke regeling voor de extra aftrek van 10% van de kosten voor het winstaandeelresultaat moeten worden gehandhaafd. De vennootschapsbelasting voorziet immers niet in een dergelijke extra aftrekmogelijkheid. Ook de onderlinge verrekening tussen winstaandeel en vennootschapsbelasting zal moeten worden geregeld. Daarenboven beperkt een overheveling van het winstaandeel van de Mijnbouwwet naar de Wet op de vennootschapsbelasting, die onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de Minister van Financiën valt, de Minister van Economische Zaken in het voeren van het mijnbouwbeleid in het algemeen en het afdrachtenbeleid in het bijzonder. Om die redenen heeft het kabinet ervoor gekozen het winstaandeel te handhaven als een zelfstandige heffing in de Mijnbouwwet waarvoor de beleidsverantwoordelijkheid berust bij de Minister van Economische Zaken. Dat staat er echter niet aan in de weg dat de aan de afdracht van het winstaandeel ten grondslag liggende regelgeving verbeterd kan worden.

Zoals aangegeven in punt 32, heeft mede naar aanleiding van de kritische vragen en opmerkingen van de leden van diverse fracties in samenspraak met de betrokken mijnbouwindustrie en het Ministerie van Financiën een herbezinning plaatsgevonden op de vraag of de huidige specifieke en op onderdelen van de vennootschapsbelasting afwijkende grondslagbepalingen in de mijnbouwwetgeving nog strikt noodzakelijk zijn voor een zorgvuldige en verantwoorde heffing van het winstaandeel. Dit te meer daar in de praktijk van de heffing van het winstaandeel in toenemende mate de fiscale regels en de jurisprudentie voor de vennootschapsbelasting worden toegepast. Gebleken is dat voor soms gedetailleerde verschillen in de regelgeving voor de grondslagbepaling geen duidelijke verklaring en rechtvaardiging meer is. Daarom stel ik voor de bepaling van de grondslag voor het winstaandeel waar mogelijk aan te laten sluiten bij de algemene regels voor de grondslag voor de vennootschapsbelasting. Op de ring-fencing en upliftbepaling na, zouden daarmee voor het winstaandeel de grondslagbepalingen voor de vennootschapsbelasting kunnen worden gevolgd. Deze wijziging draagt bij aan de technische vereenvoudiging van het afdrachtensysteem. Het grote voordeel hiervan is dat regelingen uit de belastingwetgeving direct van toepassing zijn bij de bepaling van de heffingsgrondslag voor het winstaandeel. Dat betreft bijvoorbeeld de fusiefaciliteiten en de mogelijkheid om de in een bepaald jaar geleden verliezen te verrekenen met een positief resultaat dat is behaald in de drie voorafgaande jaren. Ook de fiscale eenheid zal kunnen gaan gelden voor de afdracht van het winstaandeel, zij het dat daarvoor de afronding van een in voorbereiding zijnde aanpassing van de fiscale regelgeving terzake moet worden afgewacht.

In relatie tot het voorgaande verzochten de leden van de fractie van de PvdA in punt 33 de regering in te gaan op het in de nota naar aanleiding van het verslag aangekondigde voornemen om de heffing van de afdrachten uit hoofde van de Mijnbouwwet te laten plaatsvinden als

waren het rijksbelastingen waarop de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet van toepassing zijn.

Zoals reeds in punt 32 vermeld, zijn er goede argumenten om de bevoegdheid tot heffing en invordering van oppervlakterecht, cijns en winstaandeel neer te leggen bij de rijksbelastingdienst. Door de mijnbouwafdrachten in technische zin te beschouwen en te behandelen als rijksbelastingen zou dan voor de wijze van heffing en invordering van de mijnbouwafdrachten en ten aanzien van de termijnen en procedures – behoudens enkele specifiek uit te zonderen artikelen – volledig kunnen worden aangesloten bij de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Dat heeft uit een oogpunt van uniformiteit in de heffing en invordering van belastingen en afdrachten en voor de praktijk grote voordelen. Voor de mijnbouwondernemingen zouden termijnen en procedures overzichtelijker worden indien dezelfde regels van toepassing zijn op zowel belastingen, als mijnbouwafdrachten. Daarnaast zou zowel voor belastingen, als voor mijnbouwafdrachten de rijksbelastingdienst het aanspreekpunt zijn. Ook dit «één-loket-systeem» draagt bij aan de verlichting van de administratieve lasten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in punt 33 ook in hoeverre de technische en administratieve vereenvoudigingen van het winstaandeel leiden tot verkorting van procedures en tijdsbeslag.

Wanneer voor de heffing en invordering van de mijnbouwafdrachten zou worden gekozen voor parallelliteit met de voor de heffing en de invordering van de belastingen geldende regels, zouden termijnen en procedures voor de mijnbouwafdrachten gelijk lopen met die van de belastingen. Dat zou onder meer betekenen dat de in de Algemene wet inzake rijksbelastingen geldende termijn van drie jaar gaat gelden voor het vaststellen van de aanslagen. In geval van parallelliteit van de grondslagen voor de vennootschapsbelasting en het winstaandeel zou ook in de sfeer van de controle van de boekhouding van de vergunninghouder efficiëntievoordeel kunnen worden behaald. De gelijkshakeling van de grondslagen zou met zich meebrengen dat verschillen tussen winstaandeel en vennootschapsbelasting in de behandeling van specifieke kwesties zich in de praktijk niet meer voordoen. Ook in de rechtspraak zou de eenheid gewaarborgd zijn, omdat in beide gevallen op geschillen dezelfde rechtsgang, te weten beroep bij de belastingkamer van het Gerechtshof en cassatieberoep bij de Hoge Raad, en hetzelfde procesrecht van toepassing is.

Deze voorstellen zijn getoetst bij de betrokken mijnbouwindustrie en het Ministerie van Financiën en door beide positief ontvangen. Alvorens de verdere uitwerking ter hand te nemen, verneem ik echter graag ook de opvatting van de vaste commissie voor Economische Zaken.

35. Staatsdeelneming

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af in welke mate de regering en de Tweede Kamer invloed hebben, of kunnen hebben, op de verrichtingen van EBN en wilden graag weten wat de rol van DSM precies is.

EBN is een B.V. die taken uitvoert die voortvloeien uit de wetgeving. De taken die EBN verricht worden uitgevoerd door DSM op grond van een beheersovereenkomst die tussen de staat, EBN en DSM is gesloten. De huidige overeenkomst dateert uit 1989 en is tot stand gekomen in het kader van de beursgang van DSM (Kamerstukken II 1988/1989, 20 649). DSM heeft zich in de beheersovereenkomst verplicht het beheer over EBN

te voeren. Daartoe stelt DSM personeel ter beschikking dat ten behoeve van EBN werkt. De Raad van Bestuur van EBN wordt via een personele unie gevormd door leden van de Raad van Bestuur van DSM. Daarnaast verleent DSM diensten aan EBN op het gebied van zowel korte termijn, als lange termijn treasury-activiteiten, fiscale zaken, interne accountantsdienst, administratieve organisatie, archivering, public relations en dergelijke.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het belang van het handhaven van de rol van EBN als mede-explorant en mede-exploitant.

Omdat met de kosten van winning grote bedragen gemoeid zijn, neemt de staat via EBN deel in de kosten. Daarnaast ontvangt de overheid, ook via EBN, aanzienlijke inkomsten uit deze activiteiten. Vanwege de benodigde kennis is in 1963 besloten de activiteiten een industriële inbedding te geven en onder te brengen bij een onderneming die werkte op commerciële basis. Eerst was dat de Staatsmijnen, als tak van de Rijksdienst, later overgegaan naar de NV Staatsmijnen, nog weer later DSM (Stb. 1966, 271). De door DSM gehouden deelnemingen van de staat in aardgasconcessies zijn in 1973 in DSM Aardgas B.V. ondergebracht, een aparte 100% dochter van DSM. DSM Aardgas B.V. werd tegelijk met de beursgang van DSM in 1989 in EBN. gewijzigd. Tegenover de overdracht van de aandelen aan de staat door DSM, heeft de staat niet royeerbare certificaten EBN aan DSM uitgegeven. In het kader van de staatsdeelneming draagt EBN momenteel zorg voor een deel van de financiering en treedt op als commerciële partner die kennis heeft van de mijnbouwpraktijk. Door deze kennis kan EBN een stimulerende bijdrage leveren aan mijnbouwactiviteiten. EBN wordt gezien als een betrouwbare partner.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie of EBN ook gaat participeren in winningsactiviteiten bij Lauwersoog, Moddergat en Paesens en in de schuine winningsboringen vanaf de Friese kust, kan ik zeggen dat EBN altijd participeert in winningsactiviteiten. Dit gebeurt dus ook bij winningsactiviteiten in de genoemde gebieden. Het gaat bij Lauwersoog, Moddergat en Paesens om de concessie Noord-Friesland. EBN neemt deel in de exploratie- en winningsactiviteiten van de concessies Groningen en Noord-Friesland.

De leden van de PvdA-fractie vroegen daarnaast naar de invloed van EBN op activiteiten van een samenwerkingsverband of consortium van productiemaatschappijen waar de NAM de hoofdoperator is. Ook vroegen deze leden of EBN zich hier bijvoorbeeld tussentijds uit zou kunnen terugtrekken en wat de gevolgen zouden zijn van het terugtrekken van EBN uit de projecten waarin zij deelneemt.

EBN heeft geen mogelijkheden maatschappijen verplichtingen op te leggen. Belangrijk om te weten is ook dat EBN geen zelfstandige bevoegdheid heeft om zich uit projecten terug te trekken. Immers, EBN wordt door de minister aangewezen om met de vergunninghouder een overeenkomst (voor staatsdeelneming) te sluiten. Op grond van de wet zou ook een andere maatschappij, waarvan de aandelen middellijk of onmiddellijk aan de staat toebehoren, kunnen worden aangewezen. In de praktijk is dit altijd EBN omdat zij naast een financiële ook een grote inhoudelijke inbreng kan leveren. Iets wat door de andere partijen als zeer waardevol wordt gezien. Indien EBN niet wordt gehandhaafd, zou de grote kennis van EBN niet meer gebruikt kunnen worden en zouden anderen zich deze zeer specialistische kennis eigen moeten maken. Ook voor vergunninghouders zou dit een grote last betekenen in de vorm van onzekerheid. Het terugtrekken van EBN als actieve deelnemer in exploratie en exploitatie is daarom naar mijn mening dan ook niet wenselijk.

De leden van de fractie van de PvdA wilden ook graag weten of EBN invloed heeft op de uitvoering van opsporing en winning, en het opstellen van winningsplannen.

EBN is betrokken bij de besluitvorming en heeft als zodanig invloed op de verschillende processen. Hierover worden afspraken gemaakt tussen de vergunninghouder en EBN in de Overeenkomst van Samenwerking.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regeringsvertegenwoordiger er bij EBN uit moet en bij Gasunie gehandhaafd moet blijven en naar de visie van de regering met betrekking tot de rol van de overheid en de ministeriële verantwoordelijkheid in het Nederlandse aardgasbeleid.

Gasunie heeft geen regeringsvertegenwoordiger, maar een gedelegeerd commissaris van de kant van de overheid. Concessies hebben de mogelijkheid tot een regeringsvertegenwoordiger; hier wordt echter maar beperkt gebruik van gemaakt. EBN kent de mogelijkheid van aanwijzing van een regeringsvertegenwoordiger op grond van artikel 10 van de Beheersovereenkomst; van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

36. Concessies van voor 1965

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie verwijs ik naar hetgeen in punt 21 is opgemerkt over de concessies die zijn verleend vóór 1965.

37. Afdrachten voor andere vergunningen en voor opslag

De leden van de fractie van het CDA wilden nader geïnformeerd worden over de verschillende financiële regimens voor de zoutwinning.

Zowel bij de winning van koolwaterstoffen, als van zout baseert het kabinet zich op het standpunt dat de natuurlijke eigendom van de bodemschatten berust bij de staat. Dit brengt met zich mee dat ook de zoutwinning voordelen voor de samenleving moet opleveren. Momenteel bestaan er voor de zoutwinning twee verschillende financiële regimens. Het van toepassing zijnde financiële regiem is vastgelegd in de tussen de betrokken concessionaris en de staat gesloten overeenkomst die behoort bij de desbetreffende zoutconcessie. Het ene regiem betreft een aan de winst gerelateerde afdracht, waarbij een procentueel deel van de winst op jaarbasis wordt afgedragen aan de staat; het andere betreft de afdracht van een bedrag per gewichtshoeveelheid gewonnen zout. Afstemming van de afdrachten op de specifieke omstandigheden van de onderneming heeft destijds geleid tot de introductie van bovengenoemde, aan de omzet gerelateerde afdrachtenregeling.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie naar de vorm en de inhoud van en de basis voor de financiële afdrachtenstelsels voor de bestaande ondergrondse gasopslagen.

In Nederland zijn momenteel drie ondergrondse opslagfaciliteiten: Alkmaar, Norg en Grijskerk. Deze zijn ontstaan toen eind jaren tachtig, begin jaren negentig het besef groeide dat door afnemende druk de capaciteit van het Groningenveld minder werd. Deze ondergrondse gasopslagen worden beschouwd als een verlengstuk van het Groningenveld en gebruikt als een middel om leveringszekerheid te waarborgen, bijvoorbeeld in strenge winters, en om kleine velden te kunnen inpassen (in de zomer). Door de bijzondere functie en de interactie van deze opslagfaciliteiten met het Groningenveld zijn deze opslagen zodanig gestructureerd dat in financieel opzicht geen sprake is van op zichzelf staande

commerciële activiteiten. Om deze ondergrondse gasopslag in de bestaande concessies mogelijk te maken, zijn de concessies en de bijbehorende overeenkomsten gewijzigd. Over de opslagactiviteit is de concessionaris een afdracht verschuldigd, die samenhangt met de winst die met die activiteit wordt behaald. Het afdrachtenregiem voor deze drie ondergrondse gasopslagen is vergelijkbaar.

In punt 9 vroegen de leden van de fractie van de PvdA de regering inzicht te verschaffen in de wijze waarop afdrachten in verband met nieuwe gasopslagactiviteiten kunnen leiden tot staatsinkomsten.

Zoals is vermeld in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting is het kabinet van mening dat het verlenen van toestemming tot het ondergronds opslaan van stoffen een financiële tegenprestatie rechtvaardigt van degene die op deze wijze een waardevolle eigenschap van de ondergrond benut. Afhankelijk van de wijze waarop opslag in economische zin functioneert en om welke stoffen het gaat, kan deze vergoeding op verschillende wijzen vorm krijgen.

Dat hoeft niet vanzelfsprekend, zoals bij de winning van delfstoffen, een periodieke heffing te zijn over de omzet, uitgedrukt in hoeveelheid of geld, of de winst gedurende de looptijd van de opslagvergunning, waar het wetvoorstel in afdeling 5.3 nog van uitgaat. Naast andere vormen kan ook de heffing van een oppervlakterecht over het gebied waarvoor de opslagvergunning is verleend, worden overwogen. Naar verwachting zullen nieuwe opslagfaciliteiten, anders dan de drie bestaande gasopslagactiviteiten, op een meer commerciële wijze vorm krijgen als zelfstandige industriële handelsactiviteiten. In dat geval liggen aan de winst of aan de omzet gerelateerde additionele afdrachten – afgezien van de vennootschapsbelasting – minder in de rede.

Op dit moment is nog onduidelijk in welke mate opslag in de ondergrond in de toekomst zal plaats gaan vinden en voor welke stoffen. De ontwikkelingen op de Europese gasmarkt wijzen in een richting dat gasopslag in omvang zal toenemen. Gasopslag is mogelijk op diverse plaatsen in de ondergrond, zoutcavernes, aquifers en (al dan niet verlaten) gasvelden. Voor opslag van aardgas zullen waarschijnlijk in de nabije toekomst wel concrete aanvragen komen. In de regel zal deze vorm van opslag plaatsvinden in voorkomens waaruit daarvoor op basis van een winningsvergunning nog gas werd gewonnen en waarin nog winbaar gas aanwezig is. Die winningsvergunning werd destijds verleend in de zekere verwachting van winning en opbrengsten voor de staat. Stopzetting van de winning betekent verlies van inkomsten voor de staat uit hoofde van de verleende winningsvergunning. Indien in een dergelijk geval in feite de winning wordt beëindigd en – uiteraard met toestemming van de overheid – wordt overgegaan op opslagactiviteiten is het redelijk een eindafrekening op te stellen over de economische waarde van het in het voorkomen resterende gas en over de activa en passiva die behoren tot het winningsbedrijf.

Zoals is aangegeven in het antwoord op een desbetreffende vraag van deze leden in punt 16 verkeren plannen van ondernemingen voor deze commerciële vormen van gasopslag op dit moment nog in een oriënterend stadium. Zodra deze plannen nader zijn uitgewerkt en aan mij zijn voorgelegd, zal de definitieve besluitvorming over het toe te passen afdrachtenregiem plaatsvinden. Alsdan zal worden bezien of voor dergelijke opslagactiviteiten een apart regiem in de Mijnbouwwet moet worden opgenomen en op welke wijze afdeling 5.3 van het wetsvoorstel moet worden gewijzigd. Over een voorgenomen wetswijziging zal ik bij gelegenheid informatie verstrekken. Op deze manier wordt bereikt dat een wettelijk afdrachtenregiem wordt ontwikkeld dat het beste past bij de wijze waarop nieuwe ondergrondse gasopslagen vorm krijgen.

38. Rechtsbescherming

De leden van de fracties van PvdA, CDA en VVD maakten bezwaar tegen het feit dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in een beroepsmogelijkheid in twee instanties. In dit verband werd verwezen naar de behandeling van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1991/1992, 22 495, nrs. 1–2) waarbij mede de Algemene wet bestuursrecht werd gewijzigd.

In de beantwoording van deze vraag worden eerst aan de orde gesteld de mijnbouwmilieuvergunningen en vervolgens de opsporing-, winnings- en opslagvergunningen uitgesplitst naar continentaal plat en Nederlands territorium.

Mijnbouwmilieuvergunningen

Uit de reacties van de leden van de hiervoor genoemde fracties maak ik op, dat de vergelijkbaarheid van milieuvergunningen en mijnbouwmilieuvergunningen niet ter discussie staat. De mijnbouwmilieuvergunning is niet anders dan een vervangende milieuvergunning voor de gevallen waar de Wet milieubeheer niet van toepassing is. De bezwaren van genoemde leden richtten zich tegen de consequentie die in het wetsvoorstel wordt verbonden aan deze vergelijkbaarheid, namelijk dat de voor milieuvergunningen geldende rechtspraak in één instantie van toepassing wordt verklaard op mijnbouwmilieuvergunningen.

Met de bedoelde leden ben ik van mening dat hoofdregel dient te zijn rechtspraak in twee feitelijke instanties, zoals mede wordt betoogd in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Stb. 1993, 650). In die memorie van toelichting wordt er echter op gewezen dat soms van de hoofdregel van rechtspraak in twee feitelijke instanties moet worden afgeweken (Kamerstukken II 1991/1992, 22 495, nr. 3). Deze afwijking van de hoofdregel betreft met name geschillen over ruimtelijke ordening, milieu, natuurbescherming, ontgrondingen en op het terrein van sociaal-economische regelgeving (zie blz. 53, tweede alinea, van die memorie van toelichting). Op blz. 25, eerste alinea, van de meergenoemde memorie van toelichting wordt uiteengezet wanneer afwijking van de hoofdregel in ieder geval aangewezen is, te weten bij zaken waar grote en tegengestelde belangen op het spel staan en waarin met het oog op een zorgvuldige afweging van die belangen al een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is voorafgegaan aan de bestuurlijke besluitvorming. Deze gevallen worden als zogenoemde «kwetsbare» zaken aangeduid. Daartoe worden dus gerekend milieugeschillen op grond van de Wet milieubeheer, geschillen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening m.b.t. bestemmingsplannen en geschillen op grond van de Natuurbeschermingswet. In die zaken is er daarom voor gekozen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige feitelijke instantie te laten beslissen.

In het licht van de hiervoor genoemde overwegingen en gelet op de nauwe verwantschap tussen een milieuvergunning en een mijnbouwmilieuvergunning, is bij het opstellen van het Mijnbouwwetsvoorstel geconcludeerd dat het in de rede ligt ook rechtspraak in één feitelijke instantie in te voeren voor een mijnbouwmilieuvergunning (zie ook hoofdstuk 10.2 van de memorie van toelichting op het Mijnbouwwetsvoorstel). Naast hetgeen hierboven naar voren is gebracht vestig ik voorts de aandacht van de leden van de hiervoor aangegeven fracties op een brief van 20 september 2000 van de Minister en de Staatssecretaris van Justitie (Kamerstukken II 2000/2001, 26 352, nr. 31) waarbij deze bewindslieden mededelen, dat omstreeks 1 mei 2001 een nieuwe nota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd. In die nota zal, geschraagd met resultaten van nader

onderzoek en consultaties van betrokkenen en deskundigen, uitvoerig worden ingegaan op rechtspraak in één, dan wel in twee instanties. Met het uitbrengen van die nota wordt gevolg gegeven aan de aankondiging op bladzijde 53 van de meergenoemde memorie van toelichting dat zal worden gezien welke geschillen alsnog in aanmerking zullen moeten worden gebracht voor rechtspraak in twee instanties. Met het in het kader van het Mijnbouwwetsvoorstel aan de orde stellen van het vraagstuk over al dan niet rechtspraak in twee instanties, wordt feitelijk vooruitgelopen op een op afzienbare termijn te voeren principiële en uitvoerige gedachte-wisseling tussen het kabinet en de Staten-Generaal over een hervorming van het stelsel van bestuursrechtspraak. Op de uitkomsten van die discussie nu al vooruitlopen als het gaat om de mijnbouwmilieu-vergunning, acht ik niet gewenst.

Gelet op de bovenstaande redenen, meen ik dat vooralsnog moet worden volstaan met rechtspraak in één instantie voor mijnbouwmilieu-vergunningen, temeer omdat de voorgestelde rechtspraak in één instantie volledig past in het thans vigerende stelsel van rechtsbescherming met betrekking tot geschillen op het terrein van, bijvoorbeeld, milieu, natuur-bescherming en ruimtelijke ordening.

Opsporing-, winnings- en opslagvergunningen continentaal plat

Vooraf wordt opgemerkt dat het huidige stelsel van de mijnbouw-regelgeving niet van toepassing is op het opslaan van stoffen. Eerst bij het Mijnbouwwetsvoorstel wordt voor deze activiteit een wettelijke voorzie-ning getroffen.

Onder de thans van kracht zijnde Mijnwet continentaal plat wordt recht gesproken in één instantie, te weten het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Die enkele rechtsgang heeft goed gefunctioneerd. Er zijn geen dwingende redenen om die rechtsgang – die nu bij de Afdeling bestuursrecht zal komen te liggen – uit te breiden met een extra beroepsmogelijkheid. In dit verband wordt opgemerkt dat het in de prak-tijk met name gaat om de exploitatie van (kleine) velden op het continen-taal plat. Deze exploratie en exploitatie zal vermoedelijk aanzienlijk worden bemoeilijkt door jarenlange juridische onzekerheid. Immers, bedacht moet worden dat naast een opsporings- of winningsvergunning ook verlening van een (mijnbouw)milieuvergunning is vereist. Als al die procedures ook nog eens in twee instanties zouden worden beslecht, zal dat nog meer vertraging met zich meebrengen. Het is niet ondenkbaar dat 5 procedures aanhangig kunnen worden gemaakt voordat een mijn-onderneming op het continentaal plat tot winning over kan gaan. Aller-eerst bezwaar tegen verlening van een opsporingsvergunning, gevolgd door beroep in twee instanties. Dan beroep tegen verlening van de mijnbouwmilieuvergunning voor de opsporingsinstallatie. Vervolgens bezwaar tegen verlening van een winningsvergunning, gevolgd door beroep in twee instanties. Verder beroep tegen verlening van de mijnbouwmilieuvergunning voor de winningsinstallatie. Hierbij is nog geen rekening gehouden met instelling van beroep tegen het winnings-plan.

Ik zie dan ook geen noodzaak om nu bij het Mijnbouwwetsvoorstel af te wijken van het huidige rechtsbeschermingsregiem van rechtspraak in één instantie voor opsporing-, winnings- en opslagvergunningen op het conti-nentaal plat.

Opsporing-, winnings- en opslagvergunningen Nederlands territor

Onder de thans vigerende mijnbouwregelgeving voor het Nederlandse territor geldt rechtspraak in twee feitelijke instanties voor opsporings- en winningsvergunningen. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, valt het opslaan van stoffen buiten de reikwijdte van de huidige mijnbouw-

regelgeving. Mede gelet op de door de bewindslieden van Justitie bij brief van 20 september 2000 – zie hierboven – aangekondigd debat met de Staten-Generaal acht ik het achteraf bezien ook niet juist om zelf vooruit te lopen op dat debat door nu het huidige rechtsbeschermingsregiem van rechtspraak in twee feitelijke instanties terug te brengen naar rechtspraak in één feitelijke instantie. Artikel 110 van het Mijnbouwwetsvoorstel zal dan ook in die zin worden gewijzigd dat voor opsporings-, winnings- en opslagvergunningen betreffende het Nederlands territorium rechtspraak in twee feitelijke instanties van toepassing is.

De leden van de VVD-fractie maakten bezwaar tegen het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als administratieve rechter voor «economisch» getinte geschillen en bepleitten dan ook voor deze categorie van geschillen het College van Beroep voor het bedrijfsleven aan te wijzen en voor milieugeschillen de Afdeling bestuursrechtspraak.

In het Mijnbouwwetsvoorstel is mijn inziens een helder en uniform stelsel van rechtsbescherming gecreëerd. De rechtszoekende is bij duidelijkheid gebaat. Daarom moet voorkomen worden dat er in een wet verschillende rechtsgangen openstaan. Mede omwille van de uniformiteit is besloten voor besluiten genomen op grond van de Mijnbouwwet – hiervan uitgezonderd besluiten over afdrachten, waarvoor een aparte rechtsgang geldt – beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gewenste eenvormigheid zou teniet worden gedaan als voor bepaalde «economisch» getinte geschillen weer een andere rechtsgang zou moeten worden bewandeld. Uit het oogpunt van een efficiënte en eenduidige rechtspraak is het ongewenst dat twee verschillende rechterlijke organen zich met de (complexe) mijnbouwregelgeving zouden moeten bezighouden.

Ik vestig er in dit verband de aandacht op dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State grote en specifieke ervaring heeft op het hele spectrum van geschillen betreffende mijnbouw op het Nederlandse territorium. De Afdeling heeft zich in de afgelopen jaren moeten uitspreken over milieugeschillen maar ook over «economisch» getinte geschillen. De Afdeling bestuursrechtspraak is daarom ongetwijfeld zeer wel in staat ook in («economisch» getinte) zaken die het continentaal plat betreffen tot een goed oordeel te komen. Voorts ben ik van oordeel dat het door de leden van de VVD-fractie voorgestelde criterium van «economisch» getinte geschillen in de praktijk aanleiding zal geven tot problemen, omdat een groot aantal onderwerpen en de daaruit mogelijk voortvloeiende geschillen zowel «economische» als milieu getinte kanten hebben. Om duidelijkheid te bieden aan rechtzoekenden zal dus bij wet een scheidslijn tussen die twee categorieën van geschillen moeten worden getrokken die vaak arbitrair van aard zal zijn. Ook daarom acht ik het ongewenst dat bij het Mijnbouwwetsvoorstel twee verschillende administratieve rechters worden aangewezen.

Anders dan deze leden meenden, heb ik bij nota naar aanleiding van het verslag niet gesteld dat economisch getinte geschillen zich niet meer voor zullen doen. Ik heb slechts gesteld dat geen toename van dergelijke geschillen te verwachten is. Het grootste gedeelte van economisch getinte geschillen zal, evenals nu het geval is, betrekking hebben op de verschuldigdheid van afdrachten. Daarvoor is in het wetsvoorstel al een gespecialiseerde rechter aangewezen, te weten de belastingrechter. Ook geschillen over de hoogte van die zekerheidsstelling zullen door de belastingrechter worden beslist (artikel 110, derde lid). Het lijkt mij onwenselijk om naast de belastingrechter ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven aan te wijzen.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA achtten het wenselijk om de in artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde uitsluiting van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften in die zin beperkt uit te leggen dat wel beroep mogelijk is op de bestuursrechter tegen onderdelen uit dergelijke voorschriften voor zover deze naar inhoud niet een algemeen verbindend voorschrift zijn.

De kennelijk door de genoemde leden gehuldigde materiële benadering is niet in overeenstemming met de heersende leer waarbij het criterium waaraan wordt getoetst of al dan niet sprake is van een algemeen verbindend voorschrift is of het desbetreffende voorschrift tot stand is gekomen op een bepaalde formeel voorgeschreven wijze. De inhoud van het algemeen verbindende voorschrift is hierbij niet van belang. Is, met andere woorden, een algemeen verbindend voorschrift tot stand gekomen volgens de formele procedure zoals die geldt voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, dan valt dat voorschrift ongeacht de inhoud ervan onder de reikwijdte van artikel 8:2 van de Awb. In dit verband merk ik nog op dat realisering van het gedachtegoed van deze leden ertoe zou leiden – in het midden gelaten of dit in de praktijk wel uitvoerbaar is – dat een algemeen verbindend voorschrift deels onder de jurisdictie van de bestuursrechter zou vallen en deels onder de civiele rechter. Een dergelijke gang van zaken acht ik ongewenst.

In dit kader benadrukten de leden van de VVD-fractie nogmaals hun bezwaren met betrekking tot het bij wet vastleggen van het afdrachtenstelsel.

Kortheidshalve wordt verwezen naar punt 32 van deze nota waarin op dit geuite bezwaar is ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte naar de rechtsbescherming van derden tegen het besluit tot goedkeuring van een winningsplan.

Bij de tweede nota van wijziging is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing verklaard op het goedkeuringsbesluit van de Minister van Economische Zaken van het winningsplan ten behoeve van winning op land en in de kust zone. Door toepassing van deze procedure zal het ontwerp-besluit tot goedkeuring van een winningsplan ter inzage worden gelegd en gepubliceerd worden (artikel 3:19 e.v. Awb). Daarop kan een ieder bedenkingen inbrengen (artikel 3:24 e.v. Awb). Als de Minister van Economische Zaken na verloop van deze procedure besluit zijn goedkeuring te geven aan het winningplan, kan tegen dat besluit door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omdat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd, vervalt de bezwaarfase (art. 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb). Instelling van beroep heeft geen schorsende werking. Zodra de Minister van Economische Zaken zijn goedkeuring heeft gegeven, kan de mijnbouwonderneming in beginsel met de winning beginnen (verondersteld dat alle benodigde vergunningen verleend zijn).

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 9

De leden van de PvdA-fractie vroegen wie bepaalt of een voorkomen economisch winbaar is.

Voor het verkrijgen van een winningsvergunning is het noodzakelijk dat aannemelijk wordt gemaakt dat de onderhavige delfstoffen economisch winbaar zijn. Dit begrip is overgenomen uit de huidige mijnbouw-

regelgeving (artikelen 13 van de Mijnwet continentaal plat en 8e van de Mijnwet 1903). In de afgelopen jaren is hiermee veel ervaring opgedaan zowel door de vergunningaanvrager als door de vergunningverlener. In eerste instantie is het de vergunningaanvrager die bepaalt of een voorkomen economisch winbaar. Die aanvrager zal daarbij een groot aantal factoren moeten betrekken in zijn beoordeling of sprake kan zijn van een economisch winbaar voorkomen. Indien dit naar zijn oordeel het geval kan zijn, zal betrokkene een aanvraag doen onder overlegging van de door hem gemaakte overwegingen. Vervolgens zal de Minister van Economische Zaken mede aan de hand van de bij vergunningaanvraag overgelegde documenten zich een oordeel moeten vormen of zijns inziens eveneens sprake kan zijn van een economisch winbaar voorkomen.

Artikel 10

De leden van de PvdA-fractie kondigden aan met betrekking tot dit artikel een drietal amendementen in overweging te nemen.

De door deze leden geopperde wijzigingen van dit artikel heb ik ter harte genomen. Deze bepaling heb ik dan ook in de door hen bedoelde zin aangepast bij onderdeel A, opgenomen in de tweede nota van wijziging.

Verder vroegen zij of de EBN de regering gevraagd en ongevraagd van advies kan dienen over de financiële mogelijkheden van de vergunningaanvrager en voorts waarom de Mijnraad geen rol heeft met betrekking tot de geologische en de technische kennis van de operator en waarom de taken van de Mijnraad niet door het NITG en het Staatstoezicht op de Mijnen kunnen worden overgenomen.

Het antwoord op de eerste vraag luidt bevestigend. Naar aanleiding van de tweede vraag wordt opgemerkt dat de relatie tussen de Tcbb en het Staatstoezicht op de Mijnen wordt gelegd via het secretariaat van de commissie. De secretaris is afkomstig van het Staatstoezicht en heeft alleen een uitvoerende taak. Verder is er tussen de commissie en het Staatstoezicht geen formele relatie anders dan dat de Tcbb het Staatstoezicht kan vragen naar technische aspecten rond (het toezicht op) bodembewegingen. Ten slotte is het NITG voor de commissie een kennisinstituut waar bijvoorbeeld in het kader van onderzoek naar oorzaken van bodembewegingen gebruik van kan worden gemaakt en waar een onderzoeksopdracht aan gegeven kan worden.

Op de wens van deze leden om het milieu- en natuurbelang als weigeringsgrond aan dit artikel toe te voegen, is al ingegaan bij hun desbetreffende vragen gesteld onder punt 13, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Artikel 17

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een termijn van 12 maanden voor het verlenen van een winningsvergunning niet wat lang is. Ook vroegen deze leden waarom de aanvraag van een winningsvergunning niet wordt voorgelegd aan de Technische commissie bodembeweging.

Een termijn van twaalf maanden, na toepassing van artikel 17, tweede lid, van het Mijnbouwwetsvoorstel, is zeker niet te lang voor de beoordeling van een aanvraag om een winningsvergunning voor koolwaterstoffen. Tot op heden konden al deze vergunningaanvragen binnen die termijn worden afgehandeld, maar niet op een zodanig kortere termijn dat dit aanleiding zou geven tot heroverweging van de ook thans geldende maximale termijn van twaalf maanden.

Wat de vraag van deze leden over de rol van de Technische commissie bodembeweging betreft, wordt, korthedshalve, verwezen naar de Inleiding en punt 10 van deze nota.

Artikel 22

De vraag van de leden van de SP-fractie om een reactie op het voornemen van deze leden om een amendement in te dienen op het eerste lid van artikel 22, ertoe strekkend dat herhaalde en/of ernstige overtreding van de vergunning op grond van de Wet milieubeheer wordt toegevoegd als intrekingsgrond voor een vergunning op basis van de Mijnbouwwet, is in punt 13 beantwoord.

Artikel 28

De leden van de SP-fractie vroegen of de huidige redactie van artikel 28 de ruimte biedt om een vergunning voor het opslaan van stoffen te weigeren op grond van milieuoverwegingen.

Artikel 28 biedt niet de mogelijkheid tot het weigeren van een opslagvergunning op grond van milieuoverwegingen. De voor opslag eveneens benodigde vergunning op grond van de Wet milieubeheer kan wel op grond van milieuoverwegingen worden geweigerd. Het opnemen van de door de leden van de SP-fractie bedoelde weigeringsgrond in het Mijnbouwwetsvoorstel zou neerkomen op een doublure. Voor een toelichting op de scheiding tussen mijnbouwrechtelijke en milieuvergunningen verwijs ik naar punt 7 van deze nota.

Artikel 35

De leden van de SP-fractie vroegen of bij het begrip «milieu» in het derde lid van artikel 35 ook de bescherming van de natuur is inbegrepen.

Artikel 35, derde lid, van het Mijnbouwwetsvoorstel is het equivalent van artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het begrip «milieu» in het kader van de Mijnbouwwet heeft dezelfde reikwijdte als dat in het genoemde artikel 8.10.

Artikel 36

De leden van de PvdA-fractie verbaasden zich erover dat bodembeweging geen element is bij de beoordeling van aanvragen voor opsporings- en winningsvergunningen. Zij vroegen wat precies de functie is van winningsplannen – waarbij bodembeweging wel een belangrijke rol speelt – als de elementen die in het winningsplan een rol spelen, vervolgens geen rol spelen bij het proces van vergunningsverlening. Deze leden vroegen of zich de situatie kan voordoen dat de regering een winningsplan afkeurt, doch dat de maatschappij vervolgens wel een winningsvergunning krijgt.

De leden van de PvdA-fractie lijken te veronderstellen dat verlening van de winningsvergunning volgt op goedkeuring van het winningsplan. De volgorde is echter anders: ná het verkrijgen van een winningsvergunning dient de vergunninghouder een winningsplan in voor een voorkomen binnen zijn vergunningsgebied. Het gebied van de winningsvergunning kan meerdere voorkomens omvatten (zodat voor dat gebied ook meerdere winningsplannen kunnen bestaan). Berekening van verwachte bodemdaling en de eventuele gevolgen daarvan kan pas plaatsvinden bij het in kaart brengen van de eigenschappen van een specifiek voorkomen en de winningsmethode die voor dat voorkomen gebruikt zal worden. De

situatie kan zich voordoen dat de Minister een winningsvergunning verleent, maar vervolgens niet instemt met het winningsplan voor een voorkomen in dat gebied. Als het betreffende voorkomen het enige is in het vergunninggebied, heeft dit tot gevolg dat in het geheel niet tot winning overgegaan kan worden.

De leden van de SP-fractie vroegen of artikel 36, derde lid, impliceert dat voor het Waddengebied registratie van bodembeweging niet verplicht is.

Artikel 36, derde lid, impliceert niet dat voor het Waddengebied registratie van bodembeweging niet verplicht is. De in dit lid aangegeven lijn geeft de grens van de drie-mijlszone in de territoriale zee aan. Het Waddengebied valt binnen deze grens. Het meten en registreren van bodembeweging in het Waddengebied is dus wel verplicht.

Artikel 39

De leden van de SP-fractie vroegen of uit artikel 39 volgt dat ook mijnbouwinstallaties van architectonische en/of cultuurhistorische waarde altijd gesloopt moeten worden.

Artikel 39 bepaalt dat een mijnbouwinstallatie moet worden verwijderd als deze niet meer in gebruik is. Dit betekent niet dat de installatie altijd gesloopt moet worden, wèl dat de installatie niet op het continentaal plat of in de territoriale zee mag achterblijven. De verwijderingsplicht is ingesteld in verband met milieubelangen, de scheepvaartveiligheid en visserij. Dit laat onverlet de mogelijkheid om mijnbouwinstallaties van architectonische en/of in cultuurhistorische waarde aan land te brengen om daar te behouden.

58. Tweede kans bij staatsdeelneming

De leden van de PvdA-fractie vroegen of EBN ook een inbrengvergoeding verschuldigd is voor het eerste voorkomen indien de staat gaat deelnemen in een tweede of volgend voorkomen in een winningsvergunning die zonder staatsdeelneming is verleend.

Indien de staat, via EBN, niet deelneemt in een winningsvergunning omdat naar redelijke inschatting deelneming tot financieel nadeel voor de staat zou leiden, bestaat op grond van artikel 77 de mogelijkheid alsnog een overeenkomst van samenwerking met de vergunninghouder te sluiten indien in een tweede voorkomen in het vergunningsgebied koolwaterstoffen worden aangetoond. De alsdan met de vergunninghouder te sluiten overeenkomst van samenwerking heeft ingevolge het bepaalde in artikel 77, onderdeel a, alleen op dat tweede voorkomen betrekking. Dat leidt ertoe dat de door EBN verschuldigde inbrengvergoeding dan ook alleen betrekking heeft op de kosten die naar redelijkheid kunnen worden toegeschreven aan de activiteiten die tot het aantreffen van dat tweede voorkomen hebben geleid.

Overigens kan het zo zijn dat de staat, via EBN, ingevolge de vanaf 1 juli 2000 bestaande mogelijkheid tot deelneming in opsporingsvergunningen al een bijdrage heeft geleverd in de kosten van de opsporingsactiviteiten. Dat kan ook de opsporingsactiviteiten ten aanzien van het eerste voorkomen betreffen. In die gevallen is EBN vanzelfsprekend niet nog eens een inbrengvergoeding verschuldigd bij deelneming in de winningsvergunning. Voor de regeling van de staatsdeelneming in de opsporingsvergunning verwijs ik naar de tweede nota van wijziging, onderdeel F.

Op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA of vertrouwelijke gegevens desgevraagd ter vertrouwelijke kennisgeving aan de Tweede Kamer worden gezonden is ingegaan in de punten 10 en 11 van deze nota.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink