

Vergaderjaar 2007–2008

31 479

Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 25 juni 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt 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.
1. Algemeen	1
2. Gaswinning en opsporing	2
3. Opslag van aardgas	2
4. Bevoegdheid en procedure tot het verkleinen van een vergunninggebied	2
5. Wetsvoorstel en convenant	4
6. Opslag CO ₂	5
7. Europese verplichtingen	5

II. Artikelen

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet.

De leden van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Een aantal zaken is hen nog niet geheel duidelijk.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven in hoofdlijnen het streven van de regering tot actieve benutting van vergunningen voor gebruik van de Nederlandse ondergrond voor de opsporing en winning van delfstoffen en dat de ondergrondse opslag van stoffen moet worden bevorderd. Wel merken deze leden op dat dit wijzigingsvoorstel nog slechts een deel van de onderwerpen dekt die zijn besproken tijdens het algemeen overleg met

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Duyvendak (GL), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Van Gennip (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (CU), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

de minister van Economische Zaken over de evaluatie van de Mijnbouwwet op 28 mei 2008¹. Kan de regering aangeven wanneer nieuwe voorstellen en verdere informatie tegemoet kan worden gezien, bijvoorbeeld over de opslag van CO₂ en het benutten van infrastructuur voor latere winning van restanten of andere functies?

Deze leden teleurgesteld over het nagenoeg ontbreken van voorstellen over de rol van de verbeterde toegang tot de geologische informatie en een checklist van technische en financiële aspecten waaraan nieuwe mijnbouwmaatschappijen moeten voldoen, terwijl de minister wel, tijdens het genoemde algemeen overleg, heeft aangekondigd dat deze onderwerpen in het wetsvoorstel mee worden genomen. De leden van de SP-fractie hebben tot slot behoefte aan een aantal verduidelijkingen van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag. Zij hebben een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderliggende wetsvoorstel. Tot op heden hebben deze leden geen commentaar op het wetsvoorstel.

2. Gaswinning en opsporing

De leden van de CDA-fractie ondersteunen het beleid dat kleine velden zoveel mogelijk geëxploiteerd worden. Kan in dat verband duidelijk worden gemaakt wanneer de toegezegde analyse met betrekking tot de financiële stimulering van de winning in marginale velden is afgerond?

De leden van de SP-fractie onderschrijven dat een actieve, effectieve en efficiënte exploratie en exploitatie van gasvoorraden van groot belang is. Wel is hun inschatting dat de winningstechnieken zich dusdanig zullen ontwikkelen, dat het voorzichtig omspringen met de Nederlandse gasvoorraden op termijn een hogere gasopbrengst op zal leveren. Deze leden bepleiten dan ook dat een versnelling van het gas uit kleine velden samen zou moeten gaan met een verlaging van het winningsplafond in het Groningerveld. Graag ontvangen zij een reactie op deze stelling.

3. Opslag van aardgas

Is er onderzoek gedaan naar de (bodem-)effecten die het flexibel opslaan in het Groningerveld meebrengen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

4. Bevoegdheid en procedure tot het verkleinen van een vergunninggebied

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel gevolgen kan hebben voor concessies in bijvoorbeeld Zuid-Limburg, waar een bedrijf als DSM eigenaar is van een concessie inzake kolenwinning. Indien deze vraag bevestigend beantwoord wordt, vragen deze leden of dit terecht is. In dergelijke situaties worden veelal andere activiteiten ontplooid, of zullen deze binnen afzienbare tijd ontplooid worden. Graag vernemen zij een reactie hierop.

¹ Algemeen overleg over de evaluatie van de Mijnbouwwet d.d. 28 mei 2008 (Kamerstuk 31 349).

Achtergebleven delfstoffen worden na verval van de winningsvergunning beschouwd als zijnde door de opslagvergunninghouder in de ondergrond gebrachte stoffen. Bij beëindiging van de winningsvergunning is hierover

wel een winstaandeel geheven. Vindt er verrekening plaats van het betaalde winstaandeel over niet gewonnen delfstoffen tussen de betaler van het winstaandeel en de opslagvergunninghouder, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De (verplichte) afsplitsing van een deel van de winningsvergunning en de toewijzing aan een derde betekent niet automatisch dat er tussen de huidige vergunninghouder en de derde een overeenkomst tot stand zal komen met betrekking tot de overdracht van assets en verplichtingen. Hoe denkt de regering in een oplossing voor dit probleem te voorzien?

Waarom wordt de voorgestelde gebiedsverkleining niet beperkt tot offshore vergunningen waar de urgentie bestaat en de problemen rond ontginning zich niet voordoen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie verder. Er wordt nergens aangegeven dat het gebrek aan activiteiten door externe factoren of door derden bij de beoordeling meegenomen dient te worden bij het vaststellen dat er geen activiteiten hebben plaatsgevonden. Hoe wordt hierin voorzien, zo vragen zij.

Verkleining van het vergunninggebied is het gedeeltelijk intrekken van winningsvergunningen. Wat is het risico van eventuele schadeclaims die dit gedeeltelijk intrekken meebrengen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie verder.

De positie van de medevergunninghouders komt niet aan de orde, deze wordt impliciet gelijkgesteld aan die van derden. Het komt voor dat gebrek aan eensgezindheid binnen de vergunninghouder (operator en medevergunninghouders) of met EBN de reden is dat activiteiten niet doorgaan. Het is echter denkbaar dat een of meerdere medevergunninghouders toch graag tot activiteiten willen overgaan en daartoe de mogelijkheid willen hebben. Zou het niet mogelijk moeten zijn dat de operator en medevergunninghouder, met of zonder derden, in de gelegenheid worden gesteld om een activiteitenplan te overleggen voordat externe partijen daartoe in de gelegenheid gesteld worden? Waarom wordt de positie van de medevergunninghouder niet aan de orde gesteld en verduidelijkt, zo vragen deze leden tot slot.

De leden van de SP-fractie onderschrijven dat het wettelijk mogelijk moet zijn om vergunninghouders te stimuleren om mijnbouwactiviteiten te ondernemen in hun vergunninggebied. Dit kan door bij onvoldoende activiteiten het concessie- of vergunninggebied te verkleinen, maar wat de leden van de SP-fractie betreft zou dit doel ook bereikt kunnen worden door hiernaast bij de uitgifte van nieuwe vergunningen een winningsvergunning voor onbepaalde tijd in te voeren. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen?

De regering geeft aan dat de procedure tot het verkleinen van het vergunninggebied in gang wordt gezet als de vergunninghouder twee jaar geen «activiteiten» heeft ontplooid in het betreffende gebied. De leden van de SP-fractie vragen wat onder de term «activiteiten» moet worden verstaan. Bij het uitvoeren van welke activiteiten wordt verondersteld dat een vergunninghouder daadwerkelijk van de vergunning gebruikmaakt? Moeten deze activiteiten niet uitvoerig worden beschreven in het wetsvoorstel om onduidelijkheden en hiermee samenhangende juridische procedures te voorkomen?

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden wat een redelijke termijn is waarbinnen vergunninghouders na de kennisgeving van de minister dat overwogen wordt om tot gebiedsverkleining over te gaan, daadwerkelijk activiteiten moeten gaan ontplooiën om het voornemen van de minister ongedaan te maken. Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat deze termijn wettelijk vastgelegd moet worden?

Deze leden zijn voorts benieuwd hoeveel on- en offshore concessies op basis van de Mijnwet 1810 op dit moment nog lopen en in hoeveel van deze gevallen de winningsmogelijkheden in deze gebieden (naar verwachting) nog niet volledig zijn benut. Waarop wordt de schadeloosstelling gebaseerd die moet worden betaald aan de betreffende concessiehouders in het geval dat het verkleinen van het vergunningsgebied wordt doorgezet? En waarom zou sowieso een schadevergoeding uitgekeerd moeten worden als concessiehouders de kans gehad hebben om hun concessie uit te putten, maar hier geen gebruik van gemaakt hebben?

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie worden enkele relevante aspecten onbesproken gelaten bij de procedure tot gebiedsverkleining. Ten eerste speelt bij een afsplitsing van een niet-ontwikkeld veld of bij de overgang van een (deel van een) winningsvergunning naar een opslagvergunning, ook de overdracht van putten en daarbij behorende apparatuur, abandonment verplichtingen en (nieuwe) afspraken met betrekking tot processingcapaciteit en infrastructuur. Deze leden willen graag weten hoe in het geval van overdracht of toewijzing van een vergunning aan een derde voorzien wordt in de problemen die er kunnen ontstaan bij de totstandkoming van een eventuele overeenkomst tussen de huidige vergunninghouder en de derde inzake de overdracht van bovengenoemde assets en verplichtingen.

De redenen voor vergunninghouders om (nog) niet over te gaan tot het actief benutten van de vergunning kunnen zeer divers zijn. De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre er rekening wordt gehouden met externe factoren, zoals lengte van vergunningsproces, afhankelijkheid beschikbare capaciteit infrastructuur en geen overeenkomst kunnen bereiken met bijvoorbeeld vergunninghouders van aanliggende blokken alvorens wordt overgegaan tot gebiedsverkleining.

Het effect van een stijgende olieprijs op het rendement van de exploitatie van kleine gasvelden heeft tevens tot effect dat vergunninghouders geneigd zullen zijn te wachten met de exploitatie totdat het verwachte rendement tot een verantwoord niveau is gestegen. Binnen het huidige wetsvoorstel kan een dergelijke houding leiden tot verkleining van het vergunningsgebied en in bepaalde gevallen tot onteigening. De leden van de VVD-fractie willen graag weten of de regering het reëel acht dat andere marktpartijen in deze gevallen wel bereid zullen zijn om deze velden tot ontwikkeling te brengen. Daarnaast willen deze leden weten op welke wijze de kosten voor onteigening meespelen in de overweging om over te gaan tot gebiedsverkleining indien er (nog) geen belangstelling is bij marktpartijen om een bepaald gebied tot ontwikkeling te brengen.

5. Wetsvoorstel en convenant

Het overleg over een convenant tussen de Nederlandse Olie en Gas Exploitatie en Productie Associatie (NOGEPA) en het ministerie van Economische Zaken is opgeschort, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Wat is de reden van deze opschorting? Welke verwachting heeft de minister met betrekking tot het afsluiten van een convenant? Wanneer er gesproken wordt over derde partijen, welke partijen worden dan bedoeld? Zijn deze partijen direct of indirect betrokken bij het beoogde convenant met de mijnbouwindustrie?

Ook de leden van de SP-fractie hebben vernomen dat het overleg over het genoemde convenant met NOGEPA is opgeschort. Kan de minister aangeven wat de reden van deze opschorting is, of deze opschorting gevolgen heeft voor het voornemen om het convenant in de eerste helft van 2008 te

sluiten, wanneer het overleg wordt hervat, wat de inzet van de minister is en wanneer de minister denkt het convenant definitief te sluiten?

De urgentie om tot ontwikkeling te komen van gasvelden hangt sterk samen met de aanwezigheid van bestaande infrastructuur. Dit aspect speelt met name voor de offshore winning van gas. De leden van de VVD-fractie willen graag inzicht in deze urgentie en de relatie tot de termijn van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de totstandkoming van het convenant met NOGEPa. Daarnaast willen deze leden weten of het waar is dat het overleg over het convenant tussen NOGEPa en het ministerie van Economische Zaken is opgeschort. Zo ja, kan de minister de onderliggende redenen aangeven voor de opschorting en de verwachtingen die zij heeft met betrekking tot de totstandkoming van het convenant?

Belangrijk onderdeel van het convenant zijn de financiële stimulansen voor de exploitatie van kleine velden. De leden van de VVD-fractie willen graag inzicht in het financiële verloop van deze stimulansen op de korte termijn, waarin de staat derving van inkomsten zal ondervinden, en de lange termijn, waarin de totaal opbrengsten voor de staat groter zullen zijn in absolute zin door een grotere uitwinning van de gasvoorraden. Deze leden willen tevens weten welke afweging hierin wordt gemaakt. Bij een stijgende olieprijs wordt het exploiteren van kleine velden eerder rendabel. De leden van de VVD-fractie willen graag weten op welke wijze hiermee rekening wordt gehouden bij de totstandkoming van het convenant en in het bijzonder in relatie tot de financiële stimulansen die hier onderdeel van kunnen uitmaken.

6. Opslag van CO₂

Blijkbaar is het vrijmaken en beschikbaar maken van lege, onbenutte gasvelden voor CO₂-opslag onder de huidige wetgeving niet mogelijk. Hoewel, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, volgens de beantwoording van schriftelijke vragen d.d. 5 maart 2008, binnen de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden bestonden voor de opslag van CO₂. Is dit bedoeld als uitbreiding van de huidige opslagmogelijkheden, zo vragen deze leden.

Verder wordt alleen gesproken over de (positieve) effecten van CO₂-opslag. Zijn er ook nog andere milieueffecten bij het opslaan van CO₂, zoals er ook milieueffecten zijn geweest bij het winnen van aardgas waar- onder bodemverzakking?

De leden van de SP-fractie constateren dat het aantal woorden dat de regering wijdt aan CO₂-opslag schril afsteekt ten opzichte van het aantal woorden dat wordt gewijd aan gasopslag, terwijl in de artikelsgewijze toelichting wel degelijk wordt gesproken over de opslag van aardgas én CO₂. Kan de regering aangeven in hoeverre er met dit wetsvoorstel onomkeerbare stappen worden genomen in besluiten rondom de opslag van CO₂? Deze leden maken zich in dit licht vooral zorgen over de verhouding tussen overheid en markt, de bescherming van omwonenden, het beheer van de opslaglocatie op de langere termijn en de financiële risico's die hierbij optreden.

7. Europese verplichtingen

Wordt er met deze aanpassingen geanticipeerd op de Europese richtlijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. En zo ja, in welke mate en op welke onderdelen? Kan daarnaast de rol van de provincies en gemeenten worden toegelicht?

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel C

Het is, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten, toch mogelijk om door middel van opslag (injecteren CO₂) gas te winnen? In die zin zou het automatisch vervallen van de winningsvergunning bij het verkrijgen van de opslagvergunning niet voor de hand liggen. Is hier rekening meegehouden? Ook hier geldt het probleem met het geheven winstaandeel over de achtergebleven delfstoffen die voor rekening komen van de winningsvergunninghouder die niet per definitie dezelfde is als de opslagvergunninghouder. Is er een regeling voor verrekening van het geheven winstaandeel?

Financiële eindafrekening voor het winstaandeel vindt plaats op basis van de waarde in het economisch verkeer van activa en passiva, waaronder de in de ondergrond achterblijvende hoeveelheid delfstoffen. Achterblijvende hoeveelheden gas zijn gebruikelijk bij het overgaan van winningsactiviteiten naar opslagactiviteiten. De leden van de VVD-fractie willen weten of er nadere eisen worden gesteld aan de maximale hoeveelheid achterblijvend gas in dergelijke gevallen om speculatie met het oog op de stijgende olieprijs door vergunningshouders en daarmee derving van staatsinkomsten te voorkomen.

Onderdeel D en E

In de vergunningverlening voor opslag heeft de minister verschillende mogelijkheden om te bepalen wat de aard van de opslagactiviteit wordt. Hierbij moet een balans worden gezocht tussen milieuoverwegingen (opslag CO₂) en voorzienings- en leveringszekerheid van aardgas (opslag aardgas). De leden van de VVD-fractie willen graag de visie van de regering op deze balans en de verwachtingen die hij heeft ten aanzien van de ontwikkeling van opslagcapaciteit voor deze beide doelen in de toekomst. Daarnaast willen deze leden graag weten welke concrete criteria gehanteerd gaan worden bij de keuze die gemaakt kan worden tussen de hiervoor beschreven doelen bij het verlenen van een opslagvergunning.

Onderdeel G

Artikelen 32b en 32c

Het ontwikkelen van nieuwe projecten met de daarbij behorende besluitvorming vraagt veel tijd. Hierbij moeten er vaak afspraken gemaakt worden met derden om het project te kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld met de houder van een aangrenzend vergunninggebied. Tegenwoordig wordt er ook vaak met derde partijen gewerkt die gezamenlijk met de vergunninghouder het werk uitvoeren. De voorgestelde termijnen zijn daarvoor echter te kort, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Hoe denkt de regering hieraan tegemoet te komen?

Deze leden wijzen op de bepaling in het artikel dat luidt «gedurende een periode van twee kalenderjaren». Zij menen dat dit een nogal vage bepaling is; wordt hier bedoeld de periode genoemd in artikel 32a, eerste lid sub a? Dus een periode van twee aaneengesloten kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin de inventarisatie bedoeld in artikel 32a wordt gemaakt?

In de tweede volzin staat wel een hele ruime bevoegdheid voor de minister. Kan nadere informatie worden gegeven over de invulling van

deze bevoegdheid? Welke beperkingen worden hierbij aangehouden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie tenslotte.

In artikel 32b, vierde lid, is een bepaling opgenomen over de beschikking van de minister omtrent de verkleining van een vergunningsgebied. Aan deze beschikking kan de minister beperkingen en voorschriften verbinden. De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe en in welke gevallen deze bevoegdheid wordt ingevuld. Daarnaast willen zij weten wat deze beperkingen en voorschriften dienen in te houden. Indien de minister een beschikking afgeeft omtrent de verkleining van een vergunningsgebied is deze nog niet onherroepelijk vanwege de mogelijkheid tot bezwaar. Het gebied dat uit de vergunning is gehaald met de beschikking staat inmiddels wel open voor derden. De leden van de VVD-fractie willen weten of de regering het wenselijk acht dat in de wet wordt verankerd dat een middels een beschikking vrijgekomen gebied niet eerder open wordt gesteld voor derden dan dat de beschikking onherroepelijk is, zodat de rechtszekerheid wordt vergroot.

Er is geen bepaling opgenomen die ervoor zorgt dat de winningsvergunning (voor het gehele gebied) van kracht blijft zolang de beschikking van de minister tot verkleining van het gebied niet onherroepelijk is geworden, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Dit zou betekenen dat op het moment dat de beschikking van de minister tot verkleining van het gebied in werking is getreden het ingetrokken deel van het gebied open is en de vergunninghouder dit definitief kwijt is. Bezwaar maken tegen de beschikking tot verkleining zou daarmee zinloos zijn want «weg is weg». Nu kan de minister uiteraard op grond van artikel 32c, tweede lid sub c, bepalen dat de verkleining van het gebied pas ingaat op het moment dat de beschikking tot verkleining onherroepelijk is geworden, maar komt het de rechtszekerheid niet ten goede wanneer dit in de wet wordt opgenomen, zo vragen deze leden.

Onderdeel I

De leden van de SP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geboden om bij de bepaling van het winstaandeel uit te gaan van de resultaten van de hedgecontracten. Bestaat er een mogelijkheid dat winningsbedrijven en banken een lage prijs afspreken in het hedgecontract en zijdelings door middel van een andere afspraak via een omweg eventuele winsten onbelast weer laten terugkomen bij het winningsbedrijf? Met andere woorden: is deze constructie te omzeilen?

Onderdeel J

Verkleining van het vergunningsgebied leidt tot verval van de eigendom en kan alleen plaatsvinden tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Voor wiens rekening komt deze schadeloosstelling uiteindelijk, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wordt deze doorberekend aan de nieuwe vergunninghouder?

De voorzitter van de commissie,
Kraneveldt-van der Veen

De griffier van de commissie,
Franke