

Vergaderjaar 2007–2008

31 349

Evaluatie van de Mijnbouwwet

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2008

Inleiding

Op 1 januari 2003 zijn de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling in werking getreden. Deze regelgeving verving en completeerde de ontstane versnipperde regelgeving voor mijnbouwactiviteiten op het Nederlandse territorium en het Nederlandse deel van het continentale plat. Daarmee werd beoogd een overzichtelijk en helder wettelijk kader te bieden voor een verantwoorde en doelmatige delfstofwinning en voor afdrachten aan de Nederlandse staat.

Artikel 191 van de Mijnbouwwet bepaalt dat de Minister van Economische Zaken binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet aan de Staten-Generaal een verslag stuurt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Ontwikkelingen op energiegebied – zoals de dalende trend waarin de gaswinning zich in Nederland bevindt en de ambities om Nederland tot de gasrotonde van Noord-West Europa te maken – hebben mij doen besluiten deze evaluatie niet te beperken tot een terugblik, maar tevens de gelegenheid aan te grijpen voor een vooruitblik. Ik zie de volgende trends die consequenties kunnen hebben voor de Mijnbouwwet:

- de komst van nieuwe, vaak kleinere bedrijven die zich bezighouden met opsporing en winning van aardgas;
- de toenemende interesse voor opslag van aardgas en CO₂ in de ondergrond mede door andere partijen dan de traditionele mijnbouwondernemingen;
- de toenemende belangstelling voor het winnen van aardwarmte.

Het adviesbureau Policy Research Corporation (PRC) heeft in de periode juni tot en met november 2007 het onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Mijnbouwwet uitgevoerd. Aan PRC waren in het bijzonder de volgende onderzoeksvragen meegegeven:

- Is de Mijnbouwwet in de praktijk doeltreffend en effectief gebleken?

- Zijn er mogelijkheden tot vermindering van administratieve lasten, nalevingskosten, handhavingskosten en verkrijgingkosten?
- Is de Mijnbouwwet voldoende bestand tegen kansen en risico's van recente ontwikkelingen?

Als bijlage treft u het rapport van PRC aan.¹ Met deze brief informeer ik u over de belangrijkste bevindingen en mijn reactie daarop.

Bevindingen PRC op hoofdlijnen

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de Mijnbouwwet in de praktijk positief heeft bijgedragen aan de doelmatige, effectieve en efficiënte winning van delfstoffen. Belangrijk is dat de toegankelijkheid van de mijnbouwregelgeving aanzienlijk is vergroot. De zorgvuldige uitvoering van activiteiten is adequaat geregeld via de Arbo-wet en diverse milieuwetten. Positief is ook dat er een regeling is gekomen voor de opslag van stoffen in de ondergrond en de winning van aardwarmte en er een bevoegdheid is gecreëerd tot het intrekken van vergunningen. De openbaarheid van geologische gegevens is verbeterd door de kortere termijnen voor geheimhouding. Bovendien heeft de Technische Commissie Bodembeweging een wettelijk kader gekregen en constateert PRC dat deze commissie in sterke mate bijdraagt aan een betere afhandeling van schade bij burgers als gevolg van bodembeweging door mijnbouwactiviteiten. Ook heeft de Mijnbouwwet geleid tot een vermindering van administratieve lasten. Dat neemt niet weg dat er verbeterpunten zijn. Deze hebben vooral te maken met nieuwe ontwikkelingen op het gebied van delfstofwinning en opslag van aardgas en CO₂ in de ondergrond.

Reactie en beleidsvoornemens

Het onderzoek van PRC bevestigt dat de Mijnbouwwet in grote lijnen beantwoordt aan de doelstellingen. Desondanks is er als gevolg van recente ontwikkelingen een nadere uitwerking van het beleid en wet- en regelgeving nodig op diverse terreinen. De afgelopen jaren zijn al diverse nieuwe initiatieven gestart die aansluiten op de aanbevelingen van PRC en die moeten bijdragen aan een verdere optimalisering van het mijnbouwklimaat. Deze initiatieven liggen vooral op het gebied van de verdere bevordering van de ontwikkeling van de kleine gasvelden. Daarnaast zijn er ook ontwikkelingen op het gebied van de opslag van aardgas en CO₂ en de winning van aardwarmte. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie zal ik hieronder ingaan op initiatieven die ik in gang heb gezet of op korte termijn zal starten.

Maximale ontwikkeling van kleine velden

Het Nederlandse gaswinningbeleid is gericht op maximale ontwikkeling van de kleine velden op zee en op land. In dat verband noemt PRC het bestaan van «slapende» delen binnen vergunningsgebieden waar weinig tot geen opsporings- of winningsactiviteiten worden uitgevoerd een belangrijk aandachtspunt. Regelmatig spreek ik met mijnbouwbedrijven over hun activiteitsniveau en stimuleer hen om zelf activiteiten op te pakken, of deze inactieve delen beschikbaar te stellen aan andere partijen. De resultaten hiervan zijn bemoedigend: een groot aantal (delen van) «slapende» vergunningen is inmiddels overgedragen aan andere partijen. Inmiddels ben ik ook ver gevorderd met een voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet waarin de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid wordt toegekend om onder bepaalde voorwaarden delen van vergunningsgebieden in te trekken. Tot slot ben ik met Nogepe, de brancheorganisatie van olie- en gasproducerende ondernemingen, in overleg over een convenant waarin afspraken worden vastgelegd over het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verhogen van het activiteitsniveau binnen bestaande vergunningsgebieden en – indien dit niet gebeurt – het beschikbaar komen van deze gebieden voor derden.

Feit is dat de laatste jaren steeds meer middelgrote en kleine mijnbouwondernemingen belangstelling tonen in de ontwikkeling van de gasreserves van Nederland. Uiteraard juich ik deze ontwikkeling toe. Deze maatschappijen zijn vaak geïnteresseerd in het opsporen en winnen van kleine voorraden waar de gevestigde grote maatschappijen geen aandacht meer voor hebben. Deze nieuwkomers lopen echter vaak op tegen hindernissen. Het wegnemen hiervan heeft mijn volle aandacht. Eén daarvan is de beschikbaarheid van velden, die vaak opgesloten zitten in bestaande vergunningen. Met de hierboven genoemde aanpak komen inactieve gebieden beschikbaar voor nieuwe maatschappijen. Een andere belemmering is de toegang tot informatie. Met de website www.nlog.nl die in 2006 is gestart, beoog ik de informatie zoveel mogelijk te ontsluiten. Ook zal ik bezien of de toegang tot seismische data nog verder kan worden verbeterd.

Uit het onderzoek blijkt dat nieuwkomers de tarieven en voorwaarden voor toegang tot de aanwezige offshore infrastructuur niet altijd als voldoende open en transparant ervaren. Ik zal onderzoeken of er maatregelen op dit gebied nodig zijn.

De komst van nieuwe mijnbouwmaatschappijen brengt naast kansen ook risico's met zich mee. In hoeverre zijn deze bedrijven technisch en financieel in staat om aan hun verplichtingen te voldoen? Voor het oordeel hierover maak ik gebruik van diverse adviseurs zoals het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Energie Beheer Nederland (EBN), TNO en de Mijnraad. PRC stelt dat er zowel bij de adviseurs als bij de maatschappijen behoefte bestaat aan duidelijker technische en financiële criteria waar deze maatschappijen aan kunnen worden getoetst. In overleg met de adviseurs doe ik thans een inventarisatie van mogelijke criteria.

Het vergunningentraject

Voor het verrichten van mijnbouwactiviteiten zijn diverse vergunningen nodig. Sommige daarvan vinden hun basis in de Mijnbouwwet, zoals de opsporings-, winnings- en opslagvergunning. Mijnbouwmaatschappijen hebben uiteraard belang bij een snelle en efficiënte vergunningverleningprocedure. Aan de andere kant blijft voor een zorgvuldige afweging een goede beoordeling van de aanvraag nodig, zeker nu het steeds vaker gaat om vergunningaanvragen van tot nu toe onbekende en relatief kleine maatschappijen. Evenals PRC zie ik dat er winst te behalen is door een aantal aspecten van de vergunningverleningprocedure tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen. Met de diverse adviseurs zoals TNO, SodM, EBN en de Mijnraad en binnen mijn eigen Ministerie zijn afspraken gemaakt over efficiëntere werkprocessen. Daarnaast ga ik bezien in hoeverre verdere standaardisering en digitalisering van de vergunningaanvraag mogelijk is.

Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat bij mijnbouwprojecten op land de benodigde lokale vergunningen voor vertraging van het project kunnen zorgen. Vooral wijzigingen van bestemmingsplannen en milieueffectrapportages voor projecten die meerdere gemeenten betreffen, kunnen tijdrovend zijn. Bij diverse initiatieven voor projecten op land hebben mijn ambtenaren de laatste tijd bij de betrokken lokale overheden een nadere toelichting gegeven op het belang van de projecten en aangeboden procedures te coördineren. Voor de toekomst verwacht ik dat de invoering van het Wetsvoorstel Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

(WABO), die per 1 januari 2009 wordt voorzien, een positieve bijdrage zal leveren aan de stroomlijning en verkorting van procedures. Ook de op 1 juli 2008 beoogde inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het wetsvoorstel dat recent naar de Tweede Kamer is gestuurd, waarmee de toepassing van de rijkscoördinatierегeling op energie-infrastructuurprojecten wordt geregeld (TK, 2007–2008, 31 326) zullen naar verwachting een positieve uitwerking hebben op de stroomlijning van de procedures.

Winning van delfstoffen is alleen toegestaan indien er een goedgekeurd winningsplan is. Hiermee wordt de doelmatige winning van delfstoffen en de gevolgen van bodembeweging bewaakt. Mijnbouwmaatschappijen blijken in de praktijk – vaak administratieve – belemmeringen te ervaren bij de procedure inzake het winningsplan. Ik zal bezien of een meer parallelle behandeling met de winningvergunning mogelijk is en of er in alle gevallen wel sprake moet zijn van een uitgebreide procedure voor instemming met een winningsplan.

Opslag

Daar waar de regelgeving op het gebied van de mijnbouw de afgelopen decennia vooral heeft gediend als kader voor de onttrekking van delfstoffen aan de ondergrond, zal deze de komende decennia steeds meer gebruikt gaan worden ten behoeve van opslag van aardgas en CO₂ in de ondergrond. Dit heeft diverse oorzaken, zoals het feit dat het einde van de Nederlandse gasvoorraden in zicht komt, de noodzaak om de flexibiliteit in het belang van de leveringszekerheid te waarborgen nu het Groningen-veld deze rol steeds minder kan vervullen en de noodzaak te voldoen aan de CO₂-doelstellingen. Bovendien heeft Nederland de ambitie en de mogelijkheden om zich te ontwikkelen tot de gasronde van Noord-West Europa. Hierbij speelt de mogelijkheid van opslag van aardgas in lege gasvelden een belangrijke rol.

De ervaringen tot nu toe bij gasopslag brengen diverse aandachtspunten mee, zoals ook PRC constateert. Zowel het hierboven genoemde wetsvoorstel als het convenant zal positief uitwerken voor partijen die geïnteresseerd zijn in opslag. Immers, hiermee kunnen lege velden binnen bestaande vergunningsgebieden beschikbaar komen voor opslagactiviteiten door derden. Informatie over voor opslag geschikte velden zal worden aangepakt door verdere verbeteringen door te voeren op de website www.nlog.nl. Nader bezien zal worden of voor de situatie dat alleen partijen met een winningvergunning een opslagvergunning kunnen krijgen thans nog voldoende rechtvaardiging bestaat. Ook de door PRC gesignaleerde onduidelijkheid en onzekerheid ten aanzien van afdrachten over opslagactiviteiten hebben mijn aandacht.

Wat betreft de opslag van CO₂ leven er nog veel onbeantwoorde vragen, zoals ook door PRC wordt geconstateerd. Het interdepartementale project «Schoon en Zuinig» heeft afvang en opslag van CO₂ tot één van de speerpunten gemaakt. Bovendien heeft de Europese Commissie op 23 januari een voorstel voor een richtlijn over CO₂-opslag uitgebracht. In het kader van dit interdepartementale project wordt gewerkt aan een beleidskader over CO₂-opslag, hetgeen op termijn waarschijnlijk ook zal leiden tot een wijziging van de Mijnbouwwet.

Overige aandachtspunten

Tot nu toe waren de ervaringen met de winning van aardwarmte zeer beperkt. De laatste jaren begint de belangstelling voor dit onderwerp sterk toe te nemen. Dit werpt de vraag op of de huidige regels uit de Mijnbouw-

wet ten aanzien van opsporing en winning van delfstoffen wel voldoende toegesneden zijn op de winning van aardwarmte of dat een meer specifieke benadering gewenst is. Ook is er behoefte aan criteria voor de afbakening van het gebied waarvoor de vergunning voor aardwarmte wordt verleend. Ik ben inmiddels gestart met het uitwerken van deze voorwaarden en criteria.

Punt van aandacht noemt PRC ook de afstemming van de verschillende gebruiksfuncties van de Noordzee. Binnen het IDON (interdepartementaal overleg Noordzee) wordt gewerkt aan een instrumentarium waarmee de diverse gebruiksfuncties van de Noordzee beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Verdere stappen

De komende tijd zal ik doorgaan met de uitvoering van de acties en voornemens zoals hierboven omschreven. Een aantal acties zal op korte termijn afgerond kunnen worden. Andere onderwerpen zullen meer tijd kosten en/of zullen leiden tot wijziging van de mijnbouwregelgeving. Met de aanpak zoals ik u geschetst heb, heb ik er alle vertrouwen in dat we een goede stap zetten in de verdere verbetering van het mijnbouwklimaat in Nederland en de nieuwe uitdagingen op het gebied van de winning van delfstoffen en opslag van aardgas en CO₂ het hoofd kunnen bieden.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven