



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

AKD
5.1.2.e
Postbus 59280
1040 KG AMSTERDAM

**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

- 18 JULI 2023 -

Datum
Betreft beslissing op bezwaar

Geachte 5.1.2.e

Ons kenmerk
WJZ / 26154405

Uw kenmerk
335115

Bijlage(n)

Met deze brief beslis ik op het bezwaarschrift van 3 augustus 2022, aangevuld bij brieven van 9 september 2022 en 10 november 2022, tegen het besluit van 29 juni 2022 met kenmerk DGKE-WO / V-23192 (hierna ook: bestreden besluit) tot weigering van de verlenging van het tijdvak van de opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen voor (een deel van) de op de kaart, die als bijlage 3 bij de Mijnbouwregeling is gevoegd, aangegeven blokken M10 en M11.

1. Verloop van de procedure

De besloten vennootschap Kistos NL1 B.V., gevestigd te Den Haag (hierna ook: Kistos), was houder van de opsporingsvergunning koolwaterstoffen van 27 juli 2007 met kenmerk WJZ/7091664 voor dat deel van blok M10 aangeduid als blokdeel M10a en blok M11 (hierna: de opsporingsvergunning). De vergunning is laatstelijk gewijzigd bij besluit van 20 juli 2017 met kenmerk DGETM-EO / 17109701.

Bij brief van 14 maart 2022, aangevuld op 13 en 26 april 2022, heeft Kistos verzocht het tijdvak waarvoor de opsporingsvergunning geldt met vijf jaar te verlengen tot en met 30 juni 2027. Bij de aanvulling van 26 april 2022 heeft Kistos verzocht om verkleining van het gebied waarvoor de opsporingsvergunning gold.

Bij besluit van 29 juni 2022, met kenmerk DGKE-WO / V-23192, is het verzoek om verlenging afgewezen.

U heeft op 3 augustus 2022 namens Kistos pro forma bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit en nadien de gronden ingediend. Op 23 november 2022 is een hoorzitting gehouden. Het verslag daarvan is aan u gezonden. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag dat hier als herhaald en ingelast wordt beschouwd.

De termijn waarbinnen ik op uw bezwaarschrift dien te beslissen vangt op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan op 10 augustus 2022 en eindigt zes weken na deze datum (21 september 2022).

Op grond van artikel 7:10, tweede lid, Awb is de termijn voor de afhandeling van uw bezwaarschrift opgeschort van 10 augustus 2022 tot 9 september 2022. Op grond daarvan diende ik uiterlijk 21 oktober 2022 op uw bezwaar te beslissen. Op de hoorzitting is met u afgesproken dat u uiterlijk 15 januari 2023 een beslissing op bezwaar ontvangt. Bij e-mailbericht van 13 januari 2023 heb ik u ervan op de hoogte gesteld dat het door diverse omstandigheden niet mogelijk is gebleken om vóór 15 januari 2023 een beslissing op bezwaar te nemen, en heb ik instemming gevraagd met verlenging van de termijn met 4 weken. Bij e-mailbericht van 20 januari 2023 heeft u hiermee ingestemd. Bij e-mailberichten van 2 februari 2023 en 10 maart 2023, en bij brief van 12 mei 2023, heeft u nadere gronden van bezwaar ingediend.

2. Achtergrond

De opsporingsvergunning M10a/M11 is in 2007 verleend aan Ascent Resources Plc en vrijwel direct daarna overgedragen aan Ascent Resources Netherlands B.V. die deze vergunning – samen met de bij beschikking van 29 juli 2013 verleende opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen voor het gebied genaamd Terschelling-Noord – op 15 augustus 2013 heeft overgedragen aan Tulip Oil Netherlands B.V., sinds 17 juni 2021 genaamd Kistos NL1 B.V. De vergunning is laatstelijk gewijzigd bij besluit van 20 juli 2017, waarbij het tijdvak met vijf jaar werd verlengd tot 30 juni 2022.

In de periode 2013 – 2020 zijn verschillende diepe-ondergrond en bovengrondse ontwikkelingsstudies en onderzoeken uitgevoerd om de technische, economische en maatschappelijke haalbaarheid van de gezamenlijke ontwikkeling van de in de opsporingsvergunningen M10a en M11 en Terschelling-Noord gelegen aardgasvoorkomens vast te kunnen stellen. Sinds februari 2015 is er op Terschelling maatschappelijk verzet ontstaan over de toenmalige plannen om te boren vanaf het eiland Terschelling naar het gedeeltelijk onder het eiland gelegen gasveld Terschelling-Noord. Naar aanleiding hiervan heeft Kistos in maart 2022 haar aanvraag om een winningsvergunning voor Terschelling-Noord ingetrokken, en besloten om het voornemen om de aardgasvoorkomens M10-FA en M11-FA vanaf het eiland aan te boren en te ontwikkelen, niet uit te voeren.

Kistos is van mening dat een ontwikkeling van de aardgasvoorkomens in het gebied waarvoor de opsporingsvergunning geldt mogelijk en haalbaar is en is voornemens hiertoe een zogenaamde bevestigingsboring naar het aardgasvoorkomen M11-FA te zetten. Met het oog op het verkrijgen van de voor het zetten van deze boring benodigde vergunningen en toestemmingen heeft Kistos verzocht om het tijdvak waarvoor de opsporingsvergunning geldt te verlengen met vijf jaar.

Bij het bestreden besluit is het verzoek om verlenging afgewezen.

3. Bezwaargronden en hoorzitting

Samengevat weergegeven voert u aan dat (i) ten tijde van het bestreden besluit van 29 juni 2022 op grond van artikel 28 van de Dienstenwet in verbinding met

paragraaf 4.1.3.3 Awb de verzochte verlenging en wijziging reeds waren toegewezen, (ii) is voldaan aan de voorwaarden van artikel 18, derde lid, Mbw, (iii) de weigering van de verlenging niet in lijn is met het ter zake geldende beleid, (iv) de weigering in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel en getuigt van een oneigenlijk gebruik van marktconsultatie en (v) de weigering in strijd is met het proportionaliteits-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel en op onderdelen willekeurig is.

In het licht van deze bezwaargronden heeft u op de hoorzitting onder meer toegelicht dat de onderzoeken door RoyalHaskoningDHV ter voorbereiding van de bevestigingsboring naar M11-FA zijn afgerond en dat de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van deze boring klaar ligt om te worden ingediend. Ook heeft Kistos een communicatie- en participatietraject in het gebied voorbereid, dat direct na een besluit tot verlenging van de opsporingsvergunning kan starten.

4. Overwegingen

Verlenging van rechtswege

U voert aan dat in het kader van de wijziging van de Mijnbouwwet voor geothermie/aardwarmte is komen vast te staan dat een vergunning die wordt verleend voor de activiteiten voorafgaand aan de winning valt onder het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet. Dit volgt volgens u uit het advies van de Raad van State over het ontwerp-Mijnbouwbesluit van 16 november 2022 (W18.22.00076/IV, Stcrt. 2023, 13264) en uit de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Kamerstukken II 2019/20, 35531, nr. 3, paragraaf 3.2). Nu het bestreden besluit is genomen na afloop van de beslistermijn, zijn de gevraagde verlenging en wijziging op grond van artikel 28 van de Dienstenwet in verbinding met paragraaf 4.1.3.3 Awb van rechtswege verleend.

Hieromtrent overweeg ik als volgt. In artikel 4:20b, eerste lid, 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, Awb volgt dat het voorgaande van toepassing is indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

In de Mijnbouwwet is paragraaf 4.1.3.3 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, 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 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) vallen. 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. 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 u wijst op de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte, en op het advies van de Raad van State met nummer W18.22.00076/IV, 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.

Uit het voorgaande volgt dat paragraaf 4.1.3.3 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. In deze grond zie ik daarom geen aanleiding om mijn besluit van 29 juni 2022 te herzien.

Artikel 18, derde lid, Mbw

Artikel 18, derde lid, Mbw bepaalt voor zover relevant 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.

Artikel 18, derde lid, Mbw stelt als noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen verlengen van een opsporingsvergunning dat het in de vergunning vastgestelde tijdvak onvoldoende is om het werkprogramma, waar 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).

In de bezwaarschriftprocedure is naar voren gekomen dat Kistos het werkprogramma niet volledig heeft kunnen uitvoeren vanwege – kort gezegd – de maatschappelijke onrust op Terschelling omtrent de voorgenomen gaswinning. Het ontwikkelingsplan is in verband daarmee meermaals aangepast van winning vanaf Terschelling naar, vanaf 2017, winning vanaf zee tot uiteindelijk de beslissing in 2020, geformaliseerd in 2022, om de ontwikkeling van het voorkomen onder Terschelling geheel te staken en uitsluitend de verder weg op de Noordzee gelegen velden M10-FA en M11-FA te ontwikkelen. Daarnaast zijn alle onderzoeken ten behoeve van het aanvragen van de omgevingsvergunning voor boren afgerond, waardoor Kistos de aanvraag op zeer korte termijn kan indienen. Ook is het omgevingstraject voorbereid. Na overleg met EZK is besloten het traject van omgevingsparticipatie pas te starten en de aanvraag om de omgevingsvergunning pas in te dienen als positief is beslist op het verzoek om het tijdvak van de opsporingsvergunning te verlengen.

Onder deze omstandigheden is voldaan aan de in artikel 18, derde lid, Mbw genoemde voorwaarde om de opsporingsvergunning te verlengen.

Een verlenging met vijf jaar acht ik reëel nu de vergunningaanvraag voor de boring nog moet worden ingediend en alvorens dat te kunnen doen een omgevingstraject moet worden doorlopen.

Daarbij wijs ik er wel op dat een vertraging van de aanvang van de bevestigingsboring van meer dan een jaar, ten opzichte van de in artikel 5, eerste lid, bedoelde beoogde aanvangsdatum, die geheel of gedeeltelijk het gevolg is van inactiviteit van de vergunninghouder, aanleiding kan zijn tot intrekking van de vergunning of het niet nogmaals verlengen van het tijdvak waarvoor de vergunning geldt.

Gelet op deze overwegingen om tot verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning over te gaan, kom ik niet meer toe aan het behandelen van de overige gronden van het bezwaar.

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, 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.

Daarvan is sprake omdat ik feiten en omstandigheden die bekend waren ten tijde van het bestreden besluit thans anders waardeer. De kosten stel ik met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht vast op een bedrag van € 1.194 (1 punt voor het bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, tegen een bedrag van € 597 per punt en een wegingsfactor 1). Dit bedrag wordt binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan u betaald.

5. Besluit

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen en op artikel 18, derde lid, Mbw: verklaar ik het bezwaar gegrond, herroep ik het besluit van 29 juni 2022 met kenmerk DGKE-WO / V-23192 en besluit ik de gevraagde verlenging te verlenen en aan het besluit van de minister van EZK van 27 juli 2007, kenmerk WJZ/7091664, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van deze minister van 19 juli 2017 met kenmerk DGETM-EO / 17109701 voorschriften te verbinden die luiden als volgt:

Artikel I

De hierna genoemde artikelen van het besluit van de minister van EZK van 27 juli 2007, kenmerk WJZ/7091664, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van deze minister van 19 juli 2017 met kenmerk DGETM-EO / 17109701, komen als volgt te luiden:

Artikel 2

De vergunning geldt voor die delen van blok M10 aangeduid als blokdeel M10a en blokdeel M10b en blok M11, welke blokken zijn aangegeven op de kaart die als bijlage 3 bij de Mijnbouwregeling is gevoegd.

Blokdeel M10a wordt begrensd door de grootcirkels tussen de puntenparen A-B, B-C, C-D, D-E en A-E. De oppervlakte van blokdeel M10a bedraagt 45,3 km². Blokdeel M10b wordt begrensd door de grootcirkels tussen de puntenparen F-G, G-H en F-H. De oppervlakte van blokdeel M10b bedraagt 3,2 km².

Bovengenoemde punten zijn als volgt gedefinieerd:

punt	o	'	" O.L.	o	'	" N.B.
A	5	7	6,126	53	29	57,323
B	5	14	27,437	53	29	57,328
C	5	14	27,443	53	26	57,323
D	5	11	49,139	53	26	57,321
E	5	7	6,132	53	26	57,318
F	5	7	6,126	53	29	57,323
G	5	14	27,437	53	29	57,328
H	5	14	27,443	53	26	57,323

De ligging van deze punten is uitgedrukt in geografische coördinaten berekend volgens het ETRS89 systeem zoals gedefinieerd in artikel 1.1.1, onder g, van de Mijnbouwregeling.

De totale oppervlakte van het gebied, waarvoor de vergunning geldt, bedraagt 76,3 km².

Artikel 4

De vergunning geldt, vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, tot vijf jaar na het onherroepelijk worden van het onderhavige verlengingsbesluit.

Artikel 5

1. De vergunninghouder informeert de staatssecretaris van EZK uiterlijk zes maanden na het onherroepelijk worden van onderhavig verlengingsbesluit schriftelijk wat de beoogde bovenzee locatie en beoogde aanvangsdatum van de bevestigingsboring zijn. Deze beoogde aanvangsdatum ligt uiterlijk twee jaar na het onherroepelijk worden van onderhavig verlengingsbesluit.
2. De vergunninghouder meldt iedere vertraging van de beoogde aanvangsdatum van de bevestigingsboring van meer dan zes maanden aan de staatssecretaris van EZK en geeft hierbij gemotiveerd aan wat de reden van deze vertraging en de nieuwe beoogde aanvangsdatum is.

Artikel II

1. Dit besluit treedt in werking door toezending aan de aanvrager en werkt terug tot 30 juni 2022.
2. Van dit besluit wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

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

Beroepsclausule

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen.