

Vergaderjaar 2008–2009

31 479

Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 februari 2009

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de PVV hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD gaven aan kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en hadden evenals de leden van de CDA-, PvdA- en SP-fractie nog enkele vragen en opmerkingen. Hieronder ga ik graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. Alvorens daartoe over te gaan, merk ik op dat ik in mijn brief van 16 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 349, nr. 5) heb aangekondigd zo spoedig mogelijk een nota van wijziging op dit wetsvoorstel in te dienen in verband met de voorgenomen financiële stimuleringsmaatregel voor marginale velden offshore. Gelet op het feit dat de voorbereiding van deze nota van wijziging nog enige tijd vergt, heb ik besloten thans deze nota naar aanleiding van het verslag uit te brengen. De nota van wijziging volgt zo spoedig mogelijk. In paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik op een en ander nader in.

De leden van de fractie van de SP merkten op dat dit wetsvoorstel niet alle onderwerpen behandelt die op 28 mei 2008 in het Algemeen Overleg over de evaluatie van de Mijnbouwwet aan de orde zijn geweest en zij vroegen wanneer verdere informatie en nieuwe voorstellen kunnen worden verwacht. Uit de evaluatie van de Mijnbouwwet en in het genoemde Algemeen Overleg zijn inderdaad meer onderwerpen dan die waar dit wetsvoorstel op ziet, naar voren gekomen. Gezien de behoefte – die in het onderzoeksrapport van Policy Research Corporation over de evaluatie van de Mijnbouwwet werd bevestigd – aan een voorziening voor het stimuleren van een actieve benutting van vergunningen heeft de regering er voor gekozen de indiening van dit op zichzelf staande wetsvoorstel, waarvan de voorbereiding in een vergevorderd stadium was, niet te laten ophouden door de afronding van de evaluatie en de uitwerking daarvan. Andere onderwerpen waarvoor door Policy Research Corporation en in het genoemde Algemeen Overleg aandacht is gevraagd, zijn of zullen

worden opgepakt en uitgewerkt. Ik verwacht in de loop van dit jaar een voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

2. Gaswinning en opsporing

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer de toegezegde analyse met betrekking tot de financiële stimulering van de winning in marginale velden zal zijn afgerond. Gezien de samenhang met vragen die in dit verband door leden van andere fracties zijn gesteld, zal ik deze vraag beantwoorden in paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fractie van de SP pleitten voor voorzichtig omgaan met de Nederlandse gasvoorraden omdat verbeterde winningstechnieken op termijn tot een hogere gasopbrengst kunnen leiden en zij vroegen de regering om een reactie op hun stelling dat een versnelling van de gasproductie uit kleine velden gepaard moet gaan met een verlaging van het productieplafond voor het Groningenveld. Zolang er gas uit de kleine velden kan worden gewonnen, speelt het Groningenveld als balansveld een belangrijke rol in het kleine velden beleid en de Nederlandse gasvoorziening. Dit is recentelijk bevestigd in het bij brief van 18 juni 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden Energierapport 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 510, nr. 1, blz. 41) en in de bijbehorende lijst van vragen en antwoorden (Kamerstukken II 2008/09, 31 510, nr. 2, blz. 15). Uit hoofde van de Gaswet is het de publieke taak van GasTerra het gas uit de Nederlandse kleine velden dat haar door producenten wordt aangeboden bij voorrang af te nemen en te verkopen. De hoeveelheid gas die in dat verband jaarlijks gemiddeld maximaal uit het Groningenveld mag worden gewonnen en door GasTerra mag worden verkocht, is zorgvuldig afgestemd op het verwachte volume en de duur van de productie uit de kleine velden. Verder is bij het vaststellen van het depletietempo van het Groningenveld ook rekening gehouden met de commerciële belangen van de houder van de winningsvergunning, de businessplanning van GasTerra en de door haar aangegane contractuele verkoop- en leveringsverplichtingen. Indien het productieplafond voor het Groningenveld opnieuw wordt vastgesteld, zal met dezelfde factoren rekening worden gehouden en zal er opnieuw een zorgvuldige afstemming plaatsvinden tussen de winning en afzet van gas uit de kleine velden en de productie uit het Groningenveld. Als door nieuwe en verbeterde winningstechnieken, in combinatie met hoge olieën gasprijzen, gasvelden (opnieuw) in productie kunnen worden genomen of langer kunnen produceren, zal de flexibele inzet van het Groningenveld daarop worden afgestemd. In het Energierapport 2008 is aangegeven dat het kabinet het kleine velden beleid zal continueren en dat zij thans in dit kader geen aanleiding ziet het productieplafond voor het Groningenveld aan te passen. Overigens is de productie uit het Groningenveld in de periode 2005 t/m 2007 beduidend lager geweest dan het op basis van artikel 55 van de Gaswet gemiddeld toegestane jaarlijkse maximum van 42,5 mrd. m³.

3. Opslag van aardgas

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of onderzoek is gedaan naar mogelijke (bodem)effecten van flexibel opslaan in het Groningenveld. Anders dan de leden van deze fractie in hun vraagstelling leken te veronderstellen, vindt er in het Groningenveld geen opslag van aardgas plaats en zal dat ook in de toekomst niet gebeuren. Gezien zijn enorme omvang leent dit veld zich er niet voor om te worden ingezet voor de opslag van aardgas. Iets anders is dat het Groningenveld door zijn unieke veldeigenschappen flexibel produceert en functioneert als balansveld ten behoeve

van de afname en verkoop van gas uit de kleine velden. Bij deze flexibele productie uit het Groningenveld worden de mogelijke effecten voor het milieu als gevolg van bodemdaling bewaakt. De omvang van bodemdaling, mogelijke schade en maatregelen ter voorkoming van schade worden beschreven in het door de houder van de winningsvergunning ingediende winningsplan waarmee de minister van Economische Zaken heeft ingestemd.

4. Bevoegdheid en procedure tot het verkleinen van een vergunninggebied

De leden van de CDA-fractie vroegen of het wetsvoorstel ook gevolgen kan hebben voor de door DSM gehouden concessies voor de winning van kolen in Zuid Limburg en zo ja of dat terecht is als er andere activiteiten worden ontplooid of binnen afzienbare tijd ontplooid zullen worden. Op grond van artikel 143, tweede lid, van de Mijnbouwwet worden de door deze leden genoemde concessies beschouwd als winningsvergunningen in de zin van de Mijnbouwwet. Een «winningsvergunning» is in artikel 1, onderdeel k, van de Mijnbouwwet gedefinieerd als «een vergunning voor het winnen van delfstoffen, alsmede voor het opsporen van delfstoffen». Gezien de definitie van delfstoffen in artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet zijn kolen te beschouwen als delfstoffen. Dat betekent dat de bedoelde vergunningen voor de winning van kolen binnen de reikwijdte en de doelstellingen van het wetsvoorstel vallen. Derhalve geldt ook voor deze vergunningen dat in het publieke belang van een actieve, effectieve en efficiënte benutting van vergunningen voor gebruik van de Nederlandse ondergrond tot verkleining van het vergunningsgebied kan worden besloten als de vergunninghouder wel zijn vergunning wil behouden, maar niet aannemelijk kan maken dat hij binnen een redelijke termijn significante activiteiten met betrekking tot het opsporen of winnen van delfstoffen of het opslaan van stoffen zal verrichten die behoud van de vergunning rechtvaardigen. Ten aanzien van het gebruik maken van deze mogelijkheid tot gebiedsverkleining gelden dezelfde overwegingen als bij andere winningsvergunningen. Overigens heeft onder de huidige Mijnbouwwet de Minister van Economische Zaken al de mogelijkheid bedoelde vergunningen voor de winning van kolen in hun geheel in trekken als die door de vergunninghouder niet of niet meer worden of zullen worden gebruikt en dus ook niet langer nodig zijn voor de goede uitvoering van de activiteit – zijnde opsporing en winning van delfstoffen – waarvoor zij zijn verleend. Mede omdat er geen andere partijen belangstelling voor de uitvoering van deze of andere activiteiten hebben getoond, is op heden niet overwogen van deze bevoegdheid gebruik te maken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het winstaandeel over de delfstoffen die bij verval van de winningsvergunning in de ondergrond achterblijven, wordt verrekend met de houder van de opslagvergunning die over deze delfstoffen kan beschikken alsof deze door hem in de ondergrond zijn gebracht. Aangenomen moet worden dat de vraag van deze leden voortvloeit uit de in het wetsvoorstel voorgestelde toevoeging van een derde en vierde lid aan artikel 26 van de Mijnbouwwet. Het derde lid leidt feitelijk tot de eindafrekening van winstaandeel bij een mijnbouwonderneming die – met goedkeuring van de Minister van Economische Zaken – het winningsbedrijf staakt ter gelegenheid van het inwerking-treden van de opslagvergunning. Tegelijk daarmee wijzigt de functionaliteit van het gasveld en het zich nog daarin bevindende gas van productie in opslag. Het voorgestelde vierde lid verduidelijkt dat de achtergebleven delfstoffen waarover winstaandeel is betaald, gelden als delfstoffen die door de mijnbouwonderneming als winningsvergunninghouder zijn gewonnen en vervolgens als stoffen door hem als opslagvergunning-

houder zijn opgeslagen. Daarmee wordt het de onderneming als opslagvergunninghouder onder meer mogelijk om die stoffen die gelden als geïnjecteerde stoffen net zo aan te wenden als andere door hem feitelijk geïnjecteerde stoffen. Zo zullen deze stoffen mogelijk kunnen worden aangewend als kussengas of als gas dat zo nodig kan worden geleverd door de opslagvergunninghouder aan derden. Als gevolg van deze nieuwe leden van artikel 26 kan ook – volgens de algemeen geldende fiscale regels en uitgangspunten – de economische waarde van de achtergebleven delfstoffen betrokken worden bij de waardering van hetgeen bij het einde van het winningbedrijf wordt betrokken in de berekening van het resultaat waarover winstaandeel verschuldigd is. Door de gelijkstelling van formeel niet gewonnen delfstoffen met elders gewonnen en vervolgens daadwerkelijk in de ondergrond gebrachte stoffen wordt tevens duidelijk dat de opslagvergunninghouder het verbod op winnen zonder vergunning niet schendt indien hij de stoffen uit de opslag terughaalt, al dan niet nadat er vermenging is opgetreden met andere stoffen die hij voor derden of voor zichzelf opslaat en weer terughaalt. Het spreekt daarbij voor zich dat delfstoffen die gelden als gewonnen en vervolgens opgeslagen stoffen niet een tweede keer kunnen worden betrokken in de winstaandeelheffing. In het voorgestelde vierde lid van artikel 26 zal met het oog op de toepassing van artikel 3, derde lid, van de Mijnbouwwet, nog worden verduidelijkt dat de opslagvergunninghouder geacht wordt het achtergebleven gas als eigenaar in de ondergrond te hebben gebracht.

Verder merkten de leden van de fracties van de PvdA en de VVD op dat verplichte afsplitsing van een deel van een winningsvergunning en toewijzing van dat deel aan een derde niet vanzelfsprekend leidt tot een overeenkomst tussen de vergunninghouder en die derde met betrekking tot de overdracht van assets en verplichtingen en zij vroegen hoe de regering in een oplossing voor dit probleem denkt te voorzien. Benadrukt moet worden dat het wetsvoorstel primair beoogt te bevorderen dat houders van winnings- en opslagvergunningen hun vergunningen zelf actief, effectief en efficiënt benutten voor opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten of anders – als ze zelf geen activiteiten meer (willen) uitoefenen – deze vergunningen geheel of gedeeltelijk overdragen aan anderen die dergelijke activiteiten wel zouden willen uitoefenen, mogelijk daartoe aangezet door de voorgenomen financiële stimuleringsmaatregel. De bevoegdheid (en niet een verplichting, zoals de genoemde leden stelden) van de Minister van Economische Zaken tot afsplitsing van een deel van een winningsvergunning is een ultimum remedium tegen een persistent inactieve vergunninghouder die ondanks de prikkels en procedures van het wetsvoorstel, het convenant en de financiële stimulering in (een deel van) zijn vergunningsgebied geen significante activiteiten verricht of anderen daartoe in de gelegenheid stelt. Juist voor die gevallen wordt – in het publiek belang van een goed beheer van de nationale bodemschatten en de energievoorziening – voorzien in de bevoegdheid tot gebiedsverkleining. Ten algemene impliceert gebiedsverkleining dat de onder de vergunning vallende activiteit door de vergunninghouder in het desbetreffende deel niet meer mag worden uitgeoefend en dat de daar aanwezige mijnbouwwerken, -installaties en infrastructuur door de vergunninghouder dienen te worden ontmanteld en verwijderd. Gezien het oogmerk dat de beoogde mijnbouwactiviteiten worden uitgeoefend door een andere partij dan de oorspronkelijke vergunninghouder kunnen aan een beschikking tot gebiedsverkleining ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel 32b voorschriften en beperkingen worden verbonden. Die kunnen onder meer betrekking hebben op het meewerken aan een ordermatige overdracht van assets en verplichtingen aan derden tegen redelijke en marktconforme voorwaarden als wel op de wijze waarop putten, infrastructuur en mijnbouwwerken dienen te worden achtergelaten met het

oog op gebruik van het veld door derden. In dit verband is van belang dat Energie Beheer Nederland B.V. («EBN») uit hoofde van met vergunninghouders gesloten overeenkomsten van samenwerking voor de opsporing en winning voor 40% mede-eigenaar is van mijnbouwwerken en installaties en hierin een bemiddelende rol kan vervullen. Zoals is aangegeven in de lijst van vragen en antwoorden inzake het Energierapport 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 510, nr. 2, blz. 28) zal de regering in het kader van de implementatie van de op handen zijnde Europese richtlijn voor Carbon Capture and Storage (voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG en 2006/12/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006; hierna: «CCS-richtlijn») voorstellen doen voor aanpassing van de regelgeving voor behoud van putten, mijnbouwwerken en- installaties en infrastructuur voor later gebruik van een uitgeproduceerd gasveld. Deze voorstellen raken niet alleen de opslag van CO₂, maar ook de opslag van aardgas.

