

Mr. M. Knops

Heffingen op basis van de Mijnbouwwet

 Wolters Kluwer

Deventer – 2024

VOORWOORD

Delfstoffen nemen wereldwijd bijna zonder uitzondering een bijzondere positie in bij de heffing van belastingen. Dat is terug te voeren tot de Romeinse keizer Gratianus, die voor de winning van delfstoffen een afdracht had ingesteld van een tiende van de gewonnen delfstoffen, direct af te dragen door de mijnwerker.¹ Ook heden ten dage kennen de meeste landen met een mijnbouwsector van betekenis wel een bijzonder fiscaal regime voor (onderdelen van) deze sector. Nederland is daarbij geen uitzondering en kent op basis van de Mijnbouwwet een complex stelsel van heffingen die specifiek van toepassing zijn op bedrijven die zich bezighouden met het opsporen en ontginnen van delfstoffen. Ook het winnen van aardwarmte of het opslaan van CO₂ of andere stoffen kan onderworpen zijn aan heffingen op basis van de Mijnbouwwet.

De veruit belangrijkste Nederlandse mijnbouwheffing is het winstaandeel, verschuldigd door houders van een winningsvergunning voor olie en gas. De literatuur over de mijnbouwheffing, en in bijzonder het winstaandeel, is schaars. Met dit werk tracht ik te voorzien in de behoefte om de regelgeving systematisch te bespreken en toe te lichten. Regelgeving en jurisprudentie zijn tot 1 april 2024 verwerkt.

Tot slot wil ik graag Hans Zuiderbaan bedanken, zonder wie dit boek niet tot stand zou zijn gekomen.

Mick Knops
Amsterdam, april 2024

¹ W.R. Sorley, 'Mining Royalties and their Effect on the Iron and Coal Trades', in: *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 52, No. 1 (Mar., 1889), p. 60.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Afkortingen / XV

HOOFDSTUK 1

De Mijnbouwwet en de Nederlandse winningsindustrie / 1

- 1.1 Toepassingsbereik / 1
- 1.2 De fysieke stoffen en elementen bestreken door de Mijnbouwwet / 1
 - 1.2.1 Delfstoffen / 1
 - 1.2.2 Koolwaterstoffen / 2
 - 1.2.3 Aardwarmte, CO₂ en andere stoffen / 2
- 1.3 Geografisch bereik: de landzijde en zeezijde / 2
 - 1.3.1 De (afwijkende) landzijde en zeezijde in de Mijnbouwwet / 3
 - 1.3.2 Verticaal bereik / 4
- 1.4 Het eigendomsvoorbehoud van de staat / 4
- 1.5 Het stelsel van vergunningen onder de Mijnbouwwet / 4
 - 1.5.1 De opsporingsvergunning / 4
 - 1.5.2 De winningsvergunning / 5
 - 1.5.3 De opslagvergunning / 6
 - 1.5.4 De overdracht, splitsing, samenvoeging of intrekking van een vergunning / 6
 - 1.5.5 De vergunningsgebieden / 7
 - 1.5.6 De aangewezen vergunninghouder (de *operator*) / 7
- 1.6 De ontmantelingsverplichting / 7
 - 1.6.1 Buitenwerkingstelling en ontmantelingsverplichting / 7
 - 1.6.2 Financiële zekerheid voor ontmantelingsverplichtingen / 8
- 1.7 De (verplichte) deelname door de Nederlandse staat / 9
 - 1.7.1 Deelname in de winning: de Overeenkomst van Samenwerking / 9
 - 1.7.2 Ook deelname in de opsporing mogelijk / 10
 - 1.7.3 Deelname in de opsporing en winning van aardwarmte / 10
- 1.8 De Nederlandse exploratie- en winningsindustrie anno 2023 / 10
 - 1.8.1 Vergunningen en productie / 11
 - 1.8.2 De opbrengsten van de mijnbouwheffingen / 11
- 1.9 Overige relevante concepten en termen / 12
 - 1.9.1 *Proven reserves* / 12
 - 1.9.2 *Unitisation Agreement* / 12
 - 1.9.3 *Overriding royalty interest* / 12
 - 1.9.4 *Farm-in- en farm-out-overeenkomsten* / 13

HOOFDSTUK 2

Algemene aspecten van het winstaandeel / 15

- 2.1 Historische achtergrond van het winstaandeel / 15
- 2.2 Wie is winstaandeel verschuldigd? / 16
 - 2.2.1 Houders en medehouders / 17
- 2.3 Consolidatie / 17
- 2.4 Systematiek van het winstaandeel op hoofdlijnen / 18
- 2.5 De bijzondere *standstill*-bepaling (art. 55 Mijnbouwwet) / 18
 - 2.5.1 Achtergrond van de bepaling / 18
 - 2.5.2 De wijziging per 1 januari 2023 in verband met de tijdelijke verhoging van de cijns / 20

HOOFDSTUK 3

De winst-en-verliesrekening van het winningsbedrijf / 21

- 3.1 Inleiding / 21
- 3.2 Het begrip ‘winningsbedrijf’ (de *ring fence*) / 21
 - 3.2.1 Het winningsbedrijf onder de oude wetgeving / 22
 - 3.2.2 Vergelijking met andere fiscale afbakeningsperikelen / 22
 - 3.2.3 De ring fence in de jurisprudentie: het fusie-arrest (*BNB 2019/130*) / 23
- 3.3 Opbrengsten en kosten die in ieder geval wél tot het winningsbedrijf behoren / 25
 - 3.3.1 Onttrekking anders dan door verkoop / 25
 - 3.3.2 Waardeverschil voorraad / 25
 - 3.3.3 Verkoop van winningsvergunning / 26
 - 3.3.4 Kosten behorende bij een tegelijkertijd gehouden opsporingsvergunning / 26
 - 3.3.5 Preproductiekosten / 28
- 3.4 Opbrengsten en kosten die in ieder geval *niet* tot het winningsbedrijf behoren / 28
 - 3.4.1 Afschrijving op koopsom opsporingsvergunning / 28
 - 3.4.2 Verbruik van koolwaterstoffen door vergunninghouder / 29
- 3.5 Afdekkingsinstrumenten / 30
- 3.6 De verwijzing naar de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting / 31
 - 3.6.1 Algemeen overzicht art. 68 lid 1 Mijnbouwwet / 31
 - 3.6.2 Totaalwinst, jaarwinst en goed koopmansgebruik (art. 3.8 en 3.25 Wet IB 2001) / 32
 - 3.6.3 Niet-aftrekbare kosten (art. 3.14 Wet IB 2001 en art. 9, 9a en 10 Wet Vpb) / 33
 - 3.6.4 Loon- en prijswijzigingen en waardering pensioenverplichtingen (art. 3.26-3.29c Wet IB 2001) / 33
 - 3.6.5 Afschrijving op bedrijfsmiddelen (art. 3.30-3.38 en art. 3.52 Wet IB 2001) / 33
 - 3.6.6 Egalisatie- en herinvesteringsreserve (art. 3.53, 3.54 en 3.54aa Wet IB 2001) / 34
 - 3.6.7 De fusie- en splitsingsfaciliteiten (art. 3.56 en 3.57 Wet IB 2001 en art. 14-14b Wet Vpb) / 36

- 3.6.8 Boekjaar en functionele valuta (art. 7 lid 4 en 5 Wet Vpb) / 36
- 3.6.9 Kwijtscheldingswinst fiscale eenheid (art. 8 lid 4 Wet Vpb) / 37
- 3.6.10 *Arm's-length*-beginsel en *transfer pricing* (art. 8b Wet Vpb) / 37
- 3.6.11 Regels rondom tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel (art. 8ba-8bd en art. 35 Wet Vpb) / 39
- 3.6.12 Aftrekbepkeringen (art. 9, 9a en 10 Wet Vpb) / 39
- 3.6.13 Winstdrainage (art. 10a Wet Vpb) / 40
- 3.6.14 Art. 10b Wet Vpb / 40
- 3.6.15 Eindafrekening (art. 15d Wet Vpb) / 40
- 3.7 Bespreking van een aantal niet van overeenkomstige toepassing zijnde bepalingen / 41
 - 3.7.1 De deelnemingsvrijstelling en samenhangende regelingen / 42
 - 3.7.2 De aandelenfusiefaciliteit / 42
 - 3.7.3 De fiscale eenheid / 42
 - 3.7.4 Aftrekbepkering gemengde kosten / 42
 - 3.7.5 De maatregelen uit EU-richtlijnen ATAD 1 en ATAD 2 / 42
 - 3.7.6 De afrekening en doorschuifregeling bij omzetting van een rechtspersoon / 43
- 3.8 De 10% kostenverhoging (*uplift*) / 43
 - 3.8.1 Achtergrond en werking / 43
 - 3.8.2 Werking / 44
 - 3.8.3 Kosten / 45
 - 3.8.4 Uitgezonderde kosten / 45

HOOFDSTUK 4

De investeringsaftrek / 49

- 4.1 Achtergrond / 49
- 4.2 Werking / 49
- 4.3 Investerings in mijnbouwwerken / 49
 - 4.3.1 Mobiele mijnbouwwerken / 50
 - 4.3.2 Investeringsverplichtingen verbonden partijen / 50
 - 4.3.3 Nog niet in gebruik genomen mijnbouwwerken / 50
- 4.4 Investerings tijdens opsporingsfase / 51
- 4.5 Ministeriële regeling / 51
- 4.6 Convenant landvergunningen: geen investeringsaftrek / 51

HOOFDSTUK 5

Verliesverrekening / 53

- 5.1 Verliesverrekening conform regels Wet Vpb / 53
- 5.2 Beschikking vereist / 54
- 5.3 Bijzondere situatie: tenietgaan en herleven winstaandeelplicht / 54

HOOFDSTUK 6

Het tarief en het verrekenbaar bedrag / 57

- 6.1 Het tarief / 57
- 6.2 Het verrekenbaar bedrag / 57
- 6.3 Positief verrekenbaar bedrag en voortwenteling / 58
- 6.4 Negatief verrekenbaar bedrag en voortwenteling / 58
- 6.5 Complicaties bij achterwaartse verliesverrekening / 59
- 6.6 Geen verrekenbaar bedrag bij gebrek aan heffingsrecht / 59

HOOFDSTUK 7

Capita selecta winstaandeelheffing / 61

- 7.1 Exploratiekosten / 61
 - 7.1.1 Het al dan niet (verplicht) activeren van exploratiekosten / 61
 - 7.1.2 Het Boorput I-arrest (BNB 1995/180) / 62
 - 7.1.3 Het Boorput II-arrest / 62
 - 7.1.4 Beschouwing en praktijk / 64
- 7.2 Vorderingen en schulden / 65
 - 7.2.1 Exploratiefinanciering / 65
 - 7.2.2 Rendement op (overtollige) liquide middelen en kortlopende groepsvorderingen / 67
 - 7.2.3 Handelsvorderingen / 67
 - 7.2.4 Vorderingen op een ander winningsbedrijf / 67
- 7.3 Afschrijvingen en het UOP-systeem / 68
- 7.4 De ontmantelingsvoorziening / 70
- 7.5 Verhuur van installaties aan derden (*third-party income*) / 72
 - 7.5.1 HR 14 april 2014, BNB 2014/121 / 74
- 7.6 De aanvraag van een winningsvergunning / 76
 - 7.6.1 De betaling door EBN bij deelname in de winningsvergunning / 76
- 7.7 De aan- en verkoop van een opsporingsvergunning / 77
 - 7.7.1 Aankoop tegen een vaste prijs / 77
 - 7.7.2 Aankoop tegen een *overriding royalty interest* / 77
 - 7.7.3 Verkoop / 78
 - 7.7.4 Aandachtspunten bij aan- of verkoop van een opsporingsvergunning / 78
- 7.8 De aan- en verkoop van een winningsvergunning / 78
 - 7.8.1 Aankoop tegen een vaste prijs / 78
 - 7.8.2 Aankoop tegen een *overriding royalty interest* / 78
 - 7.8.3 Verkoop tegen een vaste prijs / 79
 - 7.8.4 Verkoop tegen een *overriding royalty interest* / 79
 - 7.8.5 Aandachtspunten bij aan- of verkoop / 80
- 7.9 De 'omzetting' van een winningsvergunning in een opslagvergunning / 80
- 7.10 De fiscale behandeling van *farm-in*- en *farm-out*-transacties / 82
- 7.11 De aftrekbaarheid van cijns, oppervlakterechten en andere heffingen / 82
- 7.12 Nagekomen kosten en baten / 82
- 7.13 Fraus legis binnen het winstaandeel? / 82

HOOFDSTUK 8

Internationale aspecten / 83

- 8.1 Buitenlandse activiteiten van Nederlandse winningsbedrijven / 83
- 8.2 Buitenlandse vennootschap met Nederlandse winningsvergunning / 83
- 8.3 Grensoverschrijdende voorkomens / 83
 - 8.3.1 Verenigd Koninkrijk / 84
 - 8.3.2 Duitsland / 84
 - 8.3.3 België / 84
 - 8.3.4 Noorwegen / 85
- 8.4 Caribisch Nederland / 85

HOOFDSTUK 9

Oppervlakterecht, cijns en de afdracht aan de provincie / 87

- 9.1 Beperkt tot koolwaterstoffen / 87
- 9.2 Oppervlakterecht / 87
 - 9.2.1 Kring van verschuldigden / 87
 - 9.2.2 Heffingsmaatstaf / 88
 - 9.2.3 Tarief / 88
 - 9.2.4 Tijdvak en aangifte / 88
- 9.3 Cijns / 89
 - 9.3.1 Kring van verschuldigden / 89
 - 9.3.2 Heffingsmaatstaf / 89
 - 9.3.3 Tarief / 91
 - 9.3.4 De (tijdelijke) verhoging van de cijns / 93
 - 9.3.5 Relatie met reguliere cijns en geldigheidsduur / 95
 - 9.3.6 Tijdvak en aangifte / 95
- 9.4 Afdracht aan de provincie / 96
 - 9.4.1 Kring van verschuldigden / 96
 - 9.4.2 Heffingsmaatstaf / 96
 - 9.4.3 Tarief / 96
 - 9.4.4 Tijdvak en aangifte / 97
- 9.5 Retributies / 97
 - 9.5.1 Kring van verschuldigden / 97
 - 9.5.2 Tarief / 98
 - 9.5.3 Tijdvak en aangifte / 98

HOOFDSTUK 10

Formele aspecten / 99

- 10.1 Toepassing AWR en Invorderingswet / 99
 - 10.1.1 Bezwaar en beroep / 99
 - 10.1.2 De belastingrente / 100

- 10.2 De rol van de Belastingdienst / 100
 - 10.2.1 Bevoegdheid / 100
 - 10.2.2 De doorlopende audit / 100

HOOFDSTUK 11

Overige onderwerpen / 101

- 11.1 Overgangsrecht / 101
- 11.2 Financiële afspraken pre-1965 concessies (inclusief het Groningenveld) / 101
- 11.3 Financiële voorwaarden voor andere Mijnbouwwetvergunningen / 102
- 11.4 Het Waarborgfonds mijnbouwschade / 103
- 11.5 De Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage in 2022 / 103

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Relevante bepalingen uit hoofdstuk 5 Mijnbouwwet / 107

BIJLAGE 2

Mathematische herleiding verschuldigd winstaandeel en verrekenbaar bedrag / 121

BIJLAGE 3

Voorbeeld werking *unitisation* / 125

BIJLAGE 4

Rekenvoorbeeld UOP-afschrijvingsmethodiek / 127

BIJLAGE 5A

Rekenvoorbeeld UOP-opbouw ontmantelingsvoorziening (jaarlagensysteem) / 129

BIJLAGE 5B

Rekenvoorbeeld UOP-opbouw ontmantelingsvoorziening (cumulatief systeem) / 131

BIJLAGE 6A

Rekenvoorbeeld winstaandeel 1 / 133

BIJLAGE 6B

Rekenvoorbeeld winstaandeel 2 / 135

BIJLAGE 6C

Rekenvoorbeeld winstaandeel 3 / 137

BIJLAGE 6D

Rekenvoorbeeld winstaandeel 4 / 139

BIJLAGE 7

Overzicht belastingverdragen / 141

BIJLAGE 8

Historisch overzicht relevante wetswijzigingen / 145

BIJLAGE 9

Uitspraak CBb 3 januari 1996, No. 94/2802/062/310 / 147

BIJLAGE 10

Trefwoordenregister / 153

HOOFDSTUK 1

De Mijnbouwwet en de Nederlandse winningsindustrie

1.1 Toepassingsbereik

De Mijnbouwwet van 29 oktober 2002 reguleert in brede zin de opsporing, winning en opslag van delfstoffen, aardwarmte en CO₂ in Nederland en het Nederlandse continentaal plat. Het uitgangspunt is dat opsporing en winning van delfstoffen of aardwarmte, de opsporing van CO₂-opslagcomplexen en de opslag van stoffen verboden is, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. De wet regelt gedetailleerd de eisen waaraan de houder van een vergunning dient te voldoen, waaronder allerlei technische en financiële eisen, veiligheidsvoorschriften en rapportageverplichtingen. De wet regelt ook de instelling en instandhouding van instituten als de Mijnbouwraad, de Technische Commissie Bodembeweging en het Staatstoezicht op de Mijnen, en regelt het Waarborgfonds Mijnbouwschade. Tot slot regelt de Mijnbouwwet in hoofdstuk 5 het stelsel van heffingen die van toepassing zijn op houders van winningsvergunningen voor koolwaterstoffen, hetgeen onderwerp van deze brochure is.

1.2 De fysieke stoffen en elementen bestreken door de Mijnbouwwet

1.2.1 Delfstoffen

De Mijnbouwwet definieert delfstoffen als in de ondergrond aanwezige mineralen of substanties van organische oorsprong, in een aldaar langs natuurlijke weg ontstane concentratie of afzetting, in vaste, vloeibare of gasvormige toestand, met uitzondering van brongas, kalksteen, grind, zand, klei, schelpen en mengsels daarvan.¹ In de huidige praktijk komt dit neer op aardolie, aardgas en zout, nu winning van andere delfstoffen in Nederland niet (meer) plaatsvindt.² De winning van zand, grind, klei en mergel zoals ook in Nederland plaatsvindt, valt niet onder de Mijnbouwwet, maar onder de Ontgrondingenwet.

Wat opvalt in de definitie is dat het dient te gaan om stoffen die ‘aldaar langs natuurlijke weg’ zijn ontstaan. Daardoor valt gas dat is gewonnen en nadien weer wordt opgeslagen in het gasveld, niet onder de definitie van delfstof.

1 Art. 1 onderdeel a Mijnbouwwet.

2 De steenkoolwinning is in Nederland in 1974 opgehouden met de sluiting van de Oranje Nassaumijn I. Strikt genomen zijn overigens nog steeds vijf winningsvergunningen voor steenkool actief.

1.2.2 Koolwaterstoffen

Het begrip 'koolwaterstoffen' is niet gedefinieerd in de Mijnbouwwet, dat terwijl de term wel vaak voorkomt en ook dient ter afbakening van de kring van vergunninghouders die winstaandeel verschuldigd zijn. Het mag echter duidelijk zijn dat hiermee in beginsel aardolie en aardgas bedoeld wordt.³ Ook aardgascondensaat, ook wel putgasbenzine of NGL (*natural gas liquids*) genoemd, valt onder dit begrip.⁴

1.2.3 Aardwarmte, CO₂ en andere stoffen

De Mijnbouwwet spreekt verder ook nog over aardwarmte, CO₂ en 'stoffen' (in verband met de opslag daarvan). Aardwarmte is de in de ondergrond aanwezige warmte die aldaar langs natuurlijke weg is ontstaan.⁵ Er wordt geen eis gesteld aan een (minimale) temperatuur voor aardwarmte. De wet definieert CO₂ niet verder, al moge het mijns inziens duidelijk zijn dat het de anorganische verbinding van koolstof en zuurstof betreft. Het begrip 'stoffen' is niet verder gedefinieerd, en omvat dus in principe alles wat dieper dan honderd meter in de bodem wordt opgeslagen.⁶

1.3 Geografisch bereik: de landzijde en zeezijde

De Mijnbouwwet is niet slechts van toepassing op het Nederlandse vasteland, maar op basis van art. 2 lid 2 Mijnbouwwet ook op het *continentaal plat*. Het continentaal plat is gedefinieerd als het onder de Noordzee gelegen deel van de zeebodem en ondergrond daarvan waarop het Koninkrijk op basis van het VN-Zeerechtverdrag soevereine rechten heeft.⁷

Het VN-Zeerechtverdrag⁸ definieert een aantal verschillende zones, gemeten in zeemijlen vanaf de zogenoemde basislijn:⁹

- de territoriale zee (art. 2). In deze zone heeft de kuststaat volledige soevereiniteit, net zoals op het vasteland. De territoriale zone is de strook die vanaf 12 zeemijl vanaf de basislijn wordt gemeten (daarom ook wel de '12-mijlszone' genoemd).
- de Exclusieve Economische Zone of EEZ (art. 55). In deze zone heeft de kuststaat soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven

3 Dat impliceert overigens de MvT ook (*Kamerstukken II* 1989/99, 26 219, nr. 3, p. 11), waarbij steenkool ook niet wordt beschouwd als koolwaterstof.

4 Zo volgt ook indirect uit art. 63 lid 1 Mijnbouwwet.

5 Art. 1 onderdeel b Mijnbouwwet.

6 Art. 1 onderdeel i Mijnbouwwet.

7 Art. 1 onderdeel c Mijnbouwwet.

8 Het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, *Trb.* 1983, 83. Het verdrag is in Nederland op 28 juli 1996 in werking getreden. (Rijkswet van 26 juni 1996, houdende goedkeuring van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen, en van de op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van genoemd Verdrag, met bijlage, *Stb.* 1996, 357.)

9 Dit is de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten (art. 5 VN-Zeerechtverdrag). Een zeemijl is 1852 kilometer.

de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Deze zone strekt zich tot maximaal 200 zeemijl vanaf de basislijn uit.

- het continentaal plat (art. 76). In deze zone heeft de kuststaat soevereine rechten ten aanzien van de exploratie en exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Dit omvat de zeebodem en de ondergrond daarvan. Het continentaal plat strekt zich in ieder geval ook uit tot 200 zeemijl vanaf de basislijn, maar kan onder omstandigheden verder reiken.¹⁰

De territoriale zee van Nederland is vanaf 1985 geregeld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, de EEZ is vanaf 2000 ingesteld en geregeld in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.¹¹ In het bij laatstgenoemde wet behorende Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone is aangegeven dat de Nederlandse EEZ samenvalt met het Nederlandse continentaal plat.¹² De definitie van 'continentaal plat' in de Mijnbouwwet sluit dus aan bij bovengenoemd gebied, strekkende 200 zeemijl vanuit de basislijn.

1.3.1 De (afwijkende) landzijde en zeezijde in de Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet maakt onderscheid tussen vergunningen aan de landzijde en vergunningen aan de zeezijde (hierna ook aangeduid als 'landvergunningen' en 'zeevergunningen'). Dit heeft voor de financiële bepalingen van hoofdstuk 5 consequenties voor oppervlakterechten, cijns en het overgangsrecht voor het winstaandeel. De landzijde en zeezijde worden op basis van art. 54 vastgesteld aan de hand van een lijn zoals vastgesteld in een bijlage bij de Mijnbouwwet. Hoewel men zou verwachten dat deze lijn de 12-mijlslijn volgt, is dit niet het geval. Deze lijn ligt namelijk slechts 3 mijl uit de kust. Het onderscheid tussen land- en zeezijde in de Mijnbouwwet volgt dus niet de onderverdeling tussen territoriale zee enerzijds en het continentaal plat (en EEZ) anderzijds. De reden hiervoor is dat tot 1985 Nederland een territoriale-zeegrens hanteerde van 3 zeemijl vanuit de basislijn. Bij de totstandkoming van de Mijnbouwwet is aangegeven dat het opschuiven van deze lijn zou betekenen dat vergunninghouders die onder het 'zeeregime' vielen nu onder het 'landregime' zouden vallen, wat kennelijk ongewenste financiële consequenties met zich meebracht.¹³

10 Indien de continentale rand verder reikt dan 200 zeemijl kan dit tot wel 350 zeemijl zijn (art. 76 VN-Zeerechtverdrag).

11 Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, *Stb.* 1985, 129 en Rijkswet instelling exclusieve economische zone, *Stb.* 1999, 281.

12 Besluit van 28 april 2000, *Stb.* 2000, 167.

13 *Kamerstukken II* 1998/99, 21 219, nr. 3, p. 72. Of dit negatieve financiële consequenties voor de vergunninghouders of de staat behelsde, is niet geheel duidelijk. Het oppervlakterecht is slechts bij opsporingsvergunningen voor de zeezijde verschuldigd, zodat uitbreiding van de landzijde negatief voor de staat uitpakt, terwijl een 0% cijnstarief van toepassing is voor zeevergunningen, zodat uitbreiding van de landzijde juist negatief voor vergunninghouders uitpakt.

1.3.2 Verticaal bereik

De wet is ook slechts van toepassing op delfstoffen voor zover die meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn, en op aardwarmte voor zover deze op meer dan 500 meter beneden de oppervlakte aanwezig is.¹⁴

1.4 Het eigendomsvoorbehoud van de staat

Art. 3 lid 2 Mijnbouwwet bepaalt dat het eigendom van delfstoffen bij de staat berust. Indien delfstoffen gewonnen worden, gaat het eigendom door het winnen daarvan over op de houder van de winningsvergunning. Het eigendom van het gedeelte dat toekomt aan EBN als aangewezen vennootschap (40%, soms tussen de 40% en 50%, zie ook paragraaf 1.7) gaat bij winning echter direct over op EBN en komt dus niet eerst bij de vergunninghouder terecht.¹⁵ In het geval van opslag van stoffen blijft de eigendom berusten bij diegene die eigenaar van de stoffen was bij het opslaan, dan wel diens rechtsopvolger.¹⁶

1.5 Het stelsel van vergunningen onder de Mijnbouwwet

Het uitgangspunt van de Mijnbouwwet is dat het verboden is om delfstoffen of aardwarmte op te sporen of te winnen, om stoffen op te slaan of om CO₂-opslagcomplexen op te sporen, tenzij specifiek een vergunning is verkregen voor deze activiteiten.¹⁷

Met ingang van 1 juli 2023 is het vergunningenstelsel voor het opsporen en winnen van aardwarmte in een separaat hoofdstuk 2a in de Mijnbouwwet geplaatst. De omschrijving hierna ziet met name op de opsporing en winning van olie en gas en de opslag van gas en CO₂. Voor aardwarmte geldt evenwel grofweg dezelfde systematiek.

1.5.1 De opsporingsvergunning

Onder het opsporen van delfstoffen of CO₂-opslagcomplexen wordt verstaan het onderzoek doen naar de aanwezigheid van delfstoffen of CO₂-opslagcomplexen dan wel naar nadere gegevens daaromtrent, met gebruikmaking van een boorgat.¹⁸ Deze activiteiten vereisen een opsporingsvergunning.¹⁹ De aanvraag van een opsporingsvergunning dient gepaard te gaan met een uitgebreide hoeveelheid gegevens, inclusief een gedetailleerd werkprogramma.²⁰ De houder van een opsporingsvergunning is onderworpen aan regels en voorschriften rondom bijvoorbeeld veiligheid en natuur. De vergunning bepaalt doorgaans ook dat de

14 Art. 2 Mijnbouwwet. Wel kunnen op grond van art. 51 veiligheidsvoorschriften gesteld worden in relatie tot delfstoffen minder dan 100 meter diep.

15 Art. 3 lid 2 Mijnbouwwet. In geval van een opsporingsvergunning is ingevolgde het derde lid hetzelfde van toepassing op het eigendom van monsters e.d.

16 Art. 3 lid 4 Mijnbouwwet.

17 Art. 6, 24b en 25 Mijnbouwwet.

18 Art. 1 onderdeel e, g en q Mijnbouwwet. In geval van de opsporing van CO₂-opslagcomplexen valt onder 'opsporing' ook het verrichten van proeven met injectie van CO₂ om het opslagvoorkomen te karakteriseren.

19 In het spraakgebruik wordt ook nog vaak de term 'exploratieve vergunning' gebruikt, nu dit de term onder de voormalige wetgeving was.

20 Zie onder andere art. 1.3.1 Mijnbouwregeling.

vergunninghouder binnen een bepaalde tijd met de opsporingswerkzaamheden dient te starten.²¹

Hoewel dit niet direct uit de Mijnbouwwet zelf blijkt, wordt voorafgaand aan de opsporingsfase ook nog een verkenningfase onderscheiden. Dit is het onderzoek dat plaatsvindt met gebruik van kunstmatig opgewekte trillingen (seismisch onderzoek), waarbij veelal gebruikgemaakt wordt van beperkte hoeveelheden ontplofbare stoffen. Er vindt in de verkenningfase dus nog geen (proef)boring of injectie plaats. Hoewel niet benoemd in de Mijnbouwwet, is voor verkenningsonderzoek in bepaalde gevallen ook een vergunning benodigd, hetgeen geregeld is in het Mijnbouwbesluit.²²

De verlening van een opsporingsvergunning vindt concurrerend plaats. Indien een aanvraag voor een opsporingsvergunning wordt ingediend wordt hiervan melding gemaakt in de *Staatscourant* en het *Publicatieblad van de Europese Unie* (in geval van koolwaterstoffen) en worden anderen gedurende dertien weken in de gelegenheid gesteld een vergunning aan te vragen voor dezelfde delfstof of aardwarmte in hetzelfde gebied.²³ De houders van een opsporingsvergunning zijn onderworpen aan oppervlakterechten.

1.5.2 De winningsvergunning

Onder de winning van delfstoffen wordt verstaan het met gebruikmaking van een boorgat, tunnel, schacht of ander ondergronds werk onttrekken van delfstoffen aan de ondergrond anders dan in de vorm van monsters of formatiebeproevingen.²⁴ Het terugwinnen van opgeslagen gas en olie valt niet onder winnen, omdat deze producten niet onder de definitie van delfstoffen vallen (zij zijn immers niet aldaar via natuurlijke weg ontstaan).²⁵

Het zal niet verbazen dat ook de aanvraag voor een winningsvergunning gepaard dient te gaan met een uitgebreide hoeveelheid aan informatie.²⁶ Daarbij is van belang dat een winningsvergunning slechts verleend wordt indien het aannemelijk is dat de in het gebied aanwezige delfstoffen economisch winbaar zijn.²⁷ Ook bij de winningsvergunning vindt de verlening daarvan in beginsel concurrerend plaats op dezelfde manier als bij de opsporingsvergunning, zoals hiervoor omschreven. Een uitzondering daarop is dat de houder van een opsporingsvergunning een voorkeursrecht heeft. Indien deze houder de aanwezigheid van delfstoffen of aardwarmte heeft aangetoond, wordt op aanvraag ook aan hem de winningsvergunning verleend.²⁸ Alsdan vindt dus geen openstelling voor andere partijen meer plaats. In de praktijk is het eigenlijk altijd de houder van de opsporingsvergunning die de winningsvergunning aanvraagt, en vindt openstelling niet plaats. De houder van een winningsvergunning is onderworpen aan voorschriften rondom onder andere natuur en

21 Zie onder andere art. 12 lid 1 en 33 Mijnbouwwet.

22 Hoofdstuk 2 Mijnbouwbesluit.

23 Art. 15 Mijnbouwwet.

24 Art. 1 onderdeel f Mijnbouwwet.

25 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 219, nr. 3, p. 48-49.

26 Art. 1.3.3 Mijnbouwregeling.

27 Art. 8 Mijnbouwwet.

28 Art. 10 lid 1 Mijnbouwwet.

milieu, veiligheid en risicobeheer. De vergunninghouder dient daarnaast een gedetailleerd winningsplan in te dienen, dat goedgekeurd dient te worden door de Minister.²⁹

De houders van een winningsvergunning (voor koolwaterstoffen) zijn onderworpen aan oppervlakterechten, cijns, winstaandeel en een afdracht aan de provincie.

1.5.3 De opslagvergunning

Onder het opslaan van stoffen wordt verstaan “het brengen of houden van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem, dan wel het terughalen van die stoffen, anders dan het in de ondergrond brengen of houden of daaruit terughalen van stoffen gericht op het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond”.³⁰ Daarnaast definieert de Mijnbouwwet nog separaat het “permanent opslaan van CO₂”.³¹ Dat is omdat in de Mijnbouwwet onderscheid gemaakt wordt tussen het (permanent) opslaan van CO₂ en het opslaan van andere stoffen (wat in de praktijk slechts aardgas betreft). Beide activiteiten zijn niet toegestaan zonder opslagvergunning, maar er zijn verschillen in de vergunningsaanvraag.

Kort gezegd vindt ook de verlening van een opslagvergunning concurrerend plaats, met een voorkeurspositie voor zowel de houder van een winningsvergunning als de houder van een opsporingsvergunning voor CO₂-opslagcomplexen.³² De ‘omzetting’ van een winningsvergunning in een opslagvergunning kan consequenties hebben voor het winstaandeel, zie daarvoor paragraaf 7.9.

1.5.4 De overdracht, splitsing, samenvoeging of intrekking van een vergunning

Het is toegestaan een vergunning over te dragen, al dient hierbij vooraf schriftelijke toestemming van de Minister te worden verleend en kan die toestemming onder voorschriften of beperking worden verleend.³³ Daarbij gelden voor de ontvangende partij dezelfde vereisten als voor de aanvrager van een vergunning.³⁴ Het is tevens mogelijk een vergunning te splitsen zodat meerdere vergunningen voor meerdere (kleinere) vergunningsgebieden ontstaan, en vice versa is het mogelijk twee vergunningen samen te voegen.³⁵

De Mijnbouwwet noemt een aantal gronden op basis waarvan de Minister de vergunning kan intrekken, zoals het niet meer handelen conform de vergunning of veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten. Intrekking van een winningsvergunning of opslagvergunning kan op verzoek van de vergunninghouder, maar dit kan worden geweigerd door de Minister indien het noodzakelijk is dat de houder van de vergunning een daaraan

29 Art. 34 Mijnbouwwet.

30 Art. 1 onderdeel i Mijnbouwwet.

31 Art. 1 onderdeel u Mijnbouwwet.

32 Art. 26b lid 4 Mijnbouwwet.

33 Art. 20 en 31 Mijnbouwwet.

34 Art. 1.3.7 lid 3 Mijnbouwwetregeling.

35 Art. 19 Mijnbouwwet.

verbonden voorschrift naleeft.³⁶ Voor een opsporingsvergunning geldt dit niet, hiervan kan afstand worden gedaan door de houder.

1.5.5 De vergunningsgebieden

Opsporings-, winnings- en opslagvergunningen worden verleend voor een bepaald gebied. Voor zeevergunningen is het continentaal plat verdeeld in blokken, zoals weergegeven in bijlage 3 bij de Mijnbouwregeling, die ieder geïdentificeerd worden door een gekapitaliseerde letter en een cijfer (bijvoorbeeld K7). Dit systeem is gebaseerd op blokken van precies één lengtegraad en één breedtegraad (aangeduid door de letter), welke vervolgens in kleinere blokken verdeeld zijn van steeds 20 bij 20 minuten (aangeduid door het cijfer). Een zeevergunning wordt steeds verleend voor het gehele blok of een specifiek gedeelte daarvan. In dat laatste geval wordt het gedeelte aangeduid door een of meer kleine vervolgleetters, bijvoorbeeld F2a.

Voor landvergunningen is geen blokkensysteem vastgesteld en wordt het vergunningsgebied nauwkeurig vastgelegd in de individuele vergunning op basis van een reeks lijnen tussen specifiek in die vergunning aangeduide coördinaten.

1.5.6 De aangewezen vergunninghouder (de operator)

Indien een opsporings- of winningsvergunning wordt gehouden door meer dan één persoon, dan wordt één van deze personen aangewezen om de feitelijke werkzaamheden te verrichten en ook slechts deze persoon is dit als zodanig toegestaan.³⁷ Dit is overigens ook in lijn met de (wereldwijde) praktijk in de E&P-industrie, waarin bij een verzamelde groep vergunninghouders één partij de feitelijke werkzaamheden uitvoert. In de Mijnbouwwet wordt dit aangeduid als de exploitant (art. 1 onderdeel x Mijnbouwwet) maar in de praktijk wordt deze persoon altijd de *operator* genoemd. Ik zal met name omwille van het leesgemak de laatstgenoemde term hanteren. De afspraken tussen de operator en de andere vergunninghouders (de non-operators, in de praktijk aangeduid als de *partners*) worden neergelegd in een *joint operating agreement* (JOA).

Het zijn van operator brengt een aantal aanvullende verplichtingen met zich mee, zoals rapportageverplichtingen. Ook is slechts de operator de retributies verschuldigd zoals besproken in paragraaf 9.5.

1.6 De ontmantelingsverplichting

1.6.1 Buitenwerkingstelling en ontmantelingsverplichting

Is een mijnbouwwerk buiten werking, dan dient de vergunninghouder hier binnen vier weken melding van te maken bij de Minister. Van 'buiten werking' is sprake wanneer een mijnbouwwerk niet meer als zodanig in werking is.³⁸ Wanneer het mijnbouwwerk buiten

³⁶ Art. 21 lid 3 en 31a Mijnbouwwet. Dit geldt niet voor een CO₂-opslagvergunning.

³⁷ Art. 22 lid 5 Mijnbouwwet.

³⁸ Art. 1 onderdeel aj Mijnbouwwet.

werking is gesteld, heeft de vergunninghouder een verwijderingsverplichting, ook wel ontmantelingsverplichting genoemd. De vergunninghouder dient het mijnbouwwerk te verwijderen. Binnen één jaar na buitenwerkingstelling moet daartoe een verwijderingsplan worden ingediend dat ook goedkeuring van de Minister behoeft.³⁹ Met betrekking tot kabels en pijpleidingen geldt dat eveneens een melding moet worden gedaan bij buitenwerkingstelling, maar hier geldt als regel dat de Minister *kan* bepalen dat de kabel of pijpleiding moet worden verwijderd.

De Mijnbouwwet kent ook nog de term 'buiten gebruik stellen van een boorgat'. Dit is het permanent afsluiten van een boorgat door het vullen met beton en het afsnijden van het bovenste deel van de pijpleiding, zodat het boorgat niet meer gebruikt kan worden.

1.6.2 Financiële zekerheid voor ontmantelingsverplichtingen

De vergunninghouder kan door de Minister om financiële zekerheid worden gevraagd ter nakoming van de ontmantelingsverplichting van mijnbouwwerken of voor het schoon achterlaten of verwijderen van kabels en pijpleidingen.⁴⁰ Met ingang van 1 januari 2022 schrijft de Mijnbouwwet m.b.t. koolwaterstoffen een verplicht stelsel van overeenkomsten voor die dienen ter financiële zekerheidsstelling van de ontmantelingsverplichtingen van vergunninghouders. Daartoe zijn de gezamenlijke vergunninghouders verplicht een *Decommissioning Security Agreement (DSA)* met elkaar aan te gaan, waarin zij gedetailleerde afspraken maken over het tijdstip en de manier waarop financiële zekerheden jegens elkaar worden verstrekt. Dit moet gezien worden in het licht van het feit dat de laatste *operator* als eindverantwoordelijke geldt, ook nadat een vergunning is ingeleverd, en deze verplichte overeenkomst voorkomt dat deze persoon de ontmantelingsverplichting alleen zou moeten dragen. Tevens dienen de gezamenlijke vergunninghouders met EBN een *Decommissioning Security Monitoring Agreement (DSMA)* aan te gaan die strekt tot "begeleiding, bewaking en monitoring" van de gesloten DSA.⁴¹ Is er slechts één vergunninghouder dan sluit die vergunninghouder alleen met EBN een DSMA. De Mijnbouwwet zelf noemt geen specifiek tijdstip waarop de DSA/DSMA moeten zijn afgesloten, maar de tekst van art. 97d Mijnbouwwet impliceert dat dit binnen een korte termijn na verkrijging van de opsporings-, winnings- of opslagvergunning dient plaats te vinden.

Bij het voorgaande geldt een *change of control*-bepaling: indien de vergunninghouder een wijziging ondergaat in zijn directe of indirecte zeggenschap dan dient dit binnen vier weken gemeld te worden. Indien die melding niet is gedaan of de wijziging tot nadelige gevolgen kan leiden voor de financiële zekerheid als voornoemd, dan is de rechtshandeling die tot de zeggenschapswijziging leidde vernietigbaar door rechterlijke uitspraak.⁴²

39 Art. 44 Mijnbouwwet.

40 Art. 47 en 48 Mijnbouwwet.

41 Art. 97d Mijnbouwwet.

42 Art. 97e Mijnbouwwet.

1.7 De (verplichte) deelname door de Nederlandse staat

De Nederlandse staat deelt niet slechts in de opbrengsten van de olie- en gaswinning in Nederland door de heffing van vennootschapsbelasting, winstaandeel en andere heffingen, maar neemt ook direct voor 40% (soms 50%) deel in de winning van olie en gas. Dit doet de staat middels EBN B.V. (**EBN**), die in de regel als de zogenoemde *aangewezen vennootschap* deelneemt in de winning.⁴³

De deelname door de staat in de commerciële olie- en gaswinning is ontstaan bij de ontdekking van het Groningenveld.⁴⁴ Toentertijd gebeurde dit via de Nederlandse Staatsmijnen, hetgeen later DSM N.V. werd. In 1973 zijn deze belangen ondergebracht in een nieuwe vennootschap DSM Aardgas B.V. Toen DSM in 1989 naar de beurs ging en niet langer meer volledig in staatshanden zou zijn, is DSM Aardgas B.V. overgenomen door de staat (Ministerie van Economische Zaken) en werd de naam gewijzigd in Energie Beheer Nederland B.V. Dit is nadien gewijzigd in EBN B.V. Het percentage van 40% stamt uit de Groningenconcessie en is sindsdien aangehouden, al bedroeg in de periode 1976-1996 naar aanleiding van de oliecrisis in de jaren daarvoor het percentage van de verplichte staatsdeelname 50% in plaats van 40%.⁴⁵ Voor oude concessies en vergunningen kan derhalve een hoger deelnemingspercentage dan 40% gelden. In de praktijk ziet men soms ook percentages tussen de 40% en 50%, dit komt door het samenvoegen van verschillende vergunningen waarbij in voorkomend geval een gemiddeld percentage wordt berekend op basis van de voorkomens per vergunning.

1.7.1 Deelname in de winning: de Overeenkomst van Samenwerking

Een houder van een winningsvergunning is ingevolgde art. 93 Mijnbouwwet verplicht met EBN een mijnbouwovereenkomst tot stand te brengen, in de praktijk doorgaans de Overeenkomst van Samenwerking (**OvS**) genoemd.⁴⁶ De OvS behoeft de instemming van de Minister van Economische Zaken, en totdat deze instemming is verleend mogen er geen winningswerkzaamheden worden verricht.⁴⁷ De OvS kan niet meer worden gewijzigd tenzij de Minister instemt.⁴⁸

43 De Mijnbouwwet en gedelegeerde regelgeving hebben het slechts over de *vennootschap* (art. 82 Mijnbouwwet), en wijst op zichzelf niet EBN B.V. als deze vennootschap aan. In de winningsvergunning wordt echter in de praktijk altijd EBN B.V. als vennootschap als bedoeld in art. 82 Mijnbouwwet aangewezen. Voor het leesgemak hanteer ik daarom verder EBN in plaats van 'de vennootschap'.

44 Zie over de specifieke situatie van Groningen paragraaf 11.2.

45 Op basis van het KB 1976 en KB 1996.

46 De term 'overeenkomst van samenwerking' komt uit art. 81 onderdeel e Mijnbouwwet, die de mijnbouwovereenkomst definieert als "een overeenkomst van samenwerking tussen de houder van een winningsvergunning en de vennootschap inzake het verrichten van mijnbouwwerkzaamheden".

47 Art. 93 lid 2 en 3 Mijnbouwwet. Ingevolge het eerste lid mag de Minister besluiten dat geen OvS tot stand hoeft te komen, maar hij mag dit alleen als het sluiten van de OvS naar redelijke schatting tot financieel nadeel voor de staat zal leiden.

48 Art. 87 lid 3 jo. art. 93 lid 4 Mijnbouwwet.

De tot stand te komen OvS dient, in het kort, bepalingen te bevatten die regelen dat EBN en de vergunninghouder zullen samenwerken, dat EBN voor 40% deelneemt in de te winnen hoeveelheden koolwaterstoffen en voor 40% eigenaar wordt van de tot stand te komen werken (zoals platforms), en dat 40% van de te maken kosten en investeringen door EBN zal worden vergoed aan de vergunninghouder. Tevens dient EBN terstond na het tot stand komen van de OvS aan de vergunninghouder de reeds gemaakte kosten voor 40% te vergoeden, inclusief een rentevergoeding.⁴⁹ Zie voor de behandeling voor het winstaandeel van betalingen door EBN paragraaf 7.6.1.

De Nederlandse multi-stakeholder group van het *Extractive Industries Transparency Initiative* (**NL-EITI**) heeft een model van een OvS gepubliceerd op haar website.⁵⁰ Het EITI is een internationaal initiatief waarbij veel landen zich hebben aangesloten, waaronder sinds 2017 ook Nederland.

1.7.2 Ook deelname in de opsporing mogelijk

De Mijnbouwwet kent ook een overeenkomst van samenwerking voor opsporingswerkzaamheden van koolwaterstoffen – de opsporingsovereenkomst – die ziet op houders van opsporingsvergunningen.⁵¹ In tegenstelling tot de mijnbouwovereenkomst is dit geen verplichting voor de houder van een opsporingsvergunning, maar een keuze. Indien een vergunninghouder hiervoor kiest, neemt de staat kort gezegd voor 40% deel in de kosten van opsporing.

1.7.3 Deelname in de opsporing en winning van aardwarmte

Met ingang van 1 juli 2023 neemt EBN ook (verplicht) deel in de winning van aardwarmte. Wanneer een toewijzing voor een zoekgebied naar aardwarmte wordt verleend aan een partij, dient zij verplicht een overeenkomst tot stand te brengen met EBN gericht op de deelname van EBN (art. 86a Mijnbouwwet). In tegenstelling tot de verplichte deelname van EBN in de winning van koolwaterstoffen bevat de wet geen voorgenomen deelnamepercentage. In de parlementaire toelichting is aangegeven dat dit per geval zal worden bekeken en dat het percentage zodanig zal worden vastgesteld dat EBN haar “inspanningen zal kunnen terugverdienen”.⁵²

1.8 De Nederlandse exploratie- en winningsindustrie anno 2023

Op basis van publieke bronnen kan een redelijk goed beeld worden geschetst van de Nederlandse winningsindustrie, waarbij zelfs tot op detailniveau de mijnbouwheffingen kunnen worden ingezien. Het jaarverslag Delfstoffen en Aardwarmte in Nederland van het Ministerie van Economische Zaken geeft een goed beeld van de delfstoffenwinning in Nederland, inclusief het aantal afgegeven en van kracht zijnde opsporings-, opslag- en winningsvergunningen. De jaarrapporten van het NL-EITI, een initiatief dat zich richt op

49 Art. 96 lid 2 Mijnbouwwet. Dit bedrag wordt vastgesteld in de OvS (art. 94 lid 3 Mijnbouwwet).

50 Te vinden via www.eiti.nl.

51 Art. 87 Mijnbouwwet.

52 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 49.