

Vergaderjaar 2014–2015

34 092

Wijziging van de Mijnbouwwet (regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

In het belang van een doelmatige exploratie en exploitatie van de Nederlandse olie- en gasvoorraden dienen uit hoofde van de Mijnbouwwet verleende winningsvergunningen actief te worden benut. Daartoe kan de Minister van Economische Zaken sinds 1 januari 2010 gebieden waarvoor een vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen geldt, verkleinen met de delen die door de vergunninghouder niet zijn of zullen worden gebruikt voor opsporings- of winningsactiviteiten (Stb. 2009, 508). Alvorens tot gebiedsverkleining over te gaan, krijgt de vergunninghouder de gelegenheid alsnog die activiteiten te gaan verrichten, dan wel zijn vergunning geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een ander (Kamerstukken II 2007/08, 31 479, nr. 3, blz. 6). Voor overdracht van een deel van de vergunning moet op grond van artikel 20, tweede lid, van de Mijnbouwwet de vergunning worden gesplitst in een vergunning voor het deel van het vergunningsgebied dat bij de vergunninghouder achterblijft en een vergunning voor het over te dragen deel. Daarbij vervalt de oorspronkelijke vergunning. Op grond van artikel 135, tweede lid, van het Mijnbouwbesluit is het rechtsgevolg van een dergelijke splitsing dat de vergunningen die na splitsing ontstaan qua beperkingen en voorschriften inhoudelijk identiek zijn aan de oorspronkelijke vergunning. Door splitsing doen zich ten aanzien van het toepasselijk recht geen wijzigingen voor, ook niet ten aanzien van de op basis van de Mijnbouwwet aan de staat verschuldigde afdrachten.

Recentelijk is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de rechtsgevolgen van splitsing van de vijf vergunningen (Schoonebeek, Tubbergen, Rijswijk, Rossum-De Lutte en Groningen) die vóór 1 januari 1965 zijn verleend. De bijzonderheid van deze vergunningen is erin gelegen dat ze in onderlinge samenhang en met de houder ervan zijn verankerd in de structuur van het gasgebouw. De structuur van het gasgebouw, die mede gebaseerd is op de verlening van de vergunning Groningen in 1963, en de daarmee samenhangende financiële regelingen zijn uiteengezet in de brief

van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 november 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 28 109, nr. 1). Bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 is de exclusieve en bijzondere positie van deze «oude vergunningen» gehandhaafd. Krachtens overgangsrechtelijke bepalingen (artikelen 146, eerste lid, en 147, tweede lid, van de Mijnbouwwet) zijn ook de daaraan verbonden specifieke afdrachtverplichtingen, die zijn vastgelegd in overeenkomsten tussen de staat en de vergunninghouder, behouden. Daardoor is het generieke afdrachtenregime van de Mijnbouwwet voor deze vergunningen niet van toepassing (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 30). Binnen het huidige wettelijk kader staat echter niet met afdoende zekerheid vast of door splitsing van een dergelijke vergunning het overgangsrecht al dan niet van toepassing is op de vergunningen die door de splitsing ontstaan. Deze onduidelijkheid biedt voor beide partijen teveel risico's om in de praktijk tot splitsing over te gaan. Ook voorziet het overgangsrecht nu niet in een specifiek regime dat er rekening mee houdt dat het volledige overgangsrecht niet van toepassing hoeft te zijn op een vergunning voor een afgesplitst gebiedsdeel die aan een ander wordt overgedragen. De huidige situatie is onbevredigend. Enerzijds is niet uitgesloten dat door de splitsing de toepasselijkheid van het overgangsrecht komt te vervallen en dat dientengevolge op de door splitsing ontstane vergunningen het generieke afdrachtenregime van de Mijnbouwwet van toepassing wordt, zoals dat sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet geldt voor alle andere vergunningen voor de winning van koolwaterstoffen. Anderzijds bestaat het risico dat als het overgangsrecht wel van toepassing zou blijven door de overdracht van een van die door splitsing ontstane vergunningen de bijzondere positie van de «oude vergunningen» en de houder ervan in het gasgebouw zou worden uitgebreid tot een nieuwe vergunninghouder. Deze onduidelijkheid staat in de weg aan (verzoeken tot) splitsing en overdracht van de door de vergunninghouder niet benutte delen van deze «oude vergunningen» aan geïnteresseerde derden, terwijl overdracht van delen van die vergunningen wel zou kunnen bijdragen aan het realiseren van een doelmatige exploratie en exploitatie van de Nederlandse olie- en gasvoorraden.

2. Nut en noodzaak

Dit wetsvoorstel neemt de bestaande onduidelijkheid weg omtrent de gevolgen van splitsing van vergunningen die zijn verleend vóór 1965 en voorziet in de behoefte om delen van die vergunningen te kunnen overdragen. Artikel 19 van de Mijnbouwwet bevat de grondslag voor het stellen van nadere regels over het splitsen van vergunningen in geval van overdracht van een deel van die vergunning. Weliswaar vermeldt de toelichting bij dat artikel, dat overwogen zal worden in welke gevallen splitsing mogelijk moet zijn en dat bij de uitwerking in het Mijnbouwbesluit onder meer rekening moet worden gehouden met het financiële regime (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 59), maar bij de totstandkoming van het Mijnbouwbesluit is geen specifieke aandacht besteed aan de rechtsgevolgen van splitsing van de «oude vergunningen» en overdracht van delen daarvan. Om ook voor deze «oude vergunningen» overdracht van delen daarvan mogelijk te maken, wordt bovenomschreven onzekerheid weggenomen door afsplitsing in de plaats te stellen van splitsing. Het wetsvoorstel waarborgt dat bij afsplitsing op het deel van de vergunning dat achterblijft bij de bestaande vergunninghouder het overgangsrecht dat is neergelegd in hoofdstuk 11 van de Mijnbouwwet onverkort van toepassing blijft en dat de toepasselijke publiek- en privaatrechtelijke rechtskaders niet worden aangetast. Evenals bij verkleining van het vergunningsgebied, al dan niet op verzoek van de vergunninghouder, blijft de oorspronkelijke vergunning ongewijzigd

gelden – zij het voor een kleiner gebied – en blijft het daarop toepasselijke recht onaangetast en ongewijzigd in stand. Voor de vergunning die op het afgesplitste en over te dragen gebiedsdeel betrekking heeft, vervalt, behoudens enkele in dit wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen, de toepasselijkheid van het overgangsrecht en gaat het wettelijk (afdrachten-)kader van de Mijnbouwwet gelden, zoals dat ook geldt voor andere vergunningen die zijn verleend onder het regime van die wet. Deze vergunning wordt niet langer aangemerkt als een vergunning die vóór 1965 is verleend. Tevens wordt gewaarborgd dat de uitzonderingspositie voor de vijf «oude vergunningen» beperkt blijft tot die vijf vergunningen en de houder daarvan.

3. Gevolgen

Evenals bij splitsing doet zich bij afsplitsing geen situatie voor waarbij een nieuwe vergunning door middel van een open en gereguleerde aanvraagprocedure wordt verleend, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is als door gebiedsverkleining een open gebied ontstaat. Er is in het laatste geval sprake van een open winnings- of opsporingsgebied met een ook materieel nieuw door de Minister te verlenen vergunning, terwijl bij afsplitsing – evenals bij splitsing – sprake is van een bestaande winningsvergunning waarvan een deel op initiatief en aanvraag van de bestaande vergunninghouder wordt afgesplitst en overgedragen. Het is bij afsplitsing noodzakelijk de samenhang tussen het deel van de vergunning dat achterblijft bij de bestaande vergunninghouder, en waarvoor rechte niets wijzigt, en de vergunning die op het afgesplitste en over te dragen gebiedsdeel betrekking heeft, in voldoende mate zeker te stellen. Die samenhang voorkomt dat voor het geografisch gebied waarop de afsplitsing betrekking heeft een situatie met een nieuwe vergunning ontstaat waarvoor de toepasselijkheid van het volgen van een reguliere aanvraagprocedure eerder aangewezen zou kunnen zijn. Omdat het technisch karakter van afsplitsing voldoende gewaarborgd dient te zijn, is op grond van het wetsvoorstel het reguliere wettelijk kader uit de Mijnbouwwet niet in alle opzichten integraal en volledig op die afgesplitste vergunningen van toepassing, maar wordt in enkele afwijkingen daarop voorzien.

De eerste afwijking is dat overeenkomstig het overgangsrecht dat van toepassing is op de vergunningen die voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet in 2003 zijn verleend, ook de houder van de vergunning voor een afgesplitst gebied – evenals de houder van de vergunning waarvan dat gebied is afgesplitst – over de eigendom van de mijn beschikt voor de duur van het tijdvak waarvoor de vergunning geldt (artikel 143, dertiende lid). De meeste houders van winningsvergunningen op het Nederlands territorium beschikken over de eigendom van de mijn. Dit is enkel anders voor de houders van die winningsvergunningen die na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet in 2003 zijn verleend. In die laatste gevallen berust de eigendom van de delfstoffen bij de staat en gaat die pas na winning over op de vergunninghouder. Een vergunninghouder die over een afgesplitste vergunning beschikt, zal evenals bij splitsing of bij de overgang van een gehele vergunning, een prijs voor de overgang van die vergunning eisen die overeenkomt met de economische waarde daarvan. De waarde van de eigendom van de mijn is in de door de nieuwe vergunninghouder te betalen prijs verdisconteerd. De houder van de afgesplitste vergunning zal daarmee ook voor de eigendom van de mijn moeten betalen.