Gezien de urgentie om marginale velden offshore te ontwikkelen en problemen rond onteigening onshore stelden de leden van de fractie van de PvdA de vraag waarom de voorgestelde bevoegdheid tot gebiedsverkleining niet is beperkt tot offshore vergunningen. Aangezien gebiedsverkleining is gelijk te stellen met gedeeltelijke intrekking van een winningsvergunning, wat is dan het risico op eventuele schadeclaims, zo vroegen deze leden. Voor de gasreserves offshore is het van belang dat deze tijdig tot ontwikkeling en productie worden gebracht vóórdat over 10 à 15 jaar de thans in productie zijnde gasvelden zullen zijn uitgeput. Bestaande platforms en infrastructuur dreigen te worden ontmanteld en verwijderd als er dan geen andere, nieuwe velden op zijn aangesloten. Daarna zijn die velden in ieder geval niet meer op economisch rendabele wijze tot productie te brengen. In die zin is de opsporing en productie van kleine en marginale velden offshore inderdaad urgenter dan onshore, waar in het algemeen de kosten lager zijn en waar de afstanden tot bestaande infrastructuur korter zijn en deze bovendien in stand zal blijven voor gastransport. Ook is het waar dat er bij vergunningen onshore rekening moet worden gehouden met een andere eigendomssituatie dan bij offshorevergunningen. Beperking van het wetsvoorstel en de voorgestelde bevoegdheid tot gebiedsverkleining tot vergunningen offshore zou echter ernstig afbreuk doen aan de doelstellingen van het overheidsbeleid ten aanzien van mijnbouw en opslag. Niet alleen offshore, maar ook onshore kan zich immers de situatie voordoen dat vergunninghouders (te) lang passief op hun vergunningen «blijven zitten» waardoor velden niet worden ontwikkeld en niet tot productie komen. Verder zijn er ook onshore gasvelden waar de productie inmiddels is of in de komende jaren wordt beëindigd en die uitstekend dienst zouden kunnen doen voor de ondergrondse opslag van aardgas of CO₂. Het is onwenselijk dat deze velden deel zouden blijven uitmaken van de winningsvergunning – en dus ontoegankelijk voor derden – als de houder van die vergunning zelf geen plannen ontwikkelt om die velden zelf of in samenwerking met derden ook daadwerkelijk te benutten voor dergelijke activiteiten of de vergunning geheel of gedeeltelijk over te dragen of terug te geven. Wat dat betreft is er uit beleids oogpunt ten principale geen verschil tussen off- en onshorevergunningen. Eventuele onteigeningskwesties bij gebiedsverkleining onshore zijn terug te voeren op de vóór de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet voor onshorevergunningen geldende regel dat de concessionaris (thans vergunninghouder geheten) voor het tijdvak waarvoor de vergunning geldt eigenaar is van de mijn waarop de concessie (de vergunning) betrekking heeft en daarmee ook eigenaar is van de delfstoffen die zich in de mijn bevinden. Een besluit tot gebiedsverkleining leidt dan – evenals overigens een besluit tot intrekking van de vergunning – tot ontei-

gening. Bij offshorevergunningen en de onshorevergunningen die zijn verleend ná 1 januari 2003 is de Staat eigenaar van de delfstoffen in de ondergrond en gaat de eigendom pas na winning over op de vergunninghouder. Om de desbetreffende «oude» onshorevergunninghouders waarborgen te bieden dat de door het ontnemen van de eigendom van de niet-gewonnen delfstoffen geleden schade wordt vergoed, wordt mede met het oog op artikel 14 van de Grondwet voorgesteld de geldende regeling in artikel 150, eerste lid, van de Mijnbouwwet die voorziet in vooraf verzekerde schadeloosstelling bij het intrekken van een vergunning in zijn geheel als die niet langer nodig is voor de goede uitvoering van de activiteit waarvoor die is verleend, ook van toepassing te doen zijn op gebiedsverkleining onshore. Wat betreft het risico op eventuele andere schadeclaims, waaraan door de leden van de PvdA-fractie werd gerefereerd, kan worden opgemerkt dat daarvan alleen sprake zou zijn als de rechter tot het oordeel zou komen dat een besluit tot gebiedsverkleining onrechtmatig is en het besluit zou vernietigen. Gezien de zorgvuldige procedures waarin het wetsvoorstel voorziet, is dat risico mijns inziens beperkt en beheersbaar.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen hoe een gebrek aan activiteiten als gevolg van externe factoren, van gebrek aan eensgezindheid binnen de groep die de vergunning houdt, van derden, van medevergunninghouders of van EBN wordt meegewogen bij het voornemen om van de bevoegdheid tot gebiedsverkleining gebruik te maken. Verder stelden de leden van de PvdA-fractie de vraag of bij geconstateerde inactiviteit niet eerst de operator en een of meerdere medevergunninghouders al dan niet met derden in de gelegenheid zouden moeten worden gesteld activiteiten te ondernemen alvorens externe partijen daartoe in de gelegenheid te stellen. Ook vroegen zij waarom in het wetsvoorstel de positie van de medevergunninghouder niet aan de orde is gesteld en is verduidelijkt. De leden van deze fracties gaven terecht aan dat er verschillende al dan niet aan de vergunninghouder te wijten en verwijtbare oorzaken kunnen zijn voor het uitblijven van daadwerkelijke mijnbouwactiviteiten. Derhalve is telkens een genuanceerde beoordeling en waardering van de omstandigheden vereist. Bij de inventarisatie van vergunningsgebieden ingevolge artikel 32a van het wetsvoorstel waar in een periode van twee voorafgaande kalenderjaren geen significante activiteiten met betrekking tot opsporing, winning of opslag hebben plaatsgevonden, spelen de achterliggende redenen van inactiviteit echter nog geen rol. Het gaat hier om een objectieve, feitelijke constatering op basis van gegevens die door vergunninghouders ingevolge verplichtingen in de Mijnbouwwet aan de minister van Economische Zaken zijn verstrekt en door TNO worden beheerd. De constatering dat in een bepaald gebied in de afgelopen twee kalenderjaren geen significante mijnbouwactiviteiten hebben plaatsgevonden, heeft geen rechtsgevolg. Overigens is het ontbreken van significante activiteiten in deze periode wel een voorwaarde om tot gebiedsverkleining te kunnen komen. Alvorens een voornemen tot gebiedsverkleining daadwerkelijk ten uitvoer te brengen, zullen de redenen voor inactiviteit vanzelfsprekend wel in ogenschouw worden genomen en worden meegewogen bij het nemen van een beslissing. Met het oog daarop wordt de vergunninghouder van dat voornemen in kennis gesteld en heeft hij de gelegenheid aannemelijk te maken dat hij bezig is, is geweest of zal gaan met relevante activiteiten in het desbetreffende vergunningsgebied. Het kan zijn dat – bijvoorbeeld in het geval van een in een ander vergunningsgebied overlopend veld – daadwerkelijke activiteiten in een bepaald vergunningsgebied afhankelijk zijn van en moeten worden afgestemd op ontwikkelingen in een aangrenzend vergunningsgebied of dat gewacht moet worden op de resultaten van bepaald technisch of technologisch onderzoek. Ook kan het voorkomen dat een boorinstallatie niet op korte termijn beschikbaar is of dat de capaciteit van de

infrastructuur beperkt is, dat het verkrijgen van de benodigde vergunningen lang op zich laat wachten of dat procedures voor investeringsbesluiten binnen de organisatie van de vergunninghouder of de financiering van een voorgenomen investering meer tijd vergen dan voorzien. Al deze omstandigheden, soms buiten het desbetreffende vergunningsgebied of buiten de directe invloedssfeer van de vergunninghouder gelegen, moeten en zullen genuanceerd op hun merites worden getoetst en beoordeeld. Als de conclusie is dat de vergunninghouder serieus en actief bezig is om te bezien of, waar, wanneer en door wie er welke mijnbouwactiviteiten kunnen worden uitgevoerd, dan zal dat voor de minister aanleiding zijn vooralsnog niet tot gebiedsverkleining over te gaan. Het is natuurlijk wel aan de vergunninghouder om oorzaken die aan het verrichten van activiteiten in de weg staan zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken en weg te nemen en de voortgang van het proces te bevorderen. Ook het voorkomen en oplossen van de door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD aangeduide interne strubbelingen binnen de groep die gezamenlijk de vergunning houdt, is een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder als groep. Daarin ligt ook het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de positie van medevergunninghouders besloten. Als de oorspronkelijke groep ondernemingen die de vergunning houdt niet tot gemeenschappelijke besluitvorming kan komen waardoor activiteiten worden belemmerd, dan kan de groep bij de minister een verzoek indienen voor overdracht van (een deel van) de vergunning aan enkelen van hen, desgewenst aangevuld met derden of kan door een of enkele medevergunninghouders daartoe een voorstel worden gedaan. De huidige Mijnbouwwet voorziet in een procedure voor splitsing en overdracht van (delen van) vergunningen op verzoek van de vergunninghouder. In die zin hebben de operator en medevergunninghouders een voorrangpositie ten opzichte van buitenstaanders. Als de groep echter niet met een degelijk verzoek tot splitsing en overdracht komt en zelf ook geen activiteiten onderneemt terwijl opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten wel redelijkerwijs verwacht mogen worden, dan is uiteindelijk het in werking zetten van de procedure tot gebiedsverkleining de enige oplossing. Het alternatief is immers dat een vergunningsgebied door de vergunninghouder niet benut wordt en ook door derden niet benut kan worden voor mijnbouwwerkzaamheden, waardoor aardgas en gasbaten in de ondergrond blijven en opslagmogelijkheden onbenut blijven of zelfs verloren gaan. Indien EBN de reden zou zijn dat activiteiten niet doorgaan, zoals door de leden van de fractie van de PvdA als voorbeeld werd genoemd, dan is de minister van Economische Zaken ervoor verantwoordelijk dat EBN – zo nodig onder aanwijzingen op grond van artikel 85 van de Mijnbouwwet – haar publieke taken in het kader van een goed beheer van de nationale bodemschatten goed vervult.

De leden van de fractie van de SP wilden weten waarom de regering met het oog op het bereiken van het doel van het wetsvoorstel, namelijk het stimuleren van vergunninghouders om activiteiten te ondernemen in hun vergunningsgebied, er niet tevens voor heeft gekozen om nieuwe winningsvergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen. Alleen al vanwege artikel 4, onder c, van richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 22) kunnen de exclusieve rechten van een vergunning niet langer worden verleend en behouden dan nodig is voor de goede uitvoering van de onder vergunning vallende activiteiten. Een onbepaalde looptijd van vergunningen zou hiermee in strijd zijn. Bovendien zou een onbepaalde looptijd van vergunningen het activiteitsniveau niet bevorderen. In lijn met deze richtlijn wordt de looptijd van winningsvergunningen gerelateerd aan de

verwachte duur van de productie met een zekere, beperkte, uitlooptijd. Als in het bestaande vergunningsgebied een nieuw veld in productie wordt genomen, dan kan de looptijd van de vergunning worden verlengd en zal die worden afgestemd op het verwachte depletietempo van het nieuwe veld. Vergunningen worden derhalve niet voor onbepaalde tijd verleend.

Wat moet onder activiteiten worden verstaan bij het ontbreken waarvan er grond is voor gebiedsverkleining, zo vroegen de leden van de SP-fractie. En zou dit begrip niet uitvoerig in het wetsvoorstel moeten worden omschreven ter voorkoming van onduidelijkheid en daaruit voortvloeiende juridische procedures. In het voorgestelde artikel 32b is er bewust voor gekozen geen limitatieve opsomming te geven van het begrip activiteiten om de Minister van Economische Zaken een zekere discretionaire ruimte te laten bij het voornemen om tot gebiedsverkleining over te gaan. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Voorwaarde om van de bevoegdheid tot gebiedsverkleining gebruik te kunnen maken, is dat er in het desbetreffende vergunningsgebied geen «significante» activiteiten zijn en zullen worden verricht met betrekking tot opsporing, winning of opslag. Zoals is aangegeven in artikel 32b, derde lid, van het wetsvoorstel worden als dergelijke activiteiten in ieder geval beschouwd het met gebruikmaken van boorgaten opsporen of winnen van delfstoffen, het daadwerkelijk in de ondergrond brengen of houden van stoffen of het terughalen daarvan of het indienen van een winnings- of een opslagplan. Als de vergunninghouder aannemelijk kan maken dat dergelijke activiteiten zijn of binnen een redelijke termijn zullen worden verricht, kan en zal het gebied niet worden verkleind. In andere, minder evidente gevallen zal de minister moeten afwegen of al dan niet van significante activiteiten sprake is. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als bepaalde werkzaamheden – zoals hiervoor is aangegeven in het antwoord op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD – feitelijk nog niet hebben kunnen plaatsvinden, maar wel gepland zijn. Ook het actief en constructief meewerken aan uitvoering van het tussen de Minister van Economische Zaken en mijnbouwbedrijven te sluiten convenant ten behoeve van een actieve benutting van vergunningsgebieden is gericht op en indiceert significante activiteiten. Van geval tot geval zal dus moeten worden beoordeeld of en wanneer welke activiteiten voldoende significant zijn om behoud van de vergunning te kunnen rechtvaardigen. Om dezelfde reden van flexibiliteit is gekozen voor een «redelijke termijn» waarbinnen een vergunninghouder dergelijke significante mijnbouwactiviteiten moet gaan verrichten. Het antwoord op de vraag van de fractieleden van de SP of de regering het met hen eens is dat deze termijn wettelijk zou moeten worden vastgelegd, luidt dan ook ontkennend. De situatie kan zich immers voordoen dat een vergunninghouder in een overmachtsituatie pas op wat langere termijn in staat is de voorgenomen opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. Daarmee moet bij de beslissing tot gebiedsverkleining rekening kunnen worden gehouden. Het stellen van een vaste termijn zou dat onmogelijk maken.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts hoeveel on- en offshore-concessies op basis van de Mijnwet 1810 er nog lopen en in hoeveel gevallen de winningsmogelijkheden in deze gebieden nog niet volledig zijn benut. Voor de goede orde wordt vooraf opgemerkt dat vanaf de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet in 2003 op grond van artikel 143, tweede lid, van die wet alle landconcessies die zijn verleend op basis van de Mijnwet 1810 en de daarna voor het Nederlands territorium geldende regelgeving worden aangemerkt als winningsvergunningen in de zin van de Mijnbouwwet. Hetzelfde geldt voor de offshorevergunningen die zijn verleend op basis van de Mijnwet continentaal plat 1965. Naar de stand van zaken op 1 januari 2008 zijn er voor het Nederlands territorium 30

winningsvergunningen verleend; voor het Nederlands deel van het continentaal plat zijn dat er 100. Naast de meer dan 200 reeds in productie zijnde velden (stand van zaken 1 januari 2008), zijn er in Nederland nog 127 gasvelden (76 offshore en 51 op land) en 23 olievelden die nog niet in productie zijn genomen. Voor een deel van deze niet-ontwikkelde velden is met redelijke zekerheid te verwachten dat ze binnen de komende 5 jaar in productie genomen zullen worden. Het aantal niet-ontwikkelde velden waar op het ogenblik nog geen plannen voor zijn is 72 voor gasvelden en 18 voor olievelden. Het Jaarverslag Opsporing en Winning 2007, Olie en Gas in Nederland geeft op de pagina's 50 t/m 52 een overzicht van de vergunningen waarin de nog niet ontwikkelde voorkomens zijn gelegen. Dit verslag is aan de Tweede Kamer toegestuurd bij brief van 24 september 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIII, nr. 5). De grootte van de reserves van deze niet-ontwikkelde velden, waarvoor nog geen plannen zijn, hangt sterk af van de wijze waarop ze mogelijk in de toekomst ontwikkeld worden. Een globale schatting voor deze laatste categorie geeft in totaal een volume van 60 miljard m³ voor de niet-ontwikkelde gasvelden en 7 miljoen m³ voor de niet-ontwikkelde olievelden. Een vergelijking van de genoemde aantallen en volumes laat zien dat het hier gemiddeld zeer kleine gasvelden betreft, kleiner dan 1 miljard m³. Bij de vraag of deze velden economisch te exploiteren zijn, speelt naast het volume ook de afstand tot de infrastructuur en productiviteit een rol. De voorgenomen financiële stimuleringsmaatregel is er op gericht een substantieel deel van de marginale gasvelden offshore tot ontwikkeling en productie te brengen.

Verder vroegen de leden van de SP-fractie waarop de schadeloosstelling is gebaseerd die aan de onshorevergunninghouders moet worden betaald ingeval van gebiedsverkleining en waarom er eigenlijk een schadevergoeding zou moeten worden uitgekeerd als een vergunninghouder weigert zijn vergunning te benutten. Zoals hiervoor in het antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, zijn de houders van een vóór de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet verleende winningsvergunning onshore voor het tijdvak waarvoor de vergunning geldt, eigenaar van de mijn waarop de vergunning betrekking heeft. Ingeval van gebiedsverkleining moeten zij, gelet op artikel 14 van de Grondwet, evenals bij intrekking van hun vergunning, vooraf schadeloos worden gesteld voor de gevolgen van onteigening. Artikel 150, eerste lid, van de Mijnbouwwet en de voorgestelde aanvulling daarop voorziet er in dat de waarde van het onteigende wordt vergoed. Over het niveau van de schadevergoeding beslist uiteindelijk de bevoegde rechter die daarbij rekening zal houden met de bijzondere omstandigheden van het geval.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD over de overdracht van assets en verplichtingen en over de diverse oorzaken van inactiviteit zijn samen met vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie hiervoor al beantwoord. Verder gaven de leden van de VVD-fractie aan dat vergunninghouders bij stijgende olieprijsen en verwachte betere rendementen geneigd zullen zijn tot uitstel van exploitatie en vroegen zij of het dan reëel is te verwachten dat na gebiedsverkleining op grond van inactiviteit andere partijen wel op korte(re) termijn tot ontwikkeling en productie zouden overgaan. In dat kader vroegen deze leden hoe in de overweging tot gebiedsverkleining de kosten voor onteigening meespelen als andere partijen (nog) niet geïnteresseerd zijn om het desbetreffende gebied tot ontwikkeling te brengen. Mijnbouwondernemingen baseren hun investeringsbeslissingen mede op verwachte olieprijsontwikkelingen en zullen bij lage olieprijsen wellicht besluiten tot uitstel van voorgenomen productie. Verschillende ondernemingen zullen daarvoor verschillende criteria aanleggen, mede gezien in het licht van hun wereldwijde positie en rendementsnormen en -verwachtingen. Een mijnbouwonderne-

ming kan niet gedwongen worden tot productie over te gaan, maar voorkomen moet worden dat er door eindeloos en inactief op vergunningen te blijven zitten aardgas in de ondergrond achterblijft, terwijl andere partijen met andere normen en criteria wel op korte(re) mijnbouwactiviteiten zouden willen en kunnen ontwikkelen. Als het niet aannemelijk is dat een andere partij dan de vergunninghouder ook daadwerkelijk mijnbouwactiviteiten kan en zal verrichten in het vrijgekomen gebied ligt gebiedsverkleining overigens niet in de lijn der verwachting. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is gebiedsverkleining een middel en geen doel op zich. De bevoegdheid tot gebiedsverkleining heeft dan ook een discretionair karakter. Deze bevoegdheid zal, zoals elke discretionaire bevoegdheid, moeten worden uitgeoefend op basis van een zorgvuldige en evenredige afweging van alle bij die bevoegdheid betrokken algemene en bijzondere belangen. Bij de afweging om al dan niet tot gebiedsverkleining over te gaan, kunnen naast het publiek belang van de energievoorziening(s-zekerheid) en het goed beheer van de nationale bodemschatten ook de kosten van schadeloosstelling voor onteigening een rol spelen. Denkbaar is dat deze kosten na afweging van alle belangen niet opwegen tegen de verwachte kans dat de gebiedsverkleining daadwerkelijk een toename van mijnbouwactiviteiten tot gevolg heeft.

5. Wetsvoorstel en convenant

De leden van de CDA-fractie vroegen in paragraaf 2 van het verslag wanneer de toegezegde analyse met betrekking tot de financiële stimulering van de winning in marginale velden zal zijn afgerond. De leden van de fractie van de VVD wilden inzicht in de urgentie voor de offshore-gaswinning en de relatie met het wetsvoorstel en het convenant. Tevens wilden zij inzicht in het financiële verloop van een eventuele stimuleringsmaatregel en vroegen zij welke afweging wordt gemaakt tussen de verwachte inkomstenderving op korte termijn en opbrengsten op langere termijn. Verder vroegen de leden van de fracties van de PvdA, de SP en de VVD waarom het overleg tussen Nogepa en het Ministerie van Economische Zaken over het beoogde fallow convenant is opgeschort, wanneer het overleg wordt hervat, welke inzet en verwachtingen de minister heeft ten aanzien van het tot stand komen van het convenant en wanneer dit convenant tot stand zou kunnen komen. De door deze leden gestelde vragen zijn grotendeels reeds beantwoord in mijn brief van 16 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 349, nr. 5). Daarin heb ik de inhoud en effecten geschetst van een voorgenomen financiële maatregel die tijdige opsporing en winning van aardgas in specifieke marginale gasvelden offshore stimuleert en tot substantieel extra aardgaswinning en -baten leidt. Zoals ik in de brief heb aangegeven, zal dit voornemen worden uitgewerkt in zo spoedig mogelijk in te dienen nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel. In de toelichting bij die nota van wijziging zal ik nog nader ingaan op de inhoud en effecten van deze maatregel voor gasvolume en -baten. Gezien de positieve effecten die deze maatregel ook zal hebben voor de opbrengsten van mijnbouwbedrijven die investeren in exploratie en exploitatie van kwalificerende marginale velden zal het beoogde convenant ter bevordering van een actieve benutting, teruggave of overdracht van vergunningen voor opsporing, winning en opslag uiterlijk in werking moeten treden op het tijdstip waarop de financiële maatregel in werking treedt. Daarmee geeft de mijnbouwindustrie aan in samenhang met de financiële stimuleringsmaatregel bereid te zijn zich in te spannen voor een actieve benutting van vergunningsgebieden voor opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten. Genoemde nota van wijziging zal er in voorzien dat inwerkingtreding van artikelen of onderdelen van het wetsvoorstel plaatsvindt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Inmiddels is het overleg met Nogepa over het convenant dat medio 2008 in afwachting van een doeltreffende financiële stimule-

ringsmaatregel was opgeschort, hervat. Verder heb ik in mijn voornoemde brief van 16 december 2008 aangegeven dat bij de uitwerking van de voorgenomen maatregel nader zal worden getoetst op verenigbaarheid met de staatssteunbepalingen van het EG-verdrag. Indien tot melding bij de Europese Commissie zal worden overgegaan – hetgeen naar verwachting het geval zal zijn – is voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie een voorwaarde voor inwerkingtreding van de maatregel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke partijen worden bedoeld met «derde partijen» en of deze partijen betrokken zijn bij het beoogde convenant. Derde partijen zijn de partijen die thans geen vergunning houden of deel uitmaken van een groep bedrijven die gezamenlijk een vergunning houdt, maar wel zelfstandig of samen met een (mede)vergunninghouder in delen van het vergunningsgebied activiteiten zouden willen ontwikkelen. Deze derden zijn niet betrokken bij het beoogde convenant tussen de Minister van Economische Zaken en (mede)vergunninghoudende mijnbouwondernemingen. Wel ligt het in de rede dat zij, zodra zij toetreden tot een vergunning of deze overnemen, als (mede)vergunninghouder het convenant zullen ondertekenen en constructief zullen meewerken aan de uitvoering ervan. Als een dergelijke «derde partij» de minister zou verzoeken tot gebiedsverkleining over te gaan, zal de minister hierbij met inachtneming van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht omtrent aanvragen om beschikkingen moeten beslissen. Uiteraard gelden hierbij de wettelijke termijnen en criteria voor gebiedsverkleining van artikel 32b van het wetsvoorstel. Hierbij zij aangetekend dat een constructieve uitvoering van het convenant kan leiden tot het alsnog ontwikkelen van significante activiteiten. In die situatie zal niet aan het vereiste voor gebiedsverkleining worden voldaan.

Aangevende dat bij stijgende olieprijsen het exploiteren van kleine velden eerder rendabel wordt, vroegen de leden van de fractie van de VVD op welke wijze hiermee rekening wordt gehouden bij de totstandkoming van het convenant en de eventuele financiële maatregel. De totstandkoming van het beoogde convenant staat los van het niveau en de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de olieprijsen. De afspraken die in het kader van het convenant worden gemaakt zijn erop gericht dat verleende vergunningen actief, effectief en efficiënt worden benut voor opsporing, winning en opslag. Dat laat onverlet dat investeringsbeslissingen omtrent het exploreren en exploiteren van kleine velden worden beïnvloed door toekomstverwachtingen ten aanzien van de olieprijsen. Recente ontwikkelingen tonen aan dat verwachtingen omtrent olieprijsontwikkelingen met grote onzekerheid zijn omgeven. Vandaar dat mijnbouwbedrijven hun investeringsbeslissingen toetsen aan een lagere dan de actuele olieprijs. Bij hoge olieprijsen zal inderdaad een groter aantal kleine velden economisch rendabel kunnen worden geëxploiteerd. Tevens komen er dan weer nieuwe velden die eerder ver onder de streep vielen in de sfeer van marginaliteit en de financiële maatregel terecht. Welke velden kwalificeren voor de voorgenomen financiële maatregel wordt bepaald door criteria die zijn gerelateerd aan de omvang van het gasvoorkomen, afstand tot de infrastructuur en productiviteit van het veld. De nota van wijziging zal het mogelijk maken dat de criteria periodiek worden geëvalueerd en zo nodig kunnen worden aangepast. In de toelichting bij de nota van wijziging zullen de voorgestelde criteria nader worden toegelicht.

6. Opslag van CO₂

De leden van de fracties van de PvdA en de SP stelden een aantal vragen in het kader van de opslag van CO₂. Zij vroegen onder meer naar de eventuele gevolgen van dit wetsvoorstel voor de opslagmogelijkheden, milieueffecten, de verhouding tussen markt en overheid, beheer en bescher-

ming tegen de aan CO₂-opslag verbonden risico's. Het antwoord op deze vragen is dat dit wetsvoorstel op al de genoemde onderwerpen geen specifieke inhoudelijke regelgeving voorstelt. Dit wetsvoorstel ziet slechts op het beschikbaar kunnen komen van velden die mogelijk benut kunnen worden voor CO₂-opslag. Daarmee is nog niet bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden ook daadwerkelijk tot de opslag van CO₂ kan en mag worden overgegaan. Mede in verband met de in de nationale wetgeving te implementeren CCS-richtlijn, die thans nog in de ontwerp-fase verkeert, zal aan de door deze leden genoemde punten aandacht worden besteed. De Kamer zal hierover te zijner tijd worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen zich erover uit te spreken.

7. Europese verplichtingen

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of met deze aanpassing van de Mijnbouwwet wordt geanticipeerd op de Europese richtlijn, waarmee – naar moet worden aangenomen – de CCS-richtlijn wordt bedoeld. In dit wetsvoorstel wordt niet vooruitgelopen op de aanstaande Europese richtlijn. Zodra die richtlijn is vastgesteld, zal hierop nader worden ingegaan bij voorstellen tot wijziging van de Mijnbouwwet als gevolg van de implementatie ervan. Afhankelijk van en afgestemd op de inhoud van deze richtlijn zal ook de rol van provincies en gemeenten aan de orde komen, waarnaar door deze leden werd gevraagd.

II ARTIKELN

Artikel 1

Onderdeel C

De leden van de fractie van de PvdA wezen op de mogelijkheid om door CO₂-injectie en -opslag aardgas te winnen en merkten op dat het automatisch vervallen van de winningsvergunning bij het verkrijgen van de opslagvergunning dan niet voor de hand ligt. Verder vroegen zij of er in dat verband een regeling is voor verrekening van winstaandeel. Het antwoord op de vraag van deze leden of rekening is gehouden met de combinatie van CO₂-injectie en -opslag en aardgaswinning, ligt besloten in de formulering van het voorgestelde derde lid van artikel 26. Daarin wordt voorgesteld dat de winningsvergunning voor koolwaterstoffen vervalt indien een opslagvergunning wordt verleend voor de opslag van dezelfde stof als waarvoor de winningsvergunning is verleend. Als CO₂ wordt geïnjecteerd en opgeslagen om daarmee aardgas te winnen, dan blijft de winningsvergunning voor aardgas – zijnde een andere dan de geïnjecteerde en opgeslagen stof – in stand zolang er sprake is van gaswinning. Omdat in deze situatie de winningsvergunning blijft bestaan, is en blijft de houder ervan winstaandeel verschuldigd over de resultaten die hij met de winning van aardgas behaalt. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag waar een door deze leden gestelde vergelijkbare vraag wordt beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vroegen of ter voorkoming van speculatie op hogere olieprijsen en derving van staatsinkomsten nadere eisen worden gesteld aan de maximale hoeveelheid gas die bij overgang van winning naar opslag mag achterblijven. Dit is niet het geval. De waardering van het achtergebleven gas vindt volgens de fiscale regels plaats onder meer aan de hand van in het verleden gerealiseerde gasprijzen en de toekomstverwachtingen. Verder is het goed er op te wijzen dat de Minister van Economische Zaken niet gehouden is te allen tijde een gevraagde opslagvergunning te verlenen. Mocht de minister bijvoorbeeld van mening zijn

dat het achterblijven van een grote hoeveelheid winbaar aardgas het planmatig beheer van voorkomens van aardgas schaadt, dan kan hij op grond van artikel 27, van de Mijnbouwwet de opslagvergunning weigeren.

Onderdelen D en E

Wat zijn de verwachtingen van de regering ten aanzien van de opslag van aardgas en CO₂, zo vroegen de leden van de VVD en wat is de visie van de regering op de balans tussen milieuoverwegingen en leverings- en voorzieningszekerheid. Verder vroegen deze leden naar concrete criteria voor de keuze tussen deze belangen. Zoals is aangegeven in het Energie-rapport 2008 vereist een flexibele gasvraag een flexibel gasaanbod. Omdat rond 2020 de flexibele gasproductie uit het Groningenveld zal zijn vervallen, zijn alternatieven in de vorm van flexibel inzetbare gasopslagen nodig om ook in de toekomst de voorzieningszekerheid te kunnen waarborgen. Nederland is door zijn gunstige geologische en geografische uitgangspositie in staat in deze flexibiliteitsbehoefte, niet alleen voor de nationale, maar ook voor de Noordwest-Europese gasmarkt, te kunnen voorzien. Zoals ik de Kamer heb toegezegd in mijn reactie op de motie Ten Hoopen c.s. over de gasrotonde (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIII, nr. 44) zal ik in het eerste kwartaal van 2009 komen met een samenhangende voortgangsrapportage, waarin ook wordt ingegaan op de ontwikkelingen en verwachtingen ten aanzien van de opslag van aardgas. Ten aanzien van de opslag van CO₂ zou ik willen verwijzen naar de brief die ik voorjaar 2009 de Kamer zal doen toekomen omtrent het CCS-beleid en de activiteiten van de Taskforce CCS. Harde criteria voor de keuze in een voorkomend geval tussen de opslag van CO₂ dan wel aardgas in het kader van milieuoverwegingen en de leverings- en voorzieningszekerheid zijn thans niet te geven. De afweging tussen de gebruiksdoeleinden van de beschikbare opslagcapaciteit in Nederland zal nog nader moeten worden ingevuld. Naar verwachting zal ook het vormgeven van een opslagstrategie voor CO₂ hieraan mede richting kunnen geven. Verder is er reeds een aantal verkennende studies uitgevoerd om de velden die geschikt zijn voor opslag te identificeren. Vooralsnog zal van geval tot geval, mede op basis van deze verkennende studies, beoordeeld worden voor welke opslagactiviteit het veld gebruikt kan worden. Bij een concrete afweging in het kader van een individuele vergunningaanvraag zullen zaken als de karakteristieken van het veld en de ligging ten opzichte van gasmarkten c.q. CO₂-bronnen hierbij een rol spelen.

Onderdeel G

Artikelen 32b en 32c

Gelet op de tijd die veelal gemoed is met het ontwikkelen van en het nemen van besluiten omtrent nieuwe projecten en de betrokkenheid daarbij van andere partijen, meenden de leden van de PvdA-fractie dat de in het wetsvoorstel voorgestelde termijnen te kort zijn en zij vroegen hoe de regering denkt hieraan tegemoet te komen. Anders dan de leden in hun vraagstelling leken te veronderstellen, is het niet zo dat binnen de in het wetsvoorstel genoemde termijnen de feitelijke opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten in de zin van boringen daadwerkelijk moeten hebben plaatsgevonden en dat anders tot gebiedsverkleining wordt overgegaan. Bijvoorbeeld ook het ontwikkelen en uitwerken van serieuze voornemens daartoe, afspraken en in gang gezette procedures voor besluitvorming, overleg over en afstemming met activiteiten in een aangrenzend vergunningsgebied, overleg met derde partijen kan worden gekwalificeerd als significante activiteit met betrekking tot opsporing, winning en opslag die de minister aanleiding geeft (vooralsnog) geen stappen tot gebiedsverkleining te nemen. Het is aan de vergunninghouder om binnen een termijn van zes maanden nadat hem het voornemen tot gebiedsverkleining is

medegedeeld, voldoende aannemelijk te maken dat significante activiteiten inderdaad hebben plaatsgevonden of binnen een naar het oordeel van de minister redelijke termijn gaan plaatsvinden. Juist om met de specifieke omstandigheden van het geval rekening te kunnen houden, geeft het voorgestelde artikel 32b de minister van Economische Zaken een discretionaire bevoegdheid. Verder zal er ook voordat er sprake is van een voornemen tot gebiedsverkleining al overleg met de desbetreffende vergunninghouder hebben plaatsgevonden over zijn activiteitsniveau. Inderdaad wordt, zoals de leden van de fractie van de PvdA vroegen, in het eerste lid van artikel 32b bedoeld op de periode van twee aangesloten kalenderjaren als bedoeld in het eerste lid van artikel 32a. In de eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag aangekondigde nota van wijziging zal dit worden verduidelijkt.

Verder vroegen de leden van de fracties van de PvdA en de VVD welke beperkingen en voorschriften aan een beschikking tot gebiedsverkleining kunnen worden verbonden als bedoeld in het vierde lid van artikel 32b. Zoals in paragraaf 4 in de beantwoording van vragen van de leden van deze fracties is aangegeven, is het voorstelbaar dat aan een beschikking tot gebiedsverkleining met het oog op latere benutting van het gebied voorschriften of beperkingen worden verbonden die zien op een ordentelijke overdracht van assets en verplichtingen tegen redelijke voorwaarden als wel op de wijze waarop infrastructuur en mijnbouwwerken dienen te worden achtergelaten met het oog op later gebruik van het veld.

Komt het de rechtszekerheid niet ten goede als in de wet zou worden vastgelegd dat gebiedsverkleining pas geschiedt op het tijdstip waarop de beschikking van de minister omtrent verkleining van een vergunningsgebied onherroepelijk wordt, zo vroegen de leden van de fracties van de VVD en de PvdA. Het bij wet vastleggen dat een beschikking pas kan worden toegepast op het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk wordt, is eerder uitzondering dan regel. Zo'n uitzondering wordt gevormd door besluiten die onomkeerbare gevolgen met zich brengen, bijvoorbeeld gevolgen voor het milieu. Aangezien hier geen sprake is van een uitzonderingssituatie wordt de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. Dat wil zeggen dat de beschikking tot gebiedsverkleining ingevolge artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht in werking treedt na de bekendmaking ervan aan de betrokkene. Dat is mijns inziens ook wenselijk. In een systeem waarbij de beschikking tot gebiedsverkleining pas van kracht zou worden als de beschikking onherroepelijk is, zou een vergunninghouder door het benutten van alle bezwaar- en beroepsmogelijkheden de gebiedsverkleining jaren kunnen tegenhouden. Dat betekent dat een dergelijk gebied al die tijd niet zou worden benut. Overigens kan een vergunninghouder wiens vergunningsgebied bij beschikking wordt verkleind de rechter verzoeken om als voorlopige voorziening de werking van de beschikking op te schorten. Ik ga er overigens van uit dat, gezien de opeenvolgende stappen die moeten worden doorlopen alvorens een beschikking tot gebiedsverkleining kan worden gegeven, in de praktijk bezwaar of beroep niet vaak zal worden ingesteld en, zo dat wel het geval is, niet tot vernietiging van de beschikking zal leiden. Mocht de rechter een besluit tot gebiedsverkleining vernietigen en voor dat gebied inmiddels een vergunning aan een ander zijn verleend, dan zal de schade op grond van de onrechtmatige beschikking moeten worden vergoed.

Onderdeel I

De leden van de SP-fractie vroegen of de afspraak om bij de bepaling van het winstaandeel uit te gaan van de resultaten van de hedgecontracten door winningsbedrijven is te omzeilen door met banken een lage prijs af

te spreken in het hedgecontract en zijdelings door middel van een andere afspraak via een omweg eventuele winsten onbelast weer te laten terugkomen bij het winningsbedrijf. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet, vinden discussies over de behandeling van de resultaten uit hedgecontracten ter afdekking van prijs- en koersrisico's op dit moment vaak achteraf plaats als reeds duidelijk is of het hedgecontract tot een winst of een verlies heeft geleid. De daarbij ingenomen standpunten worden dan in sterke mate bepaald door dit reeds behaalde resultaat. Om dergelijke door de uitkomst van de contracten gekleurde discussies achteraf te voorkomen, wordt voorgesteld in gevallen waarin winningsbedrijven hun prijsrisico's trachten af te dekken middels hedgecontracten, vooraf zekerheid te scheppen over de vraag of de resultaten uit het contract wel of niet zijn onderworpen aan de heffing van winstaandeel. De door de leden van de SP-fractie geschetste constructie zal al gauw dienen te worden gekwalificeerd als fraude, met de daaraan verbonden (fiscale en mogelijk strafrechtelijke) gevolgen voor zowel het winningsbedrijf als de betrokken bank. Ik ga ervan uit dat noch een fatsoenlijke mijnbouwonderneming, noch een bank bereid zal zijn medewerking aan dergelijke constructies te verlenen. Daarnaast is het een nogal in het oog lopende constructie om winstaandeelheffing te frustreren. Een contract dat zo is vormgegeven met lage prijzen leidt immers tot een voorzienbaar verlies voor het winningsbedrijf, hetgeen voor de Belastingdienst altijd een reden zal zijn om nader onderzoek te plegen naar de omstandigheden waaronder het contract is afgesloten en naar de overige tussen het winningsbedrijf en de betreffende bank gemaakte afspraken. Overigens worden constructies als door de leden van de SP-fractie geopperd, niet door de voorgestelde regeling opgeroepen en kunnen deze ook nu al voorkomen, maar zullen zoals gezegd niet onopgemerkt blijven.

Onderdeel J

De leden van de PvdA-fractie vroegen voor wiens rekening een schadeloosstelling komt ingeval van onteigening door gebiedsverkleining en of de schadeloosstelling wellicht wordt doorberekend aan de nieuwe vergunninghouder. Indien ingevolge het door artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel aangevulde eerste lid van artikel 150 van de Mijnbouwwet schadeloosstelling plaatsvindt ingeval van onteigening door gebiedsverkleining onshore komt het bedrag van deze schadeloosstelling voor rekening van de staat. Dit bedrag wordt niet doorberekend aan een eventuele nieuwe vergunninghouder.

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