

*Policy Research Corporation*

# **Evaluatie van de Mijnbouwwet**

*– Eindrapport –*

November 2007

In opdracht van  
Het Ministerie van Economische Zaken

© *Policy Research Corporation*

Copyright 2007

Kantoor België:

Jan Moorkensstraat 68

2600 Antwerpen

tel : +32 3 286 94 94

fax : +32 3 286 94 96

e-mail : [info@policyresearch.be](mailto:info@policyresearch.be)

website : [www.policyresearch.be](http://www.policyresearch.be)

Kantoor Nederland:

Parklaan 40

3016 BC Rotterdam

tel: +31 10 436 03 64

fax: +31 10 436 14 16

e-mail : [info@policyresearch.nl](mailto:info@policyresearch.nl)

website : [www.policyresearch.nl](http://www.policyresearch.nl)

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ministerie van Economische Zaken.

## INHOUDSOPGAVE

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>1</b>
<b>I. INLEIDING .....</b>	<b>5</b>
I.1. AANLEIDING VOOR DE EVALUATIE .....	5
I.2. ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK .....	5
I.3. DOEL VAN DE EVALUATIE.....	6
I.4. BEOORDELINGSKADER VAN DE EVALUATIE .....	7
I.5. LEESWIJZER.....	8
<b>II. HET OPSPOREN EN WINNEN VAN OLIE EN GAS .....</b>	<b>10</b>
II.1. INLEIDING.....	10
II.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID .....	10
II.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN.....	10
II.3.1. <i>Het verzamelen van seismische informatie</i> .....	11
II.3.2. <i>Exploratieactiviteiten</i> .....	11
II.3.3. <i>Productieactiviteiten</i> .....	12
II.4. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	14
II.4.1. <i>Vergunningen</i> .....	14
II.4.2. <i>Rol van de stakeholders</i> .....	21
II.4.3. <i>Overige punten van aandacht en zorg</i> .....	28
<b>III. HET OPSLAAN VAN GAS EN ANDERE STOFFEN.....</b>	<b>36</b>
III.1. INLEIDING.....	36
III.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID .....	36
III.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN.....	37
III.3.1. <i>Opslag van gas</i> .....	37
III.3.2. <i>Opslag van andere stoffen</i> .....	37
III.4. ZORG - EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	38
III.4.1. <i>Opslag van gas</i> .....	39
III.4.2. <i>Opslag van CO<sub>2</sub> en andere stoffen</i> .....	42
<b>IV. ZOUTWINNING.....</b>	<b>44</b>
IV.1. INLEIDING.....	44

IV.2. DOELSTELLING VAN DE OVERHEID .....	44
IV.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT ZOUTWINNING .....	44
IV.4. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	45
<b>V. AARDWARMTEWINNING.....</b>	<b>49</b>
V.1. INLEIDING.....	49
V.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID .....	49
V.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN.....	50
V.4. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	51
V.4.1. Vergunningsprocedure .....	52
V.4.2. Vergunningsgebied.....	53
V.4.3. Financiële afdrachten.....	54
V.4.4. Dieptegrenzen.....	55
<b>VI. ONDERGRONDSE KALKSTEENGROEVEN.....</b>	<b>56</b>
VI.1. INLEIDING.....	56
VI.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID EN RECENTE ONTWIKKELINGEN .....	56
VI.3. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	58
VI.3.1. Vergunning voor gebruik andere doeleinden .....	58
VI.3.2. Overdracht aan provincie.....	62
VI.3.3. Beëindiging gebruik van groeve.....	62
VI.3.4. Eigendom van groeve bij meerdere ingangen .....	63
<b>VII. RAAKVLAKKEN MET ANDERE WET- EN REGELGEVING.....</b>	<b>64</b>
VII.1. INLEIDING .....	64
VII.2. OSPAR-VERDRAG .....	64
VII.3. EUROPESE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN.....	66
VII.4. GASWET .....	67
VII.5. OMGEVINGSVERGUNNING .....	68
<b>VIII. CONCLUSIES .....</b>	<b>69</b>
VIII.1. INLEIDING .....	69
VIII.2. HET OPSPOREN EN WINNEN VAN OLIE EN GAS .....	69
VIII.2.1. Maturiteit van Nederlandse olie- en gasvelden .....	69
VIII.2.2. Impact ruimtelijke ordening op het Nederlandse mijnbouwklimaat.....	72
VIII.2.3. Praktische uitvoering van de Mijnbouwwet .....	73
VIII.3. HET OPSLAAN VAN GAS EN ANDERE STOFFEN.....	74
VIII.4. ZOUTWINNING.....	75
VIII.5. AARDWARMTEWINNING .....	76
VIII.6. ONDERGRONDSE KALKSTEENGROEVEN.....	77
VIII.7. UITVOERING EN ORGANISATIE VAN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	78
<b>IX. BESLUIT: ANTWOORD OP DE DRIE HOOFDVRAGEN.....</b>	<b>81</b>
IX.1. EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN DE MIJNBOWWET TOT OP HEDEN.....	81

IX.2. ADMINISTRATIEVE LASTENVERLICHTING .....	82
IX.3. DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST .....	83
IX.4. TOT SLOT .....	85

## **LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN**

Figuur I.1 :	De vijf activiteiten waarop de Mijnbouwwet betrekking heeft.....	6
Figuur I.2 :	Relaties tussen de Mijnbouwwet, gerelateerde wetgeving en partijen betrokken bij de uitvoering.....	8
Figuur II.1 :	Evolutie van exploratie- en evaluatieboringen in Nederland.....	12
Figuur II.2 :	Evolutie van jaarlijkse gasproductie in Nederland in de periode 1960-2006.....	13
Figuur II.3 :	Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot vergunningen voor het opsporen en winnen van olie en gas.....	15
Figuur II.4 :	Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot de stakeholders betrokken bij het opsporen en winnen van olie en gas.....	22
Figuur II.5 :	Overige zorg- en aandachtspunten en mogelijk oplossingen met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas.....	29
Figuur III.1 :	Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot het opslaan van gas en andere stoffen.....	39
Figuur IV.1 :	Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot zoutwinning.....	45
Figuur V.1 :	Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot aardwarmte.....	52
Figuur VI.1 :	Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot ondergrondse kalksteengroeven.....	58

## EXECUTIVE SUMMARY

In 2003 trad de Mijnbouwwet in werking om de op dat moment bestaande mijnbouwwetgeving te integreren, te actualiseren en aan te vullen. Vijf jaar na introductie van de nieuwe Mijnbouwwet dient een evaluatie van de wet te worden uitgevoerd door de Minister van Economische Zaken. *Policy Research Corporation* voerde deze evaluatie uit in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

In de evaluatie van de Mijnbouwwet wordt antwoord gegeven op drie hoofdvragen:

- Is de Mijnbouwwet in de praktijk effectief en efficiënt gebleken in de voorbije vijf jaar?
- Zijn er mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten, nalevingskosten, handhavings- en andere kosten?
- Is de Mijnbouwwet voldoende in staat kansen en risico's van recente ontwikkelingen te accommoderen?

In deze samenvatting worden de belangrijkste bevindingen van de evaluatie van de Mijnbouwwet voorgesteld. In het rapport worden deze onderwerpen meer gedetailleerd besproken en wordt ook aandacht besteed aan bijkomende punten van aandacht en oplossingsrichtingen ter zake.

### ***Is de Mijnbouwwet in de praktijk effectief en efficiënt gebleken in de voorbije 5 jaar?***

Het antwoord op deze vraag is feitelijk ja, al is er een aantal elementen dat verder kan worden geoptimaliseerd. Positief is dat de Mijnbouwwet heeft geleid tot aanzienlijke verbeteringen inzake effectiviteit en efficiëntie van mijnbouwactiviteiten in Nederland. In het bijzonder kunnen worden genoemd:

- De *toegankelijkheid* van de Mijnbouwwetgeving werd aanzienlijk vergroot door het samenvoegen van een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen in één Mijnbouwwet, één Mijnbouwbesluit en één Mijnbouwregeling;
- De *zorg voor de uitvoering* van activiteiten is goed geregeld via de milieuwetgeving, de Arbowetgeving en via de Mijnbouwwet voor zaken die niet in andere wetten geregeld zijn;
- Sinds 2003 regelt de Mijnbouwwet ook de *opslag* van stoffen in de bodem; dit sluit logisch aan bij gasproductieactiviteiten in geval van alternatief gebruik van (lege) gasvelden;
- Sinds 2003 is ook de regeling voor de *winning van aardwarmte* opgenomen in de Mijnbouwwet;

- De *vergunning voor verkenningsactiviteiten* is afgeschaft, waardoor het verzamelen van seismische informatie werd vereenvoudigd;
- *Seismische gegevens* worden nu *na vijf jaar openbaar* gemaakt in plaats van na tien jaar, dit om (meer) partijen te stimuleren om (sneller) over te gaan tot exploratieactiviteiten;
- De mogelijkheid bestaat om een *volledige vergunning in te trekken* indien er geen opsporings- of winningsactiviteiten in een vergunningsgebied plaatsvinden;
- Het stelsel van de *financiële afdrachten* heeft tot op heden geleid tot aanzienlijke opbrengsten voor de Staatskas;
- De *Technische Commissie Bodembeweging* heeft in sterke mate bijgedragen aan een verbetering van de afhandeling van schadegevallen die het gevolg zijn van bodemdaling.

De belangrijkste elementen die nog kunnen worden verbeterd in (de werking van) de Mijnbouwwet tot op heden zijn:

- Het vrijgeven van *slapende delen van vergunningen* met het oog op doelmatige winning en het verrichten van opslagactiviteiten;
- Overwogen dient te worden om de bezwaarprocedure van het *winningsplan* en de milieuvergunning gelijktijdig te laten plaatsvinden of de toekomstige Rijkscoördinatierегeling voor *alle* onshore gasvelden mogelijk te maken;
- De tussenkost van de overheid is aangewezen met betrekking tot het bepalen en transparant maken van de tarieven voor het gebruik van *offshore infrastructuur*;
- Om de opslagvergunning non-discriminatoire open te stellen voor alle in gasopslag geïnteresseerde partijen, lijkt het aangewezen de *opslagvergunning los te koppelen van de winningsvergunning*;
- Het is aangewezen niet alleen de eerste finale bewerking van de seismische gegevens, maar ook de *ruwe seismische velddata* te bewaren en openbaar te maken, dit met goede afspraken tussen publieke en private partijen over de verdeling van de kosten van de vereiste opslagcapaciteit;
- De impact van *zoutwinning op de waterhuishouding* in het betreffende gebied;
- Bij het gebruik van kalksteengroeven dient te worden overwogen om een afwegingskader op te stellen waarbij voor de vergunningverlening onderscheid kan worden gemaakt tussen *extensief en intensief gebruik van een groeve* en de vereiste intensiteit van benodigde veiligheidsonderzoeken.

***Zijn er mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten, nalevingskosten, handhavings- en andere kosten?***

Deze vraag moet ook met ja worden beantwoord, zij het dat hiervoor nu reeds een zeer goede uitgangspositie bestaat. Mogelijke verbeterlagen hebben betrekking op:

- Het *Besluit algemene regels milieu mijnbouw*, waarmee de Ministerraad reeds heeft ingestemd en dat nu bij de Raad van State ligt voor advies, zal een aanzienlijke vereenvoudiging betekenen met betrekking tot het huidige punt van aandacht aangaande het telkens opnieuw indienen van riggegevens van een zelfde platform; daarnaast kan in dit verband worden overwogen om artikel 1.2.1 van de Mijnbouwwet breder toe te passen;
- Door de aangekondigde *omgevingsvergunning* zal de mijnbouwsector bij het Ministerie van Economische Zaken één totaalvergunning kunnen aanvragen waarin tevens de lokaal vereiste vergunningen worden opgenomen; het op korte termijn invoeren van de omgevingsvergunning leidt tot een aanzienlijke administratieve lastenvermindering voor mijnbouwmaatschappijen voor de winning van zowel gas, olie, zout en aardwarmte als voor opslagactiviteiten; het aantal vergunningstelsels binnen de Mijnbouwwet kan hiermee in de toekomst worden gereduceerd van 48 naar 34;



- In de toekomst zullen zowel de vergunningsaanvraag als de vergunningverlening *digitaal én eenmalig* kunnen worden afgehandeld;
- Voor een efficiëntere verwerking van de gegevens zou het beter zijn als de mijnbouwondernemingen een *uniforme standaard van rapportages* aanhielden, zoals in de andere landen rond de Noordzee.
- In de praktijk worden de *termijnen voor onder andere de opsporings- en winningsvergunning* vrij vaak verlengd door de overheid; belangrijk in dit verband is dat de centrale regiefunctie van het Ministerie opnieuw wordt versterkt; hierbij kan ook worden overwogen een aantal vergunningen (quasi-)parallel te verlenen; daarnaast kan ook worden nagegaan of bepaalde best practices uit de Rijksprojectenprocedure voor gaswinning onder de Waddenzee breder kunnen worden uitgezet.

***Is de Mijnbouwwet voldoende in staat kansen en risico's van recente ontwikkelingen te accommoderen?***

Het antwoord op deze vraag is nee. Hoewel de Mijnbouwwet tot op heden in sterke mate heeft bijgedragen aan de overheidsdoelstellingen voor delfstofwinning en opslag, is er een aantal kansen en risico's van recente en toekomstige ontwikkelingen dat onvoldoende kan worden geacommodeerd door de Mijnbouwwet. De huidige Mijnbouwwet is in grotere mate ingericht op delvingsactiviteiten – het onttrekken van stoffen uit de ondergrond –, terwijl in de toekomst activiteiten gericht op injectie – het opslaan van stoffen in de ondergrond – sterk in belang zullen toenemen. In functie van deze ontwikkelingen is op een aantal vlakken nadere uitwerking van (toekomstig) overheidsbeleid en het inpassen hiervan in de Mijnbouwwet benodigd, in het bijzonder voor:

- Het aantrekken van *nieuwe mijnbouwmaatschappijen* naar Nederland waarin onder andere afweging dient te worden gemaakt voor te stellen toelatingscriteria en mogelijke risico's ter zake;
- Het uitwerken van een afwegingskader voor prioritering voor het *gebruik van de Noordzee*;
- Het inpassen van het *OSPAR-protocol voor opslag van CO<sub>2</sub>* en andere stoffen in nationale wet- en regelgeving;
- Het uitwerken van een afwegingskader voor de afbakening van het *gebruik van aardwarmte*;
- Verduidelijking van de *juridische positie van zoutwinning* met betrekking tot de vraag of transportpijpleidingen dienen te worden beschouwd als openbaar werk van algemeen nut.

Daarnaast vormen ook de volgende zaken belangrijke aandachtspunten:

- Het verlichten van de lokale weerstand tegen onshore winning van gas, olie en zout door het opnieuw invoeren van de faciliterende rol van het Ministerie van Economische Zaken en de mogelijkheid om *lokale lusten* tegenover *lokale lasten* te plaatsen;
- De overweging om een *gerichte fiscale maatregel* te nemen voor zeer kleine, marginale velden die zonder deze maatregel niet in productie zouden worden genomen;
- De *overdracht van vergunningverlening voor ondergrondse kalksteengroeven* aan de provincie; het is daarbij van belang om vanuit het Ministerie van Economische Zaken de provincie nauw te betrekken met het oog op een efficiënte totstandkoming van de overdracht;
- De behoefte aan duidelijkheid met betrekking tot (mogelijke) *financiële afdrachten* voor de *opslag* van gas en andere stoffen, voor *aardwarmte-* en voor *zoutwinning*.

Vanuit de markt is de in 2003 geïntroduceerde Mijnbouwwet positief onthaald. De huidige uitdaging bestaat erin een antwoord te vinden op kansen en risico's van recente ontwikkelingen die de Mijn-

bouwwet momenteel niet kan accommoderen. Belangrijk hierbij is de nadere uitwerking van overheidsbeleid in wet- en regelgeving voor een aantal onderwerpen die in de nabije toekomst zeer belangrijk worden met daarnaast ook focus op een aantal hoofdmaatregelen ter verbetering van de (werking van de) Mijnbouwwet. Aanvullend kan nog een aantal kleinere maatregelen worden genomen die een positieve bijdrage leveren aan het mijnbouw klimaat. Zoals dat in het verleden al vaak het geval was, is het ook in de toekomst belangrijk dat de overheid en private partijen hierbij samenwerken in het realiseren van haalbare en praktisch werkbare oplossingen.

## **I. INLEIDING**

### **I.1. AANLEIDING VOOR DE EVALUATIE**

Op 1 januari 2003 is de Mijnbouwwet in werking getreden. Deze wet heeft de op dat moment bestaande versnipperde mijnwetgeving geïntegreerd, geactualiseerd en aangevuld. Hiermee werd beoogd een overzichtelijk, helder en eenduidig wettelijk kader te bieden voor een verantwoorde doelmatige mijnbouw en daaraan gerelateerde activiteiten in Nederland en op het Nederlands deel van het continentaal plat.

Volgens artikel 191 van de Mijnbouwwet dient de Minister van Economische Zaken binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet een evaluatie uit te voeren en aan de Staten-Generaal verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk<sup>1</sup>. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft *Policy Research Corporation* deze opdracht uitgevoerd in de periode van juni tot en met november 2007. In dit rapport worden de bevindingen van dit onderzoek voorgesteld.

### **I.2. ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK**

De Mijnbouwwet heeft hoofdzakelijk betrekking op vijf activiteiten:

- Opsporing en winning van olie en gas;
- Opslag van gas en andere stoffen;
- Zoutwinning;
- Aardwarmtewinning;
- Ondergrondse kalksteengroeven (mergel).

De evaluatie van de werking van de Mijnbouwwet voor elk van deze activiteiten wordt toegelicht in de *Hoofdstukken II* tot en met *VI*. Ook wordt ingegaan op de raakvlakken tussen deze activiteiten en

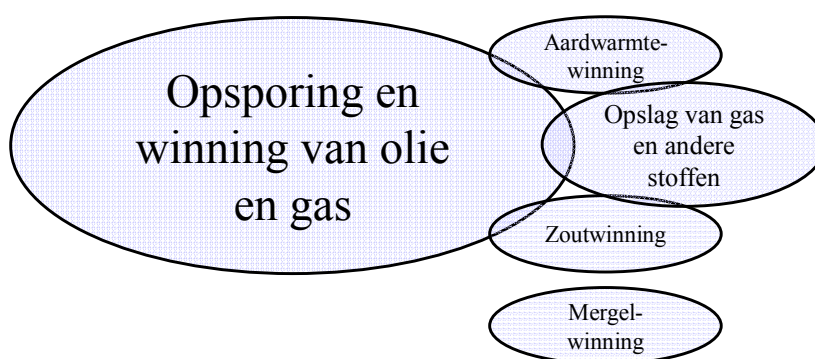
---

<sup>1</sup> De evaluatie heeft betrekking op de Mijnbouwwet en daarop gebaseerde Mijnbouwbesluit en Mijnbouwregeling (hierna tezamen: Mijnbouwwet).

hoe hiermee wordt omgegaan in de Mijnbouwwet. In *Figuur I.1* worden de raakvlakken tussen de vijf deelsectoren illustratief voorgesteld. Het zwaartepunt van de Mijnbouwwet ligt tot op heden op de opsporing en winning van olie en gas, vandaar de grotere voorstelling van deze activiteit ten opzichte van de andere activiteiten in *Figuur I.1*. In de toekomst zullen echter in het bijzonder de opslag van gas en andere stoffen en aardwarmtewinning aan belang toenemen in het licht van een stijgende afhankelijkheid van energievoorziening vanuit het buitenland en de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

**Figuur I.1 : De vijf activiteiten waarop de Mijnbouwwet betrekking heeft**

---



---

Bron : Policy Research Corporation

### I.3. DOEL VAN DE EVALUATIE

Het onderzoek richt zich vooreerst op het verkrijgen van een neutraal beeld en oordeel over de doeltreffendheid en de effecten van de Mijnbouwwet in de praktijk. Daarnaast worden suggesties en aanbevelingen voor verbetering gedaan gelet op actuele en verwachte toekomstige ontwikkelingen. De beleidsdoelstellingen van het Ministerie van Economische Zaken, in het bijzonder het streven naar een doelmatige en duurzame energiehuishouding en het zekerstellen van voorzieningszekerheid op korte en lange termijn, komen daarbij uitvoerig aan bod.

De drie hoofdvragen in het onderzoek zijn:

- Is de Mijnbouwwet in de praktijk effectief en efficiënt gebleken de voorbije vijf jaar?
- Zijn er mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten, nalevingskosten, handhavings- en andere kosten?
- Is de Mijnbouwwet voldoende in staat kansen en risico's van recente ontwikkelingen te accommoderen?

Onderliggende, meer gedetailleerde, vragen zijn:

- Met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van de wet:

- Op welke wijze en in welke mate is de zorg voor een goede uitvoering van activiteiten (milieu, bodembeweging, winningsplannen) gewaarborgd in de Mijnbouwwet?
- Zijn de doelstellingen ten aanzien van het stelsel van financiële afdrachten gerealiseerd?
- Wat is de doelmatigheid en effectiviteit van handhaving en toezicht?
- Wat is de doelmatigheid van de rapportageverplichtingen?
- In hoeverre regelt het huidige stelsel de rechtsbescherming in relatie tot de Mijnbouwwet op adequate wijze?
- Met betrekking tot het verminderen van de administratieve lasten:
  - Zijn het vergunningenstelsel en de achterliggende regelgeving doelmatig en effectief voor de verschillende vergunningen (zo min mogelijk administratieve lasten en bijdrage aan een goed mijnbouw klimaat)?
  - Wat zijn de gevolgen sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet voor het mijnbouw klimaat en de administratieve lastendruk?
- Met betrekking tot het accommoderen van recente ontwikkelingen:
  - Is de Mijnbouwwet voldoende specifiek, duidelijk en transparant toegesneden op opslag van gas en andere delfstoffen in het algemeen en verschillende vormen van gasopslag in het bijzonder?

#### **I.4. BEOORDELINGSKADER VAN DE EVALUATIE**

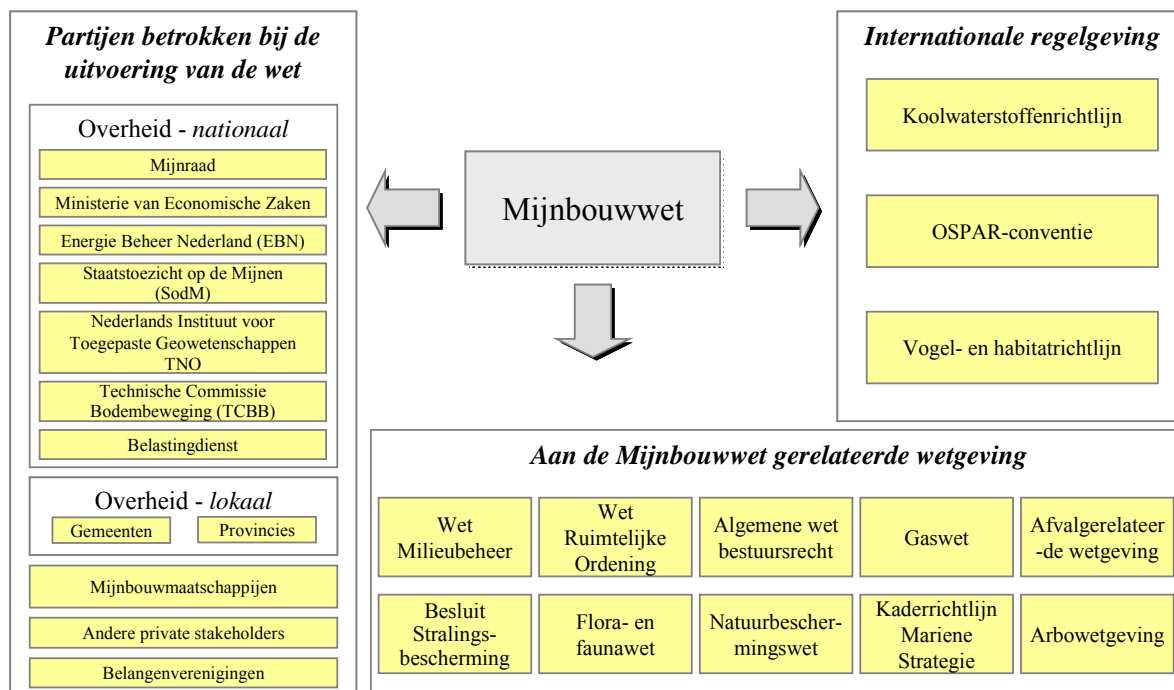
Bij de evaluatie van de Mijnbouwwet is gestreefd naar een evenwicht tussen de ex post evaluatie sinds de introductie van de wet en een ex ante doorkijk met aandacht voor recente ontwikkelingen. Op die manier wordt voldoende aandacht besteed aan de werking van de wet tot nu toe, maar wordt ook kritisch gekeken naar de mate waarin de wet in staat is het kader te creëren voor relevante ontwikkelingen in de nabije toekomst.

De focus van de evaluatie ligt in beginsel op de Mijnbouwwet zelf. Waar relevant wordt evenwel ook aandacht besteed aan de raakvlakken met andere wet- en regelgeving en aan uitvoerings- en organisatorische aspecten. De evaluatie wordt gemaakt vanuit een totaalbeeld, waarbij in belangrijke mate aandacht wordt besteed aan hoofdzaken, zonder hierbij de bijzaken uit het oog te verliezen. Dit betekent dat in eerste instantie wordt gekeken naar de belangrijkste punten van zorg en mogelijke oplossingsrichtingen ter zake die een impact hebben op de doelstellingen van de overheid inzake het mijnbouwbeleid. In tweede instantie wordt ook gekeken naar punten van aandacht die ook relevant zijn voor het mijnbouwbeleid en in het bijzonder voor een aantal van de stakeholders, maar die minder bepalend zijn voor het totaalbeeld. De relaties tussen de Mijnbouwwet, aan de Mijnbouwwet gerelateerde wetgeving<sup>2</sup> en de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet worden schematisch voorgesteld in *Figuur I.2* en verder toegelicht in de volgende hoofdstukken.

---

<sup>2</sup> Het betreft hier wetgeving met een wezenlijke impact op de mijnbouwactiviteiten, nu of in de toekomst, zoals de Gaswet. Andere wetten, zoals bijvoorbeeld de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, werden niet in het onderzoek betrokken.

**Figuur I.2 : Relaties tussen de Mijnbouwwet, gerelateerde wetgeving en partijen betrokken bij de uitvoering**



Bron : Policy Research Corporation

De evaluatie werd uitgevoerd aan de hand van literatuur- en veldonderzoek. Het literatuuronderzoek werd uitgevoerd op basis van relevante bestaande rapportages en studies om zo maximaal gebruik te maken van reeds aanwezige kennis<sup>3</sup>. Daarnaast vond toetsing van de ervaringen met de wet in de praktijk plaats via gesprekken met stakeholders<sup>4</sup>. De inzichten voortkomend uit deze gesprekken werden waar nodig verder geanalyseerd en meegewogen in de evaluatie, vooral in het licht van de doelstellingen van het Ministerie van Economische Zaken en de Mijnbouwwet. Tevens werd in de analyse ingezoomd op toekomstige ontwikkelingen die mogelijk om een aanpassing van de wet vragen.

## I.5. LEESWIJZER

In *Hoofdstukken II* tot en met *VI* wordt de deelevaluatie gemaakt voor de vijf onderscheiden activiteiten. Eerst worden de doelstellingen van de overheid en de recente ontwikkelingen kort toegelicht. Vervolgens worden punten van zorg en aandacht voorgesteld aan de hand van een overzichtelijke

<sup>3</sup> In *Bijlage 2* is een overzicht opgenomen van de gebruikte referenties.

<sup>4</sup> Een overzicht van de personen die bij het onderzoek werden betrokken is opgenomen in *Bijlage 1*.

matrix waarbij ook het belang van deze punten wordt aangegeven<sup>5</sup>. Tot slot worden oplossingsrichtingen aangereikt voor deze punten.

In *Hoofdstuk VII* worden de relevante andere wetten die van invloed zijn op de belangrijkste zorg- en aandachtspunten besproken. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze bij het uitwerken van oplossingsrichtingen rekening dient te worden gehouden met andere (inter)nationale wet- en regelgeving.

In *Hoofdstuk VIII* worden de conclusies van de (deel)evaluaties gesynthetiseerd. Zo wordt gekomen tot een overzicht van de belangrijkste zorg- en aandachtspunten met betrekking tot de Mijnbouwwet en worden mogelijke oplossingsrichtingen voorgesteld.

In *Hoofdstuk IX*, tot besluit, wordt een samenvattend antwoord gegeven op de drie hoofdvragen met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van de Mijnbouwwet, de mogelijkheden tot administratieve lastenverlichting en de mate waarin de wet in staat is kansen en risico's van recente ontwikkelingen te accommoderen.

---

<sup>5</sup> In de bijlagen zijn deze matrices eveneens opgenomen, ditmaal met toevoeging van de verwijzingen naar de relevante artikelen uit de Mijnbouwwetgeving.

## **II. HET OPSPOREN EN WINNEN VAN OLIE EN GAS**

### **II.1. INLEIDING**

In *Hoofdstuk II* wordt de functionering van de Mijnbouwwet voor de activiteiten met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas behandeld. Hierbij wordt vertrokken van de doelstellingen van de overheid en wordt nagegaan of en in welke mate de Mijnbouwwet heeft bijgedragen aan het realiseren van deze doelstellingen.

In *Paragraaf II.2* worden de overheidsdoelstellingen met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas weergegeven. In *Paragraaf II.3* worden de recente ontwikkelingen met betrekking tot seismiek, exploratie en productie kort toegelicht, dit met het oog op een goede duiding van de punten van zorg en aandacht en oplossingsrichtingen die in *Paragraaf II.4* worden voorgesteld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen onderwerpen die direct gerelateerd zijn aan de vergunningen dan wel aan de rol van de stakeholders of anderszins.

### **II.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID**

Het beleidsdoel met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas bestaat erin zodanige voorwaarden te creëren voor mijnbouwactiviteiten zodat op lange termijn een maximale hoeveelheid gas op veilige wijze en met inachtneming van het milieu wordt geproduceerd, met optimale opbrengsten voor de samenleving<sup>6</sup>.

### **II.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN**

De gaswinningsactiviteiten die vallen onder de Mijnbouwwet hebben betrekking op het verzamelen en verwerken van seismische informatie en op opsporings- en winningsactiviteiten. In *Paragraaf II.3.1* tot en met *Paragraaf II.3.3* worden de recente ontwikkelingen ter zake bondig weergegeven.

---

<sup>6</sup> Bron: Ministerie van Economische Zaken.



### **II.3.1. HET VERZAMELEN VAN SEISMISCHE INFORMATIE**

Het verzamelen ('schieten') van seismische informatie over een bepaald gebied is nodig om te onderzoeken of er mogelijk gasvoerende structuren aanwezig zijn en maakt het dus mogelijk doelgerichte exploratieboringen uit te voeren.

Sinds de introductie van de Mijnbouwwet in 2003 is geen vergunning meer vereist voor het verzamelen van seismische informatie door middel van een verkenningsonderzoek. Ook werd toen de grens van openbaarmaking van seismische gegevens verlaagd van tien jaar naar vijf jaar. Dit houdt in dat de eerste finale bewerking van seismische gegevens dient te worden geleverd aan de overheid die deze informatie verder verspreidt.

In Nederland is reeds voor grote delen van zowel het territoir als het continentaal plat 3D seismiek geschoten<sup>7</sup>. Voornamelijk om die reden neemt de seismische acquisitie structureel af vanaf halverwege de jaren '90. Daarnaast zijn nieuwe en verbeterde technologieën ontwikkeld voor het analyseren van de ruwe seismische data.

### **II.3.2. EXPLORATIEACTIVITEITEN**

Op basis van seismische informatie wordt besloten al dan niet exploratieboringen uit te voeren om het aardgasveld op te sporen<sup>8</sup>. Uit *Figuur II.1* blijkt dat het aantal exploratie- en evaluatieboringen sterk is gedaald sinds 1997. Redenen die ten grondslag liggen aan deze daling zijn:

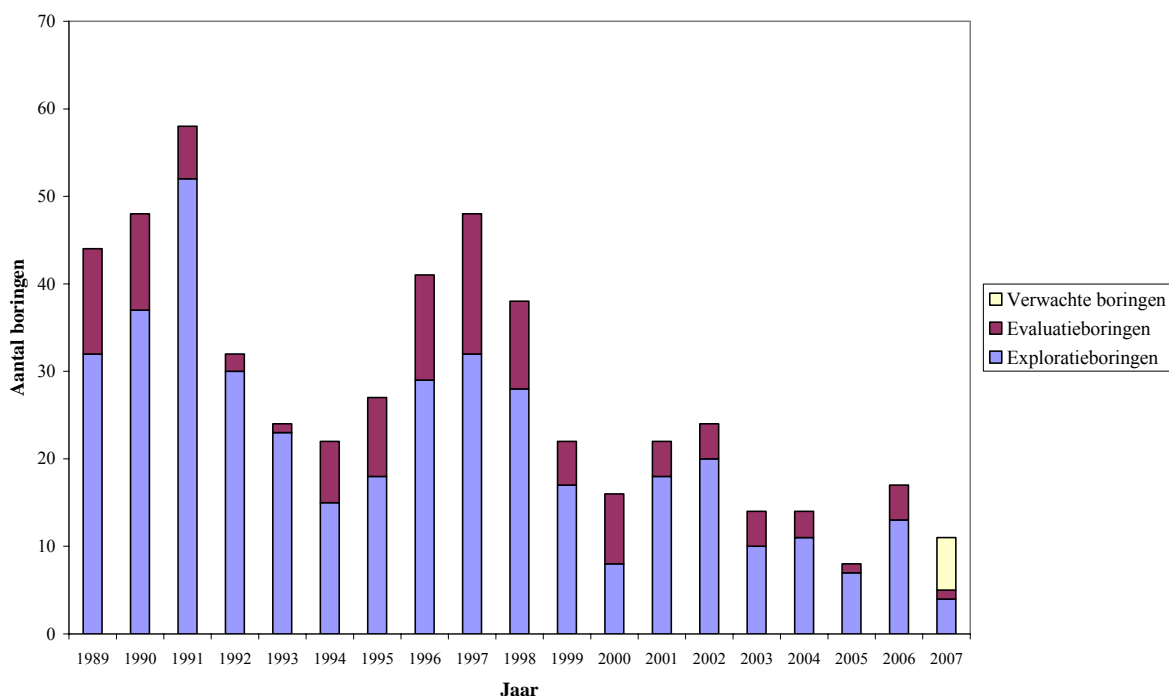
- Het internationale karakter van investeringsbeslissingen;
- De schaarse beschikbaarheid van toeleveranciers en -leveranties als gevolg van hoge olieprijsen;
- De maturiteit van de Nederlandse gasvelden;
- Het anticyclische investeringsgedrag van aardgasproducenten.

---

<sup>7</sup> 3D seismiek levert een betere ruimtelijke afbeelding van de ondergrond op dan 2D seismiek.

<sup>8</sup> Indien nodig wordt met behulp van een evaluatieboring de omvang en gestrektheid van het aardgasveld nader bepaald.

**Figuur II.1 : Evolutie van exploratie- en evaluatieboringen in Nederland**



Bron : Policy Research Corporation op basis van *Olie en Gas in Nederland Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Economische Zaken*

### II.3.3. PRODUCTIEACTIVITEITEN

Sinds de jaren '60 van de twintigste eeuw wordt in Nederland aardgas geproduceerd, eerst uit het Groningenveld, later ook uit kleine velden. Om tot een optimale productie van het Nederlandse gas te komen, werd in 1974 het kleine velden beleid<sup>9</sup> geïntroduceerd. Jaarlijks wordt in Nederland tussen de 70 en de 80 miljard m<sup>3</sup> gas geproduceerd<sup>10</sup>.

Het kleine velden beleid is succesvol gebleken in het stimuleren van de productie van kleine velden gas en biedt een lange termijn leverings- en voorzieningszekerheid voor Nederland. Daarnaast levert productie uit deze kleine velden tezamen met deelname van Energie Beheer Nederland in deze velden en de opbrengsten uit het Groningenveld een aanzienlijke jaarlijkse bijdrage aan de staatskas, de zogenaamde aardgasbaten. Sinds het nieuwe millennium zijn de baten voor de Nederlandse staat toegenomen van € 4.5 miljard in 2000 tot bijna € 10 miljard in 2006.

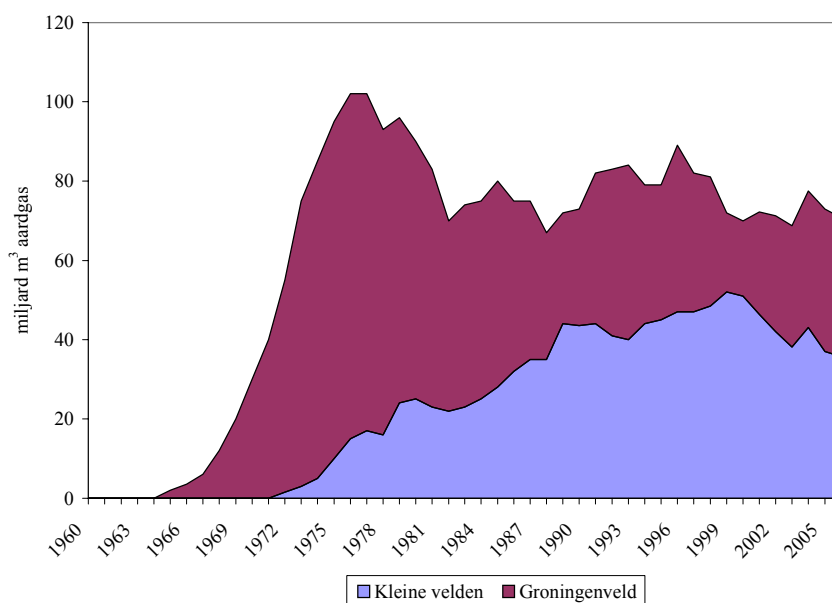
<sup>9</sup> Door het kleine velden beleid werd de rentabiliteit van het produceren van gas uit kleine velden verhoogd door kleine velden bij de productie prioriteit te geven boven het Groningenveld. Bovendien zijn producenten via het kleine velden beleid verzekerd van afname van het uit kleine velden geproduceerde gas tegen marktconforme tarieven.

<sup>10</sup> In Nederland wordt daarnaast ook olie gewonnen, zij het in veel mindere mate dan gas. In 2006 werd in totaal 1.56 miljoen m<sup>3</sup> olie gewonnen, gemiddeld bijna 30 000 vaten per dag.

Ondanks dit succesvolle beleid daalt de productie van gas uit kleine velden sinds het jaar 2000 (zie *Figuur II.2*). Deze afname wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een toename in de productie van het Groningenveld en import uit andere landen. Om de balansfunctie die het Groningenveld vervult voor langere tijd te behouden, heeft de Minister van Economische Zaken voor de periode 2006-2015 een plafond gezet op de gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid Groningengas die door GasTerra<sup>11</sup> kan worden ingekocht, en wel 42.5 miljard m<sup>3</sup>.

De Nederlandse aardgasreserves bedroegen per 1 januari 2007 1 398 miljard m<sup>3</sup> gas, waarvan 116 miljard m<sup>3</sup> gas in velden die nog niet in productie zijn genomen. Daarnaast zijn er nog gasvoorkomens waarvoor eerst nog exploratieboringen dienen te worden uitgevoerd om deze voorkomens toe te kunnen voegen aan de reserves. Het economisch potentieel deel van dit aan te tonen gas bedraagt 160 miljard m<sup>3</sup> gas bij een olieprijs van \$ 35 dollar per vat ruwe olie en 250 miljard m<sup>3</sup> bij \$ 50<sup>12</sup>.

**Figuur II.2 : Evolutie van jaarlijkse gasproductie in Nederland in de periode 1960-2006**



Bron : Policy Research Corporation op basis van *Olie en Gas in Nederland Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Economische Zaken*

De productie van de aardgasreserves en het bijkomend opsporen en winnen van het exploratiepotentieel wordt door de mijnbouwmaatschappijen uitgevoerd in nauwe samenwerking met de overheid. In dit verband, en mede onder impuls van overheidsinitiatieven, is de afgelopen jaren een aantal

<sup>11</sup> GasTerra is de handelsorganisatie van het in 2004 juridisch gesplitste Gasunie. Het beheer, de werking en de ontwikkeling van het landelijk transportnet worden gerealiseerd door Gas Transport Services. In de Gaswet is vastgelegd welke taken GasTerra en Gas Transport Services dienen te vervullen in het kader van het kleine velden beleid.

nieuwe spelers actief geworden in Nederland<sup>13</sup>. Zij richten zich vooral op onderdelen van het productieproces, maar doen ook in toenemende mate aanvragen voor opsporingsvergunningen.

## **II.4. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN**

De punten van zorg en aandacht en mogelijke oplossingsrichtingen met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas worden onderverdeeld in drie delen:

- Vergunningen: afbakening van de vergunning, toetsing van technische en financiële criteria, promote licenses, winningsplan<sup>14</sup> en mogelijke stroomlijning (zie *Paragraaf II.4.1*);
- Rol van de stakeholders: relevante zorg- en aandachtspunten aangaande hun rol zoals die is vastgelegd in de Mijnbouwwet, maar ook hoe deze wordt vertaald naar de praktijk (zie *Paragraaf II.4.2*);
- Overige punten van zorg en aandacht (zie *Paragraaf II.4.3*).

### **II.4.1. VERGUNNINGEN**

In *Figuur II.3* wordt een overzicht gegeven van de punten van zorg en aandacht met betrekking tot vergunningen voor het opsporen en winnen van olie en gas. In de volgende subparagrafen worden deze punten verder besproken:

- Afbakening van de vergunning (*Paragraaf II.4.1.1*);
- Toetsing technische en financiële criteria (*Paragraaf II.4.1.2*);
- Winningsplan (*Paragraaf II.4.1.3*);
- Mogelijke stroomlijning (*Paragraaf II.4.1.4*);
- Promote licenses (*Paragraaf II.4.1.5*).

---

<sup>12</sup> Bron: Olie en gas in Nederland – Jaarverslag 2006 en prognose 2007-2016.

<sup>13</sup> De grotere producenten verkopen in toenemende mate (delen van) vergunningen aan meestal kleinere partijen, die vaak in staat blijken om het gas uit velden die zich aan het einde van hun levensduur bevinden nog efficiënt te winnen.

<sup>14</sup> Het winningsplan is zelf geen vergunning, maar wordt vanwege de nauwe samenhang met vergunningen in deze paragraaf behandeld.

**Figuur II.3 : Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot vergunningen voor het opsporen en winnen van olie en gas**

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing	
<b>Afbakening van de vergunning</b>	<i>Slapende delen van vergunningen</i>	Uitstel en mogelijk afstel van exploratie en productie door het ontbreken van een werkverplichting	Fallow field beleid/-convenant; vergunningen opknippen in fasen met beperkte termijnen
	<i>Vergunningsgebied</i>	Geen opsplitsing van blokken mogelijk, noch opsplitsing in polygone delen; geen expliciete verticale – d.w.z. in de diepte – ordening van de ondergrond	Meer flexibiliteit en diversiteit in vergunningsgebieden, zowel qua horizontale en verticale afbakening als qua type activiteit
	<i>Koppeling opsporings- en winningsvergunning</i>	Offshore: bij aantonen van een economisch winbaar voorkomen heeft opsporingsvergunninghouder recht op een winningsvergunning voor het <i>gehele</i> gebied	Koppeling beperken tot een recht op een winningsvergunning voor het betreffende voorkomen
	<i>Overlopende structuren</i>	Eén gasveld gelegen in twee opsporingsvergunningsgebieden leidt enkel tot winningsvergunning voor de partij die exploratieboring verrichtte	Automatische winningsvergunning voor tweede partij
	<i>Vrijgave van vergunningen</i>	Na beëindiging winning eindigt de vergunning niet automatisch	Duur van vergunningen eindig maken; is reeds mogelijk via art. 21 MBW
<b>Toetsing technische &amp; financiële criteria</b>	Voldoende goed geregeld m.b.t. nieuwe spelers?	Voldoende strikt vastleggen + harde garanties inbouwen	
<b>Winningsplan</b>	Onvoldoende aandacht voor economische aspecten van vergunninghouder bij beoordeling doelmatige winning	Betrokken adviesorganen van EZ dienen na te gaan op welke wijze <i>alle</i> aspecten van doelmatige winning op adequate wijze worden getoetst	
	Onshore: extra mogelijkheid voor beroep m.b.t. bodemdalingsaspecten; ook in milieuvergunning	Wettelijke verankering van parallelle uitvoering van bezwaarprocedures; uitbreiden van Rijkscoördinatie­regeling voor <i>alle (onshore) gasprojecten</i>	
	Trage goedkeuring werkt i.h.b. nadelig voor kleine vondsten		
<b>Mogelijke stroomlijning vergunnings­traject</b>	<i>Noodzaak/nut van bepaalde vergunningen</i>	Bouwvergunning voor tijdelijke onshore exploratieboring + offshore MER buiten gevoelige gebieden	Faciliterende rol EZ naar lokale overheid (zie <i>Paragraaf II.4.2.6</i> ) + invloed uitoefenen op EU wet- en regelgeving
	<i>(Quasi-) parallelle verlening</i>	Bijvoorbeeld voor winningsvergunning en -plan	Zoeken naar mogelijkheden voor parallelle behandeling (uitwerken van 1 loket principe; zie o.a. Rijksprojectenprocedure)
	<i>Overschrijding gestelde termijnen</i>	Vooraf buiten het werkgebied van Ministerie van EZ: onder andere bouwvergunningen	O.a. centrale regiefunctie van Ministerie van EZ verstevigen (zie <i>Paragraaf II.4.2.6</i> )
	<i>Gegevens van rigs</i>	Voor iedere boring dienen rig-gegevens te worden ingediend	Besluit algemene regels milieu mijnbouw en bredere toepassing van artikel 1.2.1 MBR
<b>Promote licenses</b>	Weinig enthousiasme voor 'studie'-vergunning bij bestaande spelers, wel bij (aangekondigde) nieuwkomers	Voorrang voor exploratie en productie; mogelijkheid openlaten voor promote licenses om nieuwkomers en innovatie toe te laten	

 **Belangrijkste punten**

Bron : Policy Research Corporation

#### **II.4.1.1. Afbakening van de vergunning**

Sinds de invoering van de Mijnbouwwet is het voor de overheid mogelijk om onder bepaalde voorwaarden vergunningen in te trekken. Indien in een bepaald vergunningsgebied geen activiteiten met betrekking tot aardgaswinning worden ondernomen, mag de overheid de vergunning van de desbetreffende producent terugvorderen. Dit vergroot de druk op operators om aardgasvelden feitelijk te gaan produceren, hetgeen reeds heeft geleid tot meer samenwerking tussen operators en de verkoop van vergunningen.

Echter, het kan ook voorkomen dat een producent in een vergunningsgebied slechts in zeer beperkte mate exploratie- en/of winningsactiviteiten onderneemt. Gebieden waarvoor wel exploratie- en/of winningsvergunningen zijn uitgegeven, maar waar slechts activiteit in een klein gedeelte van het vergunningsgebied plaatsvindt, worden ‘slapende vergunningen’ genoemd. In deze gevallen ontbreekt het de overheid aan instrumenten om de vergunninghouder te dwingen winningsactiviteiten uit te voeren<sup>15</sup>. Ook kan de overheid in deze gevallen de vergunning niet intrekken; dit kan enkel op vrijwillige basis. Daarnaast is het zo dat een koppeling bestaat tussen de opsporings- en de winningsvergunning. Indien *offshore* een economisch winbaar voorkomen middels een exploratieboring wordt aangetoond, heeft de houder van de opsporingsvergunning automatisch recht op de winningsvergunning voor het *gehele* gebied van de opsporingsvergunning.

De slapende vergunningen zijn een duidelijk aanwijsbare reden waarom in Nederland een deel van de reeds ontdekte voorraden (vooralsnog) niet worden geproduceerd en waarom een deel van de exploratieactiviteiten niet worden opgestart. Tevens worden inspanningen van de overheid ter bevordering van de aardgasproductie in Nederland – waaronder het aantrekken van nieuwe spelers – als gevolg van deze slapende vergunningen niet ten volle gevalideerd.

Een mogelijke maatregel om de knelpunten met betrekking tot de slapende (delen van) vergunningen op te lossen bestaat uit het invoeren van een werkverplichting in een exploratie- of winningsvergunning en het recht van de Minister van Economische Zaken om bij niet naleving de vergunning gedeeltelijk terug te trekken. Een dergelijk ‘fallow acreage’<sup>16</sup> beleid wordt in het Verenigd Koninkrijk gevoerd sinds 2002 en heeft erin geresulteerd dat 75 exploratie- en evaluatieboringen zijn uitgevoerd in velden waar voordien onvoldoende opsporings- en productieactiviteiten plaatsvonden.

Het ‘fallow acreage’ beleid dat in het Verenigd Koninkrijk wordt gevoerd houdt in dat vergunningsgebieden waar gedurende vier jaar geen activiteit is ondernomen, worden aangemerkt als Fallow Block of Fallow Discovery. Vervolgens krijgt de vergunninghouder een jaar tijd om alsnog activiteiten te ontplooiën of de vergunning over te dragen. Wanneer dit na een jaar niet is gebeurd, wordt

---

<sup>15</sup> Om mijnbouwmaatschappijen te bewegen tot het uitvoeren van activiteiten binnen een opsporingsvergunning biedt artikel 12 van de Mijnbouwwet voldoende houvast.

<sup>16</sup> Braakliggend, onontwikkeld gebied.

geheel of gedeeltelijk afstand gedaan van de vergunning. Hier tegenover staat een financiële compensatie voor de door de voormalige vergunninghouder gemaakte kosten<sup>17</sup>.

Het koppelen van het bezit en behoud van een vergunning aan een voldoende hoog activiteitsniveau biedt daarnaast ook een oplossing voor een ander aandachtspunt met betrekking tot de vergunningen. Nu is het immers zo dat na beëindiging van de winning, de vergunning niet automatisch wordt vrijgegeven. Artikel 21 lid 1.b van de Mijnbouwwet geeft hiertoe wel de mogelijkheid en overwogen zou kunnen worden dit in de toekomst in de praktijk toe te passen. Andere oplossingsrichtingen zouden eruit kunnen bestaan om:

- een werkverplichting te koppelen aan een winningsvergunning;
- vergunningen op te knippen in fasen met beperkte termijnen;
- vergunningen toe te kennen voor het afgebakende gebied waarin het veld gelegen is<sup>18</sup>; de opdeling van de vergunninggebieden zou daarnaast niet enkel horizontaal, maar ook verticaal – in de diepte<sup>19</sup> – kunnen worden gemaakt. Deze mogelijkheid wordt weliswaar geboden in de wet, maar wordt weinig toegepast in de praktijk.

Een ander punt van zorg aangaande de afbakening van de vergunning heeft betrekking op overlopende structuren. Een overlopende structuur is een veld in twee of meer aangrenzende gebieden waarvan de vergunningen niet aan dezelfde vergunninghouder zijn toegekend<sup>20</sup>. Als één van de opsporingsvergunninghouders in diens gebied een exploratieboring uitvoert en daarmee de aanwezigheid van gas of olie aantoon, krijgt deze een winningsvergunning voor dat voorkomen. Echter, de houder van de *opsporings*vergunning van het aangrenzende gebied, in wiens gebied door dezelfde boring eveneens gas of olie wordt aangetoond, krijgt geen winningsvergunning omdat geen exploratieboring – die overbodig is omdat het veld reeds is aangetoond door de vergunninghouder in het aangrenzende gebied – werd uitgevoerd. Bovenstaande impasse met betrekking tot de overlopende structuren wordt momenteel in de praktijk meestal opgelost door middel van contractuele afspraken<sup>21</sup> tussen de vergunninghouders van de aangrenzende gebieden. Een wettelijk verankerde oplossing zou erin kunnen bestaan om de opsporingsvergunninghouder die geen exploratieboring heeft uitgevoerd automatisch een winningsvergunning te verlenen.

---

<sup>17</sup> Deze kosten hebben onder andere betrekking op de gemaakte kosten voor seismiek en exploratie.

<sup>18</sup> Deze afbakening zou dan ook via polygone vormen kunnen worden gerealiseerd in plaats van door rechthoekige gebieden.

<sup>19</sup> Volgens de Mijnbouwwet wordt, tenzij de vergunning anders bepaalt, het gebied gevormd door het aangegeven oppervlak en de ondergrond daarvan (artikel 11, 3<sup>e</sup> lid).

<sup>20</sup> Indien de overlopende structuur zich deels bevindt in een opsporingsvergunningsgebied en deels in een open blok mag de opsporingsvergunninghouder een spontane winningsvergunning aanvragen voor het overlopende deel van het veld. Artikel 15 lid 5 van de Mijnbouwwet stelt dat hierop concurrerende aanvragen van vergunninghouders grenzend aan het gebied waarvoor de *spontane* winningsvergunning mogen worden ingediend. Indien het overlopende deel van de structuur in een winningsvergunningsgebied ligt dient op basis van artikel 23 lid 1 en artikel 42 lid 2 van de Mijnbouwwet tot een overeenkomst met betrekking tot de winning te worden gekomen.

<sup>21</sup> Artikel 23 en 42 lid 2 verplicht beide partijen tot het maken van een overeenkomst met als uitkomst onderlinge overeenstemming over de winning van de delfstof.

#### **II.4.1.2. Toetsing technische en financiële criteria**

Om in aanmerking te komen voor een opsporingsvergunning moet een aardgasproducent volgens de Mijnbouwwet reeds op het moment van aanvraag beschikken over alle financiële en technische capaciteiten voor eventuele ontwikkeling<sup>22</sup>. In sommige gevallen vormt dit een barrière voor – vooral – de kleinere operators die niet te allen tijde volledig over deze capaciteiten beschikken. Om deze barrière te verlagen staat Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) sinds enige tijd een versoepeling toe van deze voorwaarden: in vergelijking met het verleden is het nu wel mogelijk om de vereiste capaciteit in te huren, zodat het bedrijf niet *zelf* over de beschikbare capaciteiten hoeft te beschikken.

Het aantrekken van andere dan de in Nederland reeds actieve mijnbouwmaatschappijen naar Nederland moet niet als doel op zich worden gezien, maar eerder worden geïnterpreteerd als een middel met het oog op de doelmatige winning van het in Nederland aanwezige gas. Hierbij dienen afdoende garanties te worden ingebouwd dat deze nieuwe partijen hun wettelijke verplichtingen nakomen. In die zin houdt een versoepeling van de toetredingsvoorwaarden – hoe positief ook met het oog op een groter aantal actieve mijnbouwmaatschappijen om het activiteitsniveau op een voldoende hoog peil te houden – een aantal risico's in waarvoor de Minister van Economische Zaken de (politieke) eindverantwoordelijkheid draagt. Daarom is het belangrijk om in de toekomst in het bijzonder aandacht te besteden aan de solvabiliteit of andere juridisch-economische kenmerken van nieuwe toetreders en om dit zowel wettelijk te verankeren als om de adviesorganen en het Ministerie van Economische Zaken zelf in te richten op het toetsen van deze kenmerken. Het is bovendien aangewezen de garanties van nieuwe toetreders voldoende specifiek te maken; met betrekking tot solvabiliteit kan bijvoorbeeld worden overwogen enkel bankgaranties te laten afleveren door banken met een 'triple A rating'<sup>23</sup>. Een alternatief voor een dergelijke bankgarantie zou een garantie van de moedermaatschappij kunnen zijn<sup>24</sup>.

#### **II.4.1.3. Winningsplan**

Winning is alleen toegestaan indien er een goedgekeurd winningsplan is<sup>25</sup>. Risico's van bodembeweging moeten in winningsplannen voor land en tot aan drie mijl op zee worden beschreven. Bij deze plannen wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht<sup>26</sup> toegepast. Iedere wijziging van het winningsplan vereist een nieuwe goedkeuring van de Minister<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Zie artikelen 9, 46 en 47 van de Mijnbouwwet en artikelen 1.3.8 en 1.3.9 van de Mijnbouwregeling.

<sup>23</sup> Een triple A rating is de hoogste waardering die kan worden gegeven in het systeem waarin wordt bepaald wat de terugbetaalcapaciteit van een onderneming is.

<sup>24</sup> Hoewel zowel de bankgarantie als de garantie van de moedermaatschappij vaak gehanteerde methoden zijn ter toetsing van de solvabiliteit van een maatschappij, bieden beide systemen geen absolute zekerheid ter zake.

<sup>25</sup> Mijnbouwwet, artikel 34 e.v.

<sup>26</sup> Paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5.

<sup>27</sup> Deze procedure geldt ook voor opslag en het daarvoor in te dienen opslagplan.



Het winningsplan wordt door de overheid gebruikt om de doelmatige winning van de aanwezige delfstoffen te bewaken. De winningsplannen worden overgemaakt aan TNO die deze gebruiken voor de lange termijn beleidsondersteuning. De doelmatige winning van individuele velden wordt daarnaast bewaakt door SodM. SodM toetst hierbij de doelmatigheid van de winning voornamelijk op technische en operationele criteria, maar slechts in beperkte mate op economische criteria. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat het technisch nog wel mogelijk is om het laatste gas uit een veld te winnen terwijl dit vanuit bedrijfseconomisch standpunt van de producent onaantrekkelijk is.

Om alle aspecten die een rol spelen bij de toetsing op doelmatige winning op adequate en efficiënte wijze te borgen is het aangewezen dat de verschillende betrokken adviesorganen nagaan hoe de uitvoering van deze toets kan worden verbeterd. Een mogelijkheid hierbij zou kunnen zijn om de *economische* aspecten van de doelmatige winning te laten toetsen door Energie Beheer Nederland (EBN). EBN, als 40%-aandeelhouder voor de Staat in vrijwel alle onshore en offshore exploratie- en productieactiviteiten, beschikt immers over dezelfde informatie als de vergunninghouder zelf. Bovendien beschikt EBN over de benodigde kennis en ervaring om de economische aspecten van doelmatige winning te beoordelen. EBN zou hierbij in nauwe samenwerking met SodM op evenwichtige wijze rekening kunnen houden met de technische en de economische aspecten van het doelmatig produceren van een gasveld. EBN kan hierbij tevens optreden als informatieverstrekker aan TNO.

Het winningsplan leidt ook tot andere punten van zorg die van groot belang zijn voor de olie- en gasindustrie:

- Het *winningsplan* stuit op veel tegenstand vanuit de industrie wegens de mogelijkheid tot bezwaarprocedure die voornamelijk wordt gebruikt voor effecten van bodembewegingsaspecten; deze aspecten komen ook voor in de milieuvergunning. Echter, in de milieuvergunning is het enkel mogelijk bezwaar te maken tegen mogelijke nadelige *milieueffecten*<sup>28</sup>. Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn het opnemen van een bepaling in de Mijnbouwwet waarin wordt gesteld dat bij het gelijktijdig aanvragen van de milieuvergunning en het indienen van het winningsplan de bezwaarprocedures gelijktijdig dienen te worden doorlopen. Daarnaast is het mogelijk de toekomstige Rijkscoördinatieregeling uit te breiden door alle onshore mijnbouwprojecten onder de regeling te laten vallen;
- Voor offshore gasprojecten is ook vanuit de algemene wet bestuursrecht een bezwaarprocedure verplicht; voor dergelijke velden bestaan geen risico's met betrekking tot bodembeweging. Bezwaarprocedures op het winningsplan zijn voor dergelijke procedures sinds invoering in 2003 niet voorgekomen;
- De vereiste goedkeuring van het winningsplan zorgt voor risico's op vertraging van opstart van activiteiten; een dergelijke vertraging kan een nadelig effect hebben op de investeringsbeslissingen voor (zeer) kleine vondsten<sup>29</sup>;

---

<sup>28</sup> Nadelige effecten van bodembeweging op bijvoorbeeld schade aan huizen dienen te worden behandeld in het winningsplan.

<sup>29</sup> In de praktijk wordt dit wel opgelost door na vondst van een klein voorkomen een uitgebreide test toe te staan.

- Het opleveren van het winningsplan creëert een administratieve last voor de mijnbouwmaatschappijen die kan worden vermeden indien deze gegevens enkel aan EBN dienen te worden aangeleverd<sup>30</sup>.

Er kan worden overwogen om het format van het winningsplan te standaardiseren. Dit kan worden opgenomen in de Mijnbouwregeling of worden geregeld via een convenant tussen het Ministerie van Economische Zaken en de industrie.

#### **II.4.1.4. Mogelijke stroomlijning vergunningstraject**

Hoewel de nieuwe Mijnbouwwet heeft geleid tot een aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten, zijn er nog een aantal punten van zorg en aandacht in de stroomlijning van de vergunningverleningprocedures:

- Direct gerelateerd aan de Mijnbouwwet zelf: voor iedere boring dienen alle gegevens van een platform opnieuw te worden ingediend; dit lijkt onnodig indien het inderdaad precies hetzelfde platform betreft; door middel van een standaard gegevensset voor een bepaald platform te gebruiken zou dit punt van aandacht kunnen worden opgelost; dit zou kunnen worden geregeld via een Algemene Maatregel van Bestuur<sup>31</sup> of het breder toepassen van artikel 1.2.1 lid 3 van de Mijnbouwregeling; er zou hierbij ook een verwijzing kunnen worden gemaakt naar gegevens die in bezit zijn van de *adviesorganen* van de Minister;
- Niet direct gerelateerd aan de Mijnbouwwet:
  - Een ander punt van aandacht is de eis die gemeentes in toenemende mate stellen om bouwvergunningen aan te vragen voor tijdelijke onshore booropstellingen; hierbij zou het Ministerie van Economische Zaken een meer faciliterende rol kunnen spelen naar lokale overheden (zie *Paragraaf II.4.2.6*) en biedt toekomstige invoering van de WABO uitkomst (zie *Paragraaf VII.5*);
  - Voor offshore olie- en gasactiviteiten is ook buiten gevoelige gebieden een MER vereist, waarbij voor elke volgende installatie een kopie van de vorige installatie moet worden aangeleverd; dit ontheffingstraject vergt veel tijd en is verplicht gesteld vanuit de EU.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat de termijnen voor de verlening van opsporings- en winningsvergunning in de praktijk vrij vaak wordt verlengd door de overheid. Overwogen dient te worden om het Ministerie van Economische Zaken dusdanig in te richten dat de wettelijke mogelijke verlenging van de termijnen in de toekomst tot een minimum wordt beperkt. Daarnaast vindt veelal vertraging plaats buiten de Mijnbouwwet om, zoals bouwvergunningen die worden uitgegeven door de gemeentes en wijzigingen in bestemmingsplannen<sup>32</sup>. Belangrijk in dit verband is dat de centrale regiefunctie die het Ministerie heeft opnieuw wordt verstevigd, waardoor in de praktijk de vergunningverleningstrajecten zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> EBN krijgt inzage in deze gegevens in het kader van het veldontwikkelingsplan.

<sup>31</sup> Het ontwerpbesluit van het ‘Besluit algemene regels milieu mijnbouw’ ligt ten tijde van het uitkomen van dit rapport bij de Raad van State voor advies.

<sup>32</sup> In het verleden ontstonden ook vertragingen in de vertaling voor het publicatieblad van de EU.

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld door een (quasi-)parallele verlening van de winningsvergunning en de goedkeuring van het winningsplan.

#### **II.4.1.5. Promote licenses**

De promote license is een vergunning die momenteel niet bestaat in Nederland, maar wel in het Verenigd Koninkrijk. Om een (nieuwe) mijnbouwmaatschappij in staat te stellen om studies<sup>34</sup> uit te voeren zonder exploratie- of productieboringen te realiseren, hoeft de vergunninghouder van een promote license gedurende de eerste twee jaar van de vergunning niet te voldoen aan de technische of financiële eisen die voor een opsporings- of winningsvergunning worden gesteld<sup>35</sup>.

Het voordeel van de promote license is dat het kleine maatschappijen, die (nog) beperkte technische en financiële capaciteiten ter beschikking hebben, toelaat om activiteiten op te starten zonder aan alle strikte voorwaarden voor opsporing en winning te voldoen. Bovendien speelt de promote license in op het aantrekken van bepaalde mijnbouwondernemingen die zich specialiseren in het uitvoeren van studies en het uitwerken van ideeën om deze vervolgens door te verkopen aan andere mijnbouwondernemingen. Om erover te waken dat voorrang wordt gegeven aan exploratie- en productieactiviteiten die duidelijker aanwijsbaar leiden tot daadwerkelijke productie van gas dan een (bijkomende) studieronde, zou bij concurrerende aanvragen voor een vergunning steeds de voorkeur kunnen worden gegeven aan het toekennen van opsporings- en winningsvergunningen.

Vooraf de nieuw toetredende mijnbouwmaatschappijen in de Nederlandse upstream markt tonen hun interesse voor het invoeren van de promote license. De reeds langer in Nederland actieve maatschappijen geven aan dat er reeds zeer veel studiewerk met betrekking tot de Nederlandse ondergrond is verricht en dat er dus geen uitgesproken behoefte bestaat aan het introduceren van promote licenses. Er kan wellicht aan de vraag van zowel bestaande als nieuwe partijen tegemoet worden gekomen door het verlenen van promote licenses mogelijk te maken, onder de voorwaarde dat indien ook een exploratie- of productievergunning – mét werkverplichting – wordt aangevraagd aan deze laatste voorrang wordt gegeven. Op deze manier kan worden bijgedragen aan de doelmatige winning van het in Nederland aanwezige gas<sup>36</sup>.

#### **II.4.2. ROL VAN DE STAKEHOLDERS**

In *Figuur II.4* wordt een overzicht gegeven van de punten van zorg en aandacht met betrekking tot de rol van de stakeholders betrokken bij het opsporen en winnen van olie en gas. Deze punten worden vervolgens nader toegelicht in de tekst.

---

<sup>34</sup> Studies om de prospectiviteit van het gebied in kaart te brengen.

<sup>35</sup> De oppervlakterechten die dienen te worden betaald door de houder van een promote license bedragen bovendien slechts 10% van de oppervlakterechten in geval van een winningsvergunning.

<sup>36</sup> Introductie van de promote license in de mijnbouwwetgeving vereist aanpassing van de Mijnbouwwet (§ 2.1, 2.2, 2.3 en 5.1.1.2) en de Mijnbouwregeling (§ 1.3).

**Figuur II.4 : Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot de stakeholders betrokken bij het opsporen en winnen van olie en gas**

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing
<b>SodM (art. 126 e.v.)</b>	Ondanks formele scheiding is er in de praktijk beperkte scheiding tussen regelgeving en handhaving	P.m.; technische kennis en expertise beperkt beschikbaar op de arbeidsmarkt
	Aanlevering van gegevens voor winningsplan aan SodM niet gestructureerd (elke maatschappij rapporteert op eigen manier)	Rapportages zoals winningsplan meer standaardiseren
<b>EBN ('de aangewezen vennootschap')</b>	Delen niet in opruimingskosten i.g.v. wegvallen van één der marktpartijen	Overwegen EBN te laten delen in opruimingskosten i.g.v. wegvallen één der marktpartijen
<b>TNO</b>	Bezorgdheid m.b.t. onbeschikbaarheid van ruwe data	Nagaan hoe overdracht van velddata naar TNO beter kan worden georganiseerd
<b>Mijnraad (art. 105 e.v.)</b>	Meerwaarde Mijnraad t.o.v. andere adviseurs niet voor iedereen duidelijk; beoordelingscriteria en afwegingen weinig transparant	Geven van voorlichting over gestelde criteria aan potentiële vergunningsaanvragers door Ministerie EZ
	Beperkte frequentie van samenkomst	Mijnraad past zich in de praktijk nu reeds aan i.f.v. het aantal dossiers
<b>Tcbb</b>	Geen knelpunten	
<b>Provincies en gemeenten</b>	Lokale/regionale afweging van lusten en lasten	Lokale lusten mogelijk maken; nationaal belang van gaswinning benadrukken en in de praktijk omzetten; faciliterende rol van EZ herinvoeren
	Ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen)	
	Onvoldoende kennis over mijnbouwactiviteiten	

 Belangrijkste punten

Bron : Policy Research Corporation

#### II.4.2.1. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is één van de rijksinspectiediensten. 'Eigenaar' en één van de opdrachtgevers is de Minister van EZ<sup>37</sup>. Bij SodM werken ongeveer 50 personen en de organisatie staat onder leiding van de Inspecteur-generaal der Mijnen. De kerntaken van SodM kunnen worden samengevat onder de noemer 'toezicht, handhaving en advisering'<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Andere opdrachtgevers zijn de ministers van SZW (voor arbeidsomstandigheden), VROM (voor milieuwetgeving), VWS (voor de Warenwetgeving) en het Openbaar Ministerie (voor strafrechtelijke onderzoeken).

<sup>38</sup> Zie Mijnbouwwet, hoofdstuk 8.

De positieve effecten van de werking van SodM uitte zich onder meer via een afnemende trend in het aantal ongevallen<sup>39</sup>, in het aantal lozingen op zee<sup>40</sup> en een verbetering van de naleving van vergunningen<sup>41</sup>.

Door de veranderingen die zich voordoen in de upstream industrie in Nederland, wordt ook SodM geconfronteerd met nieuwe uitdagingen. In het bijzonder de komst van nieuwe mijnbouwmaatschappijen, die qua omvang en structuur vaak sterk verschillen van de reeds actieve partijen in Nederland, doet de vraag rijzen of handhaving en toezicht afdoende zijn ingericht om de komst van de nieuwe toetreders te accommoderen (zie ook *Paragraaf II.4.1.2*).

Binnen het kader van de evaluatie van de Mijnbouwwet is geen ruimte voorzien voor een nadere evaluatie van de mate waarin SodM is ingericht op de komst van nieuwe partijen. Ten dele is dit ook niet de meest fundamentele vraag, omdat SodM invulling geeft aan de taken zoals die met het Ministerie van Economische Zaken zijn afgesproken. Belangrijk hierbij zijn de toelatingscriteria die het Ministerie van Economische Zaken vooropstelt voor de komst van nieuwe maatschappijen in het kader van een doelmatige winning van het nog aanwezige gas. Deze – uit te werken – criteria dienen aan te geven hoe SodM en EBN hun taken van toezicht, handhaving en advisering kunnen uitvoeren.

Omdat de technische expertise slechts in beperkte mate aanwezig is bij het Ministerie van Economische Zaken, doet het Ministerie voor de meeste technische onderwerpen een beroep op SodM, inclusief voor het opstellen van een deel van de regelgeving. Door deze sterk geconcentreerde inhoudelijke kennis en expertise bij SodM ontstaat in een aantal gevallen de situatie dat SodM instaat of een bijdrage levert aan regelgeving, vergunningverlening én handhaving. Ondanks dat er een formele scheiding van verantwoordelijkheden bestaat is het in de praktijk niet vanzelfsprekend om – gegeven de beperkte beschikbaarheid op de arbeidsmarkt en bijhorende kosten – zowel bij SodM als bij het Ministerie van EZ te beschikken over de vereiste technische kennis en expertise; deze kennis is dan ook voornamelijk geconcentreerd bij SodM.

Een ander aandachtspunt met betrekking tot de rol van SodM betreft het aanleveren van gegevens voor onder andere het winningsplan door de mijnbouwmaatschappijen. Op dit moment leveren maatschappijen elk op hun eigen manier deze gegevens aan SodM<sup>42</sup>. Overwogen kan worden om aanlevering te organiseren middels gestandaardiseerde rapportages<sup>43</sup>, dit in nauw overleg met de industrie.

---

<sup>39</sup> Het totaal aantal arbeidsongevallen per miljoen manuren is gedaald van 5.8 in 1996 tot 3.8 in 2006. Bron: Jaarverslag 2006, SodM.

<sup>40</sup> Voorbeeld: de doelstelling om voor 2007 te komen tot minder dan gemiddeld 30 mg/l alifatische olie in geloosd water werd reeds in 2006 gerealiseerd. Bron: Jaarverslag 2006, SodM.

<sup>41</sup> In het jaar 2000 bedroeg de nalevingsscore 59%. Deze nam toe tot 83% in 2005. In 2006 was het nalevingsgedrag opnieuw zeer hoog, maar iets minder dan in 2005. Bron: Jaarverslag 2006, SodM.

<sup>42</sup> Er is bijvoorbeeld geen gestandaardiseerd format voor winningsplannen.

<sup>43</sup> Bijkomend kan ook worden gedacht aan het opzetten van een portal waarop maatschappijen eenmalig en vertrouwelijk hun gegevens kunnen zetten die dan voor EBN en SodM toegankelijk worden.

#### **II.4.2.2. Energie Beheer Nederland (EBN)**

In de Mijnbouwwet is geregeld dat de Minister van Economische Zaken in een winningvergunning een vennootschap kan aanwijzen die deelneemt in de opsporing en winning van olie en gas<sup>44</sup>. In de praktijk wordt Energie Beheer Nederland B.V. (EBN), een vennootschap waarvan alle aandelen behoren aan de staat, hiervoor aangewezen. Deze staatsdeelneming geldt zowel voor onshore als offshore winningsvergunningen. EBN kan op verzoek van vergunninghouders ook deelnemen in offshore opsporingsvergunningen mits voorafgaande toestemming van de Minister. Naast deze activiteiten in het kader van de Mijnbouwwet is EBN ook actief als partner in zes offshore pijpleidingen, in drie gasopslag faciliteiten en heeft het een belang van 40% in GasTerra. Over de wijze waarop EBN zijn rol vervult als adviseur van de Minister van Economische Zaken bij de vergunningverlening en over de samenwerking tussen EBN en de upstream industrie bestaat over het algemeen tevredenheid.

Als in een opsporingsvergunning koolwaterstoffen zijn aangetoond, waarvan aannemelijk is dat die economisch winbaar zijn, kan de houder van de desbetreffende opsporingsvergunning een winningsvergunning aanvragen krachtens de Mijnbouwwet. Net zoals bij opsporing is het belang van de vergunninghouder wettelijk vastgesteld op 60%, dat van EBN op 40%. De Mijnbouwwet voorziet momenteel geen mogelijkheid om van deze verhouding af te wijken.

De verdeling van deze belangen is echter niet van toepassing voor *alle* mijnbouwgerelateerde activiteiten. Voor de opruimingskosten is de verdeling 60%/40% in principe ook van toepassing, maar de hoofdelijke aansprakelijkheid ervan ligt bij de vergunninghouder. In de praktijk komt het echter zeer vaak voor dat de vergunninghouder samenwerkt met andere partijen – waaronder ook kleinere partijen en/of nieuwe toetreders – zodat het belang van 60% van de vergunninghouder is verdeeld over meerdere partijen. Indien een dergelijke kleinere partij zijn aandeel in de opruimingskosten niet zou betalen, wordt dit aandeel volledig verhaald op de overblijvende vergunninghouder, maar niet op EBN. Hierdoor drukken de kosten zwaarder op de mijnbouwmaatschappij dan op EBN. Gegeven het feit dat het Ministerie van Economische Zaken bij de vergunningverlening ook de financiële en technische capaciteiten van deze andere partijen toetst, is het zinvol te overwegen om EBN mee te laten delen in de opruimingskosten die normaliter door de weggevallen maatschappij dienden te worden gedragen. Indien EBN meedeelt in de opruimingskosten, dient het EBN-aandeel in de opbrengsten evenredig te worden verhoogd.

---

<sup>44</sup> Mijnbouwwet, artikel 81 e.v.

### II.4.2.3. TNO

#### *Openbaarheid van exclusieve data*

Naast SodM staat ook het Nederlands Instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek TNO in voor het toezicht op doelmatige winning. TNO Bouw en Ondergrond<sup>45</sup> voert deze taak uit op basis van winningsplannen, werkplannen en jaarlijkse rapportages. Belangrijk voor het monitoren van de doelmatige winning en het opstellen van een doorkijk naar de toekomstige situatie is de ter beschikkingstelling van seismische informatie aan de overheid.

Het schieten van seismiek gebeurt zowel op vraag- als aanbodbasis. Indien dit op vraagbasis plaatsvindt, worden bedrijven die seismiek schieten gecontracteerd door aardgasproducenten om over een bepaald (vergunning)gebied seismiek te schieten. De resultaten hiervan zijn exclusieve data, dat wil zeggen dat ze enkel toebehoren aan het bedrijf dat de opdracht gaf<sup>46</sup>.

Hoewel de termijn van openbaarheid van seismische gegevens is verlaagd van tien jaar naar vijf jaar – een maatregel die in het algemeen goed onthaald wordt in de industrie – zijn er volgende punten van aandacht met betrekking tot deze exclusieve data:

- De gegevens worden vijf jaar na de eerste finale bewerking vrijgegeven<sup>47</sup>, niet vijf jaar na meting; in de praktijk kan dit leiden tot een extra jaar vooraleer de gegevens worden vrijgegeven; met het oog op doelmatige winning kan worden overwogen om de gegevens vrij te geven vijf jaar na meting;
- De oplevering van de eerste finale bewerking van seismische gegevens aan TNO laat niet toe om de oorspronkelijke velddata te reconstrueren; deze ruwe velddata zijn nodig om eventuele ‘reprocessing’ uit te voeren, dat wil zeggen het toepassen van nieuwe algoritmen op bestaande data; aangewezen zou zijn dat ook de ruwe velddata ter beschikking komen van TNO en derde partijen; omdat het opslaan van de ruwe data veel (digitale) opslagcapaciteit vereist, is het belangrijk dat overheid en industrie goede afspraken maken voor de verdeling van deze kosten<sup>48</sup>;
- In het Mijnbouwbesluit, artikel 108, is momenteel opgenomen dat de verwerkte seismische gegevens ‘desgevraagd’ aan de Minister van Economische Zaken worden verstrekt; om het gestructureerd aanleveren van dergelijke gegevens te verzekeren, lijkt het aangewezen de term ‘desgevraagd’ te verwijderen;
- Door de verlaging van openbaarmaking van seismische gegevens van tien jaar naar vijf jaar is een ongewenste overgangssituatie ontstaan; seismische gegevens uit 2002 worden pas in 2012 openbaar gemaakt, terwijl data uit 2003 in 2008 openbaar worden; aangewezen zou zijn om ook data die voor 2003 zijn verkregen, in 2008 openbaar te maken;
- Om exploratie te bevorderen kan bovendien worden overwogen om, wanneer een vergunning wordt teruggegeven<sup>49</sup>, voor alle gemeten gegevens en gemaakte rapporten de vertrouwelijkheid op te heffen.

---

<sup>45</sup> In de Mijnbouwwet dient de benaming te worden aangepast, want momenteel wordt nog verwezen naar TNO-NITG (TNO Bouw en Ondergrond sinds 1 juli 2005).

<sup>46</sup> Deze exclusiviteit houdt op vijf jaar na de eerste finale bewerking van de seismische gegevens wanneer deze openbaar dienen te worden gemaakt.

<sup>47</sup> Mijnbouwregeling, artikel 11.1.1.

<sup>48</sup> Een andere optie zou zijn om ook latere *reprocessing* van seismische gegevens te kunnen opvragen.

<sup>49</sup> Bijvoorbeeld in het kader van een *fallow acreage* beleid (zie *paragraaf II.4.1.1*).

### ***Openbaarheid van niet-exclusieve data***

Naast het schieten van seismiek op vraagbasis kunnen bedrijven die seismiek schieten ook op zelfstandige basis ‘speculatieve surveys’ verrichten en de resultaten hiervan vervolgens verkopen. Om de risico’s voor de bedrijven die speculatieve surveys schieten te beperken, wordt veelal op basis van multi-client contracten gewerkt, waarbij de gesloten seismische informatie bij voorbaat, dat wil zeggen al vóór het schieten (ofwel ‘acquisitie’) aan meerdere klanten wordt verkocht (niet-exclusieve data).

Ook bij aanbodgedreven seismiek is het verplicht om de bewerkte seismische data over te maken aan de overheid en ook deze data worden na vijf jaar vrijgegeven. Deze ‘beperkte’ periode van vijf jaar draagt bij aan het feit dat in Nederland niet via multi-client contracten seismiek wordt geschoten, omdat aanbieders aangeven onvoldoende tijd ter beschikking te hebben om gemaakte investeringen terug te verdienen. Om aanbodgedreven seismiek op multi-client basis te stimuleren kan worden overwogen om de grens voor openbaarmaking van non-exclusieve speculatieve seismiek van vijf jaar te verhogen naar tien jaar<sup>50</sup>.

### ***II.4.2.4. Mijnraad***

Als vergunningen worden aangevraagd, vraagt het Ministerie van Economische Zaken eerst advies aan TNO, EBN, SodM en, indien het aangevraagde gebied provinciaal is ingedeeld, aan de Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie. De Minister van Economische Zaken vraagt vervolgens advies aan de Mijnraad (artikel 105, derde lid, Mijnbouwwet) over de door de Minister te verlenen vergunning.

De Mijnraad vergadert in de regel elke twee à drie maanden. In de praktijk past de Mijnraad haar frequentie van vergaderen aan in functie van het aantal ingediende dossiers. Bovendien bereidt het Ministerie van Economische Zaken de vergaderingen grondig voor door aan te geven wat zij voornemens is te besluiten waardoor de Mijnraad zich in hoofdzaak kan concentreren op de meer complexe dossiers. Ondanks deze werking, die in het algemeen als vrij positief wordt ervaren door de marktpartijen, zijn er enkele punten van aandacht met betrekking tot de Mijnraad:

- Een aantal partijen uit de industrie geeft aan dat een hogere frequentie zou bijdragen aan de bevordering van het mijnbouw klimaat in Nederland; hoewel snelheid van vergunningverlening een belangrijk element is voor het mijnbouw klimaat, is de vergaderfrequentie van de Mijnraad slechts één van de elementen in een aanzienlijk groter traject; belangrijker lijkt het om te zoeken naar mogelijkheden om de totale termijn van het totale vergunningverleningstraject te verkorten (zie ook *Paragraaf II.4.1.4*);
- De meerwaarde van de Mijnraad ten opzichte van de andere adviseurs is niet voor alle vergunningaanvragers duidelijk, onder meer omdat weinig transparant gecommuniceerd wordt over de beoordelingscriteria en de afwegingen die gemaakt worden bij de vergunningverlening; echter,

---

<sup>50</sup> In het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen worden exclusieve data na drie à vier jaar, respectievelijk na twee jaar openbaar gemaakt. Niet-exclusieve data worden in beide landen pas na tien jaar openbaar gemaakt.



deze beperkte transparantie is in veel gevallen nodig om de commerciële belangen van de vergunningaanvragers niet te schaden; het is daarom aangewezen om vanuit het Ministerie van Economische Zaken *voorafgaand* aan de feitelijke aanvraag potentiële vergunningaanvragers desgewenst nadere uitleg en informatie te geven omtrent de gestelde eisen.

#### ***II.4.2.5. Technische commissie bodembeweging***

De Technische commissie bodembeweging (Tcbb) is een onafhankelijke commissie met een aantal adviestaken<sup>51</sup>:

- Advies geven aan de Minister van Economische Zaken over de gevolgen van mijnbouw voor beweging van de aardbodem en mogelijk hierdoor ontstane schade;
- Advies geven over delfstofwinning en de hierdoor veroorzaakte bodembeweging aan burgers die hiermee te maken hebben;
- Onder voorwaarden advies geven aan burgers die door een dergelijke bodembeweging schade hebben ondervonden over de hoogte van een door de mijnonderneming hiervoor te geven vergoeding<sup>52</sup>.

Indien burgers bij de Tcbb melding maken van schade als mogelijk gevolg van bodemdaling en deze burgers niet tot een overeenkomst komen met de mijnbouwmaatschappij in kwestie, kan de Tcbb een technisch onderzoek instellen naar de vraag of, en zo ja in hoeverre de schade is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van mijnbouw. De commissie bestaat uit deskundigen op vele gebieden, zoals delfstofwinning, geologie, seismologie, grondmechanica, hydrologie en juridische aangelegenheden.

In het algemeen is er tevredenheid over de werking van de Tcbb. Tot op heden hebben de mijnbouwmaatschappijen zich in alle gevallen gehouden aan het advies van de Tcbb. Bovendien heeft de werking van de Tcbb ertoe bijgedragen dat mijnbouwmaatschappijen hun interne procedures om om te gaan met klachten van burgers en schadevergoedingseisen met betrekking tot bodembeweging in sterke mate hebben verbeterd. Om die redenen lijkt het dan ook zeer zinvol om de Tcbb ook in de toekomst in stand te houden.

Ook vanuit de Tcbb zelf zijn er weinig punten van zorg met betrekking tot de functie van de Tcbb binnen de Mijnbouwwet. Een aandachtspunt waarop wel wordt gewezen is dat de Minister van Economische Zaken voldoende middelen ter beschikking stelt van de Tcbb in geval expertiseonderzoeken vereist zijn. Dit is in het verleden steeds het geval geweest, maar overwogen kan worden dit ook wettelijk te verankeren in de Mijnbouwwet.

---

<sup>51</sup> Zie Mijnbouwwet, artikel 113 tot en met 122.

<sup>52</sup> Voor de gevolgen van bodembeweging gerelateerd aan het Groningenveld is een aparte Commissie Bodemdaling door Aardgaswinning actief, dit als resultante van een convenant tussen NAM, de provincie Groningen en de waterschappen.

#### **II.4.2.6. Provincies en gemeentes**

Provincies en gemeentes zijn nauw betrokken bij mijnbouwactiviteiten aan land. Naast aan SodM, EBN en TNO wordt door het Ministerie van Economische Zaken ook advies gevraagd aan de Gedeputeerde Staten van de provincie waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft. De gemeentes zijn niet rechtstreeks betrokken bij de uitvoering van de Mijnbouwwet, maar wel indirect omdat zij onder meer bouwvergunningen voor booropstellingen en mijnbouwwerken afgeven en instaan voor de bestemmingsplannen.

In de praktijk levert de betrokkenheid van provincies en gemeentes in het vergunningverleningsproces een aantal zorg- en aandachtspunten op:

- De kennis met betrekking tot de werking van de upstream industrie is vaak vrij beperkt bij provincies en gemeentes; dit komt het inschatten van de impact op mijnbouwactiviteiten op lokaal vlak en het nemen van goed onderbouwde beslissingen niet ten goede;
- Tegenover de lokale lasten die worden gecreëerd in de gemeentes, is geen wettelijk middel voorzien om daar lusten tegenover te zetten; de aardgasbaten die worden gegenereerd door de verkoop van het in Nederland geproduceerde gas komen immers terecht bij de algemene middelen van de overheid en deels ook in het Fonds Economische Structuurversterking; het ontbreken van dergelijke lokale lusten tegenover een zekere mate van lasten, noopt gemeentes er niet toe om het proces van vergunningverlening optimaal te faciliteren.

Om een oplossing voor deze punten aan te dragen, kunnen volgende initiatieven worden overwogen:

- Het opnieuw invoeren van de faciliterende rol van het Ministerie van Economische Zaken, hetzij via een centrale regierol waarbij het nationaal belang van aardgaswinning wordt benadrukt en in de praktijk wordt omgezet (zie ook *Paragraaf II.4.1.4*), hetzij – of parallel daarmee – door het opnieuw verschaffen van voldoende informatie en duiding aan de lokale overheden<sup>53</sup>;
- Lokale lusten gerelateerd aan delfstofwinning mogelijk maken om op die manier meer lokaal draagvlak voor de activiteiten te creëren.

#### **II.4.3. OVERIGE PUNTEN VAN AANDACHT EN ZORG**

In *Figuur II.5* wordt een overzicht gegeven van de overige zorg- en aandachtspunten met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas. Deze punten worden vervolgens nader toegelicht in de tekst.

---

<sup>53</sup> Tot voor enkele jaren werd het Regiokantoor Noord van het Ministerie van Economische Zaken in de praktijk ingeschakeld om informatie te verschaffen aan de lokale overheden om zo bij te dragen aan het nemen van welonderbouwde beslissingen.

**Figuur II.5 : Overige zorg- en aandachtspunten en mogelijk oplossingen met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas**

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing
<b>Ruimtelijke ordening Noordzee</b>	(Nog) geen praktische uitwerking van afwegingskader voor bovengrondse inrichting Noordzee (bijv. windmolens vs. gas)	Op korte termijn prioriteiten opstellen voor gebruik van Noordzee en verwerken in IBN
<b>Verwijderingsplicht mijnbouwinstallaties en pijpleidingen</b>	Verwijdering mogelijk niet in overeenstemming met alternatief gebruik (i.h.b. voor opslag) + wijze waarop boorput wordt verlaten laat veld niet altijd geschikt voor toekomstige CO <sub>2</sub> -opslag	Afwegingskader voor alternatief gebruik verankeren in MBW: (gebruik installaties voor opslag (gas, CO <sub>2</sub> ) en voor andere doeleinden)
<b>Transporttarieven offshore</b>	Ontransparante tarieven is een mogelijke barrière voor nieuwe partijen	Maximale tijd van onderhandeling over toegang beperken in de tijd (daarna tussenkomst van overheid)
<b>Financiële afdrachten</b>	Verlagingen van het Vpb-tarief hebben niet geleid tot vermindering van totale belastingafdracht	Mogelijkheid: invoeren op ontwikkeling van marginale velden gerichte WACP
	P.m.: specificiteit van te bepalen heffingen is complex	
<b>Bodemdaling</b>	Lange termijn (30 jaar) voor monitoring bodembeweging	Kortere periode zinvol voor zover de specificiteit van het veld dit toelaat
<b>Chemicaliën</b>	Principe 'vervuiler betaalt' is niet opgenomen in de wet	Vervuiler betaalt in praktijk via CEFAS registratiekosten
	Verschillende interpretaties m.b.t. indeling van chemicaliën	Afstemming nodig tussen SodM en CEFAS
	Risico dat 'paraplu'-vergunning resulteert in te geringe lastenverlichting	Implementatie van parapluvergunning nog niet afgerond; zorgvuldig nagaan in hoeverre implementatie feitelijk leidt tot lastenverlichting
<b>Waarborgfonds</b>	Geen punten van zorg; fonds wordt in de praktijk niet gebruikt	
<b>Andere</b>	<i>Mijnwater</i>	Oppompen van mijnwater m.b.v. boring op <500m valt niet onder de MBW
	<i>Medicinaal water</i>	Onttrekken van water vindt soms plaats op 600m: risico's m.b.t. mogelijke nabijheid van 'shallow' gas

 **Belangrijkste punten**

Bron : Policy Research Corporation

### II.4.3.1. Ruimtelijke ordening Noordzee

Hoewel met betrekking tot de ruimtelijke ordening van de Noordzee volgens de Nota Ruimte<sup>54</sup> de onderlinge afstemming tussen economische functies naar plaats en tijd centraal wordt gesteld, is dit momenteel nog niet nader uitgewerkt. In het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015) wordt

<sup>54</sup> Hoofdstuk 4.7. Noordzee.

een nader uit te werken ontwikkelingskader voorgesteld<sup>55</sup> voor het ruimtelijke beheer via vergunningverlening. Hierin wordt onder andere gesteld dat toetsing dient plaats te vinden op ‘nut en noodzaak’ van de geplande activiteit en dient te worden getoetst op de locatiekeuze, waarbij specifiek wordt getracht zo efficiënt mogelijk de beschikbare ruimte te gebruiken. In het IBN 2015 wordt niet ingegaan op de reeds verleende opsporings- en winningsvergunningen en in hoeverre deze in het afwegingskader kunnen worden ingepast. Vanuit de offshore olie- en gasindustrie bestaat er veel onzekerheid over de afstemming tussen activiteiten van in het bijzonder windturbine parken en van gaswinningsprojecten. Momenteel is het zo dat vergunningen worden toegekend op basis van een ‘first come, first serve’ principe. Een dergelijke aanpak kan ertoe leiden dat de verschillende activiteiten in de Noordzee onvoldoende op elkaar worden afgestemd<sup>56</sup> en dat bepaalde hoeveelheden gas niet kunnen worden gewonnen indien niet tijdig een integraal plan voor het gebruik van de Noordzee wordt uitgewerkt. Het op korte termijn opstellen van een dergelijk plan is dan ook sterk aangewezen.

#### ***II.4.3.2. Verwijderingsplicht mijnbouwinstallaties en pijpleidingen***

Volgens artikel 44 van de Mijnbouwwet dient een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie te worden verwijderd. De Minister van Economische Zaken kan de termijn vaststellen waarbinnen aan de verplichting tot verwijdering moet zijn voldaan. Daarnaast kan de Minister ook bepalen dat een op of in het continentaal plat gelegen kabel of pijpleiding die is gebruikt voor het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of voor opslag na het beëindigen wordt verwijderd (artikel 45)<sup>57</sup>.

Het behoud of de verlenging van de levensduur van offshore infrastructuur is in de eerste plaats belangrijk om nog zoveel mogelijk gas uit kleine velden te produceren. Hoewel de overheid op dit moment streeft naar behoud van deze kabels en pijpleidingen, wordt vanuit de Mijnbouwwet als gevolg van de verwijderingsplicht geen rekening gehouden met mogelijk alternatief gebruik van mijnbouwinstallaties, zoals bijvoorbeeld het gebruik ervan voor gas- en/of CO<sub>2</sub>-opslag of in geval een windturbine eigenaar een platform zou overnemen. Overwogen kan worden om dit afwegingskader van de overheid ook in de Mijnbouwwet te verankeren, waarbij het principe wordt losgelaten dat installaties na beëindiging van gebruik dienen te worden verwijderd. Tevens dient hierbij een regeling getroffen te worden voor de allocatie van de kosten die gepaard gaan met het behoud van de installaties. Van belang is ook dat toekomstige afsluiting van boorputten op dusdanige wijze wordt uitgevoerd dat toekomstige CO<sub>2</sub>-opslag mogelijk blijft.

---

<sup>55</sup> Dit afwegingskader vindt zijn beleidsmatige basis in de Nota Ruimte.

<sup>56</sup> Zo kunnen bijvoorbeeld boorplatforms niet meer per helikopter worden bereikt indien windmolens te dicht bij de platforms worden ingepland. Daarnaast dient ook voldoende afstand te worden gehouden tussen de pijpleidingen en de windmolens.

<sup>57</sup> Zie ook Mijnbouwbesluit, artikelen 39 en 40 (mijnbouwwerken) en artikelen 57 tot en met 66 (mijnbouwinstallaties).

### **II.4.3.3. Transporttarieven offshore**

Alle offshore infrastructuur (mijnbouwinstallaties, pijpleidingen en behandelingsstations) zijn eigendom van mijnbouwmaatschappijen die reeds geruime tijd actief zijn in Nederland en van EBN. Omdat het voor de ontwikkeling van kleine en marginale velden belangrijk is dat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande infrastructuur, is het belangrijk dat deze toegang ook voor nieuwe partijen mogelijk is.

Hoewel de offshore transportkosten een aanzienlijk deel (30 tot 50%<sup>58</sup>) vormen van de operationele kosten en de Nederlandse Staat via EBN mede-eigenaar is van vrijwel alle mijnbouwinstallaties en enkele hoofdgasleidingen, wordt het onderhandelen van de toegang tot de infrastructuur volledig overgelaten aan de individuele maatschappijen.

Tussenkoms van de overheid<sup>59</sup> met betrekking tot het bepalen en transparant maken van de tarieven voor het gebruik van offshore infrastructuur – en wettelijke verankering ervan – zou ertoe kunnen bijdragen dat de toegang in de toekomst voor derde partijen eenvoudiger wordt en dit tegen heldere voorwaarden.

### **II.4.3.4. Financiële afdrachten**

De aardgasbaten leveren jaarlijks een aanzienlijke bijdrage aan de Staatskas<sup>60</sup>. Aardgasbaten bestaan voor het grootste deel uit niet belasting middelen<sup>61</sup> en voor een deel uit vennootschapsbelasting. De totale inkomsten van de overheid uit de jaarlijkse verkopen van in Nederland geproduceerd aardgas bedragen ongeveer 70% van de opbrengsten: ongeveer 30% via afdrachten door de operators en 40% via deelnemingen (EBN).

Een punt van aandacht met betrekking tot de financiële afdrachten is dat aardgasproducenten niet of slechts in zeer beperkte mate geprofiteerd hebben van de verlagingen van de vennootschapsbelasting. Binnen de toegepaste systematiek wordt een verlaging van de vennootschapsbelasting vanaf een bepaalde winstmarge<sup>62</sup> teniet gedaan door een stijging van het Staatswinsttaandeel, zodat de totale belastingdruk even groot blijft als voorheen. Hiermee voert de overheid een sectorspecifiek beleid dat niet in overeenstemming is met de belastingdruk op andere sectoren in de Nederlandse economie.

---

<sup>58</sup> Bron: CPB, Gas exploration and production at the Dutch Continental Shelf – An assessment of the ‘Depreciation at will’, 2004.

<sup>59</sup> In het Verenigd Koninkrijk wordt dit geregeld via de Code of Practice on Access to Upstream Oil and Gas Infrastructure on the UK Continental Shelf (2004), in Noorwegen door middel van een regulering uitgevaardigd door het Ministerie van Petroleum en Energie (2005).

<sup>60</sup> In 2006 bedroegen de aardgasbaten € 9.99 miljard, waarvan € 8.05 miljard niet belasting middelen en € 1.94 miljard vennootschapsbelasting.

<sup>61</sup> Niet belasting middelen: bonus, oppervlakterechten, cijns, winstaandeel, de bijzondere afdracht aan de Staat over de productie uit het Groningenveld en de winstuitkeringen van Energie Beheer Nederland (EBN), die namens de Staat in de winning deelneemt.

<sup>62</sup> Vanaf een winstmarge voor belastingen gelijk aan  $1 - (0.50 - V_{pb}) / (0.55 - V_{pb})$ . Bij een vennootschapsbelasting met een tarief van 25.5% ligt dit punt op een winstmarge voor belastingen van 17%.

In het bijzonder voor de zeer kleine, marginale velden<sup>63</sup> zal deze sectorspecifieke maatregel en het ontbreken van gerichte fiscale maatregelen leiden tot het niet produceren van (een deel van) deze velden. Mogelijkheden om deze marginale velden wel te produceren door aanpassing van het fiscale klimaat zouden de volgende kunnen zijn:

- Een gerichte willekeurige afschrijving voor investeringen op het continentaal plat<sup>64</sup> voor de ontwikkeling van marginale velden;
- Een verhoging van de kostenuplift bij de berekening van het Staatswinstaandeel.

Door middel van een *gerichte* willekeurige afschrijving kunnen producenten investeringsgoederen versneld afschrijven wat leidt tot een positievere kostenbatenbalans aan het begin van het project, resulterend in een hogere netto contante waarde en dus een aantrekkelijkere investering. Een *gerichte* regeling houdt in dat de vroegere maatregel niet meer geldt voor *alle* kleine offshore velden, maar enkel voor deze die zonder de willekeurige afschrijving niet zouden worden geproduceerd<sup>65</sup>. Op die manier zou worden vermeden dat er verlies aan overheidsinkomsten is door de willekeurige afschrijving ook toe te laten voor velden die ook zonder deze maatregel in productie worden gebracht. Om een gerichte willekeurige afschrijving mogelijk te maken, is een goede afweging en evaluatie nodig met betrekking tot de precieze definitie van een marginaal veld. Deze complexe discussie tussen overheid en upstream industrie zou wellicht best kunnen worden gefaciliteerd door EBN.

Voorts bevat de berekening van het Staatswinstaandeel en de vennootschapsbelasting een aantal uitvoeringscomplicaties<sup>66</sup>, in het bijzonder met betrekking tot de verrekenbare bedragen en de regels van de verliesrekening<sup>67</sup>. Vanuit de uitvoeringskant van de belastingen zou een vast tarief van het Staatswinstaandeel naast het vaste vennootschapsbelastingstarief wellicht een uitweg kunnen bieden. Een dergelijke maatregel heeft echter een impact op het mijnbouw klimaat in Nederland en zou pas kunnen worden gerealiseerd indien er duidelijkheid en consensus bestaat over de omvang ervan.

---

<sup>63</sup> Een marginaal veld is een veld waarvan de verwachte kosten van ontwikkeling niet of maar net opwegen tegen de verwachte baten die mede afhankelijk zijn van de gehanteerde discontovoet en rendementseisen van de bedrijven in kwestie. Een marginaal veld heeft de volgende eigenschappen: het heeft een beperkte geschatte omvang (volume), een lage verwachte productiviteit (snelheid waarmee het gas wordt geproduceerd), een slechte gaskwaliteit, het kan opgebroken zijn in compartimenten, het kan diepgelegen zijn, en het kan slecht toegankelijk zijn door een te grote afstand tot de dichtstbijzijnde infrastructuur of door restricties aan het oppervlak (bvb. scheepvaartroutes).

<sup>64</sup> Tussen 1996 en 2003 bestond een dergelijke regel reeds voor *alle* velden. Wegens het free rider effect dat hierdoor werd gecreëerd, werd deze maatregel afgeschaft in 2003.

<sup>65</sup> Vereist is daarvoor wel een eenduidige definitie van een ‘marginaal’ veld.

<sup>66</sup> Daarnaast blijkt ook het afbakenen van het winningsbedrijf binnen de vennootschap van een mijnbouwmaatschappij een vrij arbeidsintensieve activiteit.

<sup>67</sup> Een verlies over enig jaar zal allereerst via achterwaartse verrekening worden verrekend en vervolgens met de op het verliesjaar volgende jaren. Voor het verrekenbaar bedrag gelden andere regels. Als sprake is van een verlies, is ook het verrekenbaar bedrag negatief en in een dergelijk geval dient dit negatieve verrekenbare bedrag in mindering te worden gebracht op het verrekenbaar bedrag in het volgende jaar en, als dat niet hoog genoeg is, in het daarop volgende jaar. De verrekening van een verlies voor het Winstaandeel leidt er aldus toe dat de aanslag Winstaandeel over een eerder jaar zal moeten worden verminderd; dit leidt tot complexe berekeningen.

#### **II.4.3.5. Monitoring van bodembeweging**

Met het oog op de kans op bodembeweging van de aardbodem dienen metingen te worden verricht voor de aanvang van het winnen van delfstoffen, tijdens het winnen en tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen<sup>68</sup>. Een punt van zorg van de mijnbouwmaatschappijen die actief zijn op land betreft de monitoring termijn van dertig jaar. Deze termijn lijkt vrij arbitrair en staat niet in verhouding tot de omvang of specifieke eigenschappen van een bepaald veld. Overwogen kan worden om in nauw overleg met TNO te komen tot een monitoring termijn die op een meer realistische manier aansluit bij de velden binnen een vergunning. Hierbij dient erover te worden gewaakt dat er geen verschuiving van verantwoordelijkheid en risico optreedt van mijnbouwmaatschappijen naar andere gebruikers.

#### **II.4.3.6. Chemicaliën**

In 2006 heeft SodM overleg gevoerd met het Centre of Environment, Fisheries & Aquaculture Science (CEFAS) in Engeland om een gezamenlijk digitaal registratiesysteem voor chemicaliën op te zetten. Doel was om de migratie en samenvoeging van de huidige systemen van Nederland en het Verenigd Koninkrijk gerealiseerd te hebben in het laatste kwartaal van 2007<sup>69</sup>. In augustus 2006 werd hiertoe de Mijnbouwregeling aangepast.

Daarnaast is er ook een parapluvergunning ingevoerd voor het gebruik van chemicaliën. Voorheen verliep de vergunningverlening voor chemicaliën per activiteit en per platform. Nu is het in principe mogelijk om vergunningen aan te vragen voor meerdere – gelijksoortige – activiteiten en voor een langere periode van maximaal drie jaar.

Ondanks deze positieve elementen blijven er enkele punten van aandacht met betrekking tot chemicaliën in het kader van de Mijnbouwwet:

- CEFAS houdt een andere indeling in categorieën aan dan SodM; volgens de nieuwe Mijnbouwregeling kan de operator uitgaan van de gegevens die via de CEFAS-registratie worden aangeleverd; in het substitutieplan<sup>70</sup> gaat SodM echter uit van haar eigen indeling wat leidt tot complicaties voor de toeleveringen, omdat chemicaliën die volgens SodM vervangen dienen te worden bij de leverancier geen hoge prioriteit krijgen omdat vervanging volgens CEFAS niet nodig is; dit punt van aandacht kan worden opgelost indien SodM en CEFAS uitgaan van dezelfde indeling;
- Het is (nog) niet geheel duidelijk in hoeverre de parapluvergunning leidt tot een lastenverlichting, omdat:
  - o een opsplitsing dient te worden gemaakt tussen ontheffingsplichtige en meldingsplichtige chemicaliën;

---

<sup>68</sup> Mijnbouwwet, artikel 41.

<sup>69</sup> Zie ook Staatstoezicht op de Mijnen, jaarverslag 2006.

<sup>70</sup> Het substitutieplan is een verplicht plan waarin de operator dient uiteen te zetten hoe en binnen welk tijdsbestek alle (milieu)gevaarlijke stoffen worden vervangen door (milieu)vriendelijker alternatieven.

- per platform dient een zo realistisch mogelijke inschatting te worden gemaakt van de hoeveelheden die de komende jaren zullen worden gebruikt;
  - de gebruikte en geloosde hoeveelheden accurater en frequenter zullen moeten worden bijgehouden;
  - halverwege het jaar nieuwe ontheffingen en meldingen worden gedaan, omdat de hoeveelheden worden overschreven of omdat er een milieuvriendelijker product is;
- Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is niet opgenomen in de wet; overwogen kan worden om dit alsnog te doen zoals in het Verenigd Koninkrijk waarbij de ‘vervuiler betaalt’ middels de registratiekosten voor het gebruik van chemicaliën.

#### ***II.4.3.7. Waarborgfonds***

Het waarborgfonds<sup>71</sup> is van toepassing op mijnbouwondernemers die onshore actief zijn. Met dit fonds kan de Minister van Economische Zaken een schadevergoeding toekennen aan natuurlijke personen wanneer zaakschade is opgetreden als gevolg van mijnbouwactiviteiten indien de mijnbouwmaatschappij niet in staat is deze schade te vergoeden als gevolg van, onder meer, faillissement of surséance van betaling. Het vermogen van het fonds bedraagt per 1 januari van elk kalenderjaar tenminste € 250 000 en wordt gevoed door bijdragen van de sectoren olie- en gaswinning, zoutwinning en opslag van stoffen.

Het waarborgfonds is een goed vangnet voor personen die schade ondervinden als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Echter, de in het fonds aanwezige middelen zijn in de praktijk nog niet gebruikt om schade te vergoeden. Redenen hiervoor zijn dat reeds veel zaken rechtstreeks worden geregeld tussen de mijnbouwmaatschappijen en de personen in kwestie en dat ook de Tcbb kan worden ingeschakeld indien deze partijen het niet meteen met elkaar eens worden.

#### ***II.4.3.8. Mijn- en medicinaal water***

In oude mijngangen bevindt zich water met relatief hoge temperaturen. Om dit water op te pompen dient een boring te worden geplaatst. Echter, omdat deze boring plaatsvindt op minder dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem<sup>72</sup>, valt deze niet onder de Mijnbouwwet. Om de veiligheid van dergelijke activiteiten goed te bewaken, dient overwogen te worden om voor dergelijke gevallen een andere dieptegrens te kiezen die meer is toegespitst op de specificiteit van de activiteit.

Ook voor het onttrekken van medicinaal water is er een punt van aandacht met betrekking tot de dieptegrens. Nu wordt in Nederland onder meer medicinaal water onttrokken op een diepte van 600 meter beneden de oppervlakte. Over dergelijke activiteiten wordt in de Mijnbouwwet echter geen melding gemaakt, dit terwijl het risico bestaat dat deze activiteiten interfereren met bijvoorbeeld gaswinningsactiviteiten. Overwogen kan worden om de mogelijkheid te onderzoeken tot het instellen

---

<sup>71</sup> Mijnbouwwet, artikel 134 tot en met 141; Mijnbouwbesluit, hoofdstuk 8, artikelen 120 tot en met 133.

<sup>72</sup> Dit is volgens de Mijnbouwwet, artikel 2, derde lid, de grens die van toepassing is met betrekking tot aardwarmte.



van een coördinatieverplichting voor dergelijke activiteiten en deze mogelijk onder te brengen in een integraal plan voor (toekomstig) gebruik van de ondergrond (zie *Paragraaf V.4.2*).

### **III. HET OPSLAAN VAN GAS EN ANDERE STOFFEN**

#### **III.1. INLEIDING**

In dit hoofdstuk wordt de Mijnbouwwet geëvalueerd in relatie tot het opslaan van gas en andere stoffen. De evaluatie richt zich hierbij op de vraag of de Mijnbouwwet zowel in regelgeving als in de toepassing en uitvoering daarvan, voldoende specifiek, duidelijk en transparant is toegesneden op opslag in het algemeen en op de verschillende vormen van opslag in het bijzonder. Dit vormt een bijzonder aandachtspunt in de zin dat de mijnbouwwetgeving initieel vooral is opgesteld met als doel de extractie van delfstoffen, niet de injectie van stoffen.

In *Paragraaf III.2* worden de doelstellingen van de overheid met betrekking tot opslag van gas en andere stoffen kort weergegeven. In *Paragraaf III.3* wordt vervolgens ingegaan op recente ontwikkelingen ter zake. In *Paragraaf III.4* worden zorg- en aandachtspunten uitgelegd en worden oplossingsrichtingen aangereikt. Bij de evaluatie wordt, zoals verzocht bij de opdracht van de evaluatie, geen rekening gehouden met het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet dat in de tweede helft van 2007 wordt ingediend bij de Tweede Kamer<sup>73</sup>.

#### **III.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID**

De overheidsdoelstelling met betrekking tot de ondergrondse opslag van stoffen bestaat erin zodanige voorwaarden te creëren dat marktpartijen de ondergrondse opslagmogelijkheid voor stoffen optimaal kunnen benutten, op veilige wijze en met inachtneming van het milieu<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> In dit wetsvoorstel wordt een wijziging van de vergunningssystematiek, afdrachten en staatsdeelneming ten aanzien van opslag voorgesteld met het oog op de gewenste ontwikkeling van een markt voor opslagcapaciteit van aardgas en de opslag van andere stoffen. Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan een aantal in deze evaluatie beschreven punten van zorg.

<sup>74</sup> Bron: Ministerie van Economische Zaken.

### **III.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN**

#### **III.3.1. OPSLAG VAN GAS**

Naast de leveringszekerheid die (voor een deel) kan worden geboden door middel van het gas uit het Groningenveld, wordt extra flexibiliteit geboden door middel van ondergrondse gasopslag. Opslag van gas vindt reeds geruime tijd plaats in Nederland, maar is nog in volle ontwikkeling. De drie bestaande ondergrondse gasopslaginstallaties bevinden zich in Norg, Grijpskerk en Alkmaar<sup>75</sup>. Daarnaast bevinden er zich in een straal van 500 kilometer nog 50 opslaginstallaties, voornamelijk zoutcavernes in Duitsland met een beperkte opslagcapaciteit per caveerne. In Zuidwending zijn Gasunie en Nuon momenteel eveneens bezig met de voorbereidingen voor gasopslag in zoutcavernes.

De opslagen van Norg, Grijpskerk en Alkmaar worden ingezet voor productiedoeleinden binnen het kader van het kleine velden beleid door het vervullen van de balanceringsfunctie in de koudste periode van het jaar. Wanneer het Groningenveld deze functie niet meer kan vervullen om te blijven voorzien in zowel leverings- als voorzieningszekerheid, is uitbreiding van ondergrondse gasopslagmogelijkheden een vereiste<sup>76</sup>.

#### **III.3.2. OPSLAG VAN ANDERE STOFFEN**

Opslag van andere stoffen dan aardgas – CO<sub>2</sub> in het bijzonder – staat nog in de kinderschoenen. In Nederland zijn wel reeds enkele initiatieven genomen om de mogelijke bijdrage van CO<sub>2</sub>-opslag in de transitie naar een duurzame energiehuishouding te verkennen, onder meer:

- Proefproject CO<sub>2</sub> Reuse Through Underground (CRUST): het project wordt uitgevoerd door mijnbouwmaatschappij Gaz de France en heeft tot doel na te gaan of ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag een aantrekkelijke, haalbare en veilige technologie kan zijn; de CO<sub>2</sub> die wordt opgeslagen, wordt bekomen uit de CO<sub>2</sub>-rijke stromen van geproduceerd gas;
- Werkgroep Schoon Fossiel: de werkgroep Schoon Fossiel is in 2005 gestart onder het platform Nieuw Gas en bestaat uit relevante markt-, wetenschappelijke en overheidspartijen, met als doel een strategisch document<sup>77</sup> op te stellen waarin innovatie, nieuwe ontwikkelingen, niches, samenwerking met het buitenland en instrumenten ter stimulering van Schoon Fossiel beschreven zullen worden;
- In oktober 2007 heeft de Minister van Economische Zaken € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor drie proefprojecten die als doel hebben de kennis over afvang en opslag van CO<sub>2</sub> te vergroten:
  - o Zero Emission Power Plant (ZEPP): in dit project wordt elektriciteit opgewekt door verbranding van aardgas waarbij de CO<sub>2</sub> die vrijkomt wordt afgevangen en geïnjecteerd in het aardgasveld Akkrum waardoor – als gevolg van de druk – extra gas kan worden gewonnen;

---

<sup>75</sup> De gasopslaginstallaties in Norg, Grijpskerk en Alkmaar hebben een opslagcapaciteit van respectievelijk 3 miljard m<sup>3</sup> laagcalorisch, 1,5 miljard m<sup>3</sup> hoogcalorisch en 0,5 miljard m<sup>3</sup> laagcalorisch gas.

<sup>76</sup> Een andere manier om de piekvoorziening te verzekeren is door middel van Liquefied Natural Gas (LNG). Momenteel worden hiervoor een aantal initiatieven opgestart in Nederland: offshore door Taqa en daarnaast ook in de haven van Rotterdam.

<sup>77</sup> Zie ook: Beleidsrapportage Schoon Fossiel, 2007.

- Cryogene CO<sub>2</sub>-afvang: afvang en omzetting van CO<sub>2</sub> die vrijkomt bij een aardgasgestookte centrale op de Maasvlakte;
- CO<sub>2</sub>-opvang bij kolenvergassing: doel is CO<sub>2</sub>-afvang te testen bij de kolenvergassingseenheid in Buggenum om deze techniek vervolgens grootschalig toe te passen bij de nieuw te bouwen Multi fuel centrale bij Eemshaven.

#### **III.4. ZORG - EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN**

In *Figuur III.1* worden de zorg- en aandachtspunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het opslaan van gas en andere stoffen in een overzicht weergegeven. Deze worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

**Figuur III.1 : Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot het opslaan van gas en andere stoffen**

Onderwerp		Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing
Gas	Vergunningen	Koppeling van opslagvergunning aan winningsvergunning vormt belemmering voor partijen die niet actief zijn met winning	Opslagvergunning loskoppelen van winningsvergunning
	Opslag in zoutcavernes	Geen specifieke regels voor voorzien	Opgevangen door wijzigingen in het Mijnbouwbesluit d.d. 5 juni '07 + gebruik maken van Duitse wetgeving en Seveso richtlijn
	Waarde van het kussengas	Scheidslijn MBW en Gaswet: geen afspraken m.b.t. overdracht en waarde van restgas + hoe dit te regelen d.m.v. vergunningen	Nadere uitwerking van bijdrage gasopslag aan realiseren van voorzieningszekerheid + verankering in wetgeving
	Afdrachten	Onduidelijk omschreven/geregeld	
	Infrastructuur	Onzekerheid over beschikbaarheid lange(re) termijn (offshore) infrastructuur voor opslag	Wettelijke verankering van mogelijk toekomstig alternatief gebruik infrastructuur (zie Paragraaf II.4.3.2)
	Beschikbaarheid lege velden	Overzicht ontbreekt voor marktpartijen	Bredere communicatie uitzetten over verwachte beschikbaarheid
CO <sub>2</sub> e.a.	Verantwoordelijkheden	Wie is verantwoordelijk voor veiligheid en monitoring op lange termijn?	Te regelen in Mijnbouwwet of eerder via afval-gerelateerde wet?
	Eigendom	Wie is eigenaar van het opgeslagen CO <sub>2</sub> ?	Nadere uitwerking van dit aspect vereist + wettelijke verankering
	Veiligheid/gezondheid	Geen VG-document noodzakelijk volgens huidige wet	VG-document invoeren voor CO <sub>2</sub> -opslagactiviteiten
	Radioactieve sludge	Mag niet worden opgeslagen in de ondergrond waaruit het afkomstig is	Overwegen toepassing Duitse systeem (opslag in verlaten boorgaten)
	Enhanced oil/gas recovery d.m.v. CO <sub>2</sub> -injectie	Is CO <sub>2</sub> in dit geval een mijnbouwhulpstof of wordt injectie beschouwd als opslagactiviteit?	Nadere uitwerking van dit aspect vereist + wettelijke verankering
Brak water	Er vindt injectie plaats van brak water op 200m zonder opslagvergunning of toezicht	Mogelijkheid onderzoeken tot instellen van coördinatieverplichting voor dergelijke activiteiten (zie Paragraaf II.4.3.8)	

 Belangrijkste punten

Bron : Policy Research Corporation

### III.4.1. OPSLAG VAN GAS

#### *Koppeling van opslagvergunning aan winningsvergunning*

In haar brief van 27 april 2007 aan de Tweede Kamer met betrekking tot de evaluatie van de Elektriciteits- en de Gaswet gaf de Minister van Economische Zaken aan dat een opslagvergunning van

oudsher verbonden is aan een winningsvergunning en dat dit een belemmering vormt voor partijen die willen toetreden tot de opslagmarkt, maar zich niet bezig willen houden met winning.

Deze koppeling van een opslagvergunning aan een winningsvergunning vloeit voort uit artikel 26, 2<sup>e</sup> lid van de Mijnbouwwet. Hierin is bepaald dat wanneer een winningsvergunning is verleend voor een voorkomen, een opslagvergunning voor dat voorkomen niet wordt verleend aan een ander dan de houder van de winningsvergunning. Dit wil zeggen dat zolang de houder van de winningsvergunning deze vergunning bezit, hij de enige is die voor dat voorkomen een opslagvergunning kan krijgen. Hoewel deze koppeling logisch is vanuit de overweging dat zorg, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor een voorkomen bij dezelfde partij zijn neergelegd, wordt de toegang voor derden tot opslagruimten zo verhinderd. Immers, binnen een gebied is momenteel alleen op verzoek van de houder van de vergunning opsplitsing mogelijk naar deelgebieden in functie van verschillende gasvelden en activiteiten<sup>78</sup>, dit terwijl alle voor opslag geschikte reservoirs in gebieden liggen waar een winningsvergunning op rust. Niet enkel vormt de koppeling een barrière voor de marktwerking, maar ook voor de – tijds – beschikbaarheid van opslagcapaciteit. Het is immers mogelijk dat een vergunninghouder geen opslagactiviteiten wenst uit te voeren. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het onderscheid tussen volledig leeggeproduceerde en nog producerende velden, omdat een (marktconforme) afrekening dient plaats te vinden van eventueel resterend gas tussen een mogelijke derde partij en de winningsvergunninghouder. In geval van overdracht aan een derde partij, dient ook de overdracht van verantwoordelijkheden met betrekking tot veiligheid aan de nieuwe vergunninghouder (wettelijk) te worden geregeld.

Om de opslagvergunningen non-discriminatoire open te stellen voor alle geïnteresseerde partijen en zo invulling te geven aan de richtlijn voor de Europese markt voor aardgas<sup>79</sup>, lijkt het aangewezen om, zowel in de wetgeving als in de praktijk, de opslagvergunning duidelijk los te koppelen van de winningsvergunning, in het bijzonder ook door inactieve delen van vergunningsgebieden ter beschikking te stellen van derden.

### ***Opslag in zoutcavernes***

Uit artikel 1 lid i van de Mijnbouwwet volgt dat opslag van gas in zoutcavernes onder het regime van de Mijnbouwwet valt, voor zover dit gebeurt op een diepte van meer dan 100 meter. Er zijn in de Mijnbouwwet zoals die in 2003 werd geïntroduceerd echter geen specifieke regels voor deze activiteit voorzien. Inmiddels zijn er wel partijen in Nederland die interesse tonen voor dit type opslag en het verdient aanbeveling de wet verder in te richten om ook deze activiteiten te accommoderen indien dit past bij het beoogde beleid ter zake.

---

<sup>78</sup> Opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten. Zie ook *paragraaf II.4.1.1.*

<sup>79</sup> 2003/55/EG.

Om tegemoet te komen aan een aantal punten van aandacht in de Mijnbouwwet met betrekking tot opslag van gas in zoutcavernes, is reeds een inspanning geleverd door de aanpassing van het Mijnbouwbesluit in juni 2007<sup>80</sup>. Daarnaast is het wellicht nuttig om de specifieke bepalingen uit de Duitse wetgeving en de Seveso richtlijn<sup>81</sup> toe te voegen.

#### ***Waarde van het kussengas en afdrachten***

Het laatste deel van het in een veld aanwezige gas – het restgas – kan ofwel worden gebruikt voor productie – waarmee het veld volledig wordt leeg geproduceerd – of als kussengas<sup>82</sup> bij gasopslag – waarbij het laatste deel van het gas blijft zitten in het veld. Indien het veld wordt leeg geproduceerd, zoals dat veelal voorzien is in de contracten met de gas inkopende partijen, dient kussengas van elders te worden geïnjecteerd. Hierdoor is de kans reëel dat kussengas duurder wordt, wat leidt tot inefficiëntie en mogelijk tot druk op de overheidsdoelstelling met betrekking tot gasopslag<sup>83</sup>. Dit punt van aandacht heeft niet enkel betrekking op de Mijnbouwwet, maar ook op de Gaswet. Daarnaast is het op dit moment onduidelijk wie de eigenaar is van de delfstoffen die zich in de opslag bevinden. Momenteel stelt de Mijnbouwwet dat het eigendom in handen is van de Nederlandse Staat (art. 3 van de Mijnbouwwet), terwijl dit niet logisch is voor geïnjecteerd gas.

Daarnaast is de afdrachtenregeling voor opslag niet helder. In artikel 98, 2<sup>o</sup> lid, van de Mijnbouwwet staat dat de houder van een opslagvergunning jaarlijks een afdracht is verschuldigd voor zover dit in aan de vergunning verbonden voorschriften is bepaald. Onduidelijkheid bestaat vooral over het feit *of* er afdrachten dienen te worden betaald en *hoe* deze worden bepaald. In het betreffende artikel wordt namelijk gesteld dat ‘de afdracht wordt afgestemd op de omvang van of de voordelen behaald met het opslaan en de daarmee samenhangende activiteiten’<sup>84</sup>.

Vooraleer aanpassingen te maken in de wet met betrekking tot bovenstaande punten, dient eerst nadere uitwerking te worden gegeven aan de wijze waarop gasopslag optimaal kan bijdragen aan de overheidsdoelstellingen ter zake en wie hiervoor welke lusten en lasten dient te dragen. Het Ministerie van Economische Zaken gaat er hierbij van uit dat in de toekomst te ontwikkelen gasopslagactiviteiten enkel worden verricht met handelsdoeleinden.

---

<sup>80</sup> Besluit van 5 juni 2007 tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in het Mijnbouwbesluit.

<sup>81</sup> De Seveso richtlijn is een Europese richtlijn over de risico's van industriële ongevallen. Deze richtlijn legt veiligheidsvoorschriften vast en besteedt onder meer aandacht aan preventiemaatregelen, aan bedrijfsinspecties en aan de ruimtelijke ordening rondom bedrijfssites met een hoog risico.

<sup>82</sup> De hoeveelheid gas, die in de ondergrondse berging noodzakelijkerwijs permanent aanwezig is om de vereiste functionaliteit te kunnen leveren voor een gasopslaginstallatie. Daarnaast is er ook werkvolume; dit is de hoeveelheid gas die maximaal uit een berging geproduceerd kan worden zonder zijn functionaliteit aan te tasten.

<sup>83</sup> Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet dat in de tweede helft van 2007 wordt ingediend bij de Tweede Kamer biedt mogelijk uitkomst voor dit punt van aandacht

<sup>84</sup> Deze onduidelijkheid is nauw verbonden met mogelijke verschillen in de doelstellingen met betrekking tot gasopslag van de overheid – leveringszekerheid en nivellering van de prijzen – en private doelstellingen gericht op winstgevendheid.

### ***Infrastructuur en beschikbaarheid lege velden***

De grote beschikbaarheid van lege gasvelden in Nederland biedt aanzienlijke opportuniteiten voor gasopslag in Nederland. Naast de beschikbaarheid van deze velden op zich, zijn er belangrijke randvoorwaarden om gasopslag op een gestructureerde manier verder uit te breiden:

- Beschikbaarheid van infrastructuur: volgens artikelen 44 en 45 dienen respectievelijk mijnbouwinstallaties te worden verwijderd indien ze niet meer in gebruik zijn en kan de Minister van Economische Zaken bepalen dat offshore kabels of pijpleidingen gebruikt voor opsporing en winning na het beëindigen van het gebruik worden verwijderd. Omdat het verwijderen van infrastructuur – initieel aangelegd voor exploratie en productie – de opties voor het offshore opslaan van gas en/of andere stoffen hypothekeert, dient goed te worden overwogen welke infrastructuur ook op langere termijn beschikbaar dient te zijn voor opslagactiviteiten en wat hiervoor de vereisten zijn (zie ook *Paragraaf II.4.3.2*). Tevens dient de wijze waarop boorputten verlaten worden toekomstig gebruik voor (CO<sub>2</sub>-)opslag te kunnen accommoderen.
- Inzicht in de beschikbaarheid van lege velden: voor een gestructureerde uitbouw van gasopslag in Nederland is een goed inzicht in de beschikbaarheid van lege gasvelden<sup>85</sup> met het oog op opslagactiviteiten belangrijk. Het tijdig ter beschikking stellen van deze informatie aan geïnteresseerde partijen is momenteel een gemis en vormt daarom een belangrijk aandachts- en actiepoint voor de nabije toekomst. De terbeschikkingstelling zou via TNO kunnen worden geregeld.

### ***III.4.2. OPSLAG VAN CO<sub>2</sub> EN ANDERE STOFFEN***

#### ***Verantwoordelijkheden en eigendom***

Opslag van CO<sub>2</sub> verschilt fundamenteel van gasopslag. Bij gasopslag is het immers de bedoeling dat het gas opnieuw uit het opslagreservoir wordt gehaald, terwijl dit bij opslag van CO<sub>2</sub> niet het geval is. Hoewel CO<sub>2</sub> momenteel in de Nederlandse wetgeving wordt gedefinieerd als afval, is het OSPAR-protocol ten aanzien van CO<sub>2</sub>-opslag nog niet in de afvalgerelateerde wetgeving of de Mijnbouwwet verankerd. Hierbij dient aandacht te worden geschonken aan:

- Afbakening van de verantwoordelijkheden: wie is verantwoordelijk voor de veiligheid en monitoring op lange termijn? Hoe worden verantwoordelijkheden overgedragen van een mijnbouwmaatschappij naar de overheid?
- Eigendom van het opgeslagen CO<sub>2</sub>: in het geval van olie en gas is de eigenaar van de grond waaronder de koolwaterstoffen zich bevinden tevens eigenaar van de aardlagen die zich onder de grond bevinden, maar niet van de koolwaterstoffen die zich in deze aardlagen bevinden: deze zijn eigendom van de Staat; in geval van CO<sub>2</sub>-opslag geldt deze eigendomsafbakening volgens de huidige wetgeving niet, waardoor de eigenaar van de grond ook eigenaar zou worden van de opgeslagen CO<sub>2</sub>, dit terwijl niet de eigenaar van de grond, maar een andere partij – bijvoorbeeld een mijnbouwmaatschappij – de kosten draagt voor de injectie van het CO<sub>2</sub>;
- Veiligheid/gezondheid: momenteel is volgens de huidige wetgeving geen Veiligheids- en Gezondheidsdocument vereist voor CO<sub>2</sub>-opslagactiviteiten, hoewel dit sterk aan te bevelen is teneinde specifieke risico's te identificeren en de te nemen veiligheidsmaatregelen te verantwoorden<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Het betreft onder meer de (geologische) geschiktheid van een veld voor opslag, de potentiële opslagcapaciteit van het veld en de timing van vrijgave van het veld door de houder van de winningsvergunning.

<sup>86</sup> Veiligheidsrisico's kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op lekkages.



Andere punten van aandacht met betrekking tot de opslag van stoffen zijn:

- Radioactief afval: bij de productie van aardgas en -olie kunnen radioactieve afvalstoffen vrijkomen<sup>87</sup>. Afhankelijk van de radioactiviteitsconcentraties dienen deze stoffen te worden verwerkt en opgeslagen door de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA) in Borsele. Bovendien dient de verwerking in Duitsland te worden uitgevoerd, gezien dit niet mogelijk is in Nederland. In sommige landen echter worden de laagradioactieve mijnbouwreststoffen in verlaten boorgaten opgeslagen (bijvoorbeeld in Duitsland). Opslag in boorgaten heeft als voordeel dat de stoffen terugneembaar zijn. Bovendien verschillen de radiologische consequenties hiervan niet significant met verwerking bij COVRA, terwijl wel kosten van opslag en processing worden vermeden<sup>88</sup>;
- *Enhanced oil- of gas recovery* door middel van CO<sub>2</sub>-injectie: bij deze techniek wordt een gas – bijvoorbeeld CO<sub>2</sub> – in een veld gepompt waardoor de totale hoeveelheid te produceren olie of gas kan worden vergroot. *Enhanced oil recovery* vindt onder meer plaats in Canada en de Verenigde Staten. Ook in de laatste fase van de productie van een gasveld kan CO<sub>2</sub>-injectie bijdragen aan *enhanced gas recovery*<sup>89</sup>. In Nederland wordt dit reeds beoogd in het ZEPP-pilootproject (zie ook *paragraaf III.3.2*). Echter, momenteel bestaat onduidelijkheid over de vraag in hoeverre deze CO<sub>2</sub> als een mijnbouwhulpstof kan worden gezien of dat de injectie hiervan dient te worden beschouwd als een opslagactiviteit;
- Momenteel vindt in Nederland injectie van brak water plaats zonder opslagvergunning of toezicht, dit terwijl dit type activiteit zich leent tot het verplichten van een opslagvergunning en een mijnbouwmilieuvergunning<sup>90</sup>. Het verdient de aanbeveling om de mogelijkheid tot het instellen van een coördinatieverplichting voor dergelijke activiteiten te onderzoeken.

---

<sup>87</sup> Dit kan zowel bij *scale* – een laag die neerslaat op de wanden van productiebuizen, afsluiters en andere componenten – en *sludge* – een mengsel dat na zuivering van het gas achterblijft in de tanks en de productievaten.

<sup>88</sup> TNO-ECN, *Vergelijkend onderzoek naar de radiologische risico's van verschillende verwijderingsroutes van mijnbouwreststoffen uit de olie- en gasindustrie*, 1997.

<sup>89</sup> Zie ook: *The Netherlands: a case of optimisation of recovery and opportunities for re-use of natural gas assets*, J. Breunese, 2006.

<sup>90</sup> Bron: SodM.

## **IV. ZOUTWINNING**

### **IV.1. INLEIDING**

In *Hoofdstuk IV* wordt de Mijnbouwwet geëvalueerd in relatie tot zoutwinning. In *Paragraaf IV.2* wordt de doelstelling van de overheid met betrekking tot zoutwinning kort weergegeven. In *Paragraaf IV.3* wordt vervolgens ingegaan op recente ontwikkelingen ter zake. In *Paragraaf IV.4*, tot slot, worden punten van zorg en aandacht uitgelegd en worden oplossingsrichtingen aangereikt.

### **IV.2. DOELSTELLING VAN DE OVERHEID**

De overheidsdoelstelling met betrekking tot zoutwinning bestaat erin zodanige voorwaarden te creëren dat deze delfstof op veilige wijze kan worden gewonnen<sup>91</sup>.

### **IV.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT ZOUTWINNING**

In Twente, Oost-Groningen en Noordwest-Friesland vindt zoutwinning plaats door drie bedrijven. In totaal produceren zij jaarlijks circa zes kiloton zout, hoofdzakelijk steenzout, maar daarnaast ook magnesiumzout. De meest recente concessie, Barradeel in Friesland, is toegekend in 1991. De diepte van zoutwinning in Nederland varieert van 350 tot 3 000 meter.

Zout wordt gewonnen door water in de zoutlaag te pompen waardoor pekkel ontstaat. De pekkel wordt vervolgens opgepompt, getransporteerd naar de zoutfabriek en tot zout ingedampt. Door de zoutwinning ontstaan er holle ruimtes in de ondergrondse zoutlagen hetgeen kan resulteren in bodemdaling. Deze bodemdaling kan een impact hebben op de waterhuishouding in het betreffende gebied, onder meer door een relatieve stijging van het grondwater.

---

<sup>91</sup> Bron: Ministerie van Economische Zaken.

#### IV.4. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

In *Figuur IV.1* worden de zorg- en aandachtspunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot zoutwinning in een overzicht weergegeven. Deze worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

**Figuur IV.1 : Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot zoutwinning**

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing	
<b>Onduidelijkheid m.b.t. juridische positie zoutwinning</b>	<i>Pijpleidingen</i>	Onduidelijkheid over algemeen belang van pijpleidingen voor zoutwinning:?	Verduidelijking nodig in de MBW
	<i>Afdrachten</i>	Omvang en toewijzing van de afdrachten	Meer lokale lusten voor lokale lasten overwegen
<b>Arbo</b>	Zoutfabriek is een mijnbouwwerk en vg-document is vanuit de Arboret dus ook vereist voor de fabriek	Overwegen om vg-document niet langer te verplichten voor zoutfabriek	
<b>Aanpalende vergunningen</b>	Hierdoor ontstaan de meeste uitvoeringsproblemen, i.h.b. trage vergunningverlening	Verstevigen faciliterende rol Ministerie EZ naar lokale overheden	
<b>Bodemdaling</b>	Discussie of bodemdaling gevolg is van gas- en/of zoutwinning	(Ook) in de toekomst verantwoordelijkheden goed toewijzen	
<b>Waterhuishouding</b>	Wordt beïnvloed door zoutwinning	Waterschappen dienen snel te anticiperen op effecten van zoutwinning	
<b>Afbakening van activiteiten (bvb. zoutwinning en gasopslag in zelfde gebied/voorkomen)</b>	Afwegingskader onduidelijk	Grenzen en verantwoordelijkheden duidelijker afbakenen in MBW	

 **Belangrijkste punten**

Bron : Policy Research Corporation

#### ***Onduidelijkheid met betrekking tot de juridische positie van zoutwinning***

De onduidelijkheid met betrekking tot de juridische positie van zoutwinning komt tot uiting bij de volgende punten van zorg en aandacht:

- Onduidelijkheid over de interpretatie van artikel 5 van de Mijnbouwwet, in het bijzonder de vraag of transportpijpleidingen van zoutwinningslocaties naar zoutfabrieken al dan niet kunnen worden bestempeld als openbaar werk van algemeen nut;
- Eigendom van en afdrachten met betrekking tot zoutwinning;
- Vereist gebruik van het veiligheid en gezondheidsdocument (VG-document) voor een zoutfabriek.

In artikel 5 van de Mijnbouwwet wordt gesteld dat, voor de toepassing van de Belemmeringenwet Verordeningen en de Belemmeringenwet Privaatrecht, werken die worden of zijn uitgevoerd ten behoeve van het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of ten behoeve van het opslaan van stoffen, worden aangemerkt als openbare werken van algemeen nut.

De Minister van Verkeer en Waterstaat betoogde enkele jaren geleden dat het aanleggen van transportpijpleidingen van de zoutwinningslocaties naar de zoutfabriek valt onder artikel 5 van de Mijnbouwwet en legde grondeigenaars in Friesland een gedoogplicht op voor de aanleg van de pijpleidingen. De grondeigenaars konden zich niet vinden in deze opgelegde gedoogplicht en spanden een procedure aan. De voorzieningenrechter van de rechtbank in Leeuwarden die de zaak behandelde stelde in dit verband dat het winnen van delfstoffen alleen betrekking heeft op de werkzaamheden op een winningslocatie zelf, maar niet op het vervoer van de delfstoffen naar de fabriek waardoor de pijpleidingen niet meer (zouden) gecategoriseerd worden als openbaar werk van algemeen nut.

Omdat de discussie met betrekking tot de toepassing van artikel 5 voor zouttransportpijpleidingen nog steeds niet is afgesloten, lijkt het aangewezen deze onduidelijkheid in de Mijnbouwwet op te helderen. De overheid dient hierbij een duidelijk standpunt in te nemen of het vervoer van in water opgelost zout al dan niet als openbaar werk van algemeen nut dient te worden bestempeld en welke lokale lusten er tegenover de lokale lasten dienen te staan (zie ook volgende alinea).

Met betrekking tot de afdrachten bestaat er een punt van aandacht dat vergelijkbaar is met de opslag van stoffen. Volgens artikel 98 van de Mijnbouwwet is de houder van de vergunning tot winning van andere stoffen dan koolwaterstoffen jaarlijks een afdracht verschuldigd aan de staat voor zover dit in aan de vergunning verbonden voorschriften is bepaald. De afdracht wordt afgestemd op de omvang van of de voordelen behaald uit het winnen en de daarmee samenhangende activiteiten. In de praktijk zal in de toekomst in een aantal gevallen een productiegerelateerde afdracht worden betaald, maar deze baten komen niet ten goede van de provincie of gemeente waar de zoutwinning plaatsvindt. Met het oog op het plaatsen van lokale lusten tegenover de lokale lasten van zoutwinning – in het bijzonder bodemdaling en het aanleggen van pijpleidingen – kan worden overwogen om deze afdrachten in grotere mate aan de regio toe te kennen.

Een ander punt van aandacht met betrekking tot de juridische positie van zoutwinning betreft de categorisering van een mijnbouwfabriek als mijnbouwwerk. Hoewel de mijnbouwfabriek niet gelegen is op de winningslocatie, wordt ze toch onder dit type activiteit gecategoriseerd. Hierdoor is een vg-document vereist voor de zoutfabriek, dit terwijl dit niet het geval is voor een vergelijkbare fabriek die geen relaties heeft met delfstofwinning. Daarom kan worden overwogen om het vg-document niet te verplichten voor zoutfabrieken.

### ***Aanpalende vergunningen***

Zoutwinningsbedrijven geven aan dat zij geconfronteerd worden met vrij lange en moeilijk in te schatten doorlooptijden van vergunningverlening. Dit is voornamelijk het gevolg van de aanpalende vergunningen en verplichtingen die geen deel uit maken van de Mijnbouwwet, zoals de bouwvergun-

ning, de aanlegvergunning<sup>92</sup>, m.e.r.-plichtigheid<sup>93</sup> of vergunningen uitgereikt door de waterschappen. Tevens kunnen de processen tot een wijziging in het bestemmingsplan<sup>94</sup> van de betreffende gemeente zeer lang duren. Hoewel deze vergunningen en verplichtingen buiten de Mijnbouwwet en de bevoegdheid van het Ministerie van Economische Zaken vallen, kan in dit verband worden overwogen een faciliterende rol voor het Ministerie in te voeren (zie *Paragraaf II.4.2.6*).

### ***Bodemdaling en waterhuishouding***

Voor bodemdaling door zoutwinning worden in de winningsvergunningen maxima opgelegd. Deze limieten worden voorgesteld door de betreffende waterschappen en worden door het Ministerie van Economische Zaken in de winningsvergunning opgenomen.

Hoewel deze systematiek in het algemeen goed onthaald wordt, kan er in de bepaling van bodemdaling onduidelijkheid ontstaan wanneer zoutwinning en gaswinning worden gecombineerd binnen eenzelfde gebied. Wanneer in dergelijke gevallen bodemdaling optreedt, dienen de aandelen van zout- en gaswinning in de totale bodemdaling te worden onderzocht. Het toekennen van de verantwoordelijkheden met betrekking tot bodemdaling heeft tot nu toe niet geleid tot onoverkomelijke punten van zorg. Ook in de toekomst dient er in de uitvoering over te worden gewaakt dat deze verantwoordelijkheden duidelijk toewijsbaar blijven. Belangrijk in dit verband is ook dat de waterschappen voldoende snel plannen (kunnen) ontwikkelen om te anticiperen op de impact van de bodemdaling op de waterhuishouding.

### ***Afbakening van activiteiten***

Net zoals er bij de combinatie van gaswinnings- en gasopslagactiviteiten binnen eenzelfde gebieden problemen kunnen ontstaan met gecombineerd gebruik (zie *Paragraaf II.4.1*), zijn vergelijkbare problemen mogelijk met betrekking tot een combinatie van in het bijzonder zoutwinnings- en gasopslagactiviteiten.

De koppeling van de winningsvergunning aan de opslagvergunning vloeit voort uit artikel 26 van de Mijnbouwwet. Echter, in het geval van zoutwinning van opslag van gas zijn twee aandachtspunten van belang:

- De houder van de winningsvergunning voor zout is in de meeste gevallen niet de aanvrager/houder van de opslagvergunning;
- Bij een combinatie van winning en gasopslag ligt de zorg voor het voorkomen bij de houder van de winningsvergunning; indien deze winning en opslag betrekking hebben op dezelfde stof –

---

<sup>92</sup> Het aanlegvergunningstelsel is bedoeld voor het aanleggen van werken (geen bouwwerken) en het verrichten van andere werkzaamheden dan bouwwerkzaamheden. Een voorbeeld van een werk dat geen bouwwerk is, is een weg of een parkeerterrein. Voorbeelden van werkzaamheden zijn het ophogen, afgraven of egaliseren van grond, het graven of dempen van sloten, het planten of rooien van bomen.

<sup>93</sup> In het noorden is een convenant van kracht op grond waarvan in de provincies Friesland, Noord-Holland en Groningen diepe boringen m.e.r.-plichtig zijn.

<sup>94</sup> Deze wijzigingsprocedure is verankerd in artikel 19 van de Wet Ruimtelijke Ordening.

bijvoorbeeld gas – vormt dit niet zozeer een probleem, maar in geval van winning van zout en opslag van gas in de door winning gecreëerde caveerne blijkt dit onpraktisch.

Om rekening te houden met deze aandachtspunten, is het aangewezen om in de Mijnbouwwet de vergunning voor zoutwinning (duidelijker) los te koppelen van de (gas)opslagvergunning en duidelijk af te bakenen hoe de verantwoordelijkheden voor de goede zorg van uitvoering van activiteiten dienen te worden verdeeld over de verschillende vergunninghouders in geval van een combinatie van zoutwinning en (gas)opslag.

## **V. AARDWARMTEWINNING**

### **V.1. INLEIDING**

In *Hoofdstuk V* wordt de winning van aardwarmte uit de diepe ondergrond in relatie tot de Mijnbouwwet behandeld. In *Paragraaf V.2* worden de overheidsdoelstellingen met betrekking tot aardwarmte-winning als duurzame energiebron besproken.

In *Paragraaf V.3* worden de recente ontwikkelingen met betrekking tot de winning van aardwarmte in Nederland beschreven. Hierin wordt tevens een korte toelichting gegeven over de wijze waarop aardwarmte wordt gewonnen.

In *Paragraaf V.4* worden de punten van zorg en aandacht met betrekking tot aardwarmte-winning in relatie met de Mijnbouwwet en de uitvoering daarvan besproken. Tevens worden in deze paragraaf mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten aangedragen.

### **V.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID**

Eén van de drie pijlers van het Nederlandse overheidsbeleid met betrekking tot energie heeft betrekking op de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Dit beleid is erop gericht om op structurele basis over te gaan op duurzame en schone energiebronnen. Het terugdringen van CO<sub>2</sub>-emissies is hierbij een belangrijk middel. Dit kan onder andere gerealiseerd worden door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen te stimuleren zoals het benutten van energie uit de diepe ondergrond<sup>95</sup>. De doelstelling van het huidige kabinet is om de Nederlandse energievoorziening in 2020 tot de meest duurzame en efficiënte in Europa te laten behoren. Het streven hierbij is om een energiebesparing van 2% per jaar te realiseren, een verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20% te verkrijgen en een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 30% in 2020 (ten opzichte van 1990) te bereiken<sup>96</sup>. Op dit moment wordt voor ongeveer 2.5% van het Nederlandse energiegebruik gebruik

---

<sup>95</sup> Andere hernieuwbare brandstoffen zijn onder andere biomassa, waterkracht, wind- en zonne-energie.

<sup>96</sup> De doelstelling met betrekking tot de vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot is in EU-verband vastgelegd.

gemaakt van hernieuwbare energievormen waarbij biomassa en windenergie met een aandeel van ongeveer 90% de voornaamste bijdrage leveren.

Om in de toekomst ook het gebruik van duurzame warmteopties zoals de winning van warmte uit de diepe ondergrond te stimuleren heeft de Nederlandse overheid in 2006 ongeveer € 100 miljoen aan subsidie verstrekt aan onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieprojecten, waaronder aardwarmteprojecten. Daarnaast is in het huidige coalitieakkoord € 500 miljoen aan intensivering voor duurzame energie opgenomen. Onder andere op basis van dergelijke projecten beoogt de Nederlandse overheid voorwaarden te creëren om aardwarmte op optimale en veilige wijze te kunnen winnen.

### **V.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN**

Bij gebruik van aardwarmte als energiebron, ook wel geothermie genoemd, wordt gebruik gemaakt van het temperatuurverschil tussen het aardoppervlak en diep in de aarde gelegen warmtereservoirs. Deze warmte in de aarde komt deels voort uit restwarmte uit de tijd van het ontstaan van de aarde en deels uit natuurlijke radioactieve vervalprocessen die diep in de aardkorsten plaatsvinden. In Nederland bevinden zich watervoerende lagen op 1 tot 4 kilometer in de aardbodem die een temperatuur hebben variërend tussen de 50 en 120 graden Celsius. Op deze dieptes wordt in Nederland ook olie en gas gewonnen en de daarbij gebruikte technieken kunnen in grote mate toegepast worden voor de winning van aardwarmte.

Bij het winnen van aardwarmte kan onderscheid worden gemaakt naar diepe en ondiepe geothermie. Voor *diepe* geothermie worden over het algemeen twee putten geboord<sup>97</sup>: één met als doel het oppompen van het water en één om het gebruikte water terug te pompen<sup>98</sup>. Het water dat naar boven komt wordt via leidingen getransporteerd naar de locatie waar de warmte is benodigd. De verwachting is dat van deze warmtebronnen gedurende dertig tot vijftig jaar gebruik kan worden gemaakt, waarna de bron ‘tijdelijk’ leeg is en opnieuw door de aarde wordt opgewarmd, hetgeen een proces van mogelijk enkele honderden jaren is.

Ondanks het feit dat mondiaal gezien het gebruik van aardwarmte als duurzame energiebron reeds op grote schaal wordt gebruikt<sup>99</sup>, is in Nederland vooralsnog slechts één project voor diepe geothermie in een vergaand stadium van uitvoering<sup>100</sup> en zijn er enkele – maar wel in toenemende mate – projecten

---

<sup>97</sup> Er bestaan technieken waarbij aardwarmte wordt gewonnen via één boorput, maar deze technieken worden vooralsnog in mindere mate toegepast.

<sup>98</sup> Dit terugpompen is noodzakelijk omdat dit geothermische water te veel zout bevat om verantwoord te kunnen lozen in oppervlaktewater.

<sup>99</sup> Bijvoorbeeld: in de grootste IJslandse geothermische elektriciteitscentrale Nesjavellir, wordt jaarlijks 120 Megawatt elektriciteit geproduceerd.

<sup>100</sup> Een tuinbouwbedrijf te Bleiswijk is ten tijde van het schrijven van dit rapport bezig met de aanvraag van de winningsvergunning voor verwarming van een kassencomplex voor de teelt van tomaten met behulp van aardwarmte.



in voorbereiding<sup>101</sup>. De reden voor deze toenemende belangstelling heeft onder andere te maken met de hoge olie- en gasprijzen die ertoe leiden dat het gebruik van aardwarmte als alternatief voor aardgas in toenemende mate economisch haalbaar is. Echter, de kosten die benodigd zijn voordat wordt aangevangen met de winning van aardwarmte<sup>102</sup> en de risico's en de onzekerheden die gerelateerd zijn aan de geologische structuren waarin geboord wordt, zijn nog altijd zeer hoog. Dergelijke projecten zijn enkel economisch rendabel indien deze op relatief grote schaal worden uitgevoerd, waarbij veel warmte/energie is benodigd op één specifieke locatie; zo worden ook transportkosten vermeden. Dit betekent dat vooralsnog, met behulp van subsidies, met name glastuinbouwbedrijven, grootschalige stadsverwarmingsprojecten en de industrie gebruik kunnen maken van aardwarmte voor hun energievoorziening. Echter, de verwachting is dat in de toekomst investeringskosten omlaag gaan als gevolg van technologische ontwikkelingen en ook de risico's van 'misboren' verlaagd worden door kennistoename op het gebied van geothermie.

Naast diepe geothermie vindt in Nederland op relatief grote schaal ook aardwarmtewinning plaats tot dieptes van ongeveer 300 meter. Bij deze *ondiepe* geothermie wordt gebruik gemaakt van warmtekoude opslag waarbij in de relatief warme zomermaanden warmte wordt opgeslagen in de watervorende lagen en dit water in de relatief koude wintermaanden wordt opgepompt. In de zomer kan het afgekoelde water voor koelingsdoeleinden worden gebruikt. Door de relatief beperkte diepte valt deze vorm van aardwarmtewinning in principe buiten het bereik van dit onderzoek daar deze dieptes niet overeenkomen met de dieptebepalingen voor aardwarmtewinning in de Mijnbouwwet<sup>103</sup>; wel wordt ingegaan op de raakvlakken die kunnen bestaan met activiteiten die wel onder de Mijnbouwwet vallen.

#### **V.4. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN**

In deze paragraaf worden de zorg- en aandachtspunten die er zijn met betrekking tot de winning van aardwarmte in relatie tot de Mijnbouwwet en de praktische uitvoering daarvan behandeld en mogelijke oplossingen voorgesteld. Een overzicht van deze punten is weergegeven in *Figuur V.1*. Deze elementen worden vervolgens besproken.

---

<sup>101</sup> Onder andere een project in Den Haag waarbij het plan bestaat om in twee fasen 6 000 huizen met behulp van aardwarmte te verwarmen.

<sup>102</sup> De operationele, variabele kosten van de feitelijke winning van aardwarmte zijn relatief laag. Het grootste, vaste deel van de kosten wordt gemaakt aan het begin van een aardwarmteproject.

<sup>103</sup> Mijnbouwwet, artikel 2 lid 3.

**Figuur V.1 : Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot aardwarmte**

Onderwerp		Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing
<b>Vergunningsprocedures</b>	<i>Winningsvergunning</i>	Overgang van opsporings- naar winningsvergunning leidt tot knelpunten m.b.t. timing van de boring van de tweede put; in praktijk is hiervoor een winningsvergunning benodigd waarvoor traject moet worden doorlopen, terwijl deze boring eigenlijk direct na opsporingsboring dient plaats te vinden	Vlotte overbrugging van opsporings- naar winningsvergunning door opnemen van voorwaarden in opsporingsvergunning om automatisch over te gaan op winningsvergunning
<b>Vergunningsgebied</b>	<i>Afbakening van gebruik</i>	Bij vergunningverlening kan andere partij in nabije omgeving geen gebruik maken van aardwarmtewinning	Afwegingskader ontwikkelen waarin beperkt beschikbare aardwarmte op doelmatige wijze wordt gewonnen en gedistribueerd naar afnemers
	<i>Locatie boring in vergunningsgebied</i>	Geen afwegingskader voor boorputlocatie in bepaald vergunningsgebied in relatie tot locatie van boorputten in omliggende vergunningsgebieden	Integraal plan ontwikkelen voor gebruik van de ondergrond
<b>Financiële afdrachten</b>		Onduidelijkheid over hoogte van eventuele financiële afdrachten als gevolg van baten uit winning	(Juridische) duidelijkheid creëren m.b.t. financiële afdrachten
<b>Dieptegrenzen</b>	<i>MBW van toepassing op aardwarmtewinning voor boring dieper dan 500 meter</i>	Vanuit MBW geen toezicht over en overzicht van boringen minder dan 500 meter diep; kan in specifieke gevallen leiden tot risico's	Wettelijke bepaling opnemen waarin al dan niet toepassen van MBW afhankelijk is van locatie/prospect

 **Belangrijkste punten**

Bron : Policy Research Corporation

#### **V.4.1. VERGUNNINGSPROCEDURE**

Net als bij de winning van olie en gas, vindt bij de winning van aardwarmte gedurende de verkenningsfase seismisch onderzoek plaats om geologische structuren in kaart te brengen om mogelijk aanwezige aardwarmte aan te tonen. Indien deze onderzoeken aardwarmtebronnen aantonen, kan een exploratievergunning worden aangevraagd om een proefboring te zetten om de aardwarmte feitelijk op te sporen. Vervolgens wordt een winningsvergunning aangevraagd om over te gaan tot het winnen van de gevonden aardwarmte.

Omdat de economische rentabiliteit van een aardwarmteproject beperkt is en het verrichten van boringen duur, moet net als bij olie- en gaswinning over het algemeen het nodige vooronderzoek worden uitgevoerd alvorens tot de feitelijke exploratieboring over te gaan om op die manier de risico's van misboren zo veel mogelijk te verlagen. Bovendien wordt bij aardwarmtewinning de boorput van de exploratieboring (na bewezen succes) in de praktijk ook gebruikt als winningsput. Dit betekent dat de vergunningsprocedure bestaande uit het achtereenvolgens aanvragen en verlenen van

een opsporingsvergunning en winningsvergunning niet overeen komt met de gangbare praktijk van geothermie. Daarbij komt dat in de tijd tussen het beëindigen van de exploratieboring en het verlenen van de winningsvergunning in principe niet mag worden overgegaan tot het boren van de benodigde tweede put (winningsboring). Dit brengt onzekerheden en kosten met zich mee gedurende deze overbruggingsfase met betrekking tot de timing van de inzet van benodigde boorinstallaties. In de praktijk wordt deze overgangsfase vooralsnog gedoogd via het toelaten van uitgebreide productietests waarbij reeds aardwarmte wordt gewonnen.

Binnen de Mijnbouwwet is het nu reeds mogelijk om direct, dat wil zeggen zonder opsporingsvergunning, een winningsvergunning te verkrijgen indien aannemelijk wordt gemaakt dat de aardwarmte binnen het vergunningsgebied economisch winbaar is. Gegeven de huidige technische mogelijkheden is het echter niet mogelijk om de voor een winningsvergunning benodigde gegevens voldoende nauwkeurig op te geven zonder dat een exploratieboring is uitgevoerd. Een mogelijke oplossing om de overbrugging tussen de opsporings- en winningsvergunning te vereenvoudigen is bij de opsporingsvergunning bepaalde voorwaarden op te nemen waarna – indien na de exploratieboring blijkt dat hieraan is voldaan – automatisch tot een winningsvergunning kan worden overgegaan. Deze voorwaarden dienen betrekking te hebben op onder andere de zekerheid omtrent het voorkomen, productiehoeveelheid, benodigde jaarlijkse investeringen en raming van de jaarlijkse kosten. Dit heeft als bijkomend voordeel dat het relatief lange vergunningstraject wordt ingekort hetgeen een positieve bijdrage kan leveren aan de rentabiliteit van aardwarmteprojecten. Hiervoor zijn aanpassingen benodigd in de Mijnbouwwet en dient rekening gehouden te worden met onder andere benodigde milieu- en bouwvergunningen.

#### ***V.4.2. VERGUNNINGSGEBIED***

##### ***Afbakening van gebruik van aardwarmte***

In de huidige situatie is de vergunningsverleningsprocedure ingericht op een wijze waarbij voor een bepaald gebied een vergunning wordt aangevraagd voor de opsporing of winning van aardwarmte. In deze procedure is ruimte gecreëerd waarin aan andere partijen de mogelijkheid wordt geboden om concurrerende aanvragen te doen voor hetzelfde gebied. Echter, daar de winning van aardwarmte in Nederland zich in een beginfase bevindt, worden slechts in zeer beperkte mate concurrerende aanvragen ingediend. Dat betekent dat in de huidige situatie vergunningen worden verleend op een basis van ‘first come, first serve’.

Dit ‘first come, first serve’ principe heeft als lange termijn nadeel dat er geen afweging is voor de locatie en omvang van een vergunningsgebied in relatie tot de omvang en locatie van mogelijke andere, naburige vergunningsgebieden. Een aardwarmteproject is namelijk pas economisch rendabel indien het vergunningsgebied van voldoende grote omvang is, hetgeen tot beperkingen leidt in het aantal vergunningen dat kan worden verleend. In de praktijk zal de beschikbare hoeveelheid aard-

warmte in de Nederlandse ondergrond dan ook niet overal voldoende groot zijn om aan de vraag te voldoen. Omdat de vraag naar de winning van aardwarmte in de (nabije) toekomst waarschijnlijk sterk zal toenemen, is het belangrijk op korte termijn een afwegingskader uit te werken voor het toekennen van winningsgebieden.

Een mogelijke oplossing voor de overheid om op effectieve wijze het gebruik van aardwarmte af te bakenen is om het winnen van aardwarmte toe te kennen aan partijen die zelfstandig de risico's van de verschillende projecten dragen en de gewonnen aardwarmte al dan niet tegen betaling distribueren aan afnemers. De betreffende partijen kunnen zowel marktpartijen zijn als een door de overheid aangevoerde vennootschap. Daarnaast is het ten behoeve van een optimale aardwarmtewinning nuttig om ook vergunningsgebieden in diepte of verticaal af te bakenen. Dat wil zeggen dat een winningsgebied naast een horizontale grens ook op een in de vergunning te bepalen diepte kan worden begrensd.

#### ***Locatie boring in vergunningsgebied***

Een belangrijk verschil tussen het winnen van aardwarmte en het winnen van olie en gas is het feit dat aardwarmte 'stroomt' tussen de verschillende geologische structuren en olie en gas zich in afgesloten reservoirs bevinden. Dat betekent dat indien in een vergunningsgebied aardwarmte wordt gewonnen, de inpassing van aardwarmtewinning in een aangrenzend vergunningsgebied van invloed is op de effectiviteit van de winning in beide gebieden. Er wordt in de huidige situatie geen rekening gehouden met welke locatie binnen het vergunningsgebied het meest geschikt is om naar aardwarmte te boren, zodat het risico bestaat dat van elkaars aardwarmte wordt 'afgetapt' vanwege de onderlinge samenhang. Gelet op de toenemende vraag naar het winnen van aardwarmte, vergroot het belang om hiermee rekening te houden bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. Dit kan mogelijk worden gedaan door het modelmatig bepalen van de optimale reikwijdte van een vergunningsgebied.

#### ***V.4.3. FINANCIËLE AFDRACHTEN***

Artikel 98 lid 1 van de Mijnbouwwet stelt dat de houder van een vergunning tot het winnen van aardwarmte jaarlijks een afdracht<sup>104</sup> is verschuldigd aan de staat indien dit in de vergunning is opgenomen. Momenteel is voor lopende aardwarmteprojecten geen afdrachtenregeling uitgewerkt. De wettelijke bepaling geeft dan ook onzekerheid voor de ontwikkeling van aardwarmteprojecten in Nederland. Immers, omdat de economische rentabiliteit van dit type projecten vooralsnog relatief laag is door de hoge risico's en investeringskosten en relatief geringe opbrengsten, zullen eventuele financiële afdrachten de netto contante waarde van aardwarmteprojecten dusdanig verlagen dat de investeringsbeslissing voor deze projecten negatief wordt beïnvloed.

---

<sup>104</sup> Volgens de Mijnbouwwet dient deze afdracht afgestemd te zijn op de omvang van of de voordelen behaald met het winnen en de daarmee samenhangende activiteiten.

Een mogelijke oplossing hiervoor is het schrappen van de betreffende bepaling in de wet, zodat zekerheid wordt geboden aan mogelijke vergunningaanvragers dat zij bij de verlening van de *winningsvergunning* niet het risico lopen dat zij geconfronteerd worden met eventuele financiële afdrachten, terwijl reeds de grootste risico's en een groot deel van de benodigde investeringen zijn gemaakt. Echter, verwacht kan worden dat de economische rentabiliteit van aardwarmteprojecten in de toekomst toeneemt, waardoor het opleggen van financiële afdrachten voor het gebruik van de ondergrond mogelijk wel een realistische optie wordt. Om deze mogelijkheid open te houden zou er tot die tijd reeds in de *opsporingsvergunning* kunnen worden opgenomen dat, indien wordt overgegaan op winning, de investeerder al dan niet financiële afdrachten moet maken over de baten uit winning of eventueel vanaf een welbepaald moment. Op die manier heeft de investeerder op voorhand zekerheid.

#### **V.4.4. DIEPTEGRENZEN**

In de huidige situatie valt het winnen van aardwarmte enkel onder het regime van de Mijnbouwwet indien de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter wordt gewonnen<sup>105</sup>. De 500 meter bepaling is onder andere opgenomen vanwege het feit dat in Nederland vanaf deze diepte olie en gas in de ondergrond kan voorkomen. Het boren op deze diepte brengt als gevolg van deze mogelijke aanwezigheid van olie en gas over het algemeen hogere risico's met zich mee op het gebied van veiligheid en milieu dan boringen die minder diep worden uitgevoerd. Echter, in bepaalde gevallen, waaronder het boren naar aardwarmte in oude mijnschachten op minder dan 500 meter diepte, bestaan dezelfde risico's als het boren op meer dan 500 meter diepte<sup>106</sup>, zonder dat deze projecten onder de Mijnbouwwet vallen. Bij deze projecten is de provincie verantwoordelijk, maar deze houdt enkel toezicht vanuit de Grondwaterwet en niet ten aanzien van (de veiligheid van) boringen.

Bovendien is er onvoldoende overzicht van boringen die plaatsvinden op minder dan 500 meter diepte, hetgeen mogelijk veiligheidsrisico's met zich meebrengt. Deze risico's nemen toe als gevolg van het toenemend aantal aardwarmtewinningsprojecten. Een mogelijke oplossing voor bovenstaande punten is om het boren in oude mijnschachten ook in gevallen dat dit plaatsvindt op dieptes van minder dan 500 meter onder het regime van de Mijnbouwwet te laten vallen. Dit heeft tevens tot gevolg dat bij projecten waarbij mijnwater wordt gewonnen niet langer overlap is met de verantwoordelijkheden vanuit de provincie als gevolg van de Grondwaterwet en mijnwater dus als delfstof wordt beschouwd. Hierdoor kan ook de scheiding van verantwoordelijkheden ten aanzien van (de kwaliteit van) grondwater en mijnwater op meer 'natuurlijke' wijze wordt bepaald<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> De diepte van 500 meter geldt vanaf de oppervlakte van de aardbodem zoals gesteld in de Mijnbouwwet, artikel 2 lid 3.

<sup>106</sup> Deze risico's hebben onder andere betrekking op het mogelijk mee oppompen van mijngas, waarbij ontploffingsgevaar ontstaat.

<sup>107</sup> Bijvoorbeeld: de 'natuurlijke' grens kan in het geval van het aardwarmteproject bij de voormalige steenkoolmijnen in Heerlen worden gelegd tussen de Carboonlaag en de bovenliggende niet doorlaatbare Akense klei.

## **VI. ONDERGRONDSE KALKSTEENGROEVEN**

### **VI.1. INLEIDING**

Ondergrondse kalksteengroeven vallen onder het regime van de Mijnbouwwet. De verschillende zorg- en aandachtspunten bij het gebruik van deze kalksteengroeven die in relatie staan tot de Mijnbouwwet worden in dit hoofdstuk besproken.

In *Paragraaf VI.2* worden de doelstellingen van de overheid met betrekking tot ondergrondse kalksteengroeven behandeld. In deze paragraaf worden ook de recente ontwikkelingen met betrekking tot de voorgenomen overdracht van de vergunningverleningen en het toezicht van het Ministerie van Economische Zaken naar de provincie toegelicht.

In *Paragraaf VI.3* worden het belangrijkste punt van zorg en overige aandachtspunten behandeld die worden ervaren bij het gebruik van kalksteengroeven in relatie tot de Mijnbouwwet, achterliggende Mijnbouwbesluit en –regeling en de uitvoering daarvan. Tevens worden mogelijke oplossingsrichtingen aangereikt.

### **VI.2. DOELSTELLINGEN VAN DE OVERHEID EN RECENTE ONTWIKKELINGEN**

Sinds de Middeleeuwen wordt in het zuiden van Limburg uit ondergrondse groeven kalksteen gewonnen. Deze kalksteen, ook wel ‘mergel’ genoemd, wordt voor verschillende doeleinden gebruikt, waaronder als bouw materiaal, als toevoeging bij de productie van cement en als meststof om verzuring van de grond tegen te gaan. De kwaliteit en materiaaleigenschappen van mergel dat in de verschillende groeven wordt gewonnen kan onderling verschillen. Onder andere vanwege de grote homogeniteit van de gewonnen mergel en de adequate bestandheid tegen de invloeden van het klimaat wordt op dit moment in Nederland enkel in de Sibbergroeve mergel gewonnen ten behoeve van bouwen en restauratiewerken.

Daar tijdens de afgelopen eeuwen op zeer grote schaal mergel uit ondergrondse groeven is gewonnen, bevindt zich in Zuid-Limburg een groot aantal groeven met zeer uitgebreide gangenstelsels. Ook

worden delen van de groeven voor activiteiten gebruikt anders dan het winnen van mergel. Op dit moment zijn de meeste van de groeven gesloten of worden gebruikt voor andere doeleinden dan de winning van mergel<sup>108</sup>.

In de huidige situatie is voor zowel het winnen van kalksteen als het gebruik van ondergrondse kalksteengroeven voor andere doeleinden een vergunning benodigd die door de Minister van Economische Zaken wordt verleend. Tevens houdt Staatstoezicht op de Mijnen toezicht op de gesteentemechanische veiligheid van de groeve en adviseert zij de Minister bij de vergunningverlening. Reeds bij de vergunningsaanvraag dient via metingen de gesteentemechanische veiligheid van de groeve te worden aangetoond en mogelijke maatregelen in functie van de meetresultaten dienen te worden beschreven. Bij het uitgraven van de groeven<sup>109</sup> is in het verleden nooit op structurele basis rekening gehouden met de gesteentemechanische veiligheid van de groeven, hetgeen ertoe heeft bijgedragen dat de staat van de gesteentemechanische veiligheid per groeve kan verschillen. Ondanks het feit dat de risico's voor de veiligheid van gebruikers als gevolg van de gesteentemechanische veiligheid van de groeve relatief klein zijn, zijn de effecten zeer groot. Vanuit overheidswege is het onder andere daardoor van groot belang dat risico's bij het gebruik van groeven zoveel mogelijk worden beheerst.

In Nederland is het gebruik van ondergrondse kalksteengroeven voor zowel de winning van mergel als het gebruik voor andere doeleinden beperkt tot de provincie Limburg. Door dit regionale karakter is de Minister van Economische Zaken voornemens de vergunningverlening en het toezicht op het gebruik van groeven aan de provincies, in de praktijk aan de provincie Limburg, over te dragen. Deze voorgenomen overdracht past binnen de huidige tendens van decentralisatie van bevoegdheden vanuit de nationale overheid over zaken die (voornamelijk) op regionaal en/of lokaal niveau spelen. Op 27 juni 2007 is hiertoe een voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet voorgelegd aan de Tweede Kamer. Deze wetswijziging heeft betrekking op artikel 52 lid 2 van de Mijnbouwwet dat aan geeft dat voor het verrichten van *winnings*activiteiten in ondergrondse kalksteengroeven een vergunning vereist zal zijn, die wordt verleend door de Gedeputeerde Staten van de provincie. Voor het gebruik van kalksteengroeven voor andere doeleinden dan het onttrekken van kalksteen zal – indien een algemene set van regels wordt opgesteld – geen vergunning meer benodigd zijn, maar een voorafgaande schriftelijke melding hiervan aan de provincie waarin de groeve (voor het grootste deel) is gelegen.

---

<sup>108</sup> De activiteiten die in de verschillende groeven plaatsvinden zijn zeer uiteenlopend van aard en intensiteit en variëren van grootschalige toeristenattracties tot het op kleine schaal uitvoeren van cultuurhistorisch en/of natuurwetenschappelijk onderzoek.

<sup>109</sup> De gangenstelsels in de groeven zijn door de verschillende eeuwen heen zonder eenduidige structuur en overzicht gegraven.

### VI.3. ZORG- EN AANDACHTSPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

In deze paragraaf worden het belangrijkste punt van zorg en overige aandachtspunten toegelicht die voortvloeien uit het gebruik van ondergrondse kalksteengroeven in relatie tot de Mijnbouwwet en de praktische uitvoering daarvan. De verschillende punten staan per onderwerp weergegeven in *Figuur VI.1* en worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

**Figuur VI.1 : Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot ondergrondse kalksteengroeven**

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Mogelijke oplossing
<b>Extensief vs. intensief gebruik van de groeve</b>	Striktere controles op gesteentemechanische veiligheid gaan gepaard met hoge kosten voor onderzoeken waarvoor weinig expertise/mankracht voor onderzoek bestaat; dit zet continuering van het extensief gebruik van bepaalde groeven onder druk	Overheid dient duidelijke keuzes te maken m.b.t. veiligheid, gebruik, risico's en kosten van groeves; mogelijke oplossing voor verlagen veiligheidsrisico's bij extensief gebruik is toepassen veiligheidszone model van Stichting van Schaik; bovendien overwegen om normering te ontwikkelen voor bevoegdheid tot het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken
<b>Overdracht vergunningverlening aan provincie</b>	Verantwoordelijkheden enkel overdragen nadat knelpunten m.b.t. vergunningverlening zijn opgelost	Provincie intensief betrekken bij overdracht; mogelijkheid tot verlenen van ontheffingen i.p.v. vergunningen
<b>Beëindiging gebruik van groeve</b> <i>Overdracht aan eigenaar</i>	Onduidelijkheid over welke partij (eigenaar of oud-beheerder) na overdracht onder welke voorwaarden aansprakelijk is voor (de veiligheid van) de groeve	Wettelijke criteria opstellen met eisenpakket waaraan moet worden voldaan voor de overdracht; periodiek controlemetingen verrichten in de groeve
<b>Eigendom van groeve</b>	Onduidelijkheid over eigendom van groeve bij meerdere ingangen	Wettelijke criteria opstellen voor verantwoordelijkheidsverdeling

 **Belangrijkste punten**

Bron : Policy Research Corporation

#### VI.3.1. VERGUNNING VOOR GEBRUIK ANDERE DOELEINDEN

In de huidige situatie is een vergunning benodigd voor zowel het winnen van kalksteen uit ondergrondse kalksteengroeven als voor het gebruik van groeven voor andere doeleinden. In de vergunning kunnen voorschriften en eisen worden opgenomen die betrekking hebben op de gesteentemechanische veiligheid van de groeve. Artikel 152 lid 2b van het Mijnbouwbesluit stelt hiertoe dat in de vergunning voorschriften kunnen worden gesteld omtrent de wijze waarop en de frequentie waarmee metingen naar de gesteentemechanische veiligheid van de groeve moeten worden verricht. De wijze waarop en de vereiste frequentie zijn niet nader gespecificeerd in de Mijnbouwwet. De nota van toelichting van artikel 158 van het Mijnbouwbesluit stelt echter wel “dat het van groot belang is dat



regelmatig visuele (en zo nodig ook instrumentele) waarnemingen worden verricht naar de toestand van het gangenstelsel”.

Echter, in de praktische uitvoering van de Mijnbouwwet is het in de huidige situatie vereist dat bij de vergunningsaanvraag zowel een stabiliteitsonderzoek<sup>110</sup> als plafondcontrole<sup>111</sup> wordt verricht waarin de gesteentemechanische veiligheid wordt aangetoond<sup>112</sup>. In het verleden hoefden dergelijke onderzoeken niet op voorhand te worden uitgevoerd. Een drietal redenen hebben bijgedragen aan het feit dat voor nieuwe vergunningen deze striktere controles op voorhand moeten worden verricht:

- In het verleden werd in te grote mate voortgebouwd op de controle van Staatstoezicht op de Mijnen, waarbij de situatie ontstond dat versterkingen en reparaties ten behoeve van de gesteentemechanische veiligheid voornamelijk werden uitgevoerd door de beheerder/eigenaar nadat Staatstoezicht zwakke plekken hadden geconstateerd;
- De voorgenomen overdracht van de vergunningverlening van het Ministerie van Economische Zaken naar de provincie dient op verantwoorde wijze plaats te vinden, waarbij de gesteentemechanische veiligheid van de groeven waarvoor vergunningen worden en zijn verleend van groot belang is;
- In Nederland wordt tegenwoordig door de overheid scherper en strenger toezicht gehouden op de veiligheid van burgers, gegeven incidenten zoals de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (nieuwjaarsnacht 2001).

In Nederland wordt vanuit overheidswege op dit moment slechts één bedrijf geschikt bevonden om de benodigde stabiliteitsonderzoeken te verrichten en slechts twee bedrijven mogen plafondcontroles uitvoeren. Dit geringe aantal komt onder andere door het feit dat de kennis van ondergrondse kalksteengroeven die in Nederland aanwezig is, geconcentreerd is bij een zeer beperkt aantal personen en organisaties. Daarnaast gaat het verrichten van de vereiste veiligheidsonderzoeken, in het bijzonder het verrichten van plafondcontroles middels kloppingen, gepaard met veiligheidsrisico's voor de uitvoerders. Daarbij komt dat er geen norm bestaat voor het uitvoeren van zowel stabiliteitsonderzoeken als plafondcontroles. Er is geen (wettelijke) standaard die personen de bevoegdheid geeft tot het verrichten van gesteentemechanische veiligheidsonderzoeken. Het dient te worden overwogen om vanuit de overheid een dergelijke normering te ontwikkelen.

Bij de vergunningverlening voor het gebruik van ondergrondse kalksteengroeven voor andere doeleinden wordt geen onderscheid gemaakt naar het type gebruik en de intensiteit van de activiteiten waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar *intensief* en *extensief* gebruik van de groeve. Dat betekent dat aan dezelfde vereisten met betrekking tot de

---

<sup>110</sup> Een stabiliteitsonderzoek houdt in dat met behulp van rekenmodellen die specifiek zijn toegespitst op kalksteengroeven prognoses worden gemaakt over de pilaar- en aardpijpstabiliteit en aan de hand daarvan risicoberekeningen worden gemaakt op de kans van instorting in de groeve en rekening wordt gehouden met de mogelijke gevolgen voor de bovengrond. Eventueel worden metingen verricht op de verticale samendrukking van pilaren via aan de pilaar bevestigde meetapparaten die de samendrukking meten en deze afzetten tegen eerder uitgevoerde (nul)metingen.

<sup>111</sup> Plafondcontroles worden verricht door kalksteenwinners, ook wel blokbrekers genoemd, die middels kloppingen op het plafond van de groeve de stabiliteit van het plafond trachten te bepalen. Hierbij wordt gecontroleerd op mogelijke loszittende lagen in het plafond. Deze plafondstabiliteit is voornamelijk niet te bepalen met behulp van rekenmodellen.

<sup>112</sup> Noot: gesteentemechanische veiligheidsonderzoeken of welke andere onderzoeken ook, kunnen nooit een 100% zekerheid met betrekking tot mogelijk instortingsgevaar en andere veiligheidsrisico's in de groeve bieden.

vergunningaanvraag moet worden voldaan voor bijvoorbeeld grootschalige toeristische exploitatie als het verrichten van kleinschalig cultuurhistorisch en natuurwetenschappelijk onderzoek<sup>113</sup>. Het verrichten van gesteentemechanische veiligheidsonderzoeken duurt vanwege de beperkte beschikbaarheid van geschikte mensen en het arbeidsintensieve karakter van het onderzoek relatief lang; indien dit voor *alle* vergunningaanvragen op voorhand moet worden uitgevoerd, leidt dit tot vertragingen bij de verlening. Bovendien is de uitvoering van zowel een stabiliteitsonderzoek als een plafondcontrole duur vanwege de zeer uitgebreide en lange gangenstelsels van de groeven.

Deze hoge kosten van de veiligheidsonderzoeken zetten continuering van extensief gebruik onder druk omdat dergelijke activiteiten veelal plaatsvinden op vrijwillige basis zonder commercieel doeleinde. Indien vergunningen voor het gebruik van deze groeven niet worden verleend moet de toegang tot deze groeven worden afgesloten. Het afsluiten van groeven heeft als gevolg dat beschikbare kennis over de groeve verloren gaat en in het geheel geen veiligheidscontroles binnenin de groeve kunnen worden verricht. Dit leidt tot potentieel (nog) risicovolle(re) situaties zowel in de groeve als voor de bovengrond<sup>114</sup>.

Echter, indien voor extensief gebruik geen veiligheidsonderzoeken vereist zouden zijn, leidt dit tot veiligheidsrisico's voor de gebruikers als gevolg van mogelijke plafondinstortingen<sup>115</sup>. Desalniettemin richten de vereiste veiligheidsonderzoeken die benodigd zijn voor de vergunningverlening zich op de veiligheid van de groeve zelf en niet op het gebruik daarvan of op de risico's voor de bovengrond. Dat betekent dat er bij extensief gebruik geen voorschriften worden gesteld in de vergunning over veiligheidsrisico's waaraan gebruikers mogen blootstaan en mogelijke veiligheidsvoorschriften en –maatregelen om dergelijke risico's te beperken. De Mijnbouwwet biedt ook niet de mogelijkheid een vergunning te weigeren op deze gronden maar enkel op de veiligheid van de groeve met het oog op instorting zoals gesteld in artikel 146 lid 2 van het Mijnbouwbesluit.

Dat betekent dat er in de huidige situatie een afwegingskader ontbreekt waarin kan worden bepaald in hoeverre het mogelijk is te differentiëren in de intensiteit van het gebruik van een groeve en de frequentie en zwaarte van de te verrichten veiligheidsonderzoeken. Hierbij dienen de belangen die gepaard gaan met extensief gebruik van ondergrondse groeven, waarin veelal maatschappelijk relevante activiteiten plaatsvinden, te worden afgewogen tegen de veiligheidsrisico's die gepaard gaan met eventuele minder stringente eisen omtrent benodigde gesteentemechanische veiligheidsonderzoeken bij de vergunningverlening. In dit afwegingskader zou bij de vergunningverlening onderscheid kunnen worden gemaakt tussen *extensief* en *intensief* gebruik van een groeve.

---

<sup>113</sup> Een dergelijk onderzoek kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het uitvoeren van jaarlijkse vleermuistellingen.

<sup>114</sup> Het kan voorkomen dat bij groeven kleine, onbekende ingangen bestaan waardoor de afgesloten groeve kan worden betreden zonder dat daarover controle is. Tevens kunnen instortingen in een afgesloten groeve leiden tot onvoorziene verzakkingen in de bovengrond die ook gepaard gaan met (veiligheids)risico's, zoals het inzakken van wegen.

<sup>115</sup> Bij kleinschalige plafondinstortingen is enkel plaatselijk risico. Echter, grootschalige pilaarinstortingen waarbij een groot deel van het plafond instort gaan gepaard met een plotselinge en grote luchtverplaatsing waardoor ook veiligheidsrisico's ontstaan in de groeve op relatief grote afstand van de feitelijke instorting.

Er zijn mogelijke oplossingsrichtingen die bijdragen aan het beperken van de veiligheidsrisico's betrekking hebbend op de gesteentemechanica van de groeve enerzijds en de gebruikers anderzijds. Deze oplossingsrichtingen hebben enkel betrekking op *extensief* gebruik van ondergrondse groeven. Eén van de mogelijke oplossingen is het in breder verband toepassen van het model dat in de praktijk wordt gebruikt door de Stichting van Schaik<sup>116</sup>, waarbij groeven worden ingedeeld in veiligheidszones<sup>117</sup>. Dit model is onder andere ontwikkeld op basis van de inzichten in gesteentemechanica van Staatstoezicht op de Mijnen die werden opgebouwd tijdens de (in)formele contacten tussen Stichting van Schaik en Staatstoezicht hebben plaatsgevonden. Het model heeft als voordeel dat de veiligheidszones zijn toegespitst op de veiligheid van gebruikers van de groeve. Hierbij is de gesteentemechanische veiligheid een belangrijk onderdeel. Indien de risico's te hoog zijn<sup>118</sup>, wordt overgegaan tot sluiting van (delen van) de groeve. Echter, voor gebruik van dit model is het nog steeds noodzakelijk periodiek veiligheidsonderzoeken te verrichten om zodanig de feitelijke zone-indeling nader te verfijnen en up-to-date te houden. Deze controles dienen te worden uitgevoerd door hiertoe bevoegde personen/organisaties. Daarbij dienen nulmetingen te worden verricht in (delen van) de groeven die periodiek opgevolgd worden met een frequentie die afhankelijk is van de risico-inschattingen.

Een ander belangrijk voordeel van toepassing van dit systeem is dat zowel visuele als instrumentele inspecties kunnen worden verwerkt in het model. De gebruikers van de groeve kunnen, doordat zij met bepaalde regelmaat in de groeve komen, wijzigingen in de gesteentemechanica van de groeve constateren en ter inspectie voorleggen aan daartoe bevoegde personen/organisaties. Desalniettemin dient rekening te worden gehouden met het feit dat de (gesteentemechanische) veiligheid met gebruik van bovenstaande model niet voor 100% is te garanderen en de risicobepaling niet dezelfde mate van accuraatheid heeft als het verrichten van stabiliteitsonderzoeken en plafondcontroles.

Een aanvullende mogelijke oplossing is om vanuit de beheerder en/of eigenaar van de groeve om enkel aan een beperkte groep personen toestemming te verlenen de groeve te betreden. Deze groep zou door de beheerder kunnen worden verplicht tot het volgen van daartoe ontwikkelde cursussen en opleidingen die worden gegeven door blokkbrekers<sup>119</sup>. Op deze wijze komen in groeven waar de gesteentemechanische veiligheid in mindere mate is aangetoond enkel personen die in staat zijn hun persoonlijke veiligheidsrisico's op adequate wijze in te schatten. Dit heeft als bijkomend voordeel dat veranderingen (in de gesteentemechanica) in de groeve worden opgemerkt en nader kunnen worden onderzocht door specialisten en vervolgens worden verwerkt in het model van de Stichting van

---

<sup>116</sup> De Stichting ir. D.C. van Schaik heeft als doelstelling het beheren van onderaardse kalksteengroeven in Nederland en België om de aanwezige geologische, historische en biologische waarden te behouden en deze groeven voor onderzoek en niet-commerciële educatieve bezoeken open te stellen.

<sup>117</sup> Aan de hand van dit model worden (delen van) groeven ingedeeld in 3 veiligheidscategorieën waarbij 'wit' volledig veilig en toegankelijk is, 'grijs' wegens instortingsrisico's met enkel lokaal effect beperkt toegankelijk is voor daartoe bevoegden en 'zwart' vanwege te grote veiligheidsrisico's is afgesloten.

<sup>118</sup> Bijvoorbeeld bij plaatselijk instortingsgevaar als gevolg van instabiele daklagen wordt een deel van de groeve afgesloten. Bij grootschalige pilaarinstabiliteit wordt de gehele groeve afgesloten.

<sup>119</sup> Dergelijke cursussen over de gesteentemechanische veiligheid van groeven worden op dit moment reeds gegeven.

Schaik. Tevens dient voor het betreden van de groeven een kaart met daarop de aangeduide veiligheidszones te worden meegenomen en dienen ook binnenin de groeve zelf de verschillende zones met markeringen te worden geduid.

### **VI.3.2. OVERDRACHT AAN PROVINCIE**

In *Paragraaf VI.3.2* werd beschreven dat de Minister van Economische Zaken voornemens is de vergunningverlening voor het gebruik van ondergrondse kalksteengroeven en het toezicht daarop over te dragen aan de provincies waarin de kalksteengroeven zich bevinden (in de praktijk is dit enkel de provincie Limburg). Dit is mogelijk omdat de provincie Limburg geen groeven in eigendom heeft, zodat geen risico's ontstaan met betrekking tot 'dubbele pet' problematiek. Dat wil zeggen dat het bijvoorbeeld niet mogelijk is dat de provincie zelf toezicht houdt op groeven die in het beheer of eigendom van de provincie zijn. Om een effectieve en efficiënte overdracht te bewerkstelligen is op dit moment Staatstoezicht op de Mijnen samen met de provincie actief met de voorbereiding van de overdracht van het toezicht en de handhaving.

Echter, door de problematiek met de vergunningverlening zoals beschreven in *Paragraaf VI.3.1* bestaat het risico op een minder efficiënte overdracht. Dit komt doordat het voor de provincie minder wenselijk is om de vergunningverlening over te nemen alvorens de (belangrijkste) knelpunten zijn opgelost. Het is hierbij dus van belang de provincie zoveel mogelijk te betrekken in het zoeken naar oplossingen voor deze problematiek, daar zij in de toekomst deze activiteiten gaat overnemen.

Een mogelijkheid om de provincie te betrekken wordt geboden in de beoogde wetswijziging (zie *Paragraaf VI.2*). Deze wetswijziging geeft de provincies de mogelijkheid om in plaats van vergunningen te verlenen, voorafgaand aan het gebruik van de groeve een schriftelijke melding door de beoogde gebruiker te maken aan de provincie. Dit geeft tevens de provincie de mogelijkheid om aan de gebruiker bepaalde voorschriften te stellen met betrekking tot de (gesteentemechanische) veiligheid van de groeve. Op deze wijze kan tevens onderscheid worden gemaakt naar intensief en extensief gebruik<sup>120</sup> en kan de overdracht naar de provincie op effectieve en efficiënte wijze worden gerealiseerd.

### **VI.3.3. BEËINDIGING GEBRUIK VAN GROEVE**

Indien de vergunninghouder besluit het gebruik van een ondergrondse kalksteengroeve te beëindigen wordt de verantwoordelijkheid over de groeve overgedragen aan de betreffende eigenaar, hetgeen in een aantal gevallen de gemeente is. Het is echter vooralsnog onduidelijk in hoeverre de aansprakelijkheid voor situaties die ontstaan als gevolg van mogelijke instortingen in de groeve ligt bij de eigenaar of de oud-beheerder. Op dit moment is het de taak van de beheerder om bij het buiten

---

<sup>120</sup> De provincie kan bijvoorbeeld middels ontheffingen onderscheid maken naar de intensiviteit van het gebruik van de groeve.

gebruik stellen van een groeve de toegang tot de groeve af te sluiten. De nota van toelichting van het Mijnbouwbesluit stelt echter dat “uit jurisprudentie blijkt dat omstrede is wie belast is met de nazorg van een groeve”.

Tevens eindigt bij afsluiting<sup>121</sup> van de groeve het toezicht van Staatstoezicht op de Mijnen op de gesteentemechanische veiligheid van de groeve. Dat betekent dat er onduidelijkheden zijn met betrekking tot de nazorg en het toezicht op eventuele nazorg ontbreekt. Dit kan leiden tot potentieel grote (veiligheids)risico's zowel binnenin de groeve als voor de bovengrond. De risico's die hierdoor ontstaan kunnen als gevolg van de te hoge kosten van uitvoering van striktere veiligheidscontroles voor extensief gebruik mogelijk toenemen, zodat de groeven als gevolg hiervan moeten sluiten. Een mogelijke oplossing voor deze punten van aandacht is het opstellen van wettelijke criteria waaraan moet worden voldaan bij de beëindiging van het gebruik van de groeve en de daarmee gepaarde overdracht aan de gemeente. Tevens kunnen periodieke meetverplichtingen worden ingesteld om de gesteentemechanische veiligheid in de groeven te controleren en indien nodig reparaties uit te voeren.

#### **VI.3.4. EIGENDOM VAN GROEVE BIJ MEERDERE INGANGEN**

Onder andere doordat in de vorige eeuwen het uitgraven van de ondergrondse kalksteengroeven weinig structureel of overzichtelijk werd gerealiseerd, heeft een groot aantal groeven meerdere ingangen. Het komt ook voor dat bij bestaande groeven bijkomende natuurlijke ingangen worden gevonden en in sommige gevallen worden nieuwe ingangen gegraven. Indien de groeve door meerdere personen/instanties wordt gebruikt, ligt in de huidige situatie het eigendom van de groeve bij degene die de hoofdingang in beheer heeft. Er bestaan echter geen (wettelijke) criteria om te bepalen welke ingang feitelijk de *hoofdingang* is. Dit leidt tot onduidelijkheden met betrekking tot de aansprakelijkheidsverdeling tussen de verschillende beheerders van de groeve. Tevens is het onduidelijk welke partij in welke mate aansprakelijk is indien bepaalde delen van de groeve door meerdere partijen worden gebruikt. Als mogelijke oplossing hiervoor dienen vanuit overheidswege duidelijke criteria te worden gesteld over hoe deze verantwoordelijkheden op rechtvaardige wijze dienen te worden verdeeld en wettelijk verankerd.

---

<sup>121</sup> De toegang tot de groeve kan afgesloten worden middels het plaatsen van een met sloten behangen hek voor de ingang van de groeve, zodat toegang voor inspecteurs ook in de toekomst mogelijk blijft.

## **VII. RAAKVLAKKEN MET ANDERE WET- EN REGELGEVING**

### **VII.1. INLEIDING**

In dit hoofdstuk worden de relevante andere wetten die van invloed zijn op de belangrijkste zorg- en aandachtspunten besproken. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze bij het uitwerken van oplossingsrichtingen rekening dient te worden gehouden met andere (inter)nationale wet- en regelgeving, zodat inzichtelijk wordt gemaakt dat bij het uitwerken van mogelijke oplossingsrichtingen voor de verschillende zorg- en aandachtspunten niet enkel de Mijnbouwwet van belang is. Achtereenvolgens worden in *Paragraaf VII.2* tot en met *Paragraaf VII.5* het OSPAR-verdrag, de Europese vogel- en habitatrichtlijn, de Gaswet en de omgevingsvergunning besproken.

### **VII.2. OSPAR-VERDRAG**

Het OSPAR-verdrag heeft als doel het mariene milieu in de Noordoostelijke Atlantische oceaan, waaronder de Noordzee, te beschermen. Nederland heeft dit verdrag ondertekend en geratificeerd, waardoor het verdrag leidend is voor Nederlandse wet- en regelgeving. De belangrijkste doelstellingen van het verdrag hebben betrekking op het voorkomen en beëindigen van verontreiniging van het mariene milieu en het beschermen van zeegebieden tegen nadelige effecten van menselijke activiteiten. Het uitvoeren van opsporings- en winningsactiviteiten voor olie en gas op de Noordzee valt onder het OSPAR-verdrag. Hierbij committeert de offshore olie- en gasindustrie zich om vervuiling van het mariene milieu zoveel mogelijk te beperken en te voorkomen en worden maatregelen genomen teneinde de menselijke gezondheid en de mariene ecosystemen te bewaken bij het uitvoeren van de activiteiten. Bij het verrichten van deze maatregelen worden de volgende principes toegepast:

- Voorzorgsbeginsel;
- De vervuiler betaalt;
- Gebruik van beste beschikbare technieken, toepassing van beste milieupraktijk en gebruik van schone technologie.

De belangrijkste activiteiten waarop het OSPAR-verdrag focust met betrekking tot de offshore olie- en gasindustrie zijn het gebruik en lozen van gevaarlijke stoffen, het lozen van olie en andere chemicaliën, affakkelen en het lozen van natuurlijke radioactieve sludge. Dit wordt geregeld middels afspraken en regels met verschillende niveaus van bindendheid. Hierbij zijn de ‘besluiten’ juridisch bindend, wordt met de ‘aanbevelingen’ door Nederland omgegaan alsof het besluiten zijn en hebben de ‘andere afspraken’ over het algemeen betrekking op aanbevelingen. In de huidige situatie hebben deelnemende landen bij het uitvoeren van aanbevelingen en andere afspraken louter een inspanningsverplichting, waarbij zij niet worden afgerekend op resultaten.

In Nederland is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor de uitvoering van het OSPAR-verdrag. Hierbij geeft het Ministerie van Economische Zaken uitvoering aan het verdrag voor zover dit betrekking heeft op de offshore olie- en gasactiviteiten. Daar besluiten vanuit het OSPAR-verdrag juridisch bindend zijn, dienen wijzigingen in het verdrag doorgevoerd te worden in – onder meer – de Mijnbouwwet. Vanuit het OSPAR-verdrag bestaat de ambitie om snel en effectief in te spelen op nieuwe (internationale) ontwikkelingen en daaruit nieuwe besluiten te vormen.

De implementatie van deze besluiten in nationale wet- en regelgeving verloopt in de praktijk niet in alle gevallen voldoende efficiënt. Er is een discrepantie tussen deelnemende landen met betrekking tot zowel de doorlooptijd van het invoeren van de besluiten in nationale wet- en regelgeving als in de concreetheid van gestelde doelstellingen. Dit leidt onder andere tot verschillen tussen de landen bij het gebruik en de registratie van chemicaliën. Het kan voorkomen dat het toegestane gebruik van bepaalde (hoeveelheden van) chemicaliën bij uitvoering van dezelfde mijnbouwactiviteiten per land verschilt. Bij de registratie van chemicaliën dient zodra een stof beschikbaar is die beter is voor het milieu deze in het vervolg gebruikt te worden. Echter, toeleveranciers van bepaalde producten zijn vanwege bedrijfseconomische afwegingen niet te allen tijde bereid om bepaalde milieuvriendelijke(re) producten in bepaalde landen af te zetten of gegevens over de stof openbaar te maken. Dit leidt tot vertragingen en verschillen in de registratie tussen de landen en daarmee tot onnodig langer gebruik van milieuonvriendelijke chemicaliën. Aansluiting van het Nederlandse registratiesysteem bij de CEFAS systematiek die gehanteerd wordt in het Verenigd Koninkrijk reduceert deze verschillen.

Gegeven de mature fase waarin de Nederlandse (offshore) olie- en gasvelden zich bevinden, wordt gestreefd naar de toetreding van nieuwe partijen in Nederland die relatief kleine velden willen opsporen en/of produceren. Het kan voorkomen dat dergelijke partijen niet de beschikking hebben over voldoende financiële middelen om dergelijke activiteiten op te starten, hetgeen betekent dat zij veelal proberen inkomsten te genereren door resterende delfstoffen te produceren uit velden die zich in de tail-end-fase bevinden<sup>122</sup>. Het volledig leegproduceren van deze velden gaat, indien het *offshore* velden betreft, gepaard met een toenemende productie van zeewater dat mee wordt opgepompt. Bij de

---

<sup>122</sup> Vanwege bijkomende investeringen zijn de huidige partijen die in Nederland actief zijn hierin tot nu toe in mindere mate geïnteresseerd.

scheiding hiervan komen schadelijke stoffen vrij die ook worden geloosd. Deze relatief kleinere bedrijven zijn over het algemeen minder in staat om uitgebreide milieu-investeringen te doen om deze effecten tegen te gaan. Er bestaat in Nederland op dit moment geen kader waarin het winnen van tail-end olie- en gasvelden wordt afgewogen tegen de extra schade voor het (mariene) milieu die deze activiteiten met zich meebrengt. Om internationaal een 'level playing field' te behouden zouden hierover internationale afspraken dienen te worden gemaakt die kunnen vallen onder het OSPAR-verdrag.

Met betrekking tot de opslag van CO<sub>2</sub> is binnen het OSPAR-verdrag recent het juridisch bindende besluit genomen om ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag in offshore geologische structuren onder voorwaarden toe te staan. OSPAR heeft hiertoe richtlijnen opgesteld aan de hand waarvan deelnemende landen de voorwaarden omtrent CO<sub>2</sub>-opslag in de nationale regelgeving dienen te implementeren. Deze richtlijnen bevatten onder meer een beoordelingskader om geologische structuren te beoordelen<sup>123</sup> op lange termijn geschiktheid om CO<sub>2</sub> op te slaan. Hierbij spelen geologische stabiliteit en mogelijke lekkageroutes een belangrijke rol.

### **VII.3. EUROPESE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN**

In de vogel- en habitatrictlijn die door de EU is opgesteld, wordt aangegeven welke soorten vogels en natuurgebieden beschermd moeten worden door de lidstaten. Gebieden die vallen onder de habitatrictlijn hebben een beschermde status wat betekent dat er beperkingen gelden ten aanzien van de (economische) activiteiten die in het betreffende gebied mogen worden verricht. Artikel 6 van de habitatrictlijn stelt de voorwaarden waarbinnen andere activiteiten dan het beheer van het gebied kunnen worden ondernomen. Hiervoor moet een beoordeling worden gemaakt voor de gevolgen voor het betreffende gebied. Indien deze negatief zijn, moet worden aangetoond dat er "dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard" zijn om toch de betreffende activiteit uit te voeren. Daarnaast mogen er geen alternatieve oplossingen zijn en dient de lidstaat ervoor zorg te dragen dat "alle nodige compenserende maatregelen" ter bescherming van het gebied worden genomen.

De vogel- en habitatrictlijn is in Nederlandse wet- en regelgeving voornamelijk vertaald in de Flora- en faunawet en in de Natuurbeschermingswet; mijnbouwmaatschappijen dienen bij de uitvoering van activiteiten hieraan te voldoen. Het Ministerie van Economische Zaken is momenteel bezig met het aanwijzen van bepaalde on- en offshore gebieden als Vogel- en Habitatrictlijn gebied (VHR-gebied)<sup>124</sup>. Voor deze gebieden geldt dus een versterkte beschermde status. Dit betekent dat er voor olie- en gasactiviteiten in deze VHR-gebieden in de toekomst een zogenaamde Natuurbeschermings-

---

<sup>123</sup> Hierbij is rekening gehouden met condities die onder andere betrekking hebben op het reservoir gesteente, de afdichtende bovenlaag, zijwaartse barrières, etc.

<sup>124</sup> Onder andere de Kustzone, het Friese Front, de Klaverbank, de Doggersbank en via de externe werking is de Natuurbeschermingswet ook van toepassing verklaard op de om deze gebieden liggende beïnvloedingszone.



wetvergunning<sup>125</sup> moet worden aangevraagd. Hierbij bestaat de mogelijkheid om op grond van de Natuurbeschermingswet extra voorzieningen te eisen aan de vergunningaanvrager voor de bescherming van het (mariene) milieu of de vergunning niet te verlenen. Voor mijnbouwmaatschappijen resulteert dit potentieel in een aanzienlijke verzwarende van de procedurele en administratieve lasten. Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn het ontwikkelen van een beheerplan met daarin (rand)voorwaarden waaraan moet worden voldaan om activiteiten te kunnen verrichten in VHR-gebieden. Op deze manier zou een mogelijke vergunningsplicht kunnen komen te vervallen.

#### **VII.4. GASWET**

De Nederlandse Gaswet heeft onder andere betrekking op de productie, de handel en het transport van aardgas. Het Nederlandse kleine velden beleid is verankerd in de Gaswet, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de productie van gas uit kleine velden boven dat uit het Groningenveld. Op deze wijze wordt het economisch aantrekkelijk(er) om dit type velden te produceren. Dat betekent dat naast de Mijnbouwwet ook de Gaswet grote invloed heeft op het Nederlandse mijnbouw klimaat en hiervoor randvoorwaarden schept. Echter, daar waar de Mijnbouwwet voornamelijk de randvoorwaarden schept omtrent de wijze waarop en door welke partijen gas opgespoord en gewonnen mag worden, ligt de focus van de Gaswet in grotere mate op de wijze waarop de gasmarkt wordt ingericht en gereguleerd.

In dat kader wordt via de Gaswet aan in Nederland actieve producenten van kleine velden gas marktzekerheid geboden door GasTerra te verplichten het geproduceerde gas tegen betaling van een marktconforme prijs af te nemen<sup>126</sup>. Op deze wijze wordt aan producenten voordat zij feitelijk gaan produceren de garantie gegeven dat zij een afnemer van het geproduceerde gas hebben die het gas tegen redelijke voorwaarden inneemt. Producenten hebben overigens niet de verplichting het gewonnen gas aan GasTerra te verkopen. Tevens wordt in de Gaswet geregeld dat Gas Transport Services (GTS) het gas uit kleine velden dient op te nemen in het gastransportsysteem. GTS dient daarbij te zorgen voor voldoende transportcapaciteit, kwaliteitsconversie, balancering van het net en de aansluiting op andere netten. GTS doet hiervoor indien nodig investeringen in het transportsysteem op voorwaarde dat deze investeringen in het kader van de eigen bedrijfsvoering rendabel zijn. Deze voorwaarde kan leiden tot een punt van zorg<sup>127</sup> met betrekking tot de effectiviteit van het kleine velden beleid, maar staat niet in direct verband met de Mijnbouwwet.

---

<sup>125</sup> Het wetsvoorstel hiertoe is bij het verschijnen van dit rapport in procedure.

<sup>126</sup> Deze voorwaarden worden niet geboden aan aanbieders en producenten van buitenlands gas.

<sup>127</sup> Het kan voorkomen dat het van uit het standpunt van GTS niet rendabel is bepaalde investeringen te doen ten behoeve van het transport van kleine velden gas, terwijl dit in combinatie met de baten resulterende uit de productie en verkoop van het gas wel een positieve socio-economische bijdrage zou leveren.

## **VII.5. OMGEVINGSVERGUNNING**

In de huidige situatie is voor onshore mijnbouwprojecten een milieuvergunning benodigd alvorens met productie van start mag worden gegaan. Hierin worden onder andere de risico's en beheersmaatregelen met betrekking tot bodembeweging als gevolg van de activiteiten beschreven. Het aanvragen van bouw- en kapvergunningen verloopt daarnaast via aparte trajecten met eigen bezwaarprocedures. Deze bezwaarprocedures brengen risico's en onzekerheden met zich mee bij het opstarten van de feitelijke activiteiten. Als gevolg hiervan komen zoutwinning en de winning van de veelal relatief kleine onshore olie- en gasvelden onder druk te staan, omdat de economische rentabiliteit van dergelijke projecten lager wordt naarmate de opbrengsten uit productie worden uitgesteld als gevolg van niet-gestroomlijnde vergunningstrajecten.

Het recent ingediende Wetsvoorstel Algemene Bepaling Omgevingsrecht (WABO) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van dit probleem<sup>128</sup>. Volgens de WABO kunnen mijnbouwmaatschappijen één totaalvergunning – de omgevingsvergunning – aanvragen waarin de milieuvergunning en onder andere de bouw- en kapvergunning kunnen worden opgenomen. Hierbij kan bij één loket één vergunning worden aangevraagd, met één procedure waarop één besluit volgt en ook voor het beroep tegen dit besluit is slechts één procedure. Het zal in de toekomst ook mogelijk zijn om de omgevingsvergunning beter te laten aansluiten bij het planningsproces van de aanvrager. Met de faseringsregeling kan dan mogelijk snel een oordeel worden verkregen over de voor het project cruciale activiteiten. Invoering van de omgevingsvergunning zal leiden tot een reductie van het aantal vergunningstelsels binnen de Mijnbouwwet van 48 naar 34 en kan de kosten voor de vergunningaanvrager verlagen.

Met betrekking tot de onshore ondergrondse opslag van afvalstoffen en gevaarlijke stoffen in relatie tot de omgevingsnota zijn in de huidige situatie twee vergunningen benodigd; één van de betreffende provincie en één van het Ministerie van Economische Zaken. Met invoering van de nieuwe WABO zal de Minister van Economische Zaken het bevoegde gezag worden. De bevoegdheid van de provincie wordt daarbij vormgegeven door middel van het al dan niet geven van een verklaring van geen bezwaar voor beoogde activiteiten bij de vergunningsaanvraag. Deze verklaring kan enkel worden verleend op basis van milieurelevante aspecten.

---

<sup>128</sup> Ten tijde van het uitkomen van dit rapport is de WABO nog niet in werking getreden.

## **VIII. CONCLUSIES**

### **VIII.1. INLEIDING**

In dit hoofdstuk wordt in *Paragraaf VIII.2* tot en met *Paragraaf VIII.6* een overzicht gegeven van de belangrijkste punten van zorg en aandacht en mogelijke oplossingsrichtingen die naar voren zijn gekomen bij de relevante activiteiten waarop de Mijnbouwwetgeving van toepassing is. Hierbij worden de belangrijkste knelpunten gerelateerd aan ontwikkelingen in het mijnbouwklimaat van Nederland om het belang ervan goed te duiden. Op deze manier kan worden aangegeven welke acties mogelijk zijn om de overheidsdoelstellingen met betrekking tot de mijnbouwactiviteiten ook in de toekomst te realiseren.

In *Paragraaf VIII.7* worden de belangrijkste aandachtspunten gerelateerd aan de rol die het Ministerie van Economische Zaken en andere stakeholders zouden kunnen vervullen bij het uitwerken van oplossingen voor de belangrijkste knelpunten.

### **VIII.2. HET OPSPOREN EN WINNEN VAN OLIE EN GAS**

De belangrijkste knelpunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas worden beschreven in *Paragraaf VIII.2.1* tot en met *Paragraaf VIII.2.3*. Hierbij worden achtereenvolgens de gevolgen van de maturiteit van het mijnbouwklimaat in Nederland, ontwikkelingen met betrekking tot de ruimtelijke ordening en knelpunten die direct voortvloeien uit de praktische uitwerking van de Mijnbouwwet besproken.

#### ***VIII.2.1. MATURITEIT VAN NEDERLANDSE OLIE- EN GASVELDEN***

Het huidige Nederlandse mijnbouwklimaat wordt gekenmerkt door de maturiteit van de Nederlandse gasvelden en de beperkte omvang van de nog te ontdekken gasvelden (*zie Paragraaf II.3*). Dat betekent dat in de toekomst het aandeel van relatief kleine en marginale velden zal toenemen en de totale gasreserve relatief snel zal dalen. Omdat de huidige mijnbouwmaatschappijen die in Nederland actief

zijn veelal onderdeel uitmaken van groepen die internationaal actief zijn en ook investeringsbeslissingen nemen binnen de internationale omgeving, staat toekomstige winning van de kleine velden onder druk. Er wordt namelijk veeleer gekozen voor ‘high risk, high reward’ projecten die quasi niet meer op de (Nederlandse) Noordzee te vinden zijn. De resterende velden hebben over het algemeen een relatief lage economische rentabiliteit.

Omdat de beschikbaarheid van infrastructuur een belangrijk element vormt in de aantrekkelijkheid van het Nederlandse mijnbouwklimaat, is het daarnaast belangrijk een aantal maatregelen te nemen die rekening houden met de eindigheid van deze infrastructuur<sup>129</sup>. Deze zijn in *Hoofdstuk II* besproken en in de komende subparagrafen worden de belangrijkste punten van zorg nader toegelicht.

### ***Slapende delen van vergunningen***

Op dit moment heeft de overheid onvoldoende (wettelijk verankerde) mogelijkheden om mijnbouwmaatschappijen die slechts activiteiten verrichten in een deel van hun vergunningsgebied te dwingen exploratie- en/of winningsactiviteiten te ondernemen. Ook kan de overheid de vergunning niet gedeeltelijk intrekken. Als gevolg hiervan ontstaan slapende delen van vergunningen waarin activiteiten worden uitgesteld. In samenhang met de beperkte economische levensduur van de beschikbare offshore infrastructuur komt toekomstige winning onder druk te staan.

Een mogelijke oplossing voor het probleem van de slapende delen van vergunningen bestaat uit het invoeren van een werkverplichting in de winningsvergunning<sup>130</sup> voor toekomstige vergunningen en het recht van de Minister van Economische Zaken om bij niet naleving de vergunning terug te trekken. Voor bestaande vergunningen kan een ‘fallow acreage’ beleid worden ingevoerd<sup>131</sup>.

### ***Financiële afdrachten***

In het recente verleden is het tarief van de vennootschapsbelasting een aantal keer verlaagd. De olie- en gasproducenten hebben hier niet van geprofiteerd omdat verlagingen van de vennootschapsbelasting worden gecompenseerd door een evenredige stijging van het Staatswinsttaandeel. Op deze wijze is er per saldo geen verlaging van de afdrachten<sup>132</sup>. Door de maturiteit van de Nederlandse gasproductie zal resterende gasproductie voornamelijk uit kleine en marginale velden plaatsvinden. Onder andere door dit sectorspecifieke beleid en de relatief lage economische rentabiliteit van dergelijke velden komt toekomstige productie van een deel van de gasvelden onder druk.

---

<sup>129</sup> Het is door de lage economische rentabiliteit van dit type velden ook niet rendabel hiervoor nieuwe infrastructuur aan te leggen.

<sup>130</sup> Voor de opsporingsvergunning is deze werkverplichting reeds voorzien.

<sup>131</sup> Het ‘fallow acreage’ beleid wordt in *Paragraaf II.4.1* nader toegelicht.

<sup>132</sup> In *Paragraaf II.4.3.4* wordt een meer gedetailleerde werking van het afdrachtensysteem beschreven.

Mogelijke oplossingen voor de ontwikkeling van offshore marginale velden kunnen worden gerealiseerd door invoering van een gerichte willekeurige afschrijving<sup>133</sup> en/of een verhoging van de kosten-  
uplift bij de berekening van het Staatswinsttaandeel of de invoering. Voor dergelijke oplossings-  
richtingen zijn wijzigingen in de Mijnbouwwet vereist. Voor de adequate uitvoering van een  
eventuele *gerichte* willekeurige afschrijving zijn daarnaast duidelijke criteria nodig waaraan moet  
worden voldaan om in aanmerking te komen voor de betreffende maatregel.

### ***Toetsing van technische en financiële criteria***

Bij de aanvraag voor een opsporingsvergunning dient de aanvrager te voldoen aan bepaalde tech-  
nische en financiële criteria. Om in de toekomst zo veel mogelijk resterende olie- en gasvoorraden op  
te sporen en te ontwikkelen heeft de Nederlandse overheid het initiatief genomen ook nieuwe partijen  
aan te trekken. Omdat in Nederland het aandeel van relatief kleine velden met een lagere economische  
rentabiliteit toeneemt, is de kans groot dat vooral deze kleinere partijen die veelal lagere rendements-  
eisen (kunnen) hanteren hierin zijn geïnteresseerd. Echter, deze kleinere operators beschikken niet te  
allen tijde volledig over de benodigde technische en financiële capaciteiten.

Omdat het uitvoeren van opsporings- en winningsactiviteiten gepaard gaan met veiligheids- en  
milieurisico's is het van belang duidelijke criteria<sup>134</sup> in de Mijnbouwwet op te nemen om deze risico's  
zoveel mogelijk te kunnen beheersen. Om de komst van nieuwe partijen te faciliteren dienen – naast  
het opstellen van wettelijke criteria voor deze nieuwkomers – de aangewezen adviesorganen van het  
Ministerie van Economische Zaken hiervoor op adequate wijze te zijn ingericht.

### ***Offshore transporttarieven***

Voor de ontwikkeling van kleine offshore gasvelden is de toegang tot de bestaande infrastructuur voor  
nieuwe partijen noodzakelijk. Deze infrastructuur is in eigendom van reeds in Nederland actieve mijn-  
bouwmaatschappijen en EBN. Onderhandelingen over toegangsvoorwaarden worden op dit moment  
volledig overgelaten aan de markt.

Tussenkomen van de overheid met betrekking tot het bepalen en transparant maken van de tarieven  
voor het gebruik van offshore infrastructuur – en wettelijke verankering ervan – zou ertoe kunnen  
bijdragen dat de toegang in de toekomst voor derde partijen eenvoudiger wordt en tegen heldere  
voorwaarden.

---

<sup>133</sup> In *Paragraaf II.4.3.4* wordt de werking van een gerichte willekeurige afschrijving nader toegelicht.

<sup>134</sup> In *Paragraaf II.4.1.2* wordt nader ingegaan op de benodigde criteria.

### **VIII.2.2. IMPACT RUIMTELIJKE ORDENING OP HET NEDERLANDSE MIJNBOWKLIMAAT**

#### ***Ruimtelijke ordening Noordzee***

Het activiteitsniveau op de Noordzee zal in de toekomst verder toenemen. Deze activiteiten hebben onder andere betrekking op de scheepvaart, visserij, opsporing en winning van olie en gas, het opwekken van windenergie middels windturbineparken en defensieactiviteiten. Ook zijn er diverse gevoelige gebieden waar dergelijke activiteiten niet of slechts in beperkte mate mogen worden uitgevoerd. Dit leidt ertoe dat concurrentie op het gebruik van (de ruimte op) de Noordzee in de toekomst toe zal nemen.

Op dit moment is er onvoldoende afstemming met betrekking tot gewenste plaats en timing voor (economische) activiteiten op het Nederlands continentaal plat. Met name over de afstemming tussen geplande activiteiten van windmolenparken en gaswinningsprojecten bestaat onzekerheid wat zou kunnen leiden tot het niet winnen van een deel van het in Nederland aanwezige gas. Op dit moment is er geen afwegingskader – waarbij rekening wordt gehouden met reeds uitgegeven opsporings- en winningsvergunningen voor olie en gas – waarbinnen prioritering (in de tijd) wordt gegeven aan de verschillende activiteiten, zodat in de praktijk een ‘first come, first serve’ principe geldt.

Een mogelijke oplossing voor dit tekort aan afstemming en prioritering van activiteiten in de Noordzee is het verder uitwerken van een integraal plan voor de Noordzee waarin dergelijke keuzes kunnen worden gemaakt<sup>135</sup>. Hierin kan een totaalvisie worden neergelegd waarbij de verschillende activiteiten in de Noordzee beter op elkaar worden afgestemd. Hierbij kan ook rekening worden gehouden met – op termijn – het alternatief gebruik van offshore mijnbouwinstallaties en pijpleidingen<sup>136</sup>. Dit alternatieve gebruik vereist een aanpassing aan de Mijnbouwwet omdat het op dit moment verplicht is om niet meer in gebruik zijn mijnbouwinstallaties te verwijderen.

Ook voor gaswinning kan het opheffen of uitstellen van de verwijderingsplicht van aanzienlijk belang zijn. Het behoud van bestaande infrastructuur draagt immers bij aan toekomstige productie uit kleine, marginale velden die pas rendabel zijn wanneer van de bestaande infrastructuur gebruik kan worden gemaakt.

#### ***Lokale afweging van lasten vs. lusten van olie- en gaswinning***

Op het land delen provincies en vooral gemeentes in de huidige situatie onvoldoende mee in de ‘lusten’ die voortvloeien uit onshore olie- en gasprojecten. Dat wil zeggen dat de aardgasbaten die door de Staat worden ontvangen grotendeels terecht komen in de algemene middelen van de overheid. Als gevolg hiervan ervaren lokale overheden voornamelijk de lasten – al dan niet beperkt – die deze activiteiten met zich meebrengen. Het ontbreken van (financiële) lusten stimuleert gemeentes en

---

<sup>135</sup> Dit zou kunnen worden vormgegeven door een verdere uitwerking van het Integraal Beheerplan Noordzee 2015.

provincies niet het proces van vergunningverlening te faciliteren, waardoor vertragingen bij (het opstarten van) de uitvoering van olie- en gasprojecten minder snel worden aangepakt. In het bijzonder voor productie uit relatief kleine gasvelden leidt dit voor vergunninghouders mogelijk tot negatieve investeringsbeslissingen.

Mogelijke oplossingen hebben zowel betrekking op de Mijnbouwwet zelf als op de organisatie van de uitvoering van de Mijnbouwwet. Met betrekking tot eerstgenoemde type oplossing is het mogelijk in de Mijnbouwwet een bepaling op te nemen waarbij ook gemeentes delen in de financiële lusten van olie- en gasactiviteiten die in de betreffende gemeente plaatsvinden. Met betrekking tot het tweede type oplossing is het mogelijk de faciliterende rol van het Ministerie van Economische Zaken bij de vergunningverlening richting lagere overheden opnieuw in te voeren.

### **VIII.2.3. PRAKTISCHE UITVOERING VAN DE MIJNBOUWWET**

Een effectieve en efficiënte uitvoering van de Mijnbouwwet draagt positief bij aan het Nederlandse mijnbouw klimaat. Het reduceren van (onzekerheden met betrekking tot) de duur van een traject en een goede voorspelbaarheid van de uitkomsten van de vergunningverleningsprocedures leveren een positieve bijdrage aan de economische rentabiliteit van olie- en gasprojecten, omdat dit de netto contante waarde van opbrengsten uit deze projecten verhoogt. In het bijzonder gegeven de maturiteit van de Nederlandse olie- en gasvelden levert een efficiënte uitvoering van de Mijnbouwwet dus een positieve bijdrage aan toekomstige ontwikkeling van de resterende, veelal relatief kleine, velden in Nederland. In de komende subparagrafen wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste zorg- en aandachtspunten bij het opsporen en winnen van olie en gas die direct voortvloeien uit de uitvoering van de Mijnbouwwet.

#### **Winningsplan**

Het is voor de houder van een winningsvergunning enkel mogelijk om tot winning over te gaan als goedkeuring is gegeven aan het benodigde winningsplan. Dit winningsplan wordt door SodM onder andere getoetst op de doelmatige winning van de aanwezige delfstoffen. Hierbij kan het voorkomen dat SodM onvoldoende rekening houdt met de economische aspecten van het produceren van een gasveld. Het is daarom aangewezen om na te gaan hoe de betrokken adviesorganen van de Minister van Economische Zaken de economische aspecten van winning kunnen borgen. Hierbij kan worden overwogen om de toets op doelmatige winning bij EBN in nauwe samenwerking met SodM te leggen. EBN beschikt over dezelfde informatie als de vergunninghouder en tevens over de vereiste expertise om over de economische aspecten te oordelen. Op deze manier kan op evenwichtige wijze rekening worden gehouden met de economische en de technische aspecten van het doelmatig produceren van een gasveld.

---

<sup>136</sup> Bijvoorbeeld voor opslag van gas en andere stoffen en voor de aanleg van windmolenparken.

In het winningsplan dienen tevens de risico's te worden beschreven van bodembeweging en de wijze waarop deze kunnen worden beheerst. Hierop bestaat de mogelijkheid tot beroep. Een mogelijkheid tot beroep is ook aanwezig bij de aanvraag van de milieuvergunning – die pas na goedkeuring van het winningsplan kan worden verleend – die benodigd is om tot winning over te gaan. Hierdoor kan twee keer een beroepsprocedure worden doorlopen. Als gevolg van vertragingen in de opstart van activiteiten kan deze dubbele beroepsprocedure vooral voor zeer kleine en marginale velden tot risico's leiden met betrekking tot toekomstige winning. Een mogelijke oplossing die kan worden overwogen heeft betrekking op het opnemen van een bepaling in de Mijnbouwwet waarin wordt gesteld dat bij het gelijktijdig aanvragen van de milieuvergunning en het indienen van het winningsplan de bezwaarprocedures gelijktijdig dienen te worden doorlopen. Daarnaast is het mogelijk de toekomstige Rijkscoördinatieregeling uit te breiden door alle onshore mijnbouwprojecten onder de regeling te laten vallen.

#### ***Verdere stroomlijning van vergunningsprocedures***

Er is een aantal mogelijkheden voor verdere stroomlijning van de vergunningsverleningsprocedures die direct gerelateerd zijn aan zowel de Mijnbouwwet als aan andere relevante wetgeving. Direct gerelateerd aan de Mijnbouwwet zelf is het telkens opnieuw indienen van gegevens van een platform voor iedere boring ook al betreft het hetzelfde platform. Twee andere punten van aandacht die niet direct aan de Mijnbouwwet zijn gerelateerd betreffen de gemeentelijke bouwvergunning voor tijdelijke onshore booropstellingen en de noodzaak tot het verrichten van een MER voor offshore gebieden die buiten gevoelige gebieden plaatsvindt.

Het eerste aandachtspunt kan worden opgelost door het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, die in voorbereiding is, en het verbreden van toepassing van artikel 1.2.1 van de Mijnbouwregeling. Het punt van aandacht met betrekking tot de bouwvergunning kan worden opgelost via invoering van de WABO, waarbij alle vergunningen voor één project in één keer bij één instantie kunnen worden ingediend en waarover voor zover mogelijk één beslissing wordt genomen. Tevens kan het Ministerie van EZ hierbij een faciliterende rol naar de lokale overheden vervullen.

### **VIII.3. HET OPSLAAN VAN GAS EN ANDERE STOFFEN**

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingsrichtingen met betrekking tot ondergrondse opslagactiviteiten.

#### ***Opslagvergunning en beschikbaarheid van infrastructuur***

Op dit moment is in de Mijnbouwwet een bepaling opgenomen<sup>137</sup> dat een opslagvergunning voor een bepaald voorkomen in een winningsvergunninggebied enkel kan worden verleend aan de houder van

---

<sup>137</sup> Dit betreft artikel 26 lid 2 van de Mijnbouwwet.



de winningsvergunning. Zolang een winningsvergunning voor een bepaald gebied is uitgegeven is het enkel voor de houder van deze vergunning mogelijk voor een bepaald voorkomen in dat gebied een opslagvergunning te verkrijgen. Dit leidt tot barrières in de marktwerking voor opslag en tot risico's met betrekking tot (toekomstige) beschikbaarheid van benodigde infrastructuur. Momenteel is het vanuit de Mijnbouwwet vereist dat mijnbouwinstallaties moeten worden verwijderd na het beëindigen van het gebruik. Echter, deze infrastructuur kan ook worden gebruikt ten behoeve van opslagdoeleinden. Het vroegtijdig verwijderen van de offshore infrastructuur verlaagt de rentabiliteit van toekomstige opslagactiviteiten en zet daarmee de uitvoering van deze projecten onder druk.

Een oplossing voor deze punten is het zowel in de praktijk als in de Mijnbouwwet loskoppelen van de opslagvergunning van de winningsvergunning, zodat het verkrijgen van een opslagvergunning op non-discriminatoire wijze tot stand komt. Hierbij dienen ook inactieve delen van een winningsvergunningsgebied te worden vrijgegeven voor opslagactiviteiten.

#### ***Lange termijn verantwoordelijkheid voor CO<sub>2</sub>-opslag***

Het voornaamste verschil tussen de opslag van CO<sub>2</sub> en aardgas is dat gas opnieuw uit het reservoir wordt opgepompt, terwijl CO<sub>2</sub> in principe voor altijd wordt opgeslagen. Op dit moment zijn in de Nederlandse (Mijnbouw)wet geen bepalingen opgenomen onder welke voorwaarden CO<sub>2</sub>-opslag is toegestaan<sup>138</sup>. Gegeven de doelstelling van de Nederlandse overheid tot terugdringing van CO<sub>2</sub>-emissies is het van groot belang deze voorwaarden op korte termijn in beleid en wet- en regelgeving uit te werken. Het belangrijkste punt dat hiervoor nader dient te worden uitgewerkt heeft betrekking op het afbakenen van de verantwoordelijkheden. Hierbij dient onder meer na te worden gegaan of en hoe deze verantwoordelijkheden in de toekomst aan de overheid kunnen worden overgedragen.

### **VIII.4. ZOUTWINNING**

In deze paragraaf worden de belangrijkste zorgpunten met betrekking tot zoutwinning en mogelijke oplossingsrichtingen weergegeven. De punten hebben betrekking op de onduidelijkheid die er bestaat over de juridische positie van zoutwinning en de vertraging die bij het opstarten ontstaat als gevolg van de benodigde aanpalende vergunningen.

#### ***Onduidelijkheid met betrekking tot juridische positie van zoutwinning***

De onduidelijkheid die bestaat met betrekking tot de juridische positie van zoutwinning betreft de vraag of transportpijpleidingen van zoutwinningslocaties naar zoutfabrieken al dan niet kunnen worden beschouwd als openbare werken van algemeen nut. Hierover dient een goed onderbouwd standpunt te worden ingenomen en wettelijk verankerd. Net als bij de uitvoering van onshore olie- en

---

<sup>138</sup> In *Paragraaf VII.7.1* wordt vanuit het OSPAR-verdrag nader ingegaan op de voorwaarden waaronder CO<sub>2</sub>-opslag is toegestaan. Op basis van deze voorwaarden dient nationale wet- en regelgeving te worden opgesteld.

gasprojecten ontvangen lokale overheden ook bij zoutwinning geen financiële compensatie voor de lasten die met de winning van zout gepaard gaan. Hier kan worden overwogen om meer lokale lusten aan de regio toe te kennen.

### ***Aanpalende vergunningen***

Voor het verrichten van zoutwinningsactiviteiten is het noodzakelijk om aanpalende vergunningen te verkrijgen. Deze vergunningsverleningsprocedures verlopen op dit moment niet parallel en de lengte van deze trajecten laat zich lastig voorspellen. Een mogelijke oplossing hiervoor is om deze aanpalende vergunningen onder te brengen in de omgevingsvergunning. Invoering van deze omgevingsvergunning is op dit moment in ontwikkeling en wordt gekenmerkt door het 1-loket principe<sup>139</sup>.

## **VIII.5. AARDWARMTEWINNING**

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste zorg- en aandachtspunten en bijhorende oplossingsrichtingen met betrekking tot de winning van aardwarmte.

### ***Winningsvergunning***

Bij aardwarmtewinning wordt de boorput resulterend uit de exploratieboring ook gebruikt als winningsput<sup>140</sup>. Alvorens de tweede boring kan worden geplaatst om zodanig over te gaan op feitelijke winning van de aardwarmte is een winningsvergunning benodigd. Gedurende de verwerking van deze aanvraag is het niet toegestaan de tweede boring uit te voeren, hetgeen kosten en onzekerheid met zich meebrengt met betrekking tot de timing van de inzet van benodigde boorinstallaties. Gegeven de relatief lage economische rentabiliteit van aardwarmtewinningsprojecten zet deze overbruggingsfase (toekomstige) uitvoering van dergelijke projecten onder druk.

Een mogelijke structurele oplossing om deze overbruggingsperiode te verkorten is door voorwaarden op te nemen in de opsporingsvergunning om direct na de exploratieboring aan te tonen of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Indien dit zo is, kan automatisch toestemming worden verleend voor het plaatsen van de tweede boorput. Dit leidt tot minder kosten en onzekerheid met betrekking tot de timing van de inzet van boorinstallaties en het vergunningstraject wordt ingekort. Dit laatste leidt ertoe dat de risico's met betrekking tot de lengte van vergunningstrajecten worden verkleind en de economische rentabiliteit wordt verhoogd.

### ***Financiële afdrachten***

Op dit moment is er in artikel 98 lid 1 van de Mijnbouwwet een bepaling opgenomen waarin het mogelijk is om in de winningsvergunning voor aardwarmte een jaarlijkse afdracht aan de staat op te

---

<sup>139</sup> Zie Paragraaf VII.7.3.

<sup>140</sup> In Paragraaf V.3 wordt nader ingegaan op de techniek die wordt gebruikt bij de winning van aardwarmte.

nemen. Momenteel wordt deze regeling vanwege het verkennende karakter waarin huidige aardwarmte-winningsprojecten zich bevinden niet toegepast. Echter, vanwege de lage economische rentabiliteit van dit type projecten zet het risico op het opnemen van een mogelijke afdracht in de winningsvergunning toekomstige uitvoering van deze projecten onder druk.

Een mogelijke oplossingsrichting is het schrappen van deze bepaling uit de Mijnbouwwet. Echter, indien in de toekomst de economische rentabiliteit van deze projecten stijgt, is het aannemelijk dat de overheid hiervoor alsnog een afdrachtregeling wenst in te voeren. Om deze mogelijkheid open te houden zonder dat bovenstaande risico's zich voordoen zou reeds bij verlening van de *opsporings*-vergunning zekerheid kunnen worden gegeven over de omvang van de afdrachten.

### ***Afbakening van gebruik***

In de huidige fase waarin de Nederlandse aardwarmte-winning zich bevindt worden vergunningen verleend op basis van een 'first come, first serve' principe. Bij de vergunningverlening wordt geen rekening gehouden met de mogelijke toekomstige locatie en grootte van andere, naburige vergunningsgebieden. Daar de beschikbare hoeveelheid aardwarmte in de Nederlandse ondergrond in de toekomst niet overal voldoende groot zal zijn om aan de vraag te voldoen is het van belang reeds op korte termijn een afwegingskader te ontwikkelen voor de afbakening van dit gebruik.

Een oplossing hiervoor is om het winnen van aardwarmte toe te kennen aan marktpartijen of aan een door de overheid aangewezen partij die zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de risico's van het opsporen en winnen van aardwarmte. Vervolgens distribueert deze partij de gewonnen aardwarmte – al dan niet tegen betaling – aan afnemers. Ten behoeve van een optimale aardwarmte-winning kan daarnaast in de Mijnbouwwet worden geëxpliciteerd om vergunningsgebieden ook in de diepte (verticaal) af te bakenen.

## **VIII.6. ONDERGRONDSE KALKSTEENGROEVEN**

Het belangrijkste knelpunt voor ondergrondse kalksteengroeven heeft betrekking op de vergunning die benodigd is voor het gebruik van ondergrondse kalksteengroeven voor andere activiteiten dan de winning van kalksteen en wordt in de volgende subparagraaf behandeld.

### ***Extensief versus intensief gebruik van de ondergrondse groeve***

In de huidige situatie is een vergunning benodigd voor het gebruik van kalksteengroeven anders dan voor het winnen van kalksteen. Dit andere gebruik vindt reeds vele jaren plaats en de vraag hiernaar neemt toe. Om in aanmerking te komen voor dergelijke vergunningen dient de gesteentemechanische veiligheid door middel van veiligheidsonderzoeken te worden aangetoond. Het uitvoeren van deze onderzoeken gaat gepaard met hoge kosten waarvoor tevens relatief lange wachttijden bestaan.

Bij de vergunningverlening voor het gebruik van groeven wordt geen onderscheid gemaakt naar het type en de intensiteit van de te verrichten activiteiten. Dit leidt tot knelpunten indien de wens bestaat om slechts extensief gebruik te maken van een groeve. De hoge kosten van benodigde veiligheidsonderzoeken zetten voortzetting van dit extensieve gebruik onder druk. Immers, zonder dit onderzoek wordt geen vergunning verleend en moet de toegang tot de groeve worden afgesloten. Het afsluiten van de groeve biedt echter geen garanties om de veiligheidsrisico's met betrekking tot de groeven volledig weg te nemen. Ook het afschaffen van de eis voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken voor extensief gebruik gaat gepaard met risico's omdat de gesteentemechanische veiligheid van de groeve in dat geval niet kan worden aangetoond.

Bij de veiligheidsonderzoeken wordt niet de veiligheid voor gebruikers centraal gesteld, maar wel de veiligheid van de groeve met het oog op instorting. Dat betekent dat er in de praktijk geen afwegingskader is waarin wordt nagegaan in hoeverre differentiatie in de intensiteit van het gebruik van een groeve mogelijk is.

Een oplossing voor deze situatie betreft het vanuit de Mijnbouwwet mogelijk maken om de benodigde veiligheidsonderzoeken te beperken in geval van *extensief* gebruik van een groeve. Hiertoe zou in breder verband het model van de Stichting van Schaik kunnen worden toegepast<sup>141</sup>, waarbij groeven worden ingedeeld in veiligheidszones. Ook kan de toegang tot een groeve die enkel voor extensief gebruik is opengesteld worden beperkt.

## **VIII.7. UITVOERING EN ORGANISATIE VAN OPLOSSINGSRICHTINGEN**

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen uiteengezet welke uitvoeringsvraagstukken naar voren zijn gekomen bij de evaluatie van de Mijnbouwwet. Hierbij wordt ingegaan op de rol die het Ministerie van Economische Zaken en andere stakeholders hierin kunnen spelen en worden voorstellen gedaan ter optimalisatie van de uitvoeringsaspecten van de wet. Hierbij is het van belang dat zaken op korte termijn worden opgepakt om zo het Nederlandse mijnbouw klimaat verder te verbeteren en de toekomstige productie van delfstoffen te borgen.

### ***Uitvoeringsvraagstukken ten behoeve van Nederlandse mijnbouw klimaat***

Indien de Nederlandse overheid in de ( nabije) toekomst optimale voorwaarden wil creëren voor de toekomstige productie van het resterende gas, dient hiertoe een aantal maatregelen te worden genomen die rekening houden met de mature fase van de Nederlandse gasproductie en met het feit dat de resterende productie zich toespitst op de kleine en marginale velden. De regie voor dit initiatief ligt in beginsel bij het Ministerie van Economische Zaken, maar ook de verschillende vergunningsadviesorganen spelen hierbij een belangrijke rol. De diverse uit de analyse naar voren gekomen mogelijk-

---

<sup>141</sup> In *Paragraaf VI.3.1* wordt de werking van het model van de Stichting van Schaik nader toegelicht.

heden om vergunningsverleningsprocedures verder te stroomlijnen en de mogelijkheid om gestelde wettelijke termijnen voor deze procedures te verkorten dienen nader uitgewerkt te worden. De geplande omgevingsvergunning kan in dit verband bijdragen aan verdere stroomlijning.

Administratieve lastenverlichting kan daarnaast worden gerealiseerd door het aanleveren van gegevens door mijnbouwmaatschappijen aan de verschillende overheidsorganen (verder) te standaardiseren en ook door andere mogelijkheden tot automatisering – bijvoorbeeld het eenmalig aanleveren van rapportages – zoveel mogelijk aan te grijpen.

Om de komst van nieuwe mijnbouwmaatschappijen op te vangen dient het Ministerie van Economische Zaken in samenspraak met de adviesorganen de technische en zeker ook de financiële screening van deze partijen verder te ontwikkelen en te implementeren. Ook speelt informatievoorziening via onder andere het Nederlandse Olie- en Gasportaal een belangrijke rol voor het aantrekken van potentieel nieuwe spelers<sup>142</sup> en kan het departement op belangrijke olie- en gasbeurzen aanwezig zijn om Nederland als gasproductieland te promoten.

Om de ontwikkeling van onshore olie- en gasvelden te stimuleren is het belangrijk de regionale en lokale overheden intensief bij het vergunningsverleningsproces te betrekken. Hierbij kan worden overwogen het Ministerie van Economische Zaken opnieuw een regiefunctie te laten vervullen in het faciliteren van de vergunningsverleningsprocessen. Dit kan worden vormgegeven door deze taak te beleggen bij de relevante regiokantoren die contact opnemen met provincies en gemeentes om bijkomende uitleg en duiding te verschaffen met betrekking tot (toekomstig) op te starten projecten. Daarnaast zouden gemeentes financieel kunnen worden gecompenseerd voor de lasten die zij ervaren als gevolg van olie- en gasprojecten.

Om het leerproces van vergunningsaanvragers te vergroten en zodanig de mogelijkheid te creëren dat toekomstige aanvragen van hogere kwaliteit zijn, verdient het de aanbeveling om de mogelijkheden tot uitbreiding van (informele) informatieverschaffing te onderzoeken. Op deze wijze worden de gestelde eisen bij vergunningsaanvragen voor (nieuwe) spelers inzichtelijker, zodat hier in de toekomst beter op in kan worden gespeeld.

### ***Nadere uitwerking overheidsbeleid in wet- en regelgeving***

Het Ministerie van Economische Zaken is de uitvoeringsorganisatie van de Mijnbouwwet en van de achterliggende Mijnbouwbesluit en –regeling en heeft de regiefunctie met betrekking tot de voorbereiding van wijzigingen en aanpassingen in deze wet- en regelgeving. Uit de analyse is naar voren gekomen dat het voor een aantal belangrijke onderwerpen van belang is om nadere uitwerking te

---

<sup>142</sup> Belangrijk hierbij is dat de website [www.nlog.nl](http://www.nlog.nl) up-to-date is. Daarnaast kan de informatievoorziening worden uitgebreid met een overzicht van de blokken/gebieden die open zijn voor vergunningsaanvragen, op welke gebieden een vergunningsaanvraag is ingediend en welke blokken in vergunning zijn verleend en aan wie.

geven aan (voorgenomen) overheidsbeleid en deze te enten op en te verankeren in wet- en regelgeving. Deze onderwerpen hebben in het bijzonder betrekking op toekomstige CO<sub>2</sub>-opslag, ruimtelijke ordeningsvraagstukken en het behoud van infrastructuur ten behoeve van toekomstig gebruik. Met betrekking tot CO<sub>2</sub>-opslag spelen voornamelijk vraagstukken zoals de afbakening van (de overdracht van) lange termijn verantwoordelijkheden, het bepalen van (lange termijn) eigendom van het opgeslagen CO<sub>2</sub> en punten van zorg omtrent de veiligheid en gezondheid met betrekking tot CO<sub>2</sub>-opslagactiviteiten. Ruimtelijke ordeningsvraagstukken hebben vooral betrekking op de inrichting van de Noordzee en de timing en locatie van (concurrerende) economische activiteiten. In dit kader dient vanuit overheidswege een afweging te worden gemaakt over behoud van infrastructuur ten behoeve van toekomstige olie- en gaswinning en/of andere activiteiten zoals opslag en het aanleggen van windmolenparken.

## **IX. BESLUIT: ANTWOORD OP DE DRIE HOOFDVRAGEN**

Centraal in de evaluatie van de Mijnbouwwet staat de beantwoording van drie hoofdvragen:

- Is de Mijnbouwwet in de praktijk effectief en efficiënt gebleken de voorbije vijf jaar?
- Zijn er mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten, nalevingskosten, handhavings- en andere kosten?
- Is de Mijnbouwwet voldoende in staat kansen en risico's van recente ontwikkelingen te accommoderen?

In dit besluitende hoofdstuk worden antwoorden gegeven op deze hoofdvragen. In deze antwoorden worden de belangrijkste bevindingen uit *Hoofdstukken II* tot en met *VIII* gebundeld.

### **IX.1. EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN DE MIJNBOUWWET TOT OP HEDEN**

Op hoofdlijn heeft de Mijnbouwwet geleid tot aanzienlijke verbeteringen inzake effectiviteit en efficiëntie. Positieve elementen zijn in dit verband:

- Veertien wetten waarin mijnbouwactiviteiten werden geregeld en een groot aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen is op 1 januari 2003 vervangen door één Mijnbouwwet, één Mijnbouwbesluit en één Mijnbouwregeling; hiermee werd de laatste Napoleontische wet<sup>143</sup> ingetrokken en werd de mijnbouwwetgeving veel toegankelijker, in het bijzonder ook voor nieuwe mijnbouwmaatschappijen op de Nederlandse markt;
- De zorg voor de uitvoering van activiteiten is goed geregeld via de milieuwetgeving, de Arbowetgeving en via de Mijnbouwwet voor zaken die niet in andere wetten geregeld zijn;
- Sinds 2003 regelt de Mijnbouwwet ook de opslag van stoffen in de bodem; dit sluit logisch aan bij gasproductieactiviteiten in geval van alternatief gebruik van (lege) gasvelden;
- De vergunning voor verkenningsactiviteiten is afgeschaft, waardoor het verzamelen van seismische informatie werd vereenvoudigd;
- Seismische gegevens worden nu na vijf jaar openbaar gemaakt in plaats van na tien jaar, dit om (meer) partijen te stimuleren om (sneller) over te gaan tot exploratieactiviteiten;
- De mogelijkheid bestaat om een *volledige* vergunning in te trekken indien er geen opsporings- of winningsactiviteiten in een vergunningsgebied plaatsvinden;

---

<sup>143</sup> Loi concernant les Mines, les Minières et les Carrières, 1810.

- Het stelsel van de financiële afdrachten heeft tot op heden geleid tot aanzienlijke opbrengsten voor de Staatskas;
- De Technische Commissie Bodembeweging heeft in sterke mate bijgedragen aan een verbetering van de afhandeling van schadegevallen die het gevolg zijn van bodemdaling.

De belangrijkste elementen die nog kunnen worden verbeterd in (de werking van) de Mijnbouwwet tot op heden zijn:

- *Het vrijgeven van slapende delen van vergunningen*: momenteel is het vrijgeven van delen van vergunningen niet mogelijk, terwijl dit met het oog op doelmatige winning en het verrichten van opslagactiviteiten een belangrijk beleidsondersteunend instrument is; het Ministerie van Economische Zaken werkt momenteel aan een wetsvoorstel om dit punt van zorg op te pakken en werkt daarnaast ook aan het afsluiten van een convenant ter zake met de upstream industrie;
- Het *winningsplan* stuit op veel tegenstand bij de gebruikers wegens de administratieve last en een bijkomende mogelijkheid tot bezwaarprocedure; nagegaan dient te worden door de Ministeries van EZ of de bezwaarprocedure voor het winningsplan en de milieuvergunning bij gelijktijdige indiening ook gelijktijdig kan worden doorlopen; ook kan worden overwogen de toekomstige Rijkscoördinatieregeling uit te breiden naar *alle* onshore gasprojecten;
- *Transporttarieven offshore*: de tussenkomst van de overheid is aangewezen met betrekking tot het bepalen en transparant maken van de tarieven voor het gebruik van offshore infrastructuur;
- *Koppeling van de opslag- aan de winningsvergunning*: de koppeling van de opslagvergunning aan de winningsvergunning vormt een belemmering voor andere partijen dan degene aan wie de winningsvergunning is verleend; om de opslagvergunning non-discriminatoir open te stellen voor alle in gasopslag geïnteresseerde partijen, lijkt het aangewezen de opslagvergunning los te koppelen van de winningsvergunning;
- *Onbeschikbaarheid van ruwe seismische data*: na een periode van vijf jaar dient momenteel de eerste finale bewerking van seismische gegevens te worden vrijgegeven door een mijnbouwmaatschappij aan de overheid; met het oog op het verkrijgen van nog betere informatie over de in Nederland aanwezige gasvoorkomens, is het aangewezen niet alleen de eerste finale bewerking van de seismische gegevens, maar ook de ruwe seismische velddata te bewaren en openbaar te maken; hierbij dienen goede afspraken te worden gemaakt tussen publieke en private partijen over de verdeling van de kosten van de vereiste opslagcapaciteit;
- *Extensief versus intensief gebruik van kalksteengroeven*: momenteel ontbreekt een afwegingskader waarin kan worden bepaald in hoeverre het mogelijk is te differentiëren in de intensiteit van het gebruik van een groeve en de frequentie en zwaarte van de te verrichten veiligheidsonderzoeken; in dit afwegingskader zou bij de vergunningverlening onderscheid kunnen worden gemaakt tussen *extensief* en *intensief* gebruik van een groeve en groeven in te delen in veiligheidszones.

## **IX.2. ADMINISTRATIEVE LASTENVERLICHTING**

Hoewel de bundeling van de oude Mijnwetten in de nieuwe Mijnbouwwetgeving heeft geleid tot een verlichting van de administratieve lasten, zijn er nog enkele verbeterlagen te maken:

- *Besluit algemene regels milieu mijnbouw en bredere toepassing artikel 1.2.1 van de Mijnbouwregeling*: een dergelijk besluit zou een aanzienlijke vereenvoudiging betekenen met betrekking tot de huidige punten van aandacht aangaande het feit dat nu voor een zelfde platform telkens opnieuw de rig-gegevens dienen te worden verstrekt door de mijnbouwmaatschappij; het ontwerpbesluit van het Besluit ligt ten tijde van het uitkomen van dit rapport bij de Raad van State voor advies.



- *Omgevingsvergunning*: in de Mijnbouwwet wordt, in het kader van het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) van het Ministerie van VROM, een vereenvoudiging van de mijnbouwmilieuvergunning voorgesteld. Voor de mijnbouwsector betekent de WABO dat deze bij het Ministerie van Economische Zaken één totaalvergunning (waaronder de milieuvergunning) aanvragen, waarin dan tevens de lokaal vereiste vergunningen (bijvoorbeeld bouw- of kapvergunning) worden opgenomen. Het op korte termijn invoeren van de omgevingsvergunning leidt tot een aanzienlijke administratieve lastenvermindering voor mijnbouwmaatschappijen. Binnen het Mijnbouwbesluit worden enkele vereiste besluiten van de Minister van EZ omgezet in algemene regels, bijvoorbeeld de instemming van de Minister voor een meetplan bodembeweging, of de goedkeuring voor ingebruikname pijpleiding mijnbouwwerk. Op het niveau van de Mijnbouwregeling worden enkele vergunningen gebundeld, zoals de ontheffing op het verbod op het lozen van bepaalde chemicaliën. Eén ontheffing in de Mijnbouwregeling kan worden omgezet in algemene regels; het betreft de ontheffing op voorschriften voor het testen van boorgatafsluiters, smoorverdeelstukken en leidingen. Het aantal vergunningstelsels binnen de Mijnbouwwet kan hiermee in de toekomst worden gereduceerd van 48 naar 34<sup>144</sup>.
- *Gebruik van ICT*: momenteel loopt een project om opsporings-, winnings- en opslagvergunningen te digitaliseren. Dit betekent dat in de toekomst zowel de vergunningsaanvraag als de vergunningverlening digitaal kan worden afgehandeld<sup>145</sup>; bovendien kan deze digitalisering bijdragen aan het eenmalig aanleveren van gegevens door mijnbouwmaatschappijen.
- *Standaardiseren van rapportages*: in de praktijk sturen de meeste ondernemingen hun documenten al op via digitale informatiedragers waarbij ieder zijn eigen standaard gebruikt. Voor een efficiëntere verwerking van de gegevens zou het beter zijn als de mijnbouwondernemingen een uniforme standaard aanhielden. De overheden van andere landen rond de Noordzee hebben een dergelijke standaard al ingevoerd<sup>146</sup>.
- *Lange wettelijk gestelde termijnen*: in de praktijk worden de voorziene termijnen voor vergunningverlening vrij vaak verlengd; belangrijk in dit verband is dat de centrale regiefunctie van het Ministerie opnieuw wordt verstevigd, waardoor in de praktijk de vergunningverleningstrajecten zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Hierbij kan ook worden overwogen een aantal vergunningen (quasi-)parallel te verlenen en om daarnaast ook na te gaan of bepaalde best practices uit de Rijksprojectenprocedure voor gaswinning onder de Waddenzee breder kunnen worden uitgezet.

### **IX.3. DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST**

Hoewel de Mijnbouwwet tot op heden in sterke mate heeft bijgedragen aan de overheidsdoelstellingen voor delfstofwinning en opslag, is er een aantal kansen en risico's van recente ontwikkelingen die onvoldoende kunnen worden geacommodeerd door de Mijnbouwwet. De belangrijkste van deze recente ontwikkelingen zijn:

- Met betrekking tot de opsporing van olie en gas:
  - o Een sterke daling van het aantal exploratieboringen sinds 1997 waardoor in afnemende mate nieuwe reserves worden toegevoegd;

---

<sup>144</sup> Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, 25 september 2006.

<sup>145</sup> Bron: bijlage bij Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, 25 september 2006.

<sup>146</sup> De voorkeur van SodM gaat hierbij uit naar het model dat de Britse overheid hanteert (Stewardship model). Onderzocht dient te worden of het Britse model ook in Nederland ingevoerd zou kunnen worden. Bron: Jaarverslag SodM, 2006.

- De terugloop van de productie uit kleine velden van 51 miljard m<sup>3</sup> in het jaar 2000 tot minder dan 36 miljard m<sup>3</sup> in 2006;
- De maturiteit van de Nederlandse gasvelden waarbij voornamelijk nog kleine en marginale velden worden opgespoord en in productie gebracht;
- De komst van een aantal nieuwe, kleine mijnbouwmaatschappijen in Nederland;
- Met betrekking tot de opslag van gas en andere stoffen:
  - Het afnemen van de balanceringsfunctie van het Groningenveld, waardoor met het oog op het behouden van de leveringszekerheid de behoefte ontstaat aan bijkomende gasopslagcapaciteit, zowel in lege gasvelden als in zoutcavernes;
  - De mogelijke bijdrage van CO<sub>2</sub>-opslag in lege gasvelden in de transitie naar een duurzame energiehuishouding;
- Met betrekking tot zoutwinning: de impact van zoutwinning op de waterhuishouding in het betreffende gebied;
- Met betrekking tot geothermie:
  - Het opstarten van een aantal (proef)projecten voor aardwarmtewinning als duurzame energiebron, zowel voor industrieel gebruik als voor stadsverwarming;
  - Het gebruik van warmte-koude opslag waarbij tijdens de zomer warmte wordt opgeslagen in watervoerende lagen om deze in de winter weer op te pompen;
- Met betrekking tot ondergrondse kalksteengroeven:
  - Het gebruik van de mergelgroeven voor alternatief gebruik en de veiligheidsrisico's die aan dit gebruik verbonden zijn;
  - De voorziene overdracht van de vergunningverlening van het Rijk naar de provincie.

Nadere uitwerking van overheidsbeleid is vereist om recente ontwikkelingen in te passen in Mijnbouwwet en andere relevante wetten, in het bijzonder vereist voor:

- *Het aantrekken van nieuwe mijnbouwmaatschappijen naar Nederland:* nagedacht dient te worden welke partijen het best aansluiten bij de overheidsdoelstellingen met betrekking tot doelmatige winning, de goede zorg voor de uitvoering van activiteiten en welke technische en financiële criteria en welke procedures het best worden gehanteerd om deze nieuwe partijen te beoordelen;
- *Het stellen van prioriteiten voor het gebruik van de Noordzee:* het op korte termijn nader uitwerken van een integraal plan is nodig om de verschillende activiteiten<sup>147</sup> die nu en op termijn plaatsvinden in Noordzee op elkaar af te stemmen, rekening houdend met publieke en private doelstellingen voor deze activiteiten;
- *Inpassen van het OSPAR-protocol voor opslag van CO<sub>2</sub> en andere stoffen:* onderwerpen die hierbij aan bod dienen te komen zijn onder meer de afbakening van de verantwoordelijkheden en de beschikbaarheid van infrastructuur, dit laatste in het licht van de momenteel bestaande verwijderingsplicht;
- *Het nader uitwerken van een afwegingskader voor de afbakening van het gebruik van aardwarmte:* omdat de vraag naar aardwarmtewinning in de nabije toekomst zeer waarschijnlijk sterk zal toenemen, aardwarmte zich niet in afgesloten circuits bevindt en vergunningsgebieden van voldoende grote omvang dienen te zijn – wat leidt tot een beperkt aantal vergunningen dat kan worden verleend – is het nodig een algemeen afwegingskader te ontwikkelen waarin een antwoord wordt gegeven op deze uitdagingen.

---

<sup>147</sup> Onder andere windmolenparken, aardgaswinning, visserij, defensie en scheepvaart.

Daarnaast vormen ook de volgende zaken belangrijke aandachtspunten:

- *Lokale/regionale afweging tussen lusten en lasten* met betrekking tot onshore winning van olie, gas en zout: zowel bij onshore aardgaswinning als bij zoutwinning is er vrij veel lokale weerstand tegen deze activiteiten. Deze weerstand is vooral ingegeven door onvoldoende kennis over de precieze impact van de activiteiten, maar ook door het feit dat tegen de lokale lasten die worden gecreëerd geen lokale lusten worden geplaatst. Volgende oplossingsrichtingen zouden kunnen bijdragen tot een verlichting van de lokale weerstand:
  - Het opnieuw invoeren van de faciliterende rol van het Ministerie van Economische Zaken, hetzij door een striktere regierol in het licht van het nationaal belang van aardgaswinning, hetzij door het (opnieuw) verschaffen van informatie over de impact van winningsactiviteiten van gas en zout op de regio in kwestie;
  - Lokale lusten gerelateerd aan delfstofwinning mogelijk maken om op die manier meer lokaal draagvlak voor die activiteiten te creëren;
- *Financiële afdrachten*:
  - *Aardgas*: voor de zeer kleine, marginale velden zal de huidige belastingdruk er wellicht toe leiden dat een deel van deze velden niet in productie wordt gebracht; om het gas uit deze velden wel te produceren, dient te worden overwogen om gerichte fiscale maatregelen te nemen waardoor het voor mijnbouwmaatschappijen ook aantrekkelijk wordt de kleinste gasvoorkomens te winnen;
  - *Opslag van gas en andere stoffen en aardwarmtewinning*: onduidelijk is hoe het huidige artikel in de Mijnbouwwet<sup>148</sup> wordt toegepast dat stelt dat de afdrachten dienen afgestemd te zijn op de omvang van of de voordelen behaald uit deze activiteiten;
- *Verduidelijking van de juridische positie van zoutwinning*: dit betreft in het bijzonder de interpretatie van artikel 5 van de Mijnbouwwet aangaande het al dan niet bestempelen van zouttransportpijpleidingen als openbare werken van algemeen nut.

#### **IX.4. TOT SLOT**

De in 2003 in werking getreden Mijnbouwwet heeft positief bijgedragen aan het mijnbouwklimaat, aan de doelmatige winning van de in Nederland aanwezige delfstoffen en heeft geleid tot aanzienlijke verbetering inzake effectiviteit en efficiëntie van vergunningverlening.

Ondanks deze positieve bijdrage van de Mijnbouwwet staat de overheid voor de uitdaging om ook in de toekomst het gepaste kader voor mijnbouwactiviteiten te creëren. Belangrijk hierbij is dat voor een aantal punten nadere uitwerking wordt gegeven aan (voorgenomen) overheidsbeleid en deze te enten op en te verankeren in wet- en regelgeving. In het bijzonder met betrekking tot de ruimtelijke ordening van de Noordzee, de beschikbaarheid van infrastructuur, CO<sub>2</sub>-opslag en het aantrekken van nieuwe mijnbouwmaatschappijen.

Daarnaast dient een aantal hoofdmaatregelen te worden genomen die een grote impact hebben op het mijnbouwklimaat. Belangrijk hierbij zijn onder meer de aanpak van de slapende delen van vergunningen, het afwegen van lokale lusten en lasten, de financiële afdrachten voor marginale velden en de

---

<sup>148</sup> Artikel 98 lid 1 en 2 van de Mijnbouwwet.

tussenkomsst van de overheid met betrekking tot het bepalen en transparant maken van de tarieven voor het gebruik van offshore infrastructuur.

Ondersteunend kan voorts nog een aantal kleinere wijzigingen ter verbetering van de (uitvoering van de) Mijnbouwwet worden aangebracht. Deze hebben onder meer betrekking op de administratieve lastenvermindering, de ontkoppeling tussen de winnings- en de opslagvergunning, de juridische positie van zoutwinning en het maken van onderscheid tussen intensief en extensief gebruik van kalksteengroeven.

## **BIJLAGE 1: GECONTACTEERDE PERSONEN**

- De heer R. Beers, Technical/Deputy General Manager, Wintershall;
- De heer R. Bekendam, Geocontrol;
- Mevrouw H. van den Berge, Permitting Engineer, Wintershall;
- De heer W. Blom, Head of Health & Safety, Chevron Exploration and Production Netherlands B.V.;
- De heer R. van den Bosch, A + G van den Bosch B.V.;
- De heer P. Bot, Provincie Friesland;
- De heer J. Breunese, Senior Adviser E&P, TNO Built Environment and Geosciences;
- Mevrouw N. Cordewener, beheerder regio Zuid, Stichting het Limburgs Landschap;
- De heer M. Crijns, Legal Counsel, Wintershall;
- De heer J. Dagevos, Stichting Noordzee;
- De heer M. van Driel, Belastingdienst Rijnmond;
- De heer W. Felder, Afdeling Bouwen en Wonen, Gemeente Valkenburg;
- De heer B. Froon, Business Advisor Commercial & Business Development, TAQA Energy B.V.;
- De heer J. Gerstenlauer, Managing Director, Wintershall;
- De heer G. Graaf, Managing Director, Gas Transport Services;
- De heer W. Groenendijk, Regulation & Projects, Gas Transport Services;
- De heer R. te Gussinklo Ohmann, Hoofd Mijnbouw, Frisia Zout B.V.;
- De heer J. Haenen, Commercieel Directeur, Energie Beheer Nederland;
- De heer E. van Heekeren, Stichting Platform Geothermie;
- De heer R. Herber, adjunct-directeur, Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.;
- De heer J. van Herk, Chief Geo-Engineering, Staatstoezicht op de Mijnen;
- De heer R. Jacobi, Ministerie van Economische Zaken;
- De heer J. de Jong, Inspecteur-Generaal der Mijnen, Staatstoezicht op de Mijnen;
- De heer U. Joustra, Legal Manager, TAQA Energy B.V.;
- Mevrouw T. Kalker, Rijkswaterstaat Noordzee;
- De heer D.J. Kampmeindert, Gaz de France;
- Mevrouw E. de Keizer, Belastingdienst Rijnmond;
- De heer J. Kielman, Director Gas Purchase & Gas Sales UK, GasTerra;
- De heer P. Kleijnen, Mergelbouwsteen P. Kleijnen;
- Mevrouw. E. Koorstra, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van Economische Zaken;
- De heer H. Kreuze, Area Manager Dutch Gas Purchases, GasTerra;
- De heer H. van der Laan, Ministerie van Economische Zaken;
- Mevrouw K. Lagendijk, Head Environmental Products & Regulatory Affairs, NUON;
- De Heer G. Lankhorst, CEO, GasTerra;
- De heer K. Lemstra, Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.;

- De heer B. van Mannekes, Secretaris-Generaal, NOGEPA;
- De heer M. Mars, Head Legal, Insurance & Permitting Department, Total E&P Nederland B.V.;
- De heer W. Meijer, Voorzitter, Mijnraad;
- De heer C. van Meurs, MSO Coordinator, Total E&P Nederland B.V.;
- De heer M. Mezger, beleidsmedewerker, Ministerie van Economische Zaken;
- De heer W. Miseré, Inspecteur Geo-Engineering, Staatstoezicht op de Mijnen;
- De heer K. Niemeijer, Manager Finance and General, Gas Transport Services;
- De heer C. van Oosterom, Secretary Operations / H&S, NOGEPA;
- De heer J. Orbons, Stichting ir. D.C. van Schaik;
- De heer D.J. van Orden, Legal Manager, Chevron Exploration and Production Netherlands B.V.;
- De heer B. Polkamp, Director, Northern Petroleum Nederland B.V.;
- De heer P. van Riel, Director, Fugro N.V.;
- De heer B. Schroot, Head Advisory Group for the Ministry of Economic Affairs, TNO Built Environment and Geosciences;
- De heer G. Schut, General Manager, Chevron Exploration and Production Netherlands B.V.;
- De heer P. Sider, Managing Director, Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V.;
- De heer M. Steffens, HSE Coordinator, Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V.;
- De heer D. Swart, Managing Director, Petrogas Minerals International B.V.;
- De heer A. Tacoma, Senior Adviseur Beleidsuitvoering Waterbeheer, Rijkswaterstaat Noordzee;
- De heer D. Tommel, voorzitter, Technische Commissie Bodembeweging;
- De heer J. Treffers, President and General Manager, Gaz de France;
- De heer D. van Tuinen, Directeur, Frisia Zout B.V.;
- De heer I. Verdonkschot, Director Gas Asset Development, NUON;
- De heer G. Vriezen, Legal Manager, Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.;
- De heer R. Weerheym, Managing Director, Cirrus Energy Nederland;
- De heer R. Wit, Teammanager klimaat en economie, Stichting Natuur en Milieu;
- Mevrouw F. Wolting, Head of Environmental Affairs, Chevron Exploration and Production Netherlands B.V.;
- Mevrouw G. Zaalberg-Metselaar, Marketing Manager (Holland and Germany), Fugro N.V.;
- Mevrouw L. Zima, Head of Joint Ventures and Commercial Advisor, Total E&P Nederland B.V.

## **BIJLAGE 2: REFERENTIES**

- *Besluit van 6 december 2002, houdende regels ter uitvoering van de Mijnbouwwet (Mijnbouwbesluit);*
- Centraal Planbureau (2006), *Gas exploration and production at the Dutch Continental Shelf – An assessment of the ‘Depreciation at will’* (2004);
- *Integraal Beheerplan Noordzee 2015;*
- J. Breunese, *The Netherlands: a case of optimisation of recovery and opportunities for re-use of natural gas assets* (2006);
- Ministerie van Economische Zaken, *Olie en gas in Nederland: Jaarverslag 2006;*
- *Mijnbouwregeling* (2002);
- Nota Ruimte: "Ruimte voor ontwikkeling";
- Staatstoezicht op de Mijnen, *Jaarverslag 2006;*
- TNO-ECN, *Vergelijkend onderzoek naar de radiologische risico's van verschillende verwijderingsroutes van mijnbouwreststoffen uit de olie- en gasindustrie* (1997);
- Werkgroep Schoon Fossiel, *Beleidsrapportage schoon fossiel* (2007);
- *Wet van 31 oktober 2002, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet);*

## **BIJLAGE: MATRICES MET PUNTEN VAN ZORG EN AANDACHT**



Evaluatie van de Mijnbouwwet

Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot vergunningen voor het opsporen en winnen van olie en gas

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing	
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie		
<b>Afbakening van de vergunning</b>	<i>Slapende delen van vergunningen</i>	Uitstel en mogelijk afstel van exploratie en productie door het ontbreken van een werkverplichting		MBW art. 21		Fallow field beleid/-convenant; vergunningen opknippen in fasen met beperkte termijnen
	<i>Vergunningsgebied</i>	Geen opsplitsing van blokken mogelijk, noch opsplitsing in polygone delen; geen expliciete verticale – d.w.z. in de diepte – ordening van de ondergrond		MBW art. 11.3		Meer flexibiliteit en diversiteit in vergunningsgebieden, zowel qua horizontale en verticale afbakening als qua type activiteit
	<i>Koppeling opsporings- en winningsvergunning</i>	Offshore: bij aantonen van een economisch winbaar voorkomen heeft opsporingsvergunninghouder recht op een winningsvergunning voor het <i>gehele</i> gebied		MBW art. 10		Koppeling beperken tot een recht op een winningsvergunning voor het betreffende voorkomen
	<i>Overlopende structuren</i>	Eén gasveld gelegen in twee opsporingsvergunningsgebieden leidt enkel tot winningsvergunning voor de partij die exploratieboring verrichte		MBW art. 6, 15.5, 23, 42.2		Automatische winningsvergunning voor tweede partij
	<i>Vrijgave van vergunningen</i>	Na beëindiging winning eindigt de vergunning niet automatisch		MBW art. 11.2, 12, 21.1.b		Duur van vergunningen eindig maken; is reeds mogelijk via art. 21 MBW
<b>Toetsing technische &amp; financiële criteria</b>		Voldoende goed geregeld m.b.t. nieuwe spelers?		MBW art. 9, 46, 47; MBR art. 1.3.8, 1.3.9		Voldoende strikt vastleggen + harde garanties inbouwen
<b>Winningsplan</b>		Onvoldoende aandacht voor economische aspecten van vergunninghouder bij beoordeling doelmatige winning				Betrokken adviesorganen van EZ dienen na te gaan op welke wijze <i>alle</i> aspecten van doelmatige winning op adequate wijze worden getoetst
		Onshore: extra mogelijkheid voor beroep m.b.t. bodemdalingsaspecten; ook in milieuvergunning		MBW art. 34 e.v.		Wettelijke verankering van parallelle uitvoering van bezwaarprocedures; uitbreiden van Rijkscoördinatierегeling voor <i>alle (onshore) gasprojecten</i>
		Trage goedkeuring werkt i.h.b. nadelig voor kleine vondsten				
<b>Mogelijke stroomlijning vergunningstraject</b>	<i>Noodzaak/nut van bepaalde vergunningen</i>	Bouwvergunning voor tijdelijke onshore exploratieboring + offshore MER buiten gevoelige gebieden				Faciliterende rol EZ naar lokale overheid (zie <i>Paragraaf II.4.2.6</i> ) + invloed uitoefenen op EU wet- en regelgeving
	<i>(Quasi-) parallelle verlening</i>	Bijvoorbeeld voor winningsvergunning en -plan				Zoeken naar mogelijkheden voor parallelle behandeling (uitwerken van 1 loket principe; zie o.a. Rijksprojectenprocedure)
	<i>Overschrijding gestelde termijnen</i>	Vooraf buiten het werkgebied van Ministerie van EZ: onder andere bouwvergunningen				O.a. centrale regiefunctie van Ministerie van EZ verstevigen (zie <i>Paragraaf II.4.2.6</i> )
	<i>Gegevens van rigs</i>	Voor iedere boring dienen rig-gegevens te worden ingediend		MBR art. 1.2.1		Besluit algemene regels milieu mijnbouw en bredere toepassing van artikel 1.2.1 MBR
<b>Promote licenses</b>		Weinig enthousiasme voor 'studie'-vergunning bij bestaande spelers, wel bij (aangekondigde) nieuwkomers				Voorrang voor exploratie en productie; mogelijkheid openlaten voor promote licenses om nieuwkomers en innovatie toe te laten

Belangrijkste punten

Evaluatie van de Mijnbouwwet

Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot de stakeholders betrokken bij het opsporen en winnen van olie en gas

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie	
SodM (art. 126 e.v.)	Ondanks formele scheiding is er in de praktijk beperkte scheiding tussen regelgeving en handhaving				P.m.; technische kennis en expertise beperkt beschikbaar op de arbeidsmarkt
	Aanlevering van gegevens voor winningsplan aan SodM niet gestructureerd (elke maatschappij rapporteert op eigen manier)				Rapportages zoals winningsplan meer standaardiseren
EBN ('de aangewezen vennootschap')	Delen niet in opruimingskosten i.g.v. wegvallen van één der marktpartijen		MBW art. 81 e.v.		Overwegen EBN te laten delen in opruimingskosten i.g.v. wegvallen één der marktpartijen
TNO	Bezorgdheid m.b.t. onbeschikbaarheid van ruwe data		MBW art. 123; MBR 11.1.1; MBB art. 108		Nagaan hoe overdracht van velddata naar TNO beter kan worden georganiseerd
Mijnraad (art. 105 e.v.)	Meerwaarde Mijnraad t.o.v. andere adviseurs niet voor iedereen duidelijk; beoordelingscriteria en afwegingen weinig transparant				Geven van voorlichting over gestelde criteria aan potentiële vergunningsaanvragers door Ministerie EZ
	Beperkte frequentie van samenkomst				Mijnraad past zich in de praktijk nu reeds aan i.f.v. het aantal dossiers
Tebb	Geen knelpunten				
Provincies en gemeenten	Lokale/regionale afweging van lusten en lasten				Lokale lusten mogelijk maken; nationaal belang van gaswinning benadrukken en in de praktijk omzetten; faciliterende rol van EZ herinvoeren
	Ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen)				
	Onvoldoende kennis over mijnbouwactiviteiten				

 Belangrijkste punten

*Evaluatie van de Mijnbouwwet*

**Overige zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot het opsporen en winnen van olie en gas**

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie	
<b>Ruimtelijke ordening Noordzee</b>	(Nog) geen praktische uitwerking van afwegingskader voor bovengrondse inrichting Noordzee (bijv. windmolens vs. gas)				Op korte termijn prioriteiten opstellen voor gebruik van Noordzee en verwerken in IBN
<b>Verwijderingsplicht mijnbouwinstallaties en pijpleidingen</b>	Verwijdering mogelijk niet in overeenstemming met alternatief gebruik (i.h.b. voor opslag) + wijze waarop boorput wordt verlaten laat veld niet altijd geschikt voor toekomstige CO <sub>2</sub> -opslag		MBW art. 44, 45; MBB art. 39, 40, 57 t/m 66		Afwegingskader voor alternatief gebruik verankeren in MBW: (gebruik installaties voor opslag (gas, CO <sub>2</sub> ) en voor andere doeleinden)
<b>Transporttarieven offshore</b>	Ontransparante tarieven is een mogelijke barrière voor nieuwe partijen				Maximale tijd van onderhandeling over toegang beperken in de tijd (daarna tussenkomst van overheid)
<b>Financiële afdrachten</b>	Verlagingen van het Vpb-tarief hebben niet geleid tot vermindering van totale belastingafdracht		MBW art. 65 t/m 70		Mogelijkheid: invoeren op ontwikkeling van marginale velden gerichte WACP
	P.m.: specificiteit van te bepalen heffingen is complex				
<b>Bodemdaling</b>	Lange termijn (30 jaar) voor monitoring bodembeweging		MBW art. 41		Kortere periode zinvol voor zover de specificiteit van het veld dit toelaat
<b>Chemicaliën</b>	Principe 'vervuiler betaalt' is niet opgenomen in de wet				Vervuiler betaalt in praktijk via CEFAS registratiekosten
	Verskillende interpretaties m.b.t. indeling van chemicaliën				Afstemming nodig tussen SodM en CEFAS
	Risico dat 'paraplu'-vergunning resulteert in te geringe lastenverlichting				Implementatie van parapluvergunning nog niet afgerond; zorgvuldig nagaan in hoeverre implementatie feitelijk leidt tot lastenverlichting
<b>Waarborgfonds</b>	Geen punten van zorg; fonds wordt in de praktijk niet gebruikt				
<b>Andere</b>	<i>Mijnwater</i> Oppompen van mijnwater m.b.v. boring op <500m valt niet onder de MBW		MBW art.2.3		Mogelijkheid onderzoeken tot instellen van coördinatieverplichting voor dergelijke activiteiten (mogelijk onderbrengen in integraal plan voor gebruik van de ondergrond)
	<i>Medicinaal water</i> Onttrekken van water vindt soms plaats op 600m: risico's m.b.t. mogelijke nabijheid van 'shallow' gas				

■ Belangrijkste punten

Evaluatie van de Mijnbouwwet

Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot het opslaan van gas en andere stoffen

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing	
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie		
Gas	<i>Vergunningen</i>	<i>Koppeling</i> van opslagvergunning aan winningsvergunning vormt belemmering voor partijen die niet actief zijn met winning		MBW art. 26		Opslagvergunning loskoppelen van winningsvergunning
	<i>Opslag in zoutcavernes</i>	Geen specifieke regels voor voorzien		MBW art. 1.i		Opgevangen door wijzigingen in het Mijnbouwbesluit d.d. 5 juni '07 + gebruik maken van Duitse wetgeving en Seveso richtlijn
	<i>Waarde van het kussengas</i>	Scheidslijn MBW en Gaswet: geen afspraken m.b.t. overdracht en waarde van restgas + hoe dit te regelen d.m.v. vergunningen		Raakvlak MBW – Gaswet		Nadere uitwerking van bijdrage gasopslag aan realiseren van voorzieningszekerheid + verankering in wetgeving
	<i>Afdrachten</i>	Onduidelijk omschreven/geregeld		MBW art. 98.2		
	<i>Infrastructuur</i>	Onzekerheid over beschikbaarheid lange(re) termijn (offshore) infrastructuur voor opslag		MBW art. 44, 45		Wettelijke verankering van mogelijk toekomstig alternatief gebruik infrastructuur (zie <i>Paragraaf II.4.3.2</i> )
	<i>Beschikbaarheid lege velden</i>	Overzicht ontbreekt voor marktpartijen				Bredere communicatie uitzetten over verwachte beschikbaarheid
CO <sub>2</sub> e.a.	<i>Verantwoordelijkheden</i>	Wie is verantwoordelijk voor veiligheid en monitoring op lange termijn?				Te regelen in Mijnbouwwet of eerder via afvalgerelateerde wet?
	<i>Eigendom</i>	Wie is eigenaar van het opgeslagen CO <sub>2</sub> ?				Nadere uitwerking van dit aspect vereist + wettelijke verankering
	<i>Veiligheid/gezondheid</i>	Geen VG-document noodzakelijk volgens huidige wet				VG-document invoeren voor CO <sub>2</sub> -opslagactiviteiten
	<i>Radioactieve sludge</i>	Mag niet worden opgeslagen in de ondergrond waaruit het afkomstig is		Besluit Stralingsbescherming		Overwegen toepassing Duitse systeem (opslag in verlaten boorgaten)
	<i>Enhanced oil/gas recovery d.m.v. CO<sub>2</sub>-injectie</i>	Is CO <sub>2</sub> in dit geval een mijnbouwhulpstof of wordt injectie beschouwd als opslagactiviteit?				Nadere uitwerking van dit aspect vereist + wettelijke verankering
Brak water	Er vindt injectie plaats van brak water op 200m zonder opslagvergunning of toezicht				Mogelijkheid onderzoeken tot instellen van coördinatieverplichting voor dergelijke activiteiten (zie <i>Paragraaf II.4.3.8</i> )	

 Belangrijkste punten

Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot zoutwinning

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing	
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie		
Onduidelijkheid m.b.t. juridische positie zoutwinning	Pijpleidingen	Onduidelijkheid over algemeen belang van pijpleidingen voor zoutwinning:?		MBW art. 5		Verduidelijking nodig in de MBW
	Afdrachten	Omvang en toewijzing van de afdrachten		MBW art. 98		Meer lokale lusten voor lokale lasten overwegen
Arbo	Zoutfabriek is een mijnbouwwerk en vg-document is vanuit de Arbowet dus ook vereist voor de fabriek					Overwegen om vg-document niet langer te verplichten voor zoutfabriek
Aanpalende vergunningen	Hierdoor ontstaan de meeste uitvoeringsproblemen, i.h.b. trage vergunningverlening		o.a. Wet Ruimtelijke Ordening art. 19			Verstevigen faciliterende rol Ministerie EZ naar lokale overheden
Bodemdaling	Discussie of bodemdaling gevolg is van gas- en/of zoutwinning					(Ook) in de toekomst verantwoordelijkheden goed toewijzen
Waterhuishouding	Wordt beïnvloed door zoutwinning					Waterschappen dienen snel te anticiperen op effecten van zoutwinning
Afbakening van activiteiten (bvb. zoutwinning en gasopslag in zelfde gebied/voorkomen)	Afwegingskader onduidelijk					Grenzen en verantwoordelijkheden duidelijker afbakenen in MBW

 Belangrijkste punten

Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot aardwarmte

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie	
<b>Vergunnings-procedures</b>	<i>Winningsvergunning</i>		MBW art. 8, 10		Vlotte overbrugging van opsporings- naar winningsvergunning door opnemen van voorwaarden in opsporingsvergunning om automatisch over te gaan op winningsvergunning
<b>Vergunnings-gebied</b>	<i>Afbakening van gebruik</i>				Afwegingskader ontwikkelen waarin beperkt beschikbare aardwarmte op doelmatige wijze wordt gewonnen en gedistribueerd naar afnemers
	<i>Locatie boring in vergunningsgebied</i>				Integraal plan ontwikkelen voor gebruik van de ondergrond
<b>Financiële afdrachten</b>	Onduidelijkheid over hoogte van eventuele financiële afdrachten als gevolg van baten uit winning		MBW art. 98.1		(Juridische) duidelijkheid creëren m.b.t. financiële afdrachten
<b>Dieptegrenzen</b>	<i>MBW van toepassing op aardwarmtewinning voor boring diepen dan 500 meter</i> Vanuit MBW geen toezicht over en overzicht van boringen minder dan 500 meter diep; kan in specifieke gevallen leiden tot risico's		MBW art. 2.3		Wettelijke bepaling opnemen waarin al dan niet toepassen van MBW afhankelijk is van locatie/prospect

 Belangrijkste punten

Zorg- en aandachtspunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot ondergrondse kalksteengroeven

Onderwerp	Zorg- en aandachtspunten	Heeft betrekking op:			Mogelijke oplossing
		Mijnbouw- klimaat	MBW, MBR en/of MBB	Uitvoering en/of organisatie	
<b>Extensief vs. intensief gebruik van de groeve</b>	Striktere controles op gesteentemechanische veiligheid gaan gepaard met hoge kosten voor onderzoeken waarvoor weinig expertise/mankracht voor onderzoek bestaat; dit zet continuering van het extensief gebruik van bepaalde groeven onder druk		MBR: §1.9 MBB art. 152.2.b, art. 158		Overheid dient duidelijke keuzes te maken m.b.t. veiligheid, gebruik, risico's en kosten van groeves; mogelijke oplossing voor verlagen veiligheidsrisico's bij extensief gebruik is toepassen veiligheidszone model van Stichting van Schaik; bovendien overwegen om normering te ontwikkelen voor bevoegdheid tot het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken
<b>Overdracht vergunningverlening aan provincie</b>	Verantwoordelijkheden enkel overdragen nadat knelpunten m.b.t. vergunningverlening zijn opgelost				Provincie intensief betrekken bij overdracht; mogelijkheid tot verlenen van ontheffingen i.p.v. vergunningen
<b>Beëindiging gebruik van groeve</b>	<i>Overdracht aan eigenaar</i> Onduidelijkheid over welke partij (eigenaar of oud-beheerder) na overdracht onder welke voorwaarden aansprakelijk is voor (de veiligheid van) de groeve		MBB art. 160		Wettelijke criteria opstellen met eisenpakket waaraan moet worden voldaan voor de overdracht; periodiek controlemetingen verrichten in de groeve
<b>Eigendom van groeve</b>	Onduidelijkheid over eigendom van groeve bij meerdere ingangen				Wettelijke criteria opstellen voor verantwoordelijkheidsverdeling

 Belangrijkste punten

## **SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE, PROJECTGROEP EN TEAM *POLICY RESEARCH***

### ***Begeleidingscommissie***

- Wim Meijer, Voorzitter, Mynraad;
- Menno Caviet, EBN;
- Max Crijns, Wintershall;
- Wassila Hachchi, Ministerie van Economische Zaken;
- Gé Linsen, Ministerie van Economische Zaken.

### ***Projectgroep***

- Florette Tiemersma, projectleider, Ministerie van Economische Zaken;
- Brenda Dekker, Ministerie van Economische Zaken;
- Rob van Elsen, Staatstoezicht op de Mijnen;
- Hans van Gemert, Ministerie van Economische Zaken;
- Jan van Herk, Staatstoezicht op de Mijnen;
- Rein Hillen, Ministerie van Economische Zaken;
- Henk Keinemans, Ministerie van Economische Zaken.

### ***Policy Research Corporation***

- Dr. Harry Webers, Director;
- Tom Thijssens, Manager;
- Pim de Feijter, Consultant.