



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 21 november 2014
Nr. WJZ / 14182454

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 april 2014, nr. 2014000846, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 juni 2014, nr. W15.14.0117/IV, bied ik U hierbij aan.

1.

De beschrijving die de Afdeling geeft van de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken tot gebiedsverkleining, geeft geen aanleiding tot het maken van nadere inhoudelijke opmerkingen.

2a.

De Afdeling merkt op dat de houder van een afgesplitste vergunning niet volledig is onderworpen aan het reguliere wettelijk kader van de Mijnbouwwet, maar dat daarop enkele uitzonderingen zijn gemaakt. De daaruit voortkomende veronderstelde verschillen ten opzichte van wat op grond van het reguliere wettelijk kader voor vergunninghouders geldt, vereist in meerdere opzichten aanzienlijke nuancering.

Terecht stelt de Afdeling vast dat in het wetsvoorstel is bepaald dat houders van afgesplitste vergunningen, evenals houders van de oorspronkelijke vergunningen waar de afsplitsing op betrekking heeft, over de eigendom van de mijn beschikken, inhoudende dat zij daarmee ook eigenaar van de delfstoffen zijn. Dit is evenwel geen uitzonderlijke situatie. De meeste houders van winningsvergunningen op het Nederlands territorium van na 1965 beschikken eveneens 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. En bij de overgang van een bestaande vergunning, of die nu al dan niet door splitsing is ontstaan, is de praktijk dat dit tegen betaling door de verkrijgende vergunninghouder plaatsvindt tegen een prijs die overeenkomt met de economische waarde van de over te dragen vergunning. De waarde van de eigendom van de mijn is in de door de nieuwe vergunninghouder te betalen prijs verdisconteerd. Zoals hierna nog nader wordt toegelicht, zal dit bij overdracht van een afgesplitste vergunning niet anders zijn.

De stelling van de Afdeling dat een houder van een afgesplitste vergunning niet verplicht is tot het realiseren van een staatsdeelneming, vereist eveneens nuancering. Ter waarborging van het technisch karakter van afsplitsing waarvan de achtergrond hierna nader wordt toegelicht, is op grond van het wetsvoorstel de realisering van een staatsdeelneming door een houder van een afgesplitste vergunning wel degelijk verplicht indien een staatsdeelneming ook op grond van voorschriften in de oorspronkelijke winningsvergunning aan de orde is. Dit volgt uit artikel 143, negende lid, van het wetsvoorstel, zoals in de memorie van toelichting is toegelicht. Door daarnaast paragraaf 5.2.3 niet van toepassing te verklaren op de houders van afgesplitste vergunningen, wordt aan de ene kant voorkomen dat alsnog een verplichting betreffende staatsdeelneming gaat gelden waar die ook 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 een andere zou zijn dan die in de oorspronkelijke en daarmee ook in de afgesplitste vergunning is opgenomen. En verder zijn er bovendien ook gesplitste vergunningen van voor 2003 waarvoor afhankelijk van de oorspronkelijke vergunning



voorwaarden betreffende staatsdeelneming gelden. Of op houders van afgesplitste vergunningen en houders van gesplitste vergunningen wel of niet een verplichting tot staatsdeelneming geldt, is dus telkens afhankelijk van de vraag of in de oorspronkelijke vergunning voorwaarden betreffende staatsdeelneming zijn opgenomen.

2b.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepalingen inzake eigendom van de mijn en staatsdeelneming dragend te motiveren en zo nodig te schrappen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting met een nadere motivering gewijzigd. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt thans benadrukt dat inherent aan afsplitsing is dat het technisch karakter daarvan voldoende gewaarborgd dient te blijven en dat dit ook doorwerking heeft naar het toepasselijk wettelijk kader. Afsplitsing onderscheidt zich wezenlijk van situaties waarin een nieuwe vergunning na een open en gereguleerde aanvraagprocedure wordt verleend, zoals bijvoorbeeld in situaties waarbij na gebiedsverkleining een open gebied is ontstaan. 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 kan worden overgedragen.

Door in het wetsvoorstel recht te doen aan het technisch karakter van afsplitsing, rekening houdend met het toepasselijk wettelijk kader, blijft de samenhang met de oorspronkelijk bestaande vergunning afdoende gewaarborgd. Die samenhang waarborgt dat voor het geografisch gebied waarop de afsplitsing betrekking heeft niet een zodanig nieuwe situatie wordt gecreëerd dat een afgesplitste vergunning in feite leidt tot een volledig andere, nieuwe vergunning waarvoor de toepasselijkheid van het volgen van een reguliere aanvraagprocedure eerder aangewezen zou zijn. Het gevolg daarvan is dat het reguliere wettelijk kader in het wetsvoorstel niet in alle opzichten integraal en volledig op die afgesplitste vergunningen van toepassing is, maar in enkele afwijkingen daarop voorziet. Zoals hierna nader wordt toegelicht kan daardoor niet van alle onderdelen van het overgangsrecht afstand worden genomen bij een afgesplitste vergunning en kan dit daarmee nog niet als volledig uitgewerkt worden aangemerkt. De rechtspositie die wordt gecreëerd voor een houder van een afgesplitste vergunning is binnen de systematiek van de Mijnbouwwet er daarmee een die noodzakelijkerwijs voortbouwt en afhankelijk is van wat voor de oorspronkelijke vergunning geldt. De situatie is daarmee een andere dan die waarnaar de Afdeling in voetnoot 16 bij het advies verwijst.

De noodzaak tot het waarborgen van het technisch karakter bij afsplitsing werkt door ten aanzien van de eigendom van de mijn en de staatsdeelneming. De opmerkingen van de Afdeling over ongerechtvaardigde begunstiging hebben in het bijzonder hierop betrekking. Ten aanzien van de eigendom van de mijn geldt dat dit als zodanig nauw verbonden is met de materie van de oorspronkelijke vergunning dat het voor het waarborgen van het technisch karakter van afsplitsing noodzakelijk is hierin voor het afgesplitste gebied geen wijziging aan te brengen. Dit betekent dat na afsplitsing de houder van de winningsvergunning de eigendom van de mijn ook voor het afgesplitste gebiedsdeel blijft behouden. Bij een daarop volgende overgang zal hij voor de vergunning een prijs verlangen die overeenkomt met de economische waarde daarvan. Dit is niet anders dan bij de overgang van een oorspronkelijke vergunning of van een gesplitste vergunning. De te betalen prijs voor een te verkrijgen afgesplitste vergunning zal ook op de eigendom van de mijn betrekking hebben. Met die overgang zal immers de eigendom van de mijn van rechtswege overgaan. Een verschil met vergunningverlening na gebiedsverkleining waaraan de Afdeling refereert, is dat bij afsplitsing met overgang de oorspronkelijke vergunninghouder aan iemand anders een deel van de vergunning overdraagt die die vergunning wil hebben. Onteigening door de staat met schadeloosstelling aan de vergunninghouder is daarmee niet aan de orde. Hierin onderscheidt deze overgang van eigendom van rechtswege zich van noodzakelijke verlening van een nieuwe vergunning na gebiedsverkleining. Samenvattend zal een vergunninghouder die over een afgesplitste vergunning beschikt die hij wil overdragen, evenals bij splitsing of bij de overgang van een gehele vergunning, er belang bij hebben een prijs voor de overgang van die vergunning te eisen die overeenkomt met de economische waarde daarvan. Dit omvat mede de eigendom van de mijn die bij overgang van rechtswege meegaat. De nieuwe vergunninghouder zal daarmee ook voor de eigendom van de mijn moeten betalen. Gelet op bovenstaande is een (ongerechtvaardigd) onderscheid en/of een vorm van begunstiging niet aan de orde.

Ten aanzien van de niet-toepasselijkheid van een verplichting tot staatsdeelneming als bedoeld in paragraaf 5.2.3. is hiervoor toegelicht dat de aanwezigheid van een verplichting tot staatsdeelneming afhangt van de inhoud van de oorspronkelijke vergunning. In de memorie van toelichting werd in dit verband bovendien opgemerkt dat de aantrekkelijkheid van een overdracht met afsplitsing zou worden verkleind en onvoldoende gestimuleerd, indien een verplichting tot staatsdeelneming zou gaan gelden waar dit voorheen niet het geval is. Dit is een op zichzelf feitelijk juiste constatering, maar niet de rechtvaardiging hiervoor. De achterliggende ratio om een verplichting tot staatsdeelneming afhanke-



lijk te stellen van en te laten aansluiten op hetgeen de oorspronkelijke vergunning daarover bepaalt, is gelegen in het waarborgen van het technisch karakter van afsplitsing. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting hierin aangepast.

