



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Van der Feltz advocaten N.V.
t.a.v. 5.1.2.e
Postbus 85615
2505 CN DEN HAAG

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door

5.1.2.e

T 070 5.1.2.e
5.1.2.e @minezk.nl

Ons kenmerk
WJZ / 27590334

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum - 15 AUG. 2023 -

Betreft Besluit op bezwaar inzake de weigering van de verlenging van het
tijdvak van de opsporingsvergunning koolwaterstoffen Schagen

Geachte 5.1.2.e,

Bij brief van 7 september 2022 heeft u namens Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 1 augustus 2022, met kenmerk PDGGO-DTDO/V-28173 waarmee de aanvraag is geweigerd om de opsporingsvergunning voor het opsporingsgebied Schagen te verlengen. Met deze brief wordt op uw bezwaarschrift beslist.

1. Verloop van de procedure

Vermilion is houder van de bij besluit van 19 juni 2009 verleende opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen voor het gebied aangeduid als Schagen. Deze vergunning is verleend aan Smart Energy Solutions B.V. (vanaf 2012: Tulip Oil Netherlands B.V., hierna: Tulip) en PA Resources UK Ltd. (vanaf 2016: Petrogas E&P UK Ltd, hierna: Petrogas UK). Deze opsporingsvergunning is een aantal keer gewijzigd, laatstelijk bij besluit van 24 oktober 2018 (hierna: opsporingsvergunning Schagen).

De opsporingsvergunning is op 31 maart 2021 aan Vermilion overgedragen.

Bij brief van 24 mei 2022 heeft Vermilion een aanvraag ingediend om verlenging van het tijdvak van opsporingsvergunning Schagen met vier jaar.

Bij e-mailbericht van 31 mei 2022 is Vermilion verzocht aanvullende gegevens en informatie te verstrekken. De aanvullende gegevens zijn op 13 juni 2022 ontvangen.

Op 4 juli 2022 heeft TNO-AGE een advies over het verzoek van Vermilion uitgebracht.

Bij besluit van 1 augustus 2022 heb ik de aanvraag geweigerd.

Tegen dit besluit is door Vermilion pro forma bezwaar gemaakt. De ontvangst van het bezwaarschrift is schriftelijk bevestigd. Bij brief van 14 oktober 2022 heeft Vermilion haar bezwaarschrift met gronden aangevuld.

Vermilion is op 2 februari 2023 in aanwezigheid van haar gemachtigden gehoord. Het verslag van de hoorzitting is op 14 februari 2023 naar Vermilion gestuurd. Haar reactie daarop heb ik betrokken bij de beoordeling van de bezwaren. Voor de samenstelling van de commissie en wat er is gezegd op de hoorzitting verwijs ik naar het verslag.

2. De ontvankelijkheid van het bezwaar

Vermilion is belanghebbende bij het besluit van 1 augustus 2022 waarmee de aanvraag om verlenging van het tijdvak van opsporingsvergunning Schagen is geweigerd. Bij brief van 7 september 2022, daarmee binnen de bezwaartermijn, heeft Vermilion bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Dit betekent dat het bezwaar ontvankelijk is.

3. Het toetsingskader

Hieronder zijn de relevante artikelen van de Mijnbouwwet opgenomen.

Artikel 11

1. In een vergunning wordt bepaald voor welke in artikel 6 bedoelde activiteiten en voor welke delfstoffen zij geldt. Indien in een winningsvergunning is opgenomen dat zij geldt voor bepaalde delfstoffen, geldt zij tevens voor andere delfstoffen die onvermijdelijk meekomen met de winning van die bepaalde delfstoffen.

2. In een vergunning wordt bepaald voor welk tijdvak zij geldt. Dit geschiedt zodanig dat het tijdvak niet langer is dan noodzakelijk om de activiteiten, waarvoor de vergunning wordt verleend, te verrichten.

[..]

Artikel 12, eerste lid:

In een opsporingsvergunning wordt bepaald binnen welke tijdvakken nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, de in de vergunning aangegeven opsporingsactiviteiten dienen te worden verricht. In de vergunning kan tevens worden bepaald binnen welke tijdvakken nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, de in de vergunning aangegeven verkenningsonderzoeken dienen te worden verricht.

Artikel 18, derde lid:

Een aanvraag om verlenging van het tijdvak waarvoor een vergunning geldt wordt slechts ingewilligd, indien het in de vergunning vastgestelde tijdvak onvoldoende is om de activiteiten, waarvoor de vergunning geldt, te voltooien en deze activiteiten zijn verricht in overeenstemming met de vergunning. In een beschikking, waarbij het tijdvak waarvoor een vergunning geldt wordt verlengd, kan het gebied waarvoor die vergunning geldt worden beperkt tot een deel van

het gebied. Artikel 11, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

WJZ / 27590334

4. Het besluit van 1 augustus 2022

Met het besluit van 1 augustus 2022 is de aanvraag van Vermilion om verlenging van het tijdvak van opsporingsvergunning Schagen met vier jaar geweigerd. In het besluit is geoordeeld dat het tijdvak van dertien jaar voldoende was om het voor het vergunningsgebied geldende werkprogramma dat de grondslag was voor de verlening en verlengingen van de vergunning uit te voeren. Zoals ook is bevestigd door TNO-AGE moet nagenoeg al het werk voor de exploratie van dit gebied nog worden gedaan. De overdracht van de opsporingsvergunning aan Vermilion gedurende de laatste verlenging van het tijdvak van de vergunning is geen grond om de aanvraag in te willigen. Het ligt op de weg van de nieuwe vergunninghouder om zich ervan te vergewissen of de vorige vergunninghouder zodanig uitvoering aan de vergunning heeft gegeven dat de resterende looptijd van de vergunning voldoende is om de werkzaamheden te voltooien.

5. De gronden van bezwaar

Vermilion stelt zich op het standpunt dat de aanvraag om verlenging van het tijdvak van opsporingsvergunning Schagen ten onrechte niet is toegewezen. Ter onderbouwing van dat standpunt heeft u namens Vermilion in het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting samengevat weergegeven het volgende aangevoerd.

Lex silencio positivo

Vermilion betoogt dat het tijdvak van de vergunning op grond van artikel 4:20b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van rechtswege met vier jaar is verlengd omdat niet tijdig op de aanvraag is beslist. Daarbij is volgens Vermilion van belang dat een besluit omtrent de verlenging van het tijdvak van een opsporingsvergunning onder de reikwijdte van de Dienstenwet valt, zodat artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb op het besluit van toepassing is. Het opsporen van koolwaterstoffen moet volgens Vermilion als een dienst in de zin van de Dienstenwet worden aangemerkt. Daarbij wijst Vermilion op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot aanpassing van het vergunningstelsel in de Mijnbouwwet voor opsporen en winnen van aardwarmte (Kamerstukken II 2019/20, 35 531 nr. 3, p. 22-23), waarin het opsporen van aardwarmte ook als een dienst is aangeduid.

reactie

In artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb is bepaald dat indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven. Uit artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb volgt dat het voorgaande van toepassing is indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

In de Mijnbouwwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb, waarin bovengenoemde artikelen zijn opgenomen, niet van toepassing verklaard op het vergunningstelsel met betrekking tot de verlening en de verlenging van opsporingsvergunningen voor koolwaterstoffen.

Voor vergunningstelsels die binnen de reikwijdte van de Dienstenwet vallen is echter in artikel 28 van die wet bepaald dat in afwijking van artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb, paragraaf 4.1.3.3 van die wet wel van toepassing is op een aanvraag om een vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

De Dienstenwet is op grond van artikel 2, eerste lid, van die wet van toepassing op de eisen en vergunningstelsels met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die vallen onder de reikwijdte van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376: de Dienstenrichtlijn). In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat het eerste lid in ieder geval geldt voor de eisen en vergunningstelsels, bedoeld in dat lid, die zijn opgenomen in een regeling van Onze Minister. Met die regeling wordt bedoeld de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet.

Het opsporen van koolwaterstoffen is geen activiteit die onder de reikwijdte van de Dienstenwet valt. Bij het opsporen van koolwaterstoffen is namelijk geen sprake van het verrichten van een dienst, omdat de Mijnbouwwet ervan uitgaat dat een mijnbouwonderneming dit voor eigen rekening en risico doet.¹ De verlening of de verlenging van een opsporingsvergunning is daarom geen beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienst in de zin van de Dienstenwet.

Dit sluit ook aan bij de op grond van artikel 2, tweede lid, van de Dienstenwet vastgestelde Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet waarin de eisen en vergunningstelsel zijn opgenomen waarvoor het eerste lid in ieder geval geldt. Het vergunningstelsel met betrekking tot de opsporing van koolwaterstoffen is niet opgenomen in die regeling.

Voor zover Vermilion wijst op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wijziging van de Mijnbouwwet in verband met aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte, merk ik op dat, anders dan bij het opsporen van koolwaterstoffen, het opsporen van aardwarmte over het algemeen niet door de vergunninghouder zelf wordt gedaan. Met de wijziging van de Mijnbouwwet per 1 juli 2023 is dit verder in de wet verankerd door te bepalen dat voor het uitvoeren van de opsporingswerkzaamheden voor aardwarmte een uitvoerder moet worden aangewezen. Het uitvoeren van opsporingswerkzaamheden door een uitvoerder kwalificeert als een dienst, voor zover de uitvoerder niet de vergunninghouder zelf is. Alleen de regels voor het uitvoeren van de feitelijke werkzaamheden door de uitvoerder vallen daarom onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.²

¹ Ik wijs in dit verband op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Dienstenwet en enige andere wetten ter vastlegging van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ingevolge de Dienstenwet (Kamerstukken II, 2010/2011, 32 614 nr. 3, p. 13) waarin dezelfde redenering is gevolgd voor CO₂-opsporingsvergunningen.

² Ik wijs in dit verband op de nota van toelichting bij de Besluit van 18 april 2023, houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2023, 139). En de toelichting bij de Regeling van de

Uit het voorgaande volgt dat paragraaf 4.1.3.3 van de Awb niet van toepassing is op de aanvraag om verlenging van een opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen, zodat het tijdvak van de opsporingsvergunning niet van rechtswege is verlengd met vier jaar zoals is aangevraagd. In deze grond zie ik daarom geen aanleiding om mijn besluit van 1 augustus 2022 te herzien.

Toepassing van het toetsingskader

Volgens Vermilion beperkt de beoordeling van artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet zich tot de feitelijke vraag of het tijdvak waarvoor de vergunning is verleend onvoldoende gebleken is om de activiteiten waarvoor de vergunning is verleend uit te voeren. Artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet biedt daarbij geen ruimte om een beleidsmatige afweging te maken. Vaststaat dat het werkprogramma dat hoort bij opsporingsvergunning Schagen nog niet volledig is uitgevoerd, zodat ik volgens Vermilion tot verlenging van de vergunning over had moeten gaan.

Vermilion betoogt verder dat de door mij gehanteerde uitleg van artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet in strijd is met de doelstelling 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 1994, L164, hierna: de Koolwaterstoffenrichtlijn). Door het niet verlengen van de vergunning wordt de exploratie van het gebied volgens Vermilion bemoeilijkt in plaats van bevorderd zoals de richtlijn beoogt.

In aanvulling op het voorgaande betoogt Vermilion dat ik in het besluit van 1 augustus 2022 ten onrechte bij de beoordeling van de aanvraag niet ben ingegaan op het advies van TNO-AGE voor zover daarin is vermeld dat het niet verlengen van de vergunning niet in overeenstemming is met het streven om de productie van gas binnen Nederland te vergroten.³ Ook is daarbij volgens Vermilion ten onrechte niet in aanmerking genomen het door TNO-AGE genoemde regeringsbeleid om geen nieuwe opsporingsvergunningen op land te verlenen.⁴

reactie

Artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet bepaalt dat een aanvraag om verlenging van het tijdvak waarvoor een vergunning geldt, slechts wordt ingewilligd, indien het in de vergunning vastgestelde tijdvak onvoldoende is om de activiteiten, waarvoor de vergunning geldt, te voltooien en deze activiteiten zijn verricht in overeenstemming met de vergunning. Daarmee stelt dit artikel als noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen verlengen van een opsporingsvergunning dat het in de vergunning vastgestelde tijdvak onvoldoende is om het werkprogramma, waar

Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 21 april 2023, nr. WJZ/ 26266335, tot wijziging van de Mijnbouwregeling en de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stcrt. 2023, 11690).

³ Brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2018 (Kamerstukken II, 2017-2019, 33 529, nr. 469).

⁴ Brief aan de Tweede Kamer van 20 januari 2023 (Kamerstukken 2022-2023, 32 849, nr. 214).

een boring een verplicht onderdeel van is, uit te voeren (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:869). Anders dan Vermilion ben ik van mening dat op basis van dit criterium niet slechts moet worden beoordeeld of de activiteiten waarvoor de vergunning is verleend feitelijk zijn afgerond, maar vergt dit ook een inhoudelijke beoordeling van alle relevante omstandigheden. Hieronder licht ik mijn standpunt toe.

Met de Mijnbouwwet is uitvoering gegeven aan de Koolwaterstoffenrichtlijn. Deze richtlijn heeft onder meer tot doel om de concurrentie in de sector te vergroten, om op die manier een optimale prospectie, exploratie en productie van delfstoffen in de lidstaten te bevorderen. Uit de overwegingen die ten grondslag zijn gelegd aan de totstandkoming van deze richtlijn volgt verder dat de omvang van de gebieden waarvoor een vergunning is verstrekt en de duur van de vergunningen beperkt moeten zijn zodat vermeden wordt dat aan één subject een alleenrecht wordt verleend voor gebieden die efficiënter kunnen worden geprospecteerd, geëxploreerd en in productie kunnen worden gebracht door verscheidene subjecten. Dit is in de richtlijn uitgewerkt in artikel 4, aanhef en onder b, waarin is bepaald dat de duur van een vergunning niet langer mag zijn dan noodzakelijk om de activiteiten waarvoor de vergunning wordt verleend, te verrichten.

Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Mijnbouwwet wordt in een opsporingsvergunning bepaald binnen welke tijdvakken nadat de vergunning onherroepelijk geworden is de opsporingsactiviteiten dienen te worden verricht. Daarbij geldt op grond van artikel 11, tweede lid, van de Mijnbouwwet, overeenkomstig artikel 4, aanhef en onder b, van de Koolwaterstoffenrichtlijn, dat het tijdvak waarvoor de vergunning geldt, en daarmee het alleenrecht om opsporingsactiviteiten in het gebied uit te mogen voeren, niet langer mag zijn dan noodzakelijk is om de activiteiten waarvoor de vergunning wordt verleend, te verrichten. Om te bepalen voor welk tijdvak de vergunning verleend kan worden, wordt in beginsel aangesloten bij het tijdvak dat de aanvrager zelf op grond van artikel 1.3.1 van de Mijnbouwregeling in zijn aanvraag heeft opgenomen en met het voorgenomen programma van verkenningsonderzoeken en opsporingsactiviteiten heeft onderbouwd. Dit maakt dat er in beginsel vanuit mag worden gegaan dat het tijdvak waarvoor opsporingsvergunning Schagen is verleend, voldoende was om de geplande opsporingsactiviteiten, waaronder het plaatsen van de proefboring, te verrichten.

Daarbij wijs ik erop dat een opsporingsvergunning uitdrukkelijk bedoeld is voor het met uitsluiting van anderen mogen doen van onderzoek naar de aanwezigheid van delfstoffen door middel van het uiteindelijk plaatsen van een proefboring. Dit volgt uit de definitiebepaling van het 'opsporen van delfstoffen' zoals opgenomen in artikel 1, onder e, van de Mijnbouwwet waarin is bepaald dat daaronder wordt verstaan het doen van onderzoek naar de aanwezigheid van delfstoffen in het gebied, dan wel naar nadere gegevens daaromtrent, met gebruikmaking van een boorgat.

Het in artikel 11, tweede lid, van de Mijnbouwwet opgenomen vereiste dat het tijdvak niet langer mag zijn dan noodzakelijk en de daaraan ten grondslag

liggende doelstelling van de Koolwaterstoffenrichtlijn en Mijnbouwwet om de optimale prospectie, exploratie en productie van delfstoffen in de lidstaten te bevorderen, maken mijns inziens dat bij de toepassing van het in artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet opgenomen criterium beoordeeld moet worden waarom het in de vergunning vastgestelde tijdvak onvoldoende is gebleken om de activiteiten, waarvoor de vergunning geldt, te voltooien. Het is daarbij in de eerste plaats aan de vergunninghouder om dit te onderbouwen. Daarbij kunnen verschillende omstandigheden betrokken worden zoals de relevante activiteiten die binnen het tijdvak zijn verricht, hoe ver de uitvoering van het werkprogramma gevorderd is, wanneer een proefboring geplaatst kan gaan worden, de totale lengte van het tijdvak en eventuele omstandigheden die tot vertraging hebben geleid.

Anders dan Vermilion ben ik van mening dat deze uitleg niet in strijd is met de doelstelling van de Koolwaterstoffenrichtlijn om de concurrentie in de sector te vergroten om op die manier tot een optimale benutting van in de lidstaten aanwezige hulpbronnen te komen. Mogelijk hebben andere mijnbouwondernemingen minder kennis van het gebied en hoeft Vermilion daarom minder activiteiten te verrichten voordat de opsporingsfase afgerond kan worden maar dat zegt niet noodzakelijkerwijs dat dat ook het snelst is. Het gaat er met name om in welk tempo de activiteiten worden uitgevoerd. Daarbij komt dat bij een feitelijke toetsing zoals Vermilion voorstaat, de enkele omstandigheid dat de opsporingsactiviteiten nog niet zijn afgerond al maakt dat de vergunning verlengd moet worden. Naar mijn mening strookt dat niet met de hiervoor genoemde doelstelling aangezien daarmee bij een eenmaal verleende vergunning andere mijnbouwondernemingen niet in de gelegenheid kunnen worden gesteld om opsporingsactiviteiten in het gebied te ontplooien zolang het werkprogramma niet is afgerond. Dat is naar mijn mening niet in lijn met de doelstelling om de benutting van delfstoffen te bevorderen.

Voor zover Vermilion wijst op mijn beleid omtrent de gaswinning in kleine velden en het niet meer verlenen van nieuwe opsporingsvergunningen op land, ben ik van mening dat dit beleid geen grond vormt om wel tot verlenging van de opsporingsvergunning over te gaan. Nog afgezien van het feit dat dit beleid ziet op de verlening van nieuwe opsporingsvergunningen en niet op de verlenging van bestaande opsporingsvergunningen, is op grond van artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet verlenging alleen mogelijk als het tijdvak van de reeds verleende vergunning onvoldoende is om de activiteiten te voltooien. Of na het niet verlengen van de opsporingsvergunning voor het gebied al dan niet een nieuwe vergunning wordt aangevraagd of kan worden aangevraagd en daarmee of opnieuw opsporings- en winningsactiviteiten in het gebied zullen of kunnen gaan worden uitgevoerd, is voor de beoordeling op grond van artikel 18, derde lid, niet van belang.

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat ik in het besluit 1 augustus 2022 het in artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet opgenomen criterium om het in de opsporingsvergunning opgenomen tijdvak te verlengen, op juiste wijze heb toegepast. In deze grond zie ik daarom geen aanleiding om mijn besluit te herzien.

Overdracht vergunning

Vermilion bestrijdt mijn standpunt dat de overdracht van de opsporingsvergunning aan haar geen reden is om de aanvraag in te willigen. Vermilion betoogt dat de periode voorafgaand aan 31 maart 2021, de datum van de overdracht, niet aan haar kan worden toegerekend.

Daarbij is volgens Vermilion van belang dat bij de vraag of toestemming kan worden verleend voor de overdracht van de opsporingsvergunning vrijwel hetzelfde toetsingskader geldt als bij de verlening van een opsporingsvergunning. Vermilion wijst er op dat op 8 juli 2020 is ingestemd met de overdracht en bij besluit op bezwaar van 25 februari 2021 is dit besluit in stand gelaten. Vermilion acht het niet begrijpelijk dat 1,5 jaar later het verzoek om verlenging van het tijdvak is afgewezen, terwijl daarvoor een beperkter toetsingskader geldt.

reactie

Een opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen is op grond van artikel 20 van de Mijnbouwwet overdraagbaar. Met de overdracht van de vergunning gaat de eerder verkregen toestemming om met uitsluiting van anderen activiteiten met betrekking tot de opsporing van koolwaterstoffen in het gebied te mogen verrichten en alle daaraan verbonden rechten en plichten, over op de rechtsopvolger.

Voor de overdracht van de vergunning is op grond van artikel 20 van de Mijnbouwwet schriftelijke toestemming van mij nodig. Bij de beoordeling van de vraag of die toestemming kan worden verleend, is net als bij de verlening van een opsporingsvergunning, de persoon van de aanvrager van belang. Bij de beslissing over een toestemming voor de overdracht wordt daarom getoetst of de nieuwe vergunninghouder voldoet aan de in artikel 9 (met uitzondering van het eerste lid, onder d) van de Mijnbouwwet opgenomen criteria die ook gelden voor de verlening van een vergunning.

Het feit dat bij de overdracht van de vergunning aan een nieuwe vergunninghouder getoetst wordt aan dezelfde criteria met betrekking tot de persoon van de aanvrager als bij de verlening van een opsporingsvergunning, maakt naar mijn mening echter niet dat de (niet) door de vorige vergunninghouder uitgevoerde activiteiten niet bij de beoordeling van een aanvraag om verlenging betrokken kunnen worden. Met de overdracht van de vergunning is immers geen nieuwe vergunning aan Vermilion verleend, maar heeft zij de eerder aan Tulip en Petrogas UK verleende vergunning overgenomen. De enkele omstandigheid dat de vergunning is overgedragen geeft daarom mijns inziens geen aanspraak op een verlenging van de vergunning die zonder die overdracht niet had bestaan.

In deze grond zie ik daarom geen aanleiding om mijn besluit te herzien.

Oneigenlijk gebruik

Vermilion bestrijdt dat bij verlenging sprake is van oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om een opsporingsvergunning over te dragen. Voor zover daarmee is

beoogd te stellen dat het gebied langer buiten concurrentie wordt gehouden van andere potentiële operators, betoogt Vermilion dat geen andere partijen bekend zijn die interesse hebben in het gebied waarop opsporingsvergunning Schagen ziet.

reactie

In mijn besluit heb ik overwogen dat de omstandigheid dat een aanspraak op een verlenging zou ontstaan die zonder overdracht niet zou bestaan, niet goed past in de systematiek van de Mijnbouwwet en oneigenlijk gebruik van het overdrachtsinstrument kan uitlokken. Daarmee heb ik niet beoogd te zeggen dat Vermilion in dit geval oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid, maar alleen dat het door Vermilion ingenomen standpunt dat de overdracht een relevante omstandigheid is die bij de beoordeling van de aanvraag om verlenging had moeten worden betrokken, tot gevolg kan hebben dat een opsporingsvergunning alleen wordt overgedragen aan een andere onderneming met het oog op het verkrijgen van een verlenging van het tijdvak van de vergunning.

In de omstandigheid dat, zoals Vermilion betoogt, er geen andere mijnbouwondernemingen bekend zijn die interesse hebben in dit gebied, zie ik – wat daar ook van zij – voorts geen aanleiding om de aanvraag alsnog in te willigen, aangezien dat niet van belang is voor de vraag of is voldaan aan artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet.

Betrekken eerder uitgevoerde activiteiten

Daarnaast betoogt Vermilion dat in het besluit van 1 augustus 2022 ten onrechte is miskend dat de vorige houders van opsporingsvergunning Schagen wel degelijk activiteiten hebben verricht. Vermilion wijst er onder meer op dat een boorlocatie is gevonden en dat deze is zeker gesteld met een langlopende huurovereenkomst.

reactie

Zoals hiervoor uiteen is gezet is het plaatsen van een proefboring de laatste stap van de opsporingsfase. Vaststaat dat geen proefboring is verricht. Vermilion is in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke activiteiten al wel zijn verricht binnen het tijdvak waarvoor de vergunning is verleend. Uit het door Vermilion overgelegde overzicht blijkt dat nagenoeg het hele werkprogramma nog moet worden uitgevoerd. Dit wordt ook bevestigd door TNO-AGE is het advies van 4 juli 2022.

Uit de door Vermilion overgelegde gegevens blijkt niet van omstandigheden op grond waarvan het voor de vergunninghouders niet mogelijk was om de in het werkprogramma opgenomen activiteiten binnen het daarvoor verleende en later verlengde tijdvak af te ronden. Voor zover Vermilion wijst op de overdracht van de opsporingsvergunning en de juridische procedures gedurende de laatste periode, wijs ik op mijn reactie onder het kopje 'Overdracht vergunning' en het kopje 'Betrekken juridische procedures'.

Voor zover Vermilion er verder op wijst dat door de vorige vergunninghouders al een locatie zeker is gesteld, wijst TNO-AGE er in het advies op dat Vermilion in de

aanvraag geen specifieke prospects noemt en ook niet expliciet benoemd waar de locatie zich bevindt. Tijdens de hoorzitting heeft Vermilion dit evenmin verduidelijkt. Op de hoorzitting heeft Vermilion over de stand van zaken wel toegelicht dat zij in het bezit is van alle door de vorige houders van opsporingsvergunning Schagen verkregen bevindingen en onderzoeksresultaten. Vermilion zal op basis van de aanwezige data een eigen afweging maken over het aan te boren prospect. Hieruit leid ik af dat de vorige vergunninghouders weliswaar een boorlocatie door middel van een huurovereenkomst zeker hebben gesteld, maar dat nog niet vaststaat dat Vermilion de voorkeur zal geven aan een prospect dat vanuit die locatie te bereiken is. Hierin zie ik dan ook geen grond om aan te nemen dat de uitgevoerde activiteiten zodanig vergevorderd zijn dat aannemelijk is dat afronding van de opsporingsfase binnen afzienbare tijd te verwachten is. Ook anderszins heeft Vermilion geen zekerheid gegeven dat een proefboring gaat plaatsvinden.

WJZ / 27590334

Het voorgaande maakt dat ik in deze grond geen aanleiding zie om mijn besluit te herzien.

Betrekken juridische procedures

Vermilion is van mening dat bij de beoordeling van de aanvraag ten onrechte geen gewicht is toegekend aan de juridische procedures in de periode van 24 oktober 2018 tot 25 februari 2021 eerst over de verlenging van het tijdvak van opsporingsvergunning Schagen en daarna over de toestemming voor de overdracht van opsporingsvergunning Schagen.

Het standpunt in het bestreden besluit leidt er volgens Vermilion in de praktijk toe dat vergunninghouders gedwongen worden daadwerkelijk activiteiten te verrichten, om hun rechten onder de opsporingsvergunning zeker te stellen, voordat zij een zorgvuldig omgevingsproces met lokale stakeholders hebben kunnen afronden.

reactie

Dat tijdens de looptijd van de laatste verlenging van het tijdvak van de vergunning gedurende een bepaalde periode onzekerheid bestond over de verlenging van het tijdvak en de toestemming voor de overdracht biedt naar mijn mening geen grond om de opsporingsvergunning Schagen te verlengen. Daarbij acht ik het van belang dat de opsporingsvergunning voor het eerst is verleend bij besluit van 19 juni 2009. Dat betekent dat deze vergunning inmiddels een looptijd heeft van ruim dertien jaar. Zoals ik hiervoor al heb uiteengezet blijkt uit de door haar overlegde gegevens en het TNO-AGE advies dat ondanks deze looptijd in feite nagenoeg al het werk voor de exploratie van dit gebied nog moet worden gedaan.

Daarbij komt dat in de periode na het onherroepelijk worden van het besluit van 25 februari 2021 waarmee toestemming is verleend voor de overdracht van de vergunning en daarna de overdracht van de vergunning aan haar op 31 maart 2021, Vermilion evenmin voortgang heeft gemaakt met de opsporing van gas in het gebied. TNO-AGE wijst er in haar advies ook op dat in de periode dat Vermilion houder was van opsporingsvergunning Schagen (vanaf 31 maart

2021) de uitgevoerde werkzaamheden summier waren. De tijdelijke onzekerheid over de verlenging en de toestemming voor de overdracht, vormen gelet op de gehele looptijd van de vergunning daarom naar mijn mening geen gegronde reden om de vergunning te verlengen. Ook omdat er voor Vermilion in die periode geen juridische belemmering bestond om activiteiten uit te voeren. Het niet uitvoeren van activiteiten in die periode moet daarom naar mijn mening ook voor haar rekening blijven.

WJZ / 27590334

Het voorgaande maakt dat ik in deze grond geen aanleiding zie om mijn eerdere besluit te herzien.

Advies TNO-AGE

Vermilion betoogt dat ik ten onrechte ben afgeweken van het advies van TNO-AGE. Ten onrechte is niet ingegaan op het oordeel van TNO-AGE dat de exploratieactiviteiten aansluiten bij het streven om de productie van gas binnen Nederland te vergroten en dat het niet verlengen van het tijdvak door het politieke moratorium om geen nieuwe opsporingsvergunningen te verlenen op land alleen leidt tot een afname van de exploratie en winningsmogelijkheden.

Ook bestrijdt Vermilion de overweging van TNO-AGE dat in feite nagenoeg al het werk voor de exploratie van dit gebied nog moet gebeuren. De vorige vergunninghouders hebben veel activiteiten verricht met betrekking tot het gebied volgens Vermilion.

reactie

Op 4 juli 2022 heeft TNO-AGE advies uitgebracht over de aanvraag van Vermilion om verlenging van opsporingsvergunning Schagen. In het advies heeft TNO-AGE de onderbouwing van de aanvraag getoetst aan de bij haar in beheer zijnde data en huidige inzichten. TNO-AGE overweegt over de stand van zaken dat in feite nagenoeg al het werk voor de exploratie van het gebied nog moet worden gedaan. Bovendien heeft Vermilion geen blijkt gegeven van een proactieve houding. Gezien de onduidelijkheid over de overdracht en de korte vergunningsduur na de daadwerkelijke overdracht acht TNO-AGE een verlenging van de opsporingsvergunning passend. De exploratieactiviteiten sluiten aan bij het streven de productie van gas binnen Nederland en het Nederlandse deel van het continentaal plat te vergroten.

Ik ben van mening dat ik goede redenen heb gehad om af te wijken van het advies van TNO-AGE om in te stemmen met de verlenging van het tijdvak van de opsporingsvergunning. Het advies van TNO-AGE om in te stemmen met de aanvraag is gebaseerd op de omstandigheid dat de vergunning is overgedragen aan Vermilion. Zoals ik ook heb overwogen in mijn besluit, is de vraag of en hoe de overdracht van de vergunning betrokken moet worden bij de beoordeling van de aanvraag om verlenging van het tijdvak, een juridische vraag die buiten de reikwijdte van de deskundigheid van TNO-AGE valt en door mij beantwoord moet worden. Ik heb het advies daarom op dit punt op goede gronden niet overgenomen.

Wat betreft de overweging van TNO-AGE dat het niet verlengen van de vergunning niet aansluit bij het streven om de productie van gas binnen Nederland te vergroten, ziet dit naar mijn mening op de wijze waarop artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet moet worden uitgelegd. Dit betreft eveneens een juridische vraag die aan mij is voorbehouden, zodat ik naar mijn mening het advies op dit punt eveneens op goede gronden niet heb gevolgd.

Voor mijn inhoudelijke beoordeling van dit punt verwijs ik verder naar mijn reactie onder het kopje 'Toepassing van het toetsingskader'. Daar heb ik uitvoerig onderbouwd dat en waarom ik artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet naar mijn mening juist heb toegepast.

Voor zover Vermilion de overweging van TNO-AGE bestrijdt dat in feite nagenoeg al het werk voor de exploratie van dit gebied nog moet gebeuren, wijs ik op mijn reactie onder het kopje 'Betrekken eerder uitgevoerde activiteiten'.

Beslissing

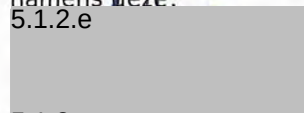
Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit.

Vergoeding kosten bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Daarover beslis ik als volgt. Op grond van dit artikel worden de kosten, die in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs zijn gemaakt, vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Gelet op bovenvermelde beslissing is daarvan geen sprake, reden waarom ik niet tot de gevraagde kostenvergoeding overga.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
namens deze:
5.1.2.e



5.1.2.e

MT/lid/hoofd juridisch advies, bezwaar en beroep
directie Wetgeving en Juridische Zaken

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Noord-Nederland, postbus 781, 9700 AT Groningen. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop het besluit aan u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.