

Wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee)

Verslag consultatie en internetconsultatie

Het wetsvoorstel is voorbereid in nauw overleg met Nogepea en EBN. De internetconsultatie is opengesteld in de periode van 30 april 2019 tot en met 1 juni 2019. In totaal zijn 4 reacties ontvangen, van Fizzy Transition Ventures, GasTerra B.V., Staatstoezicht op de Mijnen en Nogepea.

GasTerra verwelkomt de voorgestelde verbetering van de investeringsaftrek als noodzakelijke maatregel om investeringen in mijnbouwactiviteiten in het Nederlands deel van de Noordzee te bevorderen.

Fizzy Transition Ventures merkt op dat in de toelichting ten onrechte wordt gezegd dat het elektrificeren van platforms en de aansluiting van die platforms op het elektriciteitsnetwerk een voorwaarde is om ze na de gasproductie in te kunnen zetten voor andere activiteiten, zoals de opslag van CO₂. Er zijn immers ook andere methoden om platforms te voorzien van de benodigde energie voor het injecteren van CO₂, bijvoorbeeld door een schip dat wordt ingezet om CO₂ naar de opslaglocatie te transporteren. In verband daarmee is de toelichting op dit punt aangepast. Verder werpt deze organisatie de vraag op of het systeem van financiële zekerheidsstelling voldoende is, of het systeem van ontheffingen voldoende mogelijkheden biedt voor hergebruik van de resterende mijnbouwwerken en of het wetsvoorstel voldoende is om na het hergebruik tot definitieve sluiting van het mijnbouwwerk te komen. Deze reactie geeft verder geen aanleiding tot aanvulling of wijziging.

Het Staatstoezicht op de Mijnen (Sodm) onderschrijft de voorstellen met betrekking tot het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken, financiële zekerheden en het monitoren daarvan, maar heeft drie punten van zorg in het licht van de beleidsaanbevelingen die Sodm de afgelopen jaren aan de minister van Economische Zaken en Klimaat heeft gedaan. Op de eerste plaats vraagt Sodm om helderheid over de termijn waarop ook voor de sectoren olie en gas op land, geothermie en zout tegeving ten aanzien van het verwijderen en hergebruiken van de infrastructuur en de in kader te stellen financiële zekerheden zal worden vastgesteld. Zoals uit de voorgestelde wetsartikelen en de memorie van toelichting blijkt, breidt het wetsvoorstel de bevoegdheid van de minister om financiële zekerheid te vragen voor de nakoming van de verplichtingen tot verwijdering uit tot mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen op land. De sector olie en gas heeft in zelfregulering overeenkomsten ontwikkeld die strekken tot het stellen van financiële zekerheden voor de verwijderingsverplichtingen op de Noordzee en onderzoekt de uitvoering van een overeenkomstig systeem voor land. Het wetsvoorstel legt hier een wettelijke basis onder. Voor de sectoren zout en geothermie krijgt de minister een zelfstandige bevoegdheid om in voorkomend geval op grond van de artikelen 47 en 48 financiële zekerheid voor de nakoming van de verwijderingsverplichting te vragen. Dat is nieuw ten opzichte van de huidige situatie. De artikelen van het wetsvoorstel over verwijdering en hergebruik gaan ook gelden voor de sectoren geothermie en zout. Een systeem van overeenkomsten is voor deze sectoren niet in ontwikkeling en nog niet te verwachten. De bepalingen over verwijdering en hergebruik zullen voor alle sectoren nog nader worden uitgewerkt in het Mijnbouwbesluit en mogelijk ook in de Mijnbouwregeling.

Ten tweede merkt Sodm terecht op dat de kosten voor het verwijderen, dan wel schoon en veilig achterlaten van pijpleidingen aanzienlijk verschillen. De in dat kader te stellen financiële zekerheden zullen daarom ook aanzienlijk verschillen, terwijl niet op voorhand duidelijk hoeft te zijn voor welke optie wordt gekozen. Het uitgangspunt blijft dat kabels en pijpleidingen schoon en veilig mogen worden achtergelaten. Alleen in het geval een kabel of pijpleiding verwijderd moet worden, ontstaat een financiële verplichting. Dat vergt op dat moment een nadere afweging. De nadere uitwerking van de verplichtingen tot verwijderen, dan wel achterlaten van pijpleidingen wordt voorzien in het nog te wijzigen Mijnbouwbesluit.

Tot slot geeft Sodm aan dat in het winningsplan beschreven zou moeten worden wat de totale hoeveelheid te produceren delfstoffen is. Dat is immers een van de belangrijkste parameters in de te verwachten drukdaling in het veld. Druk daling is belangrijke input voor de berekening van de bodemdaling en de seismische risicoanalyse, zo stelt Sodm. Zoals Sodm aangeeft, bevatten winningsplannen in de praktijk reeds een opgave van de verwachte maximale hoeveelheid te winnen volume. Dit is de som van de verwachte hoeveelheden jaarlijks te winnen volume (high-case productieprofiel). Na wijziging van artikel 35 van de wet bevat het winningsplan een

beschrijving van de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen en de ligging ervan én een beschrijving van de verwachte hoeveelheden per jaar. Bij de productie van gas neemt de druk in het gasveld af. De mate waarin deze druk afneemt per volume-eenheid hangt af van de gassamenstelling. Anders dan het geproduceerde volume is dus de drukdaling de belangrijkste parameter in de berekening van de bodemdaling en het seismisch risico. Hierbij is de druk in het gasveld bij aanvang (initiële druk) en de druk in het gasveld als de winning wordt beëindigd (einddruk) belangrijk. Zowel de initiële druk als de beoogde einddruk zijn opgenomen in het winningsplan. De productiegrens wordt bepaald in het instemmingsbesluit, mede op basis van de adviezen van Sodm en TNO. Indien beoordeeld wordt dat de omgevingseffecten en veiligheidsrisico's zodanig zijn dat de winning veilig en verantwoord kan plaatsvinden, wordt het totale verwachte productievolume dat beschreven staat in het winningsplan als productiegrens opgenomen in het instemmingsbesluit. Hierop zijn geen bandbreedtes of onzekerheidsmarges van toepassing, maar is er een harde grens die goed te handhaven is. Indien beoordeeld wordt dat de omgevingseffecten zodanig zijn dat er geen sprake meer is van een veilige en verantwoorde winning, kan de productiegrens beperkt worden ten opzichte van het beschreven volume in het winningsplan. De gevraagde gegevens op grond van het voorstel tot wijziging van artikel 35, eerste lid, onder a en onder d, in combinatie met de drukgegevens uit het winningsplan, leveren de informatie die nodig is om een productiegrens in het instemmingsbesluit op te nemen. Het is om die reden overbodig, een doublure en derhalve verwarrend om tevens in de wet op te nemen dat bij de aanvraag wordt aangegeven welke totale productie beoogd is.

Nogepa geeft in haar reactie op de internetconsultatie aan de uitgangspunten van de voorgestelde wetswijziging te onderschrijven, zowel ten aanzien van de investeringsaftrek als het stelsel van financiële waarborgen voor de kosten van verwijdering van mijnbouwwerken. Dat stelsel is immers tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen Nogepa, EBN en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Niettemin doet zij een aantal voorstellen ten aanzien van de regels en de procedure voor het doen van een melding van het niet meer in werking zijn van een mijnbouwwerk, de verplichting tot verwijdering van een dergelijk mijnbouwwerk, het indienen van een verwijderingsplan en de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing daarvan in verband met mogelijk hergebruik van het mijnbouwwerk. In verband met de strafrechtelijke handhaving van de meldingsplicht moet voor mijnbouwondernemingen duidelijk zijn op welk moment een melding van het buiten werking zijn van een mijnbouwwerk moet worden gedaan, voor welke vormen van buiten werking zijn deze meldingsplicht geldt en op welk moment de verwijderingsverplichting dient te worden geëffectueerd door de indiening van een verwijderingsplan. Mede naar aanleiding van de zienswijze van Nogepa zijn de artikelen 44, 44a en 45 van het wetsvoorstel zodanig anders gestructureerd dat het doen van een melding, het indienen van een verwijderingsplan en de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing daarvan in een logischer volgorde zijn geplaatst, waardoor transparanter en duidelijker is geworden wanneer welke verplichtingen gaan gelden. Op onderdelen zal een verdere uitwerking nog plaatsvinden in het Mijnbouwbesluit. Mede naar aanleiding van de voorgestelde wetswijziging zullen de desbetreffende artikelen in het Mijnbouwbesluit worden geactualiseerd en gestroomlijnd. Daarbij zal ook nader worden aangegeven of en in welke gevallen een buiten gebruik zijn van een (deel van een) mijnbouwwerk niet hoeft te worden gemeld en er ook nog geen verwijderingsplicht ontstaat. Daarbij valt te denken aan het tijdelijk buiten werking zijn van een put voor onderhoud of een tijdelijk buitenwerking stellen vanwege een lage gasprijs, of een capaciteitstekort bij de installaties die gasbehandeling uitvoeren.

Voor het bij wet regelen van de verdeling van de door de winning verkregen eigendom van delfstoffen tussen de partijen die gezamenlijk de vergunning houden, zoals Nogepa voorstelt, is geen reden. De verschillende partijen ontvangen (anders dan EBN) krachtens artikel 3 in samenhang met artikel 22 gezamenlijk in onverdeelde eigendom de delfstoffen. Iedere partij is direct mede-eigenaar. Evenals de opbrengsten en kosten en andere financiële en operationele aangelegenheden wordt de door de vergunninghouder in gezamenlijkheid verkregen eigendom van de gewonnen delfstoffen onder de partijen die gezamenlijk de vergunning houden, verdeeld op basis van de tussen hen gesloten samenwerkingsovereenkomst naar rato van ieders (economisch) aandeel in de vergunning. Artikel 3 van de Mijnbouwwet is voor de vergunninghouder de titel van verkrijging van de eigendom van delfstoffen, niet de samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst bepaalt alleen het percentage waarin de eigendom verdeeld moet worden, niet de verkrijging als zodanig. De goede uitvoering van die samenwerkingsovereenkomst is een door de betrokken partijen te regelen privaatrechtelijke aangelegenheid. Dat is anders voor

EBN, dat onder de huidige wetgeving, als niet zijnde medehouder van de vergunning, voor de verkrijging van de eigendom van het haar toekomende deel afhankelijk is van een eigendomsoverdracht door de vergunninghouder. In de privaatrechtelijke verhouding tussen de vergunninghouder en EBN zou in geval van (dreigend) faillissement deze eigendomsoverdracht niet meer mogen plaatsvinden. Daarom is het voor EBN wél nodig om de eigendomsverkrijging nader bij wet te regelen.

De door Nogepa gewenste duidelijkheid omtrent het verwijderen van pijpleidingen, dan wel het schoon en veilig achterlaten daarvan en de in dat verband te stellen financiële zekerheden wordt in de komende wijziging van het Mijnbouwbesluit vormgegeven.

Mede naar aanleiding van een opmerking van Nogepa over verplaatsbare mijnbouwinstallaties is artikel 68a aangepast. Het is de bedoeling dat ook investeringen in boorgaten voor de exploratie van koolwaterstoffen voor de investeringsaftrek in aanmerking komen. In artikel 68a is opgenomen dat onder investeren ook wordt verstaan het maken van kosten voor het aanleggen en het aanpassen van een boorgat met een, in voorkomend geval verplaatsbare installatie.

De opmerkingen van Nogepa over het stelsel van financiële zekerheden hebben geleid tot een kritische beschouwing van de noodzaak om de instemming van de minister te eisen bij iedere afwijking van de modelovereenkomsten. Het belangrijkste is immers dat in die overeenkomsten de gewenste financiële zekerheid is gewaarborgd. In de voorgestelde wijziging van artikel 82 is aan EBN opgedragen om de vaststelling, toepassing en uitvoering van die overeenkomsten te begeleiden, te bewaken en te monitoren en de minister daarover inlichtingen te verschaffen, alsmede over de aard en de omvang van de gestelde of te stellen financiële zekerheden. Om daarnaast alle afwijkingen van een modelovereenkomst, die soms nodig zijn om rekening te kunnen houden met de bijzondere omstandigheden van de situatie, ook voor instemming aan de minister voor te leggen, is een onnodige administratieve last. In het geval dat twijfel bestaat over de zekerheden die bij overeenkomst worden gesteld, zal EBN de minister immers (moeten) informeren over de inhoud van de overeenkomst. Artikel 97d, vierde en vijfde lid, zijn daarom aangepast. De minister kan op grond van artikel 97d, vierde lid, bij ministeriële regeling regels stellen over de inhoud van bedoelde overeenkomsten. Op dit moment bestaat geen twijfel over de inhoud van de overeenkomsten die nu voor mijnbouwinstallaties worden afgesloten. Niettemin kan in die regels worden voorzien. In het geval personen dan overeenkomsten sluiten die van deze regels afwijken, behoeft de overeenkomst instemming van de minister.