De tweede afwijking houdt in dat paragraaf 5.2.3 betreffende een verplichting tot staatsdeelneming niet van toepassing is. Het hangt van een specifieke winningsvergunning van voor 1965 af of staatsdeelneming

in die vergunning aan de orde is. Indien dat voor een specifieke vergunning het geval is, volgt uit het wetsvoorstel dat die verplichting tot staatsdeelneming ook geldt voor de vergunning voor het afgesplitste gebiedsdeel (artikel 143, negende lid). Door vervolgens paragraaf 5.2.3 niet van toepassing te verklaren wordt aan de ene kant voorkomen dat voor de afgesplitste vergunning alsnog een verplichting betreffende staatsdeelneming gaat gelden waar die niet aanwezig is voor de houder van de oorspronkelijke winningsvergunning. En aan de andere kant wordt voorkomen dat in gevallen waarin wel een verplichting tot staatsdeelneming geldt de inhoud van die verplichting door de toepasselijkheid van paragraaf 5.2.3 voor de afgesplitste vergunning een andere zou zijn dan die volgt uit de voorwaarden die zijn verbonden aan de oorspronkelijke vergunning. Hetzelfde geldt voor alle andere vergunningen die zijn verleend tot de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet.

De genoemde afwijkingen van het reguliere wettelijk kader leiden tot slot niet tot een vorm van begunstiging van de houder van een vergunning die op het afgesplitste gebiedsdeel betrekking heeft (en daarmee wellicht tot een vorm van staatssteun die bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld). Zoals hiervoor is toegelicht, leiden de afwijkingen niet tot een onderscheid ten opzichte van andere vergunninghouders die selectieve bevoordeling tot gevolg heeft.

4. Regeldruk en overige bedrijfseffecten

Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

De voorgestelde wetswijziging, waarvan de reikwijdte beperkt is tot de vijf vóór 1965 verleende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen, heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven of van burgers en evenmin voor de nalevingskosten. De procedure die gaat gelden voor afsplitsing wijkt niet af van de procedure die geldt voor splitsing van vergunningen.

Overige bedrijfseffecten

Door zekerheid te bieden over de gevolgen van een afsplitsing die gepaard gaat met een overdracht van een deel van een vóór 1965 verleende winningsvergunning wordt bereikt dat ook delen van deze «oude» vergunningen beschikbaar kunnen komen voor derden om daar mijnbouwactiviteiten te verrichten en bij te dragen aan de doelstelling van het mijnbouwbeleid: maximale opsporing en winning van de aanwezige olie- en gasreserves.

5. Internetconsultatie

In de periode van 24 juni 2013 tot en met 2 augustus 2013 zijn derden via de website www.internetconsultatie.nl geïnformeerd over en in de gelegenheid gesteld commentaar in te dienen op de concepten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Alleen van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland («Vewin») is een reactie ontvangen: «Deze wetswijziging is niet opportuun op dit moment, omdat niet duidelijk is of dit invloed heeft op schaliegasvergunningverlening. Aangezien de discussie over schaliegas loopt en er een moratorium is afgekondigd adviseren wij het voorstel in te trekken.». De lopende discussie over schaliegas is op zichzelf geen reden om het advies van de Vewin op te volgen en het wetsvoorstel in te trekken. Afsplitsing heeft immers geen gevolgen voor de activiteit waarvoor de vergunning geldt. Evenals de oorspronkelijke vergunning geldt de daarvan afgesplitste vergunning voor de winning van koolwaterstoffen.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Het voorgestelde achtste lid van artikel 143 van de Mijnbouwwet vervangt voor het doen overgaan van een deel van een vóór 1 januari 1965 verleende vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen de in artikel 20, tweede lid, van de Mijnbouwwet geregelde splitsing van een vergunning door afsplitsing van een deel daarvan. Daardoor wordt de zich bij splitsing van deze vergunningen voordoende rechtsonzekerheid en het risico van ongewenste uitkomsten voor het gasgebouw als in het algemeen deel is toegelicht, weggenomen. Bij afsplitsing blijft de bestaande vergunning onverkort bestaan, maar geldt deze voor een kleiner gebiedsdeel dan voor de afsplitsing het geval was. Op die vergunning blijft als gevolg van het bepaalde in het achtste lid met zekerheid het overgangsrecht van toepassing doordat die vergunning, anders dan bij splitsing het geval zou zijn, door de afsplitsing niet komt te vervallen. Daarmee wordt een belemmering weggenomen om in voorkomend geval daadwerkelijk een deel van die vergunning aan een ander over te dragen.

Voor het deelgebied dat van een dergelijke bestaande vergunning van voor 1965 wordt afgesplitst, wordt aan de bestaande vergunninghouder een vergunning verleend die niet meer als een «oude vergunning» wordt aangemerkt. Voor die nieuw verleende winningsvergunning geldt dan na inwerkingtreding ervan niet het overgangsrecht van hoofdstuk 11 van de Mijnbouwwet, behoudens enkele uit het dertiende lid volgende overgangsrechtelijke voorschriften.

Evenals bij splitsing is bij afsplitsing sprake van een deling van een vergunning, die technisch van karakter is. Het negende lid waarborgt dit technische karakter van afsplitsing. Een voorwaarde in een bestaande vergunning van vóór 1965 waaruit bijvoorbeeld volgt dat de vergunninghouder zorg moet dragen voor staatsdeelneming, is een voorwaarde die als gevolg van het negende lid ook aan een vergunning voor een afgesplitst gebiedsdeel verbonden zal worden. Het tiende lid biedt de grondslag om over afsplitsing nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zoals dat ook bij splitsing mogelijk is. Het is bijvoorbeeld nodig regels te stellen ten aanzien van de omvang van het gebied.

Het elfde lid bepaalt uitdrukkelijk wat de gevolgen zijn van afsplitsing voor overeenkomsten als bedoeld in artikel 147, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet die met de oorspronkelijke vergunning samenhangen. Die overeenkomsten bevatten onder meer bepalingen over de financiële afdrachten aan de staat en blijven gelden voor het gebied waarop de na afsplitsing gewijzigde vergunning betrekking heeft, maar vervallen voor het afgesplitste gebied waarvoor een vergunning is verleend en in werking is getreden. Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van die verleende vergunning is daarop dan afdeling 5.1.1 van de Mijnbouwwet van toepassing wat betreft afdrachten aan de staat. Die afgesplitste vergunning is anders dan de gewijzigde bestaande vergunning immers geen vergunning als bedoeld in artikel 143, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet.

Op een overdracht van een afgesplitste vergunning is artikel 20, eerste lid, van de Mijnbouwwet van toepassing. De overdracht van de afgesplitste vergunning door de oorspronkelijke vergunninghouder aan een ander is daarmee afhankelijk van een door de Minister daaraan gegeven schriftelijke toestemming. Het twaalfde lid regelt dat afsplitsing in verband met de beoogde overdracht pas effectief werking heeft indien de afgesplitste

vergunning onherroepelijk naar een ander dan de oorspronkelijke vergunninghouder overgaat. Tot die tijd blijft de oorspronkelijke vergunning voor het volledige oorspronkelijke gebied waarop die vergunning betrekking heeft zijn werking onverkort behouden en daarmee ook het toepasselijke overgangsrecht en de daarbij geldende afdrachten aan de staat.

Het dertiende lid bevat een uitzondering op het uitgangspunt dat op de na afsplitsing overgedragen vergunning het overgangsrecht niet van toepassing is. Het artikellid verklaart artikel 143, vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit heeft tot gevolg dat voor het gebiedsdeel waarop de afgesplitste vergunning betrekking heeft de eigendomsrechten van de mijn gedurende het tijdvak waarvoor de vergunning geldt bij vergunninghouder berusten. Dit draagt bij aan het voldoende waarborgen van het technisch karakter van afsplitsing, zoals in het algemeen deel is toegelicht. De vergunninghouder van de winningsvergunning van voor 1965 die over de eigendom van de mijn beschikt, heeft die eigendom ingevolge het dertiende lid ook voor het gebiedsdeel dat onder de afgesplitste vergunning valt. Vanaf het tijdstip van overgang van de vergunning berust ingevolge het dertiende lid de eigendom van de mijn voor het afgesplitste gebiedsdeel bij die andere vergunninghouder. In de praktijk zal bij overgang van de afgesplitste vergunning ook de eigendom van de mijn overgaan. Voor het verkrijgen van die eigendom zal de nieuwe vergunninghouder in de praktijk een tegenprestatie moeten voldoen die overeenstemt met de economische waarde die de overdragende vergunninghouder daaraan toekent in het kader van de overgang.

Voorts volgt uit het voorgestelde dertiende lid dat paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet niet van toepassing is op de afgesplitste vergunning. Ook deze afwijking van het reguliere wettelijk kader heeft, zoals in het algemeen deel is toegelicht, tot doel het technisch karakter van afsplitsing te waarborgen. In het geval waarin een bestaand vergunningvoorschrift tot staatsdeelneming verplicht, blijft die verplichting tot staatsdeelneming op grond van het negende lid ook ten aanzien van de afgesplitste vergunning in stand. De niet-toepasselijkheid van paragraaf 5.2.3, van de Mijnbouwwet ingevolge het dertiende lid, laat de toepasselijkheid van het negende lid onverlet.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp