

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 december 2014

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Aanleiding	2
2. Nut en noodzaak	4
3. Gevolgen	5
4. Regeldruk en overige bedrijfseffecten	6
5. Internetconsultatie	6
II. ARTIKELEN Artikel I	7
Overig	7

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de mijnbouwwet inzake regels voor afsplitsing van vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend. Deze leden vinden het van belang dat niet benutte (delen van) vergunningsgebieden beschikbaar kunnen komen voor anderen, waarmee de actieve benutting van winningsvergunningen van delfstoffen wordt bevorderd. Zij vinden het daarom goed dat dit wetsvoorstel de bestaande onduidelijkheid omtrent de gevolgen van splitsing van vergunningen die zijn verleend vóór 1965 wegneemt, en voorziet in de behoefte om delen

van die vergunningen te kunnen overdragen. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de redenering van het kabinet dat een vorm van begunstiging bij afsplitsing van een vergunning niet aan de orde is, aangezien de prijs die de nieuwe vergunninghouder zal moeten betalen zal overeenkomen met de economische waarde ervan. Deze leden constateren dat met de opmerkingen van de Raad van State rekening is gehouden en zien daarom af van verdere opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben geen behoefte aan het stellen van vragen omtrent de Wijziging van de Mijnbouwwet (regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend).

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetswijzigingsvoorstel mijnbouwwet betreffende regels voor afsplitsing vergunningen.

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel, en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover een aantal vragen.

1. Aanleiding

Naar de leden van de SP-fractie hebben begrepen, is het sinds 1 januari 2010 mogelijk om gebieden waarvoor een vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen geldt te verkleinen met de delen die door de vergunninghouder niet zijn of zullen worden gebruikt voor opsporings- of winningsactiviteiten. Daarbij wordt gemeld dat de vergunninghouder alvorens tot die gebiedsverklaring over te gaan, alsnog de gelegenheid krijgt die activiteiten te gaan verrichten. Daarbij wordt in de tekst verwezen naar TK 31 479, nr. 3, blz. 6, waarin inderdaad de ministeriële bevoegdheid wordt uitgelegd. Deze leden hebben begrepen dat daarbij blijkbaar ook sprake is van «minder belangrijke gebruiksmogelijkheden van lege gasvelden en het daarbij in de grond opslaan van andere stoffen dan aardgas, zoals CO₂». Zij vragen of door te verwijzen naar betreffende bladzijde, dit gedeelte daarmee ook terugslaat op de tekst van dit wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie zien hierover graag een uitgebreide toelichting. Is bij de afsplitsing ook sprake van een vorm van hernieuwd gebruik van dit afgesplitste gebied, voor zaken die wellicht niets van doen hebben met het winnen van koolwaterstoffen? Deze leden denken daarbij aan zaken als gebruik voor bijvoorbeeld geothermie, de opslag van CO₂ of andere toepassingen.

Artikel 135, tweede lid, van het Mijnbouwbesluit stelt dat «door splitsing 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. Vooruitlopend op het voorliggend wetsvoorstel, menen de leden van de SP-fractie te begrijpen dat dit artikel blijkbaar niet geldt voor de vijf vergunningen die voor 1 januari 1965 zijn afgegeven. Klopt deze aanname, vragen zij. En indien het antwoord hierop bevestigend is, waarom wordt er dan nu niet gekozen om een wetsvoorstel voor te

bereiden dat zorg draagt dat ook dit gaat gelden voor alle nieuw afgesplitste/af te splitsen gebieden na 1 januari 2015?

De leden van de SP-fractie menen te begrijpen dat het voorliggend wetsvoorstel is ingegeven vanuit de behoefte duidelijkheid te scheppen over de rechtsgevolgen van splitsing van de vijf vergunningen (Schoonebeek, Tubbergen, Rijswijk, Rossum-de Lutte en Groningen) die voor 1 januari 1965 zijn verleend. Deze leden begrijpen niet dat in plaats van die onduidelijkheid voor te leggen aan de landsadvocaat of aan een rechtbank, er in plaats daarvan gekozen wordt voor een soort van «uitzonderingswet» op basis van een uitzonderingssituatie binnen de Mijnbouwwet.

De bijzonderheid van deze vergunningen is volgens de tekst gelegen in het feit dat ze «in onderlinge samenhang en met de houder er van zijn verankerd in de structuur van het gasgebouw». Naar mening van de leden van de SP-fractie zijn er voornemens geweest dit gasgebouw te herstructureren (brief TK 28 109, van 8 april 2002) en de leden vragen waarom dit afsplitsingsverhaal geen plek heeft mogen vinden bij dit voornemen.

Daarnaast zijn deze leden verbaasd dat het vervolgens blijkbaar ook in 2007/2008 (TK 31 479, nr. 3) buiten schot is gebleven. Wat is hiervan de reden? Waarom is bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 «de exclusieve en bijzondere positie gehandhaafd»?

Waarom is bij de splitsing van de Gasunie in Gasunie en Gasterra deze kwestie niet ter sprake gekomen, vragen de leden van de SP-fractie.

Waaruit bestaat de genoemde onduidelijkheid voor beide partijen over «teveel risico's om in de praktijk tot splitsing over te gaan»? Waarom is de huidige situatie onbevredigend? En waarom is uitgerkend nu het moment te komen met voorliggende wetswijziging?

Waarom is het niet mogelijk om bij wet te bepalen dat door splitsing ontstane vergunningen en de «bijzondere positie van de oude vergunningen» het gasgebouw niet wordt uitgebreid tot een nieuwe vergunninghouder? Waarom worden deze zaken niet voorgelegd aan de Europese Commissie?

De leden van de SP-fractie lezen in het onlangs gepubliceerde «Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw» dat de onderzoekers behoefte hebben aan het steviger in positie brengen van de overheid binnen het gasgebouw. Is de regering van plan dit te gaan doen? Zo niet, waarom niet?

Verder lezen deze leden in het «Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw» dat er moet worden nagedacht over de termijnen en de voorwaarden waaronder alle partijen uiteindelijk het gasgebouw gaan verlaten. Zet de regering in op een uiteindelijk verdwijnen van het gasgebouw, en zo ja, waarom is hiervoor gekozen?

Is dit «Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw» betrokken bij voorgenomen wetswijziging? Zo nee, bent u bereid dit alsnog te bezien?

De leden van de PVV-fractie zijn benieuwd wat nu de concrete aanleiding is om 50 jaar na dato de wet te veranderen voor wat betreft de rechtsgevolgen van splitsing van deze vijf vergunningen die voor 1965 zijn verleend? Kan de regering aangeven of er recentelijk interesse is getoond in splitsing van één van deze vergunningen en zo ja, door welke partijen? Deze leden zijn vooral benieuwd wat er met de Groningse vergunning gaat gebeuren, is splitsing daarvan ook een optie?

De leden van de D66-fractie lezen «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 Minister heeft aangekondigd de voorwaarden van het gasgebouw te willen herzien, en hier eind 2015 over aan de Kamer te berichten. Graag horen deze leden of het mogelijke uitbreiden van het aantal vergunningen en vergunninghouders die aan deze zelfde voorwaarden voldoen, waarvan

sprake zou zijn bij afsplitsing van de vergunningen van voor 1965, een herziening van het gasgebouw niet onnodig bemoeilijkt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering van plan is de betreffende vergunningen te splitsen? Voorziet de regering dat dit voor 2018 gaat gebeuren? Zo nee, wat is de aanleiding om juist nu dit wetsvoorstel in te dienen?

Wat is de samenhang met de herziening van het Gasgebouw?

Is afsplitsing in alle vijf de vergunningsgebieden technisch mogelijk, specifiek ook in het gebied Groningen? Bestaan er technisch gezien veel mogelijkheden tot afsplitsing?

Is het de intentie van de regering om de exploratie en exploitatie van olie- en gasvoorraden te versnellen? Welke gevolgen kan dit hebben voor de Nederlandse olie- en gasproductie?

2. Nut en noodzaak

Op welke wijze wordt de bestaande onduidelijkheid nu echt weggenomen, vragen de leden van de SP-fractie. Waaruit blijkt nu de wezenlijke oplossing van bestaande onduidelijkheid, anders dan nu met een – naar mening van deze leden – simpelweg gekozen oplossing zonder (poging tot) rechterlijke toetsing? Waaruit bestaat de onder artikel 19 van de Mijnbouwwet genoemde grondslag tot het stellen van nadere regels? Is hierbij sprake van een algemene maatregel van bestuur die nadere invulling gaat krijgen?

Waarom is bij de totstandkoming van het Mijnbouwbesluit geen specifieke aandacht besteed aan de rechtsgevolgen van splitsing van de «oude vergunningen» en overdracht van delen daarvan? Bestaat er juridisch verschil tussen splitsing en afsplitsing?

Wat is nu het werkelijke verschil? De leden van de SP-fractie vragen of bij de nu voorliggende keuze sprake is van een niet uit te leggen gemakzucht. Voor deze leden is op dit moment onduidelijkheid of de schatkist wordt gespekt of tekort wordt gedaan met dit voorstel. Graag hierop een uitgebreide toelichting.

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van de nut en noodzaak hoeveel afsplitsingen van «oude» vergunningen worden voorzien in navolging van deze wetswijziging en welke winningsmogelijkheden, winningsgebieden hiermee zijn gemoeid. Als deze wetswijziging niet ingevoerd wordt en enkel de «oude» vergunninghouder gebruik kan maken van de winningsmogelijkheid die afgesplitst zou kunnen worden, wat gaat er dan mis, zo vragen deze leden. Welk probleem lossen we op met deze wetswijziging?

De leden van de PVV-fractie constateren dat het wetsvoorstel poogt bestaande onduidelijkheid weg te nemen omtrent de gevolgen van splitsing van vergunningen die zijn verleend voor 1965. Echter, uit het commentaar van de Raad van State maken deze leden op dat deze poging nog niet geslaagd is. Zo heeft de Raad van State nogal wat kritiek over de begunstiging van deze oude vergunningen en de rechtvaardiging daarvan. Hoewel de leden niet voornemens zijn om iets af te doen aan deze oude vergunningen, vragen zij de regering uiteen te zetten wat de consequenties zijn indien alle vergunningen voortaan onder hetzelfde regime zouden vallen als de huidige mijnbouwwet? Kortom wat zou er gebeuren als de uitzonderingsposities komen te vervallen?

3. Gevolgen

De leden van de SP- fractie zouden graag verduidelijking krijgen over de zinsnede: « het is bij afsplitsing noodzakelijk de samenhang tussen het deel van de vergunning dat achterblijft bij de bestaande vergunninghouder, en waar voor rechtens niets wijzigt, en de vergunning die op het afgesplitste en over te dragen gebiedsdeel betrekking heeft, in voldoende mate zeker te stellen». Waarom moet de hier genoemde samenhang in stand blijven? Waarom wordt niet gekozen voor een nieuwe vergunning voor het nieuwe gebied?

Waarom is gekozen voor een eerste afwijking? Waarom worden blijkbaar oude rechten in stand gehouden, terwijl de voorgenomen situatie wezenlijk gaat veranderen? De eigenaar van voor 1965 kan immers kiezen zelf de winning te behouden en uit te voeren, waardoor een ander partij niet nodig is. Mocht er vervolgens behoefte zijn aan een andere partij, een ander invulling of ander gebruik, dan kan de eerste partij immers kiezen voor afstoten van een niet gebruikt onderdeel van een gebied. Dat kan dan simpelweg worden aangeboden tegen een zelf te bepalen prijs en de wetgever kan naar mening van de leden daar via wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling de voor haar belangrijke zaken via een vergunning regelen. Is de – te bepalen prijs – van economische waarde, niet volgens de markt, vragen de leden. Graag een reactie van de regering hierop.

Naar aanleiding van de tweede afwijking verzoeken de leden van de SP-fractie om meer achtergrondinformatie. Bij de specifieke winningsvergunning van voor 1965 hangt af of staatsdeelneming aan de orde is. Hoe is het per vergunning van de vijf (Schoonebeek, Tubbergen, Rijswijk, Rossum-de Lutte en Groningen) gesteld?

Waarom verschillen de regering en de Raad van State van mening over het voorleggen van de kwestie aan de Europese Commissie. Wat zijn de voor- en nadelen van dit voorleggen vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de risico's zijn voor het afsplitsen van «oude» vergunningen voor de verantwoordelijkheid bij mogelijke toekomstige schade als gevolg van de winning. Deze leden vrezen dat de verantwoordelijkheid bij mogelijke schade door winning vertroebeld zou kunnen worden door splitsing van vergunningen. Zij vernemen graag hoe de verantwoordelijkheid bij schade die mogelijk al veroorzaakt is door de huidige vergunninghouder wordt geborgd. Hoe verhoudt zich de splitsing van vergunningen met de verjaring van mijnbouwschade, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie zouden met betrekking tot staatssteun nog graag willen weten waarom de maatregelen niet tot een selectief voordeel leiden.

De leden van de PVV-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de aantijgingen van de Raad van State inzake staatssteun. Is het niet zo dat er geen subsidie wordt gegeven voor mijnbouwactiviteiten, maar dat mijnbouwactiviteiten juist geld opleveren voor de schatkist? Bovendien zijn er in de praktijk reeds verschillen tussen afdracht aan de Staat bij bijvoorbeeld het Slochterenveld en andere gasvelden, dus als dat volgens de redenering van de Raad van State staatssteun zou zijn dan is hier al decennia lang sprake van. Deze leden delen dan ook de redenering van de regering dat van staatssteun geen sprake is en verzoeken de regering om stilliger afstand te nemen van de insinuaties van de Raad van State op dit punt. Tot slot willen zij er nog aan toevoegen dat in geen enkele staatssteunkwestie aan de Europese Commissie toestemming gevraagd zou moeten worden. Dat is iets wat wij in de Kamer en met onze toezichthouders prima zelf kunnen bepalen en bovendien, waarom zou de regering de slapende honden in Brussel wakker willen maken?

De leden van de D66-fractie lezen dat na splitsing van de vergunningen, op de afgesplitste vergunningen identieke beperkingen en voorschriften van toepassing zijn als op de oorspronkelijke vergunningen. Graag horen deze leden of behalve conventionele olie- en/of gaswinning ook schaliegaswinning mogelijk is onder deze oorspronkelijke vergunningen, en zo ja, hoe de regering kan uitsluiten dat er opsporings- of winningsboringen naar schaliegas worden uitgevoerd voor de Kamer besloten heeft of dit al dan niet wenselijk is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of bij afsplitsing de verantwoordelijkheid voor schade door mijnbouw ook integraal worden overgedaan op de nieuwe vergunninghouder. Hoe is dit geregeld ten aanzien van schade die voortkomt uit winning over een periode van ruim zestig jaar? Gaat de verantwoordelijkheid voor niet-producerende putten ook over op de nieuwe vergunningshouder? Kan de regering aangeven wat het verschil in afdrachtsregime is tussen de vergunningen onder de Mijnbouwwet en de oude vergunningen onder het overgangsrecht? Kan de regering aangeven wat het verschil is in aansprakelijkheid tussen beide regimes? Welke waarborgen heeft de regering over de expertise op het gebied van aardbevingen en over de bereidheid en capaciteit om schade door mijnbouw te vergoeden van nieuwe vergunninghouders?

4. Regeldruk en overige bedrijfseffecten

De leden van de PVV-fractie zijn nogal verbaasd over de doelstelling van het mijnbouwbeleid, te weten maximale opsporing en winning van de aanwezige olie- en gasreserves. Ten eerste is dit strijdig met het huidige directe beleid inzake de gaswinning in Groningen en schaliegas. Ten tweede is dit ook strijdig met wetgeving die nu nog in behandeling is, onder meer inzake de Mijnbouwwet (TK 34 041, nr. 2) en de wet wind op zee (TK 34 058, nr. 2). Deze voorgenomen wetten zorgen immers voor meer barrières voor maximale olie- en gaswinning. Deze leden verzoeken de regering dan ook om aan te geven in hoeverre de genoemde doelstelling nog stand houdt gelet op bovengenoemde voorgenomen wetswijzigingen en het huidige kabinetsbeleid op dit vlak.

De leden van de SP-fractie vragen waarom bij overige bedrijfseffecten wordt gemeld dat deze wetswijziging bijdraagt aan een maximale opsporing en winning van aanwezige olie- en gasreserves voor «het bedrijf». Is optimalisering van bedrijfsvoering niet aan het bedrijf zelf? Wat staat hierbij nu echt in de weg?

5. Internetconsultatie

De leden van de SP-fractie willen graag wat meer duidelijkheid over de reactie op de inbreng van de Vewin waarin wordt gesteld dat «afsplitsing immers geen gevolgen heeft voor de activiteit waarvoor de vergunning geldt». Welke andere reden dan die van schaliegaswinning is gelegen in het feit dat deze wetswijziging op dit moment aan de Kamer wordt voorgelegd?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering schrijft dat de oude vergunningen gelden voor de winning van koolwaterstoffen. Betekent dit dat schaliegaswinning hier in geen van de gevallen onder zou kunnen vallen?

II. ARTIKELN Artikel I

De leden van de SP-fractie vragen wat de ongewenste uitkomsten voor het gasgebouw zijn indien deze wetswijziging niet wordt doorgevoerd. Mocht er sprake zijn van het stellen van nadere regels aan afsplitsing te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, is de regering bereid deze met voorhang voor te leggen aan de Kamer. Zo nee, waarom niet?

Het genoemde artikel vermeldt allerlei zaken over eigendomsrechten gedurende het tijdvak waarvoor de vergunning telt. Maar het hele stuk meldt niets over de werking van plichten en verantwoordelijkheden in deze. Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeelt bij splitsing en afsplitsing? De leden van de SP-fractie verzoeken hierover een paragraaf op te nemen.

Overig

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over het advies van de Raad van State en nader rapport (TK 34 902, nr. 4). Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een deel van een winningsvergunning die voor 1965 is verleend af te splitsen en dat deel aan een derde partij over te dragen. Daarbij wordt verwezen naar een concessie verleend krachtens artikel 5 van de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no 285). Wat behelst deze concessie? Eigendomsrecht eeuwigdurend? Wat zegt dit over vergunningen? Wat is ten opzichte van destijds, in 1965 veranderd? Is het wetsvoorstel nu wel of niet aangepast naar aanleiding van de opmerkingen door de Raad van State? Wat behelst artikel 5 van de Wet van 21 april 1810? Waarom is dit nooit herzien? Waaruit bestaat de genoemde schadeloosstelling door de regering aan de vergunninghouder? Is dit – gezien de concessie van 1810 – nog van deze tijd? Voetnoot 6 (pagina 2), verwijst naar artikel 150 van de Mijnbouwwet. Dit zegt echter niets over onteigening. Kan dit alsnog worden uitgelegd of worden toegelicht?

De leden van de CDA-fractie zijn bezorgd dat met deze wetswijziging er afbreuk gedaan zou kunnen worden aan in en voor 1965 afgegeven vergunningen. Zou de afsplitsing van winningsmogelijkheden van deze vergunningen een minder goede of betere financiële opbrengst kunnen betekenen voor de Staat, zo vragen deze leden. Is de afsplitsing eigenlijk wel technisch van aard, wat verstaat de regering daar onder? In hoeverre kan dit leiden tot andere eigendomsverhoudingen? Waarom wijkt de regering voor de concessies van 1810 hier van af en waarom is er de noodzaak om daar een nieuw regime voor in het leven te roepen, zo vragen deze leden? Voor welke gebieden geldt dit dan? Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre het mogelijk is om in deze wetswijziging vast te leggen dat Staatsdeelneming verplicht is ongeacht of de vergunning wordt gesplitst? Heeft de regering voldoende invloed en mogelijkheden om boringen tegen te kunnen gaan als dat maatschappelijk gewenst is bij afgesplitste vergunningen? Kan de regering een afsplitsing weigeren?

De leden van de D66-fractie horen tenslotte graag of de regering de discretionaire bevoegdheid heeft om de gunning van de afgesplitste vergunning te weigeren, en zo ja op welke gronden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Vermeij

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Vos