

26 219

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 oktober 2002

Inleiding

Gezien het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken, vastgesteld op 7 oktober 2002, heb ik tot mijn genoegen mogen constateren dat de leden van de CDA-fractie met veel belangstelling en veelal instemmend kennis namen van de memorie van antwoord. Desalniettemin achtten deze leden op enkele punten een nadere verduidelijking noodzakelijk, in het bijzonder over eigendom van delfstoffen. Bij de beantwoording van de vragen heb ik omwille van de overzichtelijkheid extra rubrieken in deze nadere memorie van antwoord opgenomen.

Ik maak van deze gelegenheid gebruik wederom de hoop uit te spreken dat de behandeling van dit wetsvoorstel zodanig voortvarend zal worden voortgezet dat de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet met de daarop gebaseerde regelingen met ingang van 1 januari 2003 mogelijk is. In het tijdschema dat ik voor ogen heb, waarbij mede rekening wordt gehouden met de thans nog van kracht zijnde Tijdelijke referendumwet, zal de Mijnbouwwet uiterlijk op donderdag, 14 november 2002, in het Staatsblad moeten verschijnen. Dat tijdschema kan worden gerealiseerd, indien nog deze maand de afhandeling van het wetsvoorstel zal plaatsvinden. Indien de Mijnbouwwet en de daarop gebaseerde lagere regelingen, te weten het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling, niet op 1 januari 2003 in werking kunnen treden, zal de inwerkingtreding met een jaar moeten worden uitgesteld. Dit houdt verband met de invoering van een wettelijk financieel systeem, met inbegrip van de heffing en invordering door de rijksbelastingdienst, ter vervanging van financiële verplichtingen in de vergunningvoorschriften. Hierdoor is inwerkingtreding met ingang van 1 januari noodzakelijk om aan te sluiten bij het door de mijnbouwondernemingen gehanteerde boekjaar, te weten het kalenderjaar. Bovendien betekent uitstel dat de mijnbouwondernemingen een vol jaar de reductie (minimaal 29%) van de administratieve lasten die wordt verwacht van de nieuwe mijnbouwregelgeving mislopen.

1. Eigendom delfstoffen

De leden van de fractie van het CDA wierpen nog een aantal vragen op over de eigendom van delfstoffen en opgeslagen stoffen. De eerste vraag was of artikel 3 van de Mijnbouwwet in overeenstemming is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

Deze vraag moet naar mijn mening bevestigend worden beantwoord. Er is in de eerste plaats geen sprake van eigendomsontneming («deprivation of possessions») en, als al sprake zou zijn van eigendomsontneming, betreft dit eigendom waarvan de waarde voor de grondeigenaar in het economisch verkeer, nihil is. Ik zal dit hieronder nader toelichten.

1.1. Geen eigendomsontneming in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM

In de memorie van antwoord is uiteengezet dat onder het thans nog van kracht zijnde recht onduidelijk is bij wie de eigendom van delfstoffen berust gedurende de periode gelegen vóór concessieverlening. Ten aanzien van het begrip «onduidelijk» past ter vermindering van misverstanden enige nuancering. Ik heb een onderscheid gemaakt tussen delfstoffen die zich in een aardlaag bevinden (zoals olie en gas) en delfstoffen die een aardlaag vormen (zoals zout en steenkool). De eigendom van eerstgenoemde delfstoffen berust, reeds gelet op de *redactie* van artikel 5:20, onder b, van het Burgerlijk Wetboek, mijns inziens niet bij de eigenaar van de bovengrond; zij zijn eigendom van de staat, dan wel res nullius. De eigendom van laatstgenoemde delfstoffen berust op grond van artikel 5:20, onder b, van het Burgerlijk Wetboek bij de grondeigenaar, tenzij de wet anders bepaalt. Dit geldt overigens ook voor eerstgenoemde delfstoffen indien de door mij gehuldigde uitleg van artikel 5:20, onder b, van het Burgerlijk Wetboek te beperkt mocht zijn. Doorslaggevend voor de beantwoording bij wie de eigendom van delfstoffen berust is dus de uitleg die aan de Mijnwet 1810 wordt gegeven, en in het bijzonder of deze wet een verticale scheiding van de eigendom van delfstoffen inhoudt. Hierover lopen, zoals in de memorie van antwoord gezegd, de opvattingen uiteen. Ik zal hieronder achtereenvolgens beknopt ingaan op hetgeen over deze kwestie te berde is gebracht in: 1.1.1.) de wetsgeschiedenis van het Burgerlijk Wetboek, 1.1.2.), de jurisprudentie, en 1.1.3.) de doctrine.

1.1.1. De wetsgeschiedenis van het Burgerlijk Wetboek.

Bij de totstandkoming van artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek is deze kwestie uitdrukkelijk in het midden gelaten. In de Toelichting-Meijers wordt opgemerkt dat de in de grond aanwezige mineralen behoren tot de eigendom van de grondeigenaar, tenzij de mijnwetgeving voor bepaalde mineralen een uitzondering maakt door deze te maken tot eigendom van de concessionaris, de staat of res nullius (Van Zeben, Du Pon, Olthof, Parl. Gesch. Boek 5, p. 120). Naar aanleiding hiervan wordt in de memorie van toelichting op artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek opgemerkt dat deze opsomming niet beoogt de in de vigerende mijnwetgeving voorkomende oplossingen weer te geven, maar slechts de in abstracto mogelijke (ibidem, p. 121).

1.1.2. Jurisprudentie

Ook de jurisprudentie geeft geen uitsluitel over de kwestie. Evenmin als uit het in de memorie van antwoord besproken arrest van de Hoge Raad van 25 oktober 1907, W 8606, kan een antwoord op deze rechtsvraag worden afgeleid uit de arresten van 10 december 1980, NJ 1981, 623 en

17 november 1982, NJ 1984, 126. Deze arresten hebben namelijk uitsluitend betrekking op de eigendom van de boven- en ondergrondse werken ten behoeve van de mijn, niet op de eigendom van de delfstoffen als zodanig.

1.1.3. Doctrine

De juridische literatuur is verdeeld. Er zijn auteurs die verdedigen dat de staat eigenaar is van delfstoffen die zich in een mijn bevinden (De Boer, De winning van delfstoffen in het Romeinse recht, de middeleeuwse juridische literatuur en het Franse Recht tot 1810; p. 250; ibidem, Enkele opmerkingen omtrent de overdracht en/of vestiging van de roerende lichamelijke en daarmee gelijkgestelde (onlichamelijke) zaken, RM Themis 1978, p. 242); anderen menen dat de grondeigenaar eigenaar is van de in zijn grond aanwezige delfstoffen (Boekhold, Mijnrecht, p. 111; Scholten, De Mijnwet van 21 april 1810 en het Besluit op de Inkomstenbelasting, WFR 1952, 449; Van Geest, Grondeigendom en delfstoffen, NJB 1973, p. 639); terwijl weer anderen verdedigen dat delfstoffen een res nullius zijn (Van Oppen, Enkele opmerkingen over de Mijnwet 1810, NJB 1962, p. 258; Klein Wassink, De «redevance trefonciere» als twistappel, WFR 1962, 677). Tenslotte wil ik de leden volledigheidshalve wijzen op de volgende «klassieke» handboeken waarin deze kwestie wordt behandeld: Land, Verklaring van het Burgerlijk Wetboek, Deel II, 2e druk, p. 16–17; Suijling, Inleiding tot het burgerlijk recht, deel 5, p.42–43; Asser-Mijnssen-Davids-Van Velten, Zakenrecht, deel 3.II, 13e druk, p. 95–97; Pitlo-Reehuis, Het Nederlands burgerlijk recht, deel 3, 11e druk, p. 388–389. Ook de opvattingen van deze auteurs vertonen onderling verschillen van zowel graduele, als meer principiële aard. Van een heersende leer in de doctrine kan dus niet worden gesproken.

Wat van deze meer theoretisch interessante, dan praktisch van belang zijnde discussie ook zij, het kan mijns inziens gelet op het navolgende bijna niet anders zijn dan dat de opvatting dat ook onder de bestaande mijnwetgeving de eigendom van delfstoffen niet bij de grondeigenaar berust de juiste is.

Uit de Mijnwet 1810, in het bijzonder de artikelen 8 en 19 in onderlinge samenhang bezien, blijkt dat de eigendom van delfstoffen door de concessieverlening op de concessionaris overgaat. Dit is juridisch alleen mogelijk als in de periode vóór de concessieverlening die delfstoffen eigendom van de staat, dan wel res nullius zijn. Wellicht ten overvloede voeg ik hier nog aan toe dat in de vergoeding, bedoeld in artikel 6 van de Mijnwet 1810, een bevestiging zou kunnen worden gelezen van de opvatting dat sprake is van eigendomsontneming (vgl. Scholten, De Mijnwet van 21 april 1810 en het Besluit op de Inkomstenbelasting, WFR 1952, 449). Deze opvatting is naar mijn mening niet staande te houden. Immers, de bedragen die op grond van dit artikel plegen te worden uitgekeerd – € 0,23 (f 0,50) per hectare per jaar of € 5,67 (f 12,50 eenmalig per jaar) – zijn geen reële vergoeding voor het verlies van eigendom en voorts niet gerelateerd aan de eigendom van de delfstoffen, maar aan het grondoppervlak in het concessiegebied, dus ongeacht of er al dan niet delfstoffen aanwezig zijn in de ondergrond van de percelen binnen het concessiegebied.

Concluderend ben ik van mening dat artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet geen eigendomsontneming («deprivation of possessions») inhoudt als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Een definitief oordeel hierover ligt echter niet op mijn weg, maar op die van de onafhankelijke rechter.

1.2. Eigendomsontneming voldoet aan eisen van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM

Ook al wordt uitgegaan van de stelling dat, zolang geen concessie is verleend, delfstoffen eigendom zijn van de grondeigenaar, is artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet mijns inziens niet in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Op grond van de tweede volzin van dit artikel kan eigendom worden ontnomen, mits dit gebeurt in het algemeen belang («public interest») en met inachtneming van de voorwaarden voorzien bij wet en de algemene beginselen van internationaal recht. Bij de bepaling of ontneming van eigendom in het algemeen belang is, hebben de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid («margin of appreciation») (vgl. EHRM 21 februari 1986, A-serie nr. 98, James). In de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is voorts uitgemaakt dat uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM als geheel volgt dat bij eigendomsontneming een redelijk evenwicht («fair balance») tussen het algemene en het individuele belang moet bestaan. Er mag geen buitensporig zware last («excessive burdens») op de burger worden gelegd (vgl. EHRM 23 september 1982, NJ 1998, 290, Sporong en Lonroth). Hieruit vloeit voort dat eigendomsontneming in de regel gepaard dient te gaan met betaling van een redelijke schadevergoeding in verhouding tot de waarde van de ontnomen eigendom. Dit behoeft echter niet onder alle omstandigheden een volledige vergoeding van de marktwaarde te zijn (vgl. EHRM 21 februari 1986, A-serie nr. 98, James; EHRM 8 juli 1986, A-serie nr. 102, Lithgow; EHRM 9 december 1994, NJ 1996, 374, Holy Monasteries). Hieronder zal worden aangetoond dat artikel 3 van de Mijnbouwwet aan deze eisen voldoet.

1.2.1. Algemeen belang.

Met betrekking tot de eis dat eigendomsontneming alleen in het algemeen belang («public interest») kan plaatsvinden, merk ik op dat de thans heersende opvatting is dat de in de loop van de tijd gevormde, natuurlijke rijkdommen ten goede dienen te komen aan de gemeenschap als geheel en niet aan degene die toevallig eigenaar is van de bovengrond. Deze opvatting kan worden beschouwd als een invulling van het begrip «algemeen belang» («public interest»), welke past binnen de ruime beoordelingsvrijheid («margin of appreciation») van de lidstaten op dit punt.

1.2.2. Wettelijke voorwaarden en algemene beginselen van internationaal recht.

Ook aan de eis dat eigendomsontneming moet voldoen aan de voorwaarden, voorzien bij wet en in de algemene beginselen van internationaal recht, is voldaan. De ontneming van de eigendom is voorzien bij formele wet, te weten artikel 3 van de Mijnbouwwet, en geldt gelijkelijk voor onderdanen en niet-onderdanen. Voor degenen wier eigendom onder het thans van kracht zijnde recht onbetwist is, in casu de bestaande concessiehouders, is een overgangsrechtelijke regeling getroffen, die hun rechten ten volle waarborgt (artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet).

1.2.3. Redelijke schadevergoeding.

Met betrekking tot de eis dat eigendomsontneming in beginsel gepaard moet gaan met een redelijke schadevergoeding merk ik op dat, als de eigenaar van de bovengrond al eigenaar van de zich in de grond bevindende delfstoffen zou zijn, dit slechts een blote eigendom betreft. Hij heeft op grond van de geldende (publiekrechtelijke) wetgeving immers

geen beschikkingsrecht over de delfstoffen; het recht de delfstoffen te winnen, komt slechts toe aan de concessiehouder. Indien al eigendom zou worden ontnomen, is dit dus geen recht met een reële waarde in het economisch verkeer. Het behoeft geen betoog dat de waarde van delfstoffen in de diepe ondergrond, waarover de grondeigenaar geen enkele feitelijke zeggenschap heeft, in het commerciële verkeer nihil zal zijn. Hier doet zich dus het uitzonderlijke geval voor dat er, ook zonder een schadeloosstelling, een «fair balance» bestaat tussen het algemene en individuele belang.

De aan het woord zijnde leden leidden uit de memorie van antwoord voorts af dat ik, gelet op artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek, delfstoffen die als zodanig een aardlaag vormen – door hen vaste stoffen genoemd – tot de eigendom van de grondeigenaar reken. Naar aanleiding hiervan vroegen zij of bij de winning van dergelijke delfstoffen door een derde de wet niet een schadevergoedingsregeling zou moeten bevatten. Voorts waren zij er niet van overtuigd dat delfstoffen die zich in een aardlaag bevinden – door hen niet-vaste delfstoffen genoemd – niet tot de eigendom van de grondeigenaar behoren. De vergelijking met de positie van grondwater (artikel 5:20, onder c, van het Burgerlijk Wetboek) werd niet overtuigend geacht, nu grondwater zich op een geringe diepte bevindt en zich verplaatst.

Met betrekking tot delfstoffen die als zodanig een aardlaag vormen, merk ik op dat, zoals hiervoor in ander verband reeds is uiteengezet, in de door mij gehuldigde uitleg van de Mijnewet 1810, namelijk dat vóór concessieverlening de eigendom van delfstoffen bij de staat berust, dan wel sprake is van een *res nullius*, ook deze delfstoffen buiten het eigendomsrecht van de grondeigenaar vallen. Bovendien geldt, zoals hiervoor eveneens uiteengezet, dat als deze delfstoffen al onder het eigendomsrecht van de grondeigenaar zouden vallen, bij het ontbreken van enige feitelijke zeggenschap zijn schade nihil zal zijn, zodat ook in dat geval er geen reden tot schadeloosstelling is.

Wat betreft delfstoffen die zich in een aardlaag bevinden, maar als zodanig geen aardlaag zijn, merk ik op dat het belangrijkste argument in mijn betoog is dat deze delfstoffen, reeds gelet op de *redactie* van artikel 5:20, onder b, van het Burgerlijk Wetboek, niet onder het bereik van dit artikel kunnen vallen. De vergelijking met artikel 5:20, onder c, van het Burgerlijk Wetboek fungeerde slechts als steunargument. Indien overigens de door mij gehuldigde uitleg van artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek te beperkt mocht zijn, geldt voor deze delfstoffen, zoals gezegd, hetzelfde als hetgeen is opgemerkt omtrent delfstoffen die als zodanig een aardlaag vormen.

2. Aardwarmte

Kan de grondeigenaar eigenaar zijn van in zijn grond aanwezige aardwarmte, zo vroegen deze leden zich af. Zij meenden dat deze vraag bevestigend moest worden beantwoord, waarbij zij een vergelijking maakten met de eigendom van elektriciteit.

Hierover merk ik op dat op grond van artikel 3:2 in samenhang met artikel 5:1 van het Burgerlijk Wetboek een eigendomsrecht alleen kan rusten op een zaak, dat wil zeggen een voor menselijke beheersing vatbaar *stoffelijk* object. Aardwarmte kan, zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 7, p. 18) is vermeld, niet als een stof worden aangemerkt; het is een bepaalde vorm van energie. Naar ik aanneem, doelden de leden bij hun vergelijking met de eigendom van elektriciteit op het bekende arrest van de Hoge Raad van 23 mei 1921, NJ 1921, p. 564, waarin – in afwijking van de conclusie van Advocaat-Generaal Besier – werd beslist dat elektriciteit een «goed» is als bedoeld in artikel 310 van

het Wetboek van Strafrecht. De gangbare opvatting is dat in dit arrest eigenlijk een analogiedenering gebezigd wordt, die met het oog op artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht werd gehuld in het kleed van de extensieve interpretatie (vgl. Hazewinkel-Suringa/Rommelink, Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht, 15e druk, p. 489; Pompe, Handboek van het Nederlandsche strafrecht, 3e druk, p. 50). Het gaat naar mijn mening te ver aan dit in een strafrechtelijke context gewezen en niet onomstreden arrest gevolgen te verbinden die niet in lijn liggen met het zo juist geschetste civielrechtelijke stelsel, zoals neergelegd in de artikelen 3:2 en 5:1 van het Burgerlijk Wetboek, ten aanzien van de vraag wie recht kan doen gelden op in de bodem aanwezige aardwarmte.

3. Opslag

Voorts werd het onderwerp opslag aan de orde gesteld. Zo werd om een nadere precisering van het woord «waarschijnlijk» gevraagd in de zinsnede waarin wordt betoogd – zie midden van bladzijde 7 van de memorie van antwoord – dat de eigendom van het opgeslagen gas «waarschijnlijk» door natrekking of vermenging bij de staat dan wel bij de vergunninghouder krachtens de Mijnwet 1810 zal liggen. Naar aanleiding van de onduidelijkheid bij wie de eigendom van opgeslagen delfstoffen berust, opperden de leden van de CDA-fractie verder in de wet zelf te bepalen dat opslag gepaard gaat met de vestiging van een opstalrecht en, indien vermenging met een reeds in het voorkomen aanwezige delfstof plaatsvindt, de oorspronkelijke eigenaar van deze stoffen een recht van hypotheek te geven op het opstalrecht voor de waarde van de delfstof waarvan de eigendom verloren is gegaan. Deze constructie zou – zo vervolgden zij – ook andere civielrechtelijke complicaties kunnen ondervangen, zoals een geval waarin de grondeigenaar de eigendom van de in zijn aardlagen opgeslagen delfstof aan een derde zou overdragen. Vooraf merk ik op, teneinde elk misverstand te vermijden, dat ingevolge artikel 1, onderdeel i, van de Mijnbouwwet wordt gesproken van «het terughalen» van opgeslagen stoffen en niet van het winnen van zulke stoffen.

Ik vestig er de aandacht op dat op bladzijde 8, derde regel van boven, van de memorie van antwoord over ditzelfde onderwerp wordt gesteld dat de eigendom van opgeslagen olie of gas «meestal» berust bij de staat dan wel bij de vergunninghouder krachtens de Mijnwet 1810. Met het oog op consistentie in woordgebruik ware het beter geweest indien ook in de alinea waarop deze leden doelden het begrip «meestal» werd gehanteerd. Een nog verdergaande precisering zal naar mijn mening leiden tot een absolute uitspraak over de vraag bij wie de eigendom van opgeslagen olie of gas berust. Het ligt evenwel niet op mijn weg hieromtrent een algemene uitspraak te doen, maar op die van de onafhankelijke rechter die rekening kan houden met alle bijzonderheden van het concrete geval. Om die reden acht ik het gepast mij enigszins terughoudend op te stellen. Inderdaad kan er tijdens de fase van opslag van delfstoffen enige onduidelijkheid bestaan bij wie de eigendom van die stoffen berust. Het is evenwel de vraag of het noodzakelijk is deze onduidelijkheid weg te nemen gelet op de strekking van artikel 3, derde lid, van de Mijnbouwwet. Die bepaling dient ertoe buiten twijfel te stellen dat degene die als laatste de eigendom van de opgeslagen stoffen heeft verkregen tegen eigendomsovergang door natrekking of zaaksvermenging wordt beschermd, ongeacht of deze die eigendom heeft verkregen van de oorspronkelijke dan wel van een opvolgende eigenaar. Op het moment dat de opgeslagen stoffen uit het voorkomen worden «teruggehaald», staat ingevolge artikel 3, derde lid, vast bij wie de eigendom van die stoffen berust: dat artikel doorbreekt op dat moment de werking van de in het Burgerlijk Wetboek neergelegde regeling omtrent natrekking en vermenging. Met het meergenoemde artikel wordt zekerheid geboden aan

degene die stoffen in eigendom heeft die worden opgeslagen. Ik voeg hieraan nog toe dat artikel 3, derde lid, geen belemmering van het economisch verkeer oplevert: degene die stoffen opslaat, kan die stoffen overdragen en de grondeigenaar kan zijn grond verkopen, met dien verstande dat op grond van dat artikel zijn rechtsopvolger dient te accepteren dat degene die stoffen heeft opgeslagen of diens rechtsopvolger recht heeft op een hoeveelheid stoffen in zijn ondergrond. Gegeven deze systematiek is er geen noodzaak om bij de Mijnbouwwet een regeling te treffen zoals wordt voorgestaan door de leden van de fractie van het CDA.

Overigens merk ik in dit verband op dat het bij de wet – ik ga ervan uit dat wordt bedoeld op de Mijnbouwwet – vastleggen van een opstalrecht met daaraan gekoppeld een recht van hypotheek nagenoeg onvermijdelijk zal leiden tot een gecompliceerde regeling die bovendien ingrijpt in de contractsvrijheid, tenzij bij de wet ook de mogelijkheid wordt geopend bij overeenkomst een afwijkende regeling te treffen. In de praktijk vindt opslag van delfstoffen plaats in een voorkomen dat bestaat uit poreus gesteente. Vermenging met ander daarin aanwezige delfstoffen zal altijd plaatsvinden, omdat zo'n voorkomen nooit volkomen leeg is. In artikel 5:101 van het Burgerlijk Wetboek wordt het recht van opstal gedefinieerd als een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Delfstoffen als olie en gas zijn in elk geval geen objecten als in dat artikel aangeduid; bij andere stoffen het zal afhangen van de omstandigheden van het concrete geval of van een dergelijk object sprake is. Dit betekent dat bij de wet het recht van opstal bij wijze van fictie dient te worden vastgelegd. Een extra complicatie vloeit voort uit de omstandigheid dat delfstoffen als olie en gas bij opslag in de regel hun zelfstandig karakter verliezen door natrekking of vermenging met in het voorkomen reeds aanwezige olie of gas. Hoewel de door de aan het woord zijnde leden in vogelvlucht geschetste systematiek theoretisch mogelijk lijkt, behoeft het mijns inziens geen betoog dat een dergelijke, in juridisch opzicht gecompliceerde regeling zal leiden tot een aanzienlijke verzwarende van de lasten voor het bedrijfsleven (notariële akte, kadastrale inschrijving, etc.). De algemene vraag dringt zich echter op of er wel noodzaak bestaat om een dergelijke regeling in het leven te roepen. Anders gezegd, is overheidsinterventie geboden? Mijn antwoord daarop luidt ontkennend, gelet op de strekking van artikel 3, derde lid.

4. Kleine veldenbeleid

De leden van de fractie van het CDA verzochten om de toezegging dat de balansfunctie van het Groningenveld bij de herstructurering van het gasgebouw in handen komt van Gastransport Services en daarmee in overheidshanden. Zij vroegen zich bovendien af wat de rol van de overheid, van EBN en van andere belanghebbenden in dit kader zal zijn. Tenslotte wilden zij weten of over dit onderwerp advies is gevraagd aan de Algemene Energieraad (AER).

De Tweede Kamer der Staten-Generaal is het afgelopen anderhalf jaar regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake het Gasgebouw en de daarmee verband houdende aanstaande opdeling van de N.V. Nederlandse Gasunie (hierna Gasunie) (brieven van 19 november 2001 en 8 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 109, nrs. 1 en 2)). Gasunie zal in drie onafhankelijke entiteiten worden opgedeeld: één voor transport (thans genoemd: Gastransport Services) en twee voor handel. Shell en ExxonMobil zullen ieder de eigendom van één van de handelsentiteiten overnemen. De staat verkrijgt de eigendom van het (hogedruk) gastransportnet. Een onafhankelijk netbeheer, dat wil zeggen onafhankelijk van handel en productie, is een essentiële voorwaarde voor goede marktwerking en voor het toezicht daarop. De splitsing van Gasunie vergroot de

transparantie van het bedrijf naar de markt toe. De Europese Commissie heeft inmiddels concept-richtlijnen (voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn nr. 96/92/EG en richtlijn nr. 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en gas van 13 maart 2001 (COM (2001) 125 final) opgesteld, waarover vermoedelijk begin 2003 besluitvorming zal plaatsvinden. Naar verwachting zal daarin een verdergaande scheiding van de transportfunctie van de overige functies worden voorgeschreven. Gelet op het vorenstaande kan ik u de voormelde gevraagde toezegging ten aanzien van de rol van Gastransport Services niet doen. Overigens zullen de algemene belangen die thans met het huidige Gasgebouw worden gediend ook in de toekomst gewaarborgd blijven. Deze belangen hebben vooral te maken met het optimale beheer van de nationale bodemschatten: voortzetting van het kleine veldenbeleid. De publieke taak die Gasunie thans heeft voor de uitvoering van het kleine veldenbeleid, komt in de nieuwe structuur te liggen bij de Maatschap Groningen en blijft dus voor rekening en risico van de huidige, daaraan deelnemende partijen (NAM en EBN). EBN zal daartoe het gas van nieuwe kleine velden inkopen, als daarom door de producent wordt gevraagd. Hiermee wordt nog duidelijker dat het kleine veldenbeleid alleen mogelijk is dankzij het Groningenveld en de afspraken die bij de concessieverlening zijn gemaakt over het inzetten van dat veld in het kader van de coördinatie van de winning van het Nederlandse gas. Met EBN (100% in handen van de staat) is een onafhankelijke uitvoering gewaarborgd. In dit verband wordt opgemerkt dat de bevoegdheden die de Minister van Economische Zaken op grond van de Gaswet heeft ten aanzien van het productievolume van in Nederland te winnen gas, ongewijzigd blijven. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de vereiste levensduur van het balansveld Groningen voor de ontwikkelingen van de kleine velden. De AER houdt zich bezig met advisering over het energiebeleid. Deze raad heeft zich in eerdere, recente adviezen (onder andere: «Zorgen voor de energie van morgen», november 2001) uitgesproken over het belang van de voortzetting van het kleine veldenbeleid, de uitgangspunten van het beleid en de balansrol van Groningen in de toekomst. Ik deel de visie van de AER in dezen; het voorstel voor de herstructurering van het Gasgebouw is daarmee in lijn. Een adviesaanvraag aan de AER is daarom niet nodig geoordeeld.

5. Artikel 190

Ook wierpen de aan het woord zijnde leden enige vragen op met betrekking tot artikel 190. Aan welke besluiten van welke volkenrechtelijke organisatie moet hier dan worden gedacht, zo wilden zij weten. Voor de toepassing van artikel 190 zijn in dat artikel met betrekking tot volkenrechtelijke organisaties geen voorbeholden opgenomen. Dus elk besluit van welke volkenrechtelijke organisatie dan ook kan bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur worden omgezet in ons nationale recht, mits het onderwerp dat in het eerstbedoelde besluit besloten ligt, valt onder het aandachtsgebied dat wordt bestreken door mijnbouw en met mijnbouw verwante activiteiten. Als voorbeeld van een volkenrechtelijke organisatie noem ik de Verenigde Naties. In het Mijnbouwbesluit zal aan een onderdeel van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van zee (Trb. 1996, 272) in die zin uitvoering worden gegeven dat bij het verrichten van een verkenningsonderzoek maatregelen dienen te worden genomen ter voorkoming van storende geluidseffecten op zeezoogdieren. De vraag over vergelijkbaarheid met richtlijnen van de EGKS en de EG begrijp ik in die zin dat deze leden wilden vernemen of er besluiten van een volkenrechtelijke organisatie kunnen zijn die verbindendheid met zich brengen ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elk van de

verdragsluitende partijen, zoals dit het geval is bij richtlijnen van de EGKS of de EG. Mijn antwoord hierop luidt bevestigend. Voorts merk ik op dat deze besluiten door de bank genomen niet zo gedetailleerd zijn dat er geen enkele ruimte bestaat voor zelfstandige invulling; de praktijk wijst echter uit dat deze ruimte beperkt is. Ik teken hierbij aan dat ik ervan uit ga dat met de woorden «zelfstandige invulling» wordt bedoeld op de mogelijkheid om bij de uitvoering van een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie bijvoorbeeld verdergaande eisen te stellen, dan – in het geval van de mijnbouw – die neergelegd in dat besluit. Het stellen van verdergaande eisen zal in de regel tot gevolg hebben dat de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde ondernemingen onder druk komt te staan. Ik ben dan ook in het algemeen genomen de mening toegedaan dat de overheid alleen dan zulke verdergaande eisen kan en mag stellen indien belangen van bijvoorbeeld groot maatschappelijk gewicht daartoe nopen.

Aan de voorgaande vraag knoopten zij, mits deze bevestigend zou worden beantwoord, tenslotte de vraag vast of dan niet enige vorm van voorhang van de algemene maatregel van bestuur op zijn plaats is.

Voorhang is een bijzonder instrument dat bedoeld is om de kamers der Staten-Generaal in staat te stellen bij zeer gewichtige onderwerpen directe invloed uit te oefenen op het beleid. De inhoud van het Mijnbouwbesluit is in hoge mate technische van aard, zoals moge blijken uit de memorie van antwoord (zie paragraaf 13. Mijnbouwbesluit). Een voorhang-procedure voor het Mijnbouwbesluit ligt naar mijn oordeel dan ook niet in de rede. Verdragen en besluiten als bedoeld in artikel 190 strekken er in hoofdzaak toe het milieu te beschermen. Bij wijze van voorbeeld noem ik het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1978, 188), ook bekend als «Marpol-verdrag», en het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordelijk deel van de Atlantische Oceaan, ook bekend onder de aanduiding «Osparverdrag» en de op dat verdrag gebaseerde besluiten. Voor zover deze verdragen aspecten omvatten die betrekking hebben op mijnbouw en mijnbouwactiviteiten zijn die aspecten uitgewerkt in de thans nog van kracht zijnde mijnbouwregelingen. Daarnaast wordt het Mijnbouwbesluit – het ontwerp ervan ligt thans voor advies bij de Raad van State – uitgebreid met enige artikelen naar aanleiding van nadere besluitvorming in het kader van het Osparverdrag. Bij verdragen en besluiten als hier bedoeld gaat het naar mijn oordeel niet om zodanig gewichtige onderwerpen dat daarop directe beïnvloeding door de kamers der Staten-Generaal aangewezen is. In dit verband maak ik gewag van een kamerbreed aanvaarde motie van het lid Witteveen-Hevinga c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 26 219, nr. 91), waarbij de regering wordt verzocht om het eerste Mijnbouwbesluit na het van kracht worden van de Mijnbouwwet aan de kamer voor te leggen. Ik zeg hierbij toe dat ik dat eerste Mijnbouwbesluit terzelfder tijd zal toezenden naar de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Enige vorm van voorhang van het Mijnbouwbesluit zal dus plaatsvinden.

Gelet op het bovenstaande blijf ik van mening dat een bij de Mijnbouwwet neergelegde verplichting tot voorhang van voorschriften die stoelen op artikel 190 van die wet een te zwaar middel is.

Volledigheidshalve merk ik op dat in de Mijnbouwwet omtrent één onderwerp een voorhangprocedure is opgenomen, namelijk met betrekking tot het vaststellen van regels over afdrachten in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen (zie artikel 103, tweede lid).

6. Willekeurige afschrijving

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de brief van Nogepe over de gevolgen van de afschaffing van de willekeurige afschrijving voor investeringen op het continentaal plat. Ook wilden zij weten hoe de afschaffing van de willekeurige afschrijving zich verhoudt tot de in de wet onderschreven noodzaak van een stabiel mijnbouw-klimaat.

Met het oog op een vereenvoudiging van het belastingregime en conform de in het Strategisch Akkoord neergelegde afspraken, wordt in het Belastingplan 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 607, nrs. 1–2) voorgesteld met ingang van 1 januari 2003 de fiscale faciliteit betreffende de willekeurige afschrijving voor investeringen op het continentaal plat af te schaffen. Daartoe zal de Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001 – in deze regeling wordt uitvoering gegeven aan artikel 3.34, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inkomstenbelasting 2001 – worden gewijzigd. Omdat in de Mijnbouwwet de grondslag voor het winstaandeel – het betreft hier één van de door mijnbouwondernemingen verschuldigde afdrachten – aan de grondslag voor de vennootschapsbelasting is gekoppeld, vervalt met ingang van 1 januari 2003 ook voor het winstaandeel de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving. De willekeurige afschrijving voor investeringen op het continentaal plat is in 1995 ingevoerd om het teruglopen van de investeringen in de exploratie en exploitatie van voornamelijk de kleine velden op het continentaal plat om te buigen. Nogepe waarschuwt ervoor dat er door het afschaffen van deze regeling door de mijnbouwindustrie minder geïnvesteerd zal worden in de exploratie en exploitatie met dientengevolge teruglopende winning en gasbaten. Het kabinet gaat er vooralsnog van uit dat de gevolgen voor het investeringsniveau beperkt blijven gezien de positieve ontwikkeling van de investeringen op het continentaal plat als gevolg van de stimulerende maatregelen die in 2000 zijn getroffen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 219, nr. 11) en de verwachtingen ten aanzien van de olieprijs. Het belang van voortzetting van het kleine veldenbeleid (expliciet benadrukt in het Strategisch Akkoord) en de concurrentiepositie van Nederland in de internationale context noodzaken tot monitoring van de ontwikkelingen. Bij de uitwerking in het Belastingplan 2003 is dan ook voorgesteld dat de effecten van de afschaffing van de willekeurige afschrijving de komende twee jaar worden gevolgd en geëvalueerd. Indien de investeringen in de olie- en gasector fors zouden teruglopen, kan herinvoering van de willekeurige afschrijving worden overwogen.

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse ondernemingsklimaat is langdurige stabiliteit. Een stabiel belastingklimaat is voor iedere onderneming van belang. Stabiliteit van het afdrachtenregime – een belangrijk aspect van een stabiel mijnbouw-klimaat – is een specifiek belang van de in de olie- en gasector opererende ondernemingen en is op adequate wijze gewaarborgd in het voorstel voor de Mijnbouwwet. Hierbij kan in het bijzonder worden gewezen op de in artikel 55 van het wetsvoorstel geregelde eerbiedigende werking voor bestaande vergunningen ingeval van wijzigingen in het in de Mijnbouwwet neergelegde wettelijk afdrachtenregime. Dat neemt niet weg dat er zich in de fiscale wet- en regelgeving wijzigingen kunnen voordoen. Als, zoals thans het geval is, door minder gunstige economische ontwikkelingen de budgettaire uitgangspunten verslechteren, zullen maatregelen getroffen moeten worden – onder meer in de fiscale sfeer zoals voorgesteld in het Belastingplan 2003 – die ook voor de mijnbouwindustrie gevolgen hebben. Dat is een onzekerheid waarmee andere industrieën ook moeten leven.

De Minister van Economische Zaken,
H. Ph. J. B. Heinsbroek