3.

De Afdeling concludeert dat in de memorie van toelichting geen aandacht is besteed aan de regelgeving inzake staatssteun. Hiervoor is nader gemotiveerd dat bij de eigendom van de mijn of de staatsdeelneming begunstiging of het verschaffen van voordelen die bekostigd zijn met staatsmiddelen ten behoeve van houders van een afgesplitste vergunning niet aan de orde is. De betreffende bepalingen zijn gerechtvaardigd om het technisch karakter van afsplitsing te waarborgen en leiden niet tot een (selectief) voordeel dat als maatregelen inzake staatssteun dient te worden aangemerkt en die eventueel aan de Europese Commissie dienen te worden voorgelegd. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is dit in paragraaf 3 van de memorie van toelichting nader toegelicht.

4.

De Afdeling adviseert in het dertiende lid van artikel 143 tot uitdrukking te brengen dat paragraaf 5.2.3 niet van toepassing is indien een bestaand vergunningsvoorschrift tot staatsdeelneming verplicht (negende lid) is niet overgenomen. Overname van die opmerking zou er toe leiden dat paragraaf 5.2.3 betreffende staatsdeelneming wel op een afgesplitste vergunning van toepassing is in situaties waarbij uit de vergunning waarvan het deel wordt afgesplitst geen verplichting tot staatsdeelneming volgt. Zoals hiervoor is toegelicht is dit onvoldoende verenigbaar met de waarborging van het technisch karakter van afsplitsing.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W15.14.0117/IV
's-Gravenhage, 26 juni 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2014, no.2014000846, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een deel van een winningsvergunning die voor 1965 is verleend¹ af te splitsen en dat deel aan een derde partij over te dragen. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het begunstigen van houders van nieuwe winningsvergunningen voor afgesplitste delen van een oud concessiegebied (1810) ten opzichte van vergunninghouders waarvoor het regulier regime van de Mijnbouwwet geldt. In het licht van het vorenstaande maakt de Afdeling tevens een opmerking over staatssteun. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Achtergrond wetsvoorstel

In 2010 is een wijziging van de Mijnbouwwet in werking getreden die voorziet in de bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken tot gebiedsverkleining van een winningsvergunning.² Niet benutte (delen van) vergunningsgebieden kunnen zo beschikbaar komen voor anderen. Hiermee wordt beoogd om de actieve benutting van winningsvergunningen van delfstoffen te bevorderen. Dit in verband met de voorzieningszekerheid en de inkomsten voor de staat.³

Indien een gebiedsverkleining betrekking heeft op een gebied waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 5 van de wet van 21 april 1810 (hierna: concessie 1810),⁴ dient de minister de vergunninghouder schadeloos te stellen omdat het vergunningsgebied eigendom is van de vergunninghouder (onteigening).⁵ De minister kan vervolgens een nieuwe winningsvergunning verlenen aan een derde partij voor de gebieden die onteigend zijn.

Alvorens een vergunningsgebied wordt verkleind, worden vergunninghouders in de gelegenheid gesteld om alsnog winningsactiviteiten te ondernemen, dan wel de vergunning over te dragen aan een derde partij. Op grond van de Mijnbouwwet kan de concessiehouder (met toestemming van de minister) een deel van zijn vergunning aan een ander overdragen. Daarvoor is splitsing van de vergunning vereist.

2. Wettelijk regime nieuwe vergunninghouders afgesplitst vergunningsgebied

a. Onderhavige wetsvoorstel

De memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel vermeldt dat thans, op grond van het huidige wettelijk kader, niet met afdoende zekerheid vaststaat of door splitsing van een vergunning het (gunstige) overgangsrecht dat geldt voor een concessie 1810 al dan niet van toepassing is op de vergunningen die door de splitsing ontstaan. Deze onduidelijkheid biedt voor partijen teveel risico's om in de praktijk tot splitsing over te gaan.⁶

Het wetsvoorstel introduceert daarom in plaats van de huidige mogelijkheid tot splitsing⁷ de mogelijkheid tot *af*splitsing. Op grond hiervan blijft het oude overgangsrecht van toepassing op het gebied van de oude concessiehouder en geldt in beginsel het huidige wettelijke systeem van de Mijnbouwwet voor het gebied dat is overgedragen aan een nieuwe vergunninghouder.

Op dit laatste wordt echter een uitzondering gemaakt: ingevolge het wetsvoorstel gaan enkele

¹ Het betreft een concessie verleend krachtens artikel 5 van de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285).

² Hoofdstuk 3A van de Mijnbouwwet.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 479, nr. 3, blz. 1.

⁴ Bulletin des Lois no. 285. Het betreft de vergunningen die betrekking hebben op Schoonebeek, Tubbergen, Rijkswijk, Rossum-De Lutte en Groningen.

⁵ Zie artikel 150 van de Mijnbouwwet.

⁶ Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

⁷ Bij splitsing van een vergunning, vervalt de oorspronkelijke vergunning en worden nieuwe vergunningen verleend.



gunstige overgangsrechtelijke bepalingen die betrekking hebben op concessies 1810 eveneens gelden voor de houders van een dergelijke nieuwe winningsvergunning.⁸ Het betreft de bepaling op grond waarvan de vergunninghouder eigenaar is van een mijn. Dit is een afwijking van artikel 3 van de Mijnbouwwet, dat bepaalt dat de eigendom van de delfstof bij de staat berust en deze eigendom pas door de winning overgaat op de vergunninghouder. Voorts wordt de vergunninghouder niet verplicht tot staatsdeelneming, hetgeen een afwijking is van paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet.⁹ Op grond hiervan is de vergunninghouder bijvoorbeeld niet verplicht om 40% van de gewonnen en beschikbare hoeveelheden koolwaterstoffen in eigendom over te dragen aan een vennootschap waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk aan de staat toebehoren.¹⁰ De toelichting vermeldt dat deze bepalingen noodzakelijk zijn voor de aantrekkelijkheid van een afsplitsing met overdracht.¹¹

b. Rechtvaardiging begunstiging

De Afdeling merkt over de begunstigde positie van houders van een winningsvergunning van een afgesplitst vergunningsgebied het volgende op.

De Mijnbouwwet zondert thans één groep vergunninghouders uit van de toepasselijkheid van de reguliere regels omtrent de eigendom van een mijn en de verplichting tot staatsdeelneming. Deze uitzondering is geïntroduceerd in het kader van het overgangsrecht. Bij de invoering van de Mijnbouwwet is voorzien in eerbiedigend overgangsrecht¹² voor houders van destijds bestaande winningsvergunningen (waaronder concessies 1810). Hiermee is destijds beoogd om de positie van de houders van concessies 1810 niet aan te tasten.¹³

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt de reikwijdte van een deel van dat gunstige overgangsrecht uitgebreid tot een nieuwe categorie vergunninghouders, te weten de houders van een nieuwe winningsvergunning voor afgesplitste delen van een oud concessiegebied (1810). De Afdeling merkt op dat zij hierdoor een gunstigere positie verkrijgen ten opzichte van alle andere vergunninghouders. Voor de laatsten geldt immers het reguliere regime van de Mijnbouwwet.

Blijkens de toelichting houdt de motivering van dit verschil in rechtspositie verband met de aantrekkelijkheid van afsplitsing met overdracht. De Afdeling onderkent dat voorgestelde bepalingen de aantrekkelijkheid voor een afsplitsing met overdracht kan bevorderen. Zij acht dit echter onvoldoende rechtvaardiging voor afwijking van de reguliere regelgeving van de Mijnbouwwet voor houders van een nieuwe winningsvergunning voor afgesplitste delen van een oud concessiegebied (1810). Dit vanwege de verkregen voordelen ten opzichte van alle andere vergunninghouders.

In zoverre de rechtvaardiging zou worden gezocht in het feit dat het wetsvoorstel betrekking heeft op een oud concessiegebied (1810), merkt de Afdeling op dat ook daar moeilijk te rechtvaardigen begunstiging optreedt. De toepasselijkheid van het regime inzake eigendom en staatsdeelneming voor een nieuwe vergunninghouder die de beschikking krijgt over een oud concessiegebied (1810) is afhankelijk van de wijze van verkrijging van dit gebied. Bij afsplitsing van een concessie 1810 wordt de nieuwe vergunninghouder eigenaar van de mijn en is niet verplicht tot staatsdeelneming.¹⁴ Bij verkleining van een 1810 gebied door de minister¹⁵ echter wordt een nieuwe vergunninghouder geen eigenaar van de mijn en is hij wel verplicht tot staatsdeelneming. De wijze waarop een vergunninghouder de beschikking krijgt over een winningsgebied, te weten na afsplitsing of na een gebiedsverkleining, rechtvaardigt geen gunstiger en afwijkend wettelijk regime voor een beperkt aantal vergunninghouders.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de toepassing van bepalingen uit het overgangsrecht dat is geïntroduceerd ten behoeve houders van concessies uit 1810 niet aangewezen is voor nieuwe rechtsposities, zoals de nieuwe winningsvergunning die wordt verleend op grond van de huidige Mijnbouwwet.¹⁶

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepalingen over de eigendom van een mijn en de uitzondering

⁸ Artikel 143, dertiende lid, van het wetsvoorstel.

⁹ Dit is een afwijking van paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet.

¹⁰ Artikel 94 van de Mijnbouwwet.

¹¹ Toelichting bij artikel I.

¹² Aanwijzing 169 Ar.

¹³ Kamerstukken 1998/99, 16 219, nr. 3, blz. 91.

¹⁴ Artikel 143, dertiende lid, wetsvoorstel.

¹⁵ Hoofdstuk 3a van de Mijnbouwwet.

¹⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 februari 2014 over het ontwerpbesluit, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het stellen van regels met betrekking tot fokken en bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (W15.13.0461).



op de verplichting tot staatsdeelneming voor houders van een nieuwe winningsvergunning voor afgesplitste delen van een oud concessiegebied (1810) dragend te motiveren en zo nodig te schrappen.

3. Staatssteun

Het wetsvoorstel bepaalt dat houders van een nieuwe winningsvergunning voor afgesplitste delen van een oud concessiegebied (1810) niet verplicht zijn tot staatsdeelneming en dat zij eigenaar zijn van de mijn,¹⁷ in tegenstelling tot alle andere vergunninghouders.

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de regelgeving inzake staatssteun. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) vermeldt vier voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vooraleer sprake is van staatssteun.¹⁸ In de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van een staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen en in de vierde plaats moet deze de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.

De Afdeling acht het wenselijk om in de toelichting aandacht te schenken aan de regelgeving inzake staatssteun, nu het wetsvoorstel nieuwe houders van een winningsvergunning ten opzichte van alle andere vergunninghouders voordelen verschafft door middel van de eigendom van de mijn en er geen verplichting geldt tot staatsdeelneming. Deze voordelen worden bekostigd met staatsmiddelen nu de staat afziet van inkomsten.¹⁹ Voorts gaat het om een beperkt aantal bedrijven die dit voordeel verkrijgen, de maatregel is daarmee selectief. Daarnaast zouden deze maatregelen de mededinging kunnen vervalsen, nu het wetsvoorstel een onderneming toelaat haar kosten te drukken en hiermee haar concurrentiepositie ten opzichte van andere ondernemingen te versterken.²⁰ Tot slot worden koolwaterstoffen (hoofdzakelijk) verhandeld op een internationale markt, waardoor niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het handelsverkeer tussen de lidstaten hierdoor ongunstig wordt beïnvloed.²¹

De Afdeling merkt bij het voorgaande op dat, indien het overgangsrecht voor nieuwe vergunninghouders wordt gekwalificeerd als staatssteun, dit niet hoeft te impliceren dat sprake is van staatssteun die onverenigbaar is met het VWEU. Mogelijk zou er bijvoorbeeld een beroep gedaan kunnen worden op de de-minimisdrempel en op de uitzonderingen op grond van artikel 107 VWEU.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan de Europese Commissie voor te leggen.²²

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹⁷ Artikel 143, dertiende lid, van het wetsvoorstel.

¹⁸ Artikel 107, eerste lid, VWEU.

¹⁹ HvJ EG 23 maart 2006, C-237/04, Enrisorse, Jur. 2006, blz. I-02843, r.o. 42.

²⁰ Zie HvJ EG 17 september 1980, 730/79, Philip Morris, Jur. 1980, blz. I-02671, r.o. 11.

²¹ Wanneer financiële steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door steun te worden beïnvloed. Zie HvJ EG 17 september 1980, 730/79, Philip Morris, Jur. 1980, blz. I-02671, r.o. 11.

²² Zie Verordening (EG) Nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het verdrag betreffende de werking van de Europese unie en de gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures, PB C 136/13, 16-6-2009.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W15.14.0117/IV**

- In artikel 143, dertiende lid, van het wetsvoorstel tot uitdrukking brengen dat paragraaf 5.2.3 niet van toepassing is indien een bestaand vergunningsvoorschrift tot staatsdeelname verplicht (negende lid).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Mijnbouwwet (regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor een doelmatige exploratie en exploitatie van de Nederlandse olie- en gasvoorraden van belang is dat houders van vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend, delen van deze vergunningen kunnen afsplitsen voor overdracht aan een ander met behoud van de oorspronkelijke vergunning voor het deel van het vergunningsgebied dat na afsplitsing achterblijft;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Mijnbouwwet wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 143 van de Mijnbouwwet worden na het zevende lid zes leden toegevoegd:

8. Een houder van een winningsvergunning als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, die voor 1965 is verleend voor het winnen van koolwaterstoffen, die met toepassing van artikel 20, eerste lid, een deel van zijn vergunning op een ander wil doen overgaan, dient in afwijking van artikel 20, tweede lid, tevens een aanvraag in tot afsplitsing van dat deel van die vergunning. Bij een afsplitsing wordt de vergunning uitsluitend gewijzigd door van het gebied waarop die vergunning betrekking heeft, af te splitsen een gebiedsdeel dat de vergunninghouder wil doen overgaan op een ander en wordt aan deze vergunninghouder voor het afgesplitste gebiedsdeel een winningsvergunning verleend die niet als een winningsvergunning als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, wordt beschouwd.
9. Aan de winningsvergunning voor het afgesplitste gebiedsdeel worden de beperkingen en voorschriften verbonden die zijn verbonden aan de winningsvergunning waarvan dat gebiedsdeel is afgesplitst, voor zover dit verenigbaar is met het bij en krachtens de wet bepaalde.
10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het afsplitsen van een winningsvergunning als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, die voor 1965 is verleend voor het winnen van koolwaterstoffen.
11. Een overeenkomst als bedoeld in artikel 147, eerste en tweede lid, blijft door een afsplitsing van een winningsvergunning, ongewijzigd in stand voor het gebied waarop de winningsvergunning waarvan een deel is afgesplitst betrekking heeft en vervalt voor het afgesplitste gebiedsdeel op het tijdstip dat de daarvoor verleende winningsvergunning in werking treedt.
12. Een afsplitsing van een winningsvergunning en een voor een afgesplitst gebiedsdeel verleende winningsvergunning, treden niet eerder in werking dan op het tijdstip waarop de voor het afgesplitste gebiedsdeel verleende winningsvergunning onherroepelijk op een ander overgaat.
13. Op een houder van een voor een afgesplitst gebiedsdeel verleende winningsvergunning, is ten aanzien van die vergunning het vierde lid van overeenkomstige toepassing en is paragraaf 5.2.3 niet van toepassing.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken,



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 huidig 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 diensgevolge 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. De voorgestelde wetswijziging 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. 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.

4. 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 is niet in het belang van een doelmatige exploratie en exploitatie indien na een overdracht van een afgesplitste vergunning de nieuwe vergunninghouder verplicht zou zijn staatsdeelneming als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet te moeten accepteren waar die er voorheen niet was. Dit zou de aantrekkelijkheid voor een afsplitsing met overdracht verkleinen en daarmee zou overname van een deel van de vergunning onvoldoende worden gestimuleerd. 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. Daarnaast heeft het dertiende lid betrekking op de eigendomsrechten van de mijn gedurende het tijdvak waarvoor de vergunning geldt, zoals is bepaald in het vierde lid van artikel 143.

De Minister van Economische Zaken,