

Vergaderjaar 2009–2010

32 343

Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met implementatie van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 140) en van Ospar Decision 2007/2 on the storage of carbon dioxide streams in geological formations

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 26 april 2010

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	2
1.	Doel en strekking	2
1.1	Te implementeren besluiten	3
1.2	Richtlijn op hoofdlijnen	3
1.3	Ospar Decision 2007/2 op hoofdlijnen	4
2.	CO ₂ -opslag in Nederland	4
3.	Subsidietraject Europese Unie grootschalige opslagprojecten	5
4.	Wijze van implementatie in de Mijnbouwwet	5
4.1	Uitgangspunten: beperkt tot implementatie en aansluiting bij het bestaande	5
4.2	Inbedding van opslag van CO ₂ in de structuur van de Mijnbouwwet	6
4.3	Inbedding van de opsporing van potentiële CO ₂ -opslagcomplexen in de structuur van de Mijnbouwwet	6

¹ Samenstelling:

Leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Hoopen, J. ten (CDA), Vendrik, C.C.M. (GL), Schreijer-Pierik, J.M.G. (CDA), Ham, B. van der (D66), Spies, J.W.E. (CDA), Velzen, K. van (SP), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Timmer, A.J. (PvdA), Voorzitter, Irrgang, E. (SP), Besselink, M. (PvdA), Graus, D.J.G. (PVV), Biskop, J.J.G.M. (CDA), Ondervoorzitter, Ortega-Martijn, C.A. (CU), Zijlstra, H. (VVD), Burg, B.I. van der (VVD), Ouwehand, E. (PvdD), Jansen, P.F.C. (SP), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Rouwe, S. de (CDA), Vos, M.L. (PvdA) en Elias, T.M.Ch. (VVD).

Plv. leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Vroonhoven-Kok, J.N. van (CDA), Sap, J.C.M. (GL), Dijk, J.J. van (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Aasted Madsen-van Stiphout, J.D.M.P. (CDA), Ulenbelt, P. (SP), Blok, S.A. (VVD), Kalma, P. (PvdA), Boelhouwer, A.J.W. (PvdA), Kraneveldt-van der Veen, M. (PvdA), Karabulut, S. (SP), Dam, M.H.P. Van (PvdA), Bosma, M. (PVV), Nerée tot Babberich, F.J.F.M. de (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Meeuwis, CLM (VVD), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Luijben, A.P.M. (SP), Gerken, A.M.V. (SP), Atsma, J.J. (CDA), Algra, R.H. (CDA), Heerts, A.J.M. (PvdA) en Weekers, F.H.H. (VVD).

4.4	Waarborging van gelijke toegang voor alle entiteiten bij gelding van andere vergunningen	6
4.5	Toegang voor derden	7
4.6	Overname van verplichtingen door de Staat	7
4.7	Toezicht	7
5.	Andere relevante wetgeving	8
5.1	Aansprakelijkheid en strafrechtelijke handhaving	8
5.2	Wet Milieubeheer	8
5.3	Algemene Wet Bestuursrecht	8
5.4	Rijkscoördinatieregeling en Crisis en Herstelwet	9
5.5	Wetgevingsprogramma overige wijzigingen in de Mijnbouwwet	9
6.	Overgangsrecht en lopende vergunningsaanvragen	10
II	Artikelsgewijs	12

I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel betreft een precieze implementatie van een Europese richtlijn en enkele andere verdragen. Dat neemt niet weg dat de leden van de CDA-fractie enkele vragen en opmerkingen bij het voorliggende wetsvoorstel hebben.

Ook de leden van de fracties van de PvdA, de VVD- en de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van deze fracties hebben wel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat na implementatie meer duidelijkheid zal ontstaan over de randvoorwaarden voor het afvangen en ondergronds opslaan van CO₂ (CCS) en voor het bestrijden van risico's. Deze leden willen nog enkele vragen stellen, met name over aansprakelijkheid bij schade, toezicht en de gevolgen voor projecten in Barendrecht en Sittard-Geleen.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Tot slot hebben de leden van de D66-fractie met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel roepen de voorgestelde wijzigingen bij deze leden een aantal concrete vragen op in verband met consequenties voor de eventuele Europese financiering en de realisatie van de demonstratieprojecten voor CO₂-opslag.

1. Doel en strekking

De leden van de CDA-fractie kiezen voor een overgang naar een meer duurzame energievoorziening. Daarom wordt prioriteit gegeven aan energiebesparing en verduurzaming van onze energievoorziening. Ook kernenergie is voor deze leden nog steeds onmisbaar in de totale energiemix. De realiteit gebiedt daarbij te erkennen dat we ook de komende decennia nog fossiele bronnen zullen blijven gebruiken. De CO₂-uitstoot die hiervan het gevolg is zal moeten worden terug gedrongen. Afvang en ondergrondse opslag van CO₂ lijken daarbij een onmisbaar noodzakelijk kwaad.

Deze leden hebben dan ook de Europese en andere internationale initiatieven gesteund die erop gericht waren een gemeenschappelijk kader te bieden voor de afvang en ondergrondse opslag van CO₂. Harmonisatie van regelgeving binnen de Europese Unie is van belang voor een zorgvuldige opslag van CO₂ en voor het borgen van een gelijk speelveld voor bedrijven en overheden die hiermee te maken krijgen. De leden van de CDA-fractie hebben dan ook waardering voor het feit dat internationale overleggen hebben geleid tot een Europese richtlijn en de Oskar Decision. De richtlijn is onderdeel van het totale klimaatpakket dat in Europees verband is overeengekomen. Deze leden hebben daarmee in tal van eerdere overleggen ingestemd. Het voorliggende wetsvoorstel is hierop een logisch sluitstuk.

De leden van de SP-fractie staan kritisch tegenover CCS, omdat deze techniek naar hun mening haaks staat op een optimaal klimaatbeleid, dat hand in hand zou moeten gaan met reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen. CCS kost heel veel extra fossiele energie en is daarom een variant van «water naar de zee dragen». Deze leden hebben bij herhaling alternatieven aangedragen voor CCS, waarbij klimaat- en energiebeleid wel hand in hand gaan, bijvoorbeeld een verplicht oplopend aandeel nuttig gebruik van restwarmte van elektriciteitscentrales, afvalverbrandingsinrichtingen en industriële installaties.

Deze leden missen een rendementsvoorwaarde in de voorgenomen wetswijziging. Bij afvang bestaat per industrieel proces een groot verschil in de mate van energetisch rendement. Bij het raffinageproces van Shell Pernis is zuivere CO₂ een standaard restproduct zonder al te veel extra noodzakelijk energetisch vermogen om de afvang te bewerkstelligen. Het rendement van CO₂-afvang bij kolencentrales kan oplopen tot meer dan 25 procent. Bij deze centrales kost de afvang meer dan een kwart van het netto bruikbaar vermogen van de centrale. Klimaatbeleid zou niet mogen leiden tot verspilling van schaarse fossiele bronnen. De leden van de SP-fractie kunnen zich voorstellen dat bij afvang van CO₂ een rendementsgrens wordt opgenomen om zo onnodige verspilling van niet hernieuwbare energiebronnen te voorkomen. Deelt de regering de mening van deze leden dat CO₂-afvang niet ten koste mag gaan van grote hoeveelheden niet hernieuwbare energiebronnen? Is de regering bereid in de wet een bepaling op te nemen die deze verspilling tegengaat?

1.1. Te implementeren besluiten

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in overweging 16 van de CCS-richtlijn dat de eerdere richtlijn 2008/1/EG een gepast instrument is voor het regelen van risico's van CO₂-afvang voor het milieu en de volksgezondheid. Kan de regering nader toelichten waarom dit een gepast instrument is om deze risico's tegen te gaan? Hoe wordt het instrument in de praktijk toegepast?

1.2. Richtlijn op hoofdlijnen

De leden van de SP-fractie vragen of de Europese richtlijnen de ruimte bieden aan lidstaten om nuttige toepassing van CO₂, zoals in de glastuinbouw, frisdrankindustrie en algenproductie, te prefereren boven CCS. Is het mogelijk dat in nationale wetgeving CCS slechts wordt toegestaan voor zover geen alternatieve nuttige toepassingen voorhanden zijn? Deelt de regering de mening dat nuttige toepassing voorgaat op opslag om nuttig gebruik van CCS actief te bevorderen en ook via het wettelijk kader af te kunnen dwingen?

Bijlage I van de CCS richtlijn beschrijft de opbouw van een driedimensi-onaal statisch geologisch model. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de wijze waarop de regering de bijlage gaat implementeren. Welk model wordt in Nederland gebruikt? Hoe werkt dit model? Heeft dit model voldoende draagvlak in de wetenschap? Worden de analyses die uit het model volgen openbaar gemaakt?

1.3. Ospar Decision 2007/2 op hoofdlijnen

Naast het Ospar-verdrag zijn er, ook als onderdeel van het «London Convention Protocol», internationale richtlijnen vastgesteld voor CO₂-opslag in geologische formaties in de zeebodem¹. Dit verdrag is ook door Nederland goedgekeurd en stelt onder andere de voorwaarde dat de aangeleverde informatie een gebiedsomschrijving moet bevatten. Het onderhavige wetsvoorstel lijkt niet in implementatie van deze internationale afspraken te voorzien. De leden van de PvdA-fractie willen weten of de internationale richtlijnen voor CO₂-opslag in de zeebodem in het kader van de London Convention Protocol al in de Nederlandse wet- en regelgeving is opgenomen. Zo ja, op welke wijze?

2. CO₂-opslag in Nederland

In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar de beleidsbrief CCS (31 510, nr. 36) die eerder in de Kamer is besproken. Het wetsvoorstel bevat in feite een nadere invulling van de veiligheidsaspecten en randvoorwaarden zoals die ook al in deze beleidsbrief zijn aangekondigd. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat dit de maatschappelijke acceptatie van nut en noodzaak van CCS nog niet dichterbij brengt. De ervaringen met het demonstratieproject in Barendrecht laten zien dat draagvlak voor en maatschappelijke acceptatie van CCS nog onvoldoende zijn. Welke initiatieven onderneemt de regering om dit te laten groeien? Inmiddels zijn op diverse locaties initiatieven met betrekking tot afvang, transport en opslag van CO₂. Kan de regering een overzicht geven van deze initiatieven? Kan de regering expliciet onderbouwen waarom CCS niet alleen op zee maar ook op land noodzakelijk is? Wat is het verschil in kosten tussen opslag op zee en op land?

Het is naar het oordeel van deze leden wenselijk dat een beeld ontstaat van de locaties op zee en op land die eventueel geschikt zijn voor ondergrondse opslag van CO₂. Nu lijkt dat de keuze voor een locatie volledig wordt ingegeven door een initiatiefnemer die al dan niet bepaalde rechten op een ondergrondse locatie heeft. Zou het niet beter zijn als de regering in overleg met andere overheden komt tot het aanwijzen van locaties die nodig zijn om de komende decennia de noodzakelijke opslag van CO₂ in de ondergrond te accommoderen? De minister van Economische Zaken heeft per brief d.d. 8 maart jl. (28 982, nr. 103) aan de Kamer toegezegd «voort te gaan met het zetten van voorbereidende stappen, maar daarbij geen besluiten te nemen die onomkeerbaar leiden tot opslag in Barendrecht, totdat met de Kamer is overlegd over de uitvoering van aangenomen moties uit het tweeminutendebat (VAO) van 26 januari jl.». Onduidelijk is voor de leden van de PvdA-fractie wat het beoogde tijdpad is voor vergunningverlening in Barendrecht. Deze leden willen weten welke voorbereidende stappen worden gezet. Welke besluiten moeten nog worden genomen? Wanneer lopen beslistermijnen van eventueel lopende vergunningsaanvragen af die in de Algemene wet bestuursrecht wettelijk zijn geregeld? En wat zijn de eventuele gevolgen daarvan?

¹ http://www.nlog.nl/resources/StorageCO2/LP_Guidelines_CO2_Sequestration.doc

3. Subsidietraject Europese Unie grootschalige opslagprojecten

De leden van de D66-fractie vragen of de voorziene implementatietermijn van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide consequenties heeft voor het toewijzen van financiering vanuit de Europese Unie. Meer specifiek vragen de leden hoe snel de nodige Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) in werking kunnen treden en of dat op tijd zal zijn voor het aanvragen van Europese financiering voor de beoogde demonstratieprojecten.

4. Wijze van implementatie in de Mijnbouwwet

4.1. Uitgangspunten: beperkt tot implementatie en aansluiting bij het bestaande

De leden van de CDA-fractie steunen de keuze van de regering om in het wetsvoorstel uitsluitend die bepalingen op te nemen die noodzakelijk zijn om de goede doorwerking van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide in de Nederlandse rechtsorde te verzekeren. Deze leden vragen daarbij expliciet aan te geven of deze omzetting op alle onderdelen van het wetsvoorstel de richtlijn volgt en er geen sprake is van «koppen» op de richtlijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of dat de implementatie af en toe te summier is en of dat niet teveel bij bestaande wetgeving wordt aangesloten. Deze leden vragen de regering in ieder geval in te gaan op:

- Artikel 16 van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide wordt vrij gedetailleerd voorgeschreven, maar wordt kortweg geïmplementeerd in een bestaand artikel 132 van de Mijnbouwwet «de minister is bevoegd tot bestuursdwang»;
- Artikelen 4 en 5 van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide (en bijlage I) betreffende de selectie van opslaglocaties en exploratievergunningen;
- Hoofdstuk 5 van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide, waarin de toegang van derden tot transportnetwerk en opslaglocaties en geschillenbeslechting wordt geregeld, wordt heel algemeen geïmplementeerd door artikel 32. In lid 4 van dit artikel staat een mogelijkheid om nadere regels te stellen per AMvB;
- Artikel 9 van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide geeft een gedetailleerde beschrijving van de inhoud van een opslagvergunning, maar wordt met een «kan» delegatiebepaling geïmplementeerd middels artikel 31 d lid 1 van onderhavig wetsvoorstel.

Kan de regering een nadere duiding geven van de begrippen «onverenigbaarheid van technische specificaties» en «economische verantwoord»?

De regering geeft aan dat betreffende geschillenbeslechting de huidige regels voldoen. De leden van de PvdA-fractie vragen om nadere toelichting. Op welke wijze zal recht worden gedaan aan de geschillenbeslechting conform de CCS richtlijn? Hoe is de onafhankelijkheid van de betrokken autoriteit gewaarborgd? Welke artikelen uit de Wet Economische Delicten en het Burgerlijk wetboek zijn in dit opzicht relevant?

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de voorgestelde aanpak van de regering om in dit wetsvoorstel slechts de noodzakelijke bepalingen op te nemen die voortkomen uit de Europese richtlijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de regels betreffende lekkages. In artikel 16 van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide worden corrigerende maatregelen

genoemd, maar ook het verhalen van kosten op de exploitant. Hoe krijgen de corrigerende maatregelen vorm? Op welke manier worden kosten op de exploitant verhaald? Hoe vindt geschillenbeslechting plaats?

4.2. Inbedding van opslag van CO₂ in de structuur van de Mijnbouwwet

Vergunningsaanvragen voor opsporing en opslag van CO₂ moeten lidstaten binnen een maand naar de Europese Commissie sturen. Ook de ontwerpvergunningen moeten aan de Europese Commissie ter beschikking worden gesteld. De Commissie kan binnen vier maanden na ontvangst van de ontwerpvergunning een niet bindend advies uitbrengen. Vervolgens zal een lidstaat bij het definitieve besluit over de vergunningsaanvraag een toelichting moeten geven als het besluit afwijkt van het advies van de Europese Commissie. Het wetsvoorstel voorziet middels artikel 31 c in een beslistermijn op een vergunningsaanvraag van tien maanden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te schetsen welke stappen van de Rijkscoördinatieprocedure op welk moment binnen deze tien maanden worden doorlopen. Moeten (aanvragen tot) aanpassingen van vergunningen om deze «richtlijn bestendig» te maken ook voor advies naar de Europese Commissie worden gestuurd? Worden eventuele vergunningen of vergunningsaanpassingen voor opslag onder Barendrecht ook naar de Europese Commissie voor advies gestuurd?

4.3. Inbedding van de opsporing van potentiële CO₂ opslagcomplexen in de structuur van de Mijnbouwwet

De richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide bevat een opsporingsvergunning naar opslagvoorkomens voor CO₂. De huidige Mijnbouwwet kent deze echter nog niet. Voorgesteld wordt de mogelijkheid te regelen om een opsporingsvergunning aan te vragen en te verlenen, maar het aanvragen niet te verplichten. De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom het aanvragen van een opsporingsvergunning niet verplicht wordt. Stelt de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide niet dat alleen indien lidstaten van oordeel zijn dat voor het selecteren van geschikte locaties voor CO₂-opslag voldoende informatie is verzameld, een opsporingsvergunning niet verplicht is? Met het wetsvoorstel lijkt het of dat een vergunning kan worden verkregen voor permanente opslag van CO₂, zonder dat vooraf opsporingsactiviteiten hebben plaatsgevonden. De leden van de PvdA-fractie vragen of dat een duidelijk (juridisch) onderscheid worden gemaakt tussen opsporings- en opslagactiviteiten. Kan de regering dit onderbouwen? Op welke wijze wordt bijlage I met criteria voor de karakterisering en beoordeling van het potentiële opslagcomplex en het omliggende gebied geïmplementeerd?

De regering verwacht dat van het aanvragen van opsporingsvergunningen in de praktijk geen gebruik gemaakt zal worden omdat voldoende geologische kennis zou bestaan en er direct een opslagvergunning zal worden aangevraagd. De leden van zowel de CDA- als de PvdA-fractie willen graag een nadere onderbouwing van deze stelling.

De leden van de CDA-fractie vragen bovendien dat als dit daadwerkelijk zou zijn, of er dan een mogelijkheid bestaat af te zien van de opsporingsvergunning, ook al staat deze wel in de richtlijn betreffende de geologische opslag van kooldioxide.

4.4. Waarborging van gelijke toegang voor alle entiteiten bij gelding van andere vergunningen

De leden van de D66-fractie vragen wat voor consequentie CO₂-opslag heeft voor de eventuele exploitatievergunning van de bewuste aardgasvelden. Klopt het dat deze vergunning moet komen te vervallen indien

CO₂ zou worden opgeslagen? Is bij een besluit tot opslag van CO₂ sprake van een onomkeerbare beslissing?

Hoe zou deze procedure gegeven de wetsvoorstellen in de praktijk verlopen bij de voorziene demonstratieprojecten? Kan een wijziging van de titel in de concessie van de velden waar de demonstratieprojecten worden voorzien, nog tijdig plaatsvinden in verband met eventuele financiering vanuit de Europese Unie en het tijdsplan dat nu wordt voorzien voor de realisatie?

4.5. Toegang voor derden

De richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide bevat bepalingen die de toegang van derden regelen. Dit wetsvoorstel bevat in artikel 32 de hoofdnorm en wil toegang van derden bij AMvB nader uitwerken. De leden van de CDA-fractie rekenen erop dat een dergelijke AMvB wordt voorgehangen en zien dat graag bevestigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot de nadere uitwerking van artikel 32 wanneer de regering denkt voldoende zicht te hebben op welke problemen zich kunnen voordoen en welk belang in de praktijk aan derden toekomt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen met betrekking tot artikel 32 weten wat de uitgangspunten zijn bij deze «open toegang». Wat betekent de voorwaarde van open toegang voor de kosten die bij de overheid terecht zullen komen? Hoe beheersbaar zijn de kosten als open toegang een harde voorwaarde wordt? Tot slot willen deze leden weten wanneer de regering komt nadere uitwerking van deze AMvB.

4.6. Overname van verplichtingen door de Staat

De passages betreffende de zekerstelling en overdracht van verantwoordelijkheid van opgeslagen CO₂ aan de Staat hebben de leden van de VVD-fractie verontrust. Hierbij staat namelijk vermeld dat dit dient te geschieden nadat is vastgesteld dat het CO₂ veilig en permanent is opgeslagen. Deze leden zijn van mening dat alleen CO₂ opgeslagen mag worden als reeds vooraf geen enkele twijfel bestaat over veilige en permanente opslag. Ook zijn deze leden van mening dat bij opslag in aquifers te allen tijde opsporingsactiviteiten nodig zijn. Dit vanwege de grote vraagtekens over het opslagpotentieel van deze aquifers, zo stellen de leden van de VVD. Deelt de regering de mening van deze leden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de keuze voor 20 jaar als termijn, voordat de Staat de verantwoordelijkheid overneemt. Om welke redenen zal de Staat hier van afwijken? Wordt deze 20 jaar niet als minimumtermijn aangehouden? Daarnaast vragen deze leden naar de voorwaarde van veilige en permanente opslag. Vindt bij overname van verplichtingen door de Staat een nieuw monitoringsmoment plaats?

4.7. Toezicht

Het toezicht op de Mijnbouwwet in het algemeen is opgedragen aan het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). De leden van de PvdA-fractie willen weten of dat alle in de CCS richtlijn beschreven aspecten als inspectie, monitoring, naleving, geschillen, enzovoort worden ondergebracht bij de SodM of dat nog andere bevoegde autoriteiten (bij onderdelen) zijn betrokken? En indien meerdere bevoegde autoriteiten zijn betrokken hoe wordt de onderlinge coördinatie geregeld?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de manier waarop toezicht wordt gehouden bij de verschillende onderdelen van de richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide. Deze leden vragen of dit volledig bij het Staatstoezicht op de Mijnen belegd.

5. Andere relevante wetgeving

5.1. Aansprakelijkheid en strafrechtelijke handhaving

De CCS richtlijn stelt geen eisen in de wijze waarop de aansprakelijkheid wordt geregeld. Nu is de aansprakelijkheid geregeld met artikel 25 van de Mijnbouwwet. Daardoor valt het opsporen en permanente opslag van CO₂ onder de werkingsfeer van artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Via lid 1 onderdeel b van dat artikel is de vergunninghouder van een opsporings- of opslagvergunning aansprakelijk voor de schade die ontstaat door beweging van de bodem. Artikel 177, lid 1 onderdeel a van dat artikel regelt dat een vergunninghouder aansprakelijk is voor uitstroming van delfstoffen. CO₂ is echter volgens de definities van de Mijnbouwwet geen delfstof. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de aansprakelijkheid is geregeld voor de uitstroming van CO₂. Wie wordt aansprakelijk gesteld? En wat verstaat de regering onder het begrip «uitstroming»?

Artikel 25 van de Mijnbouwwet (niet toegestaan om zonder vergunning CO₂ op te slaan of CO₂ locaties op te sporen) is als economisch delict strafbaar gesteld in de Wet Economische Delicten. Straffen die kunnen worden opgelegd zijn afhankelijk van de ernst van het delict, maar kunnen oplopen tot maximaal zes jaar gevangenisstraf, taakstraf of een forse geldboete. De leden van de PvdA-fractie hebben hierover nog een aantal vragen. Wie wordt gestraft bij overtreding? Kunnen bestuurders worden bestraft? Hoe worden gedupeerden schadeloos gesteld?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het permanent opslaan van CO₂. De vergunninghouder is volgens de Mijnbouwwet aansprakelijk voor schade door uitstroming van delfstoffen. Geldt deze aansprakelijkheidsregel ook voor het ontsnappen van CO₂? Welke gevolgen zou dit kunnen hebben voor de vergunninghouder op juridisch en financieel gebied? Hoe kan de vergunninghouder zich voorbereiden of verzekeren?

5.2. Wet Milieubeheer

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het wetsvoorstel correct interpreteren dat voor het afvangen van CO₂ de verplichting wordt ingevoerd dat alle nieuwe stookinstallaties met een vermogen van 300 Megawatt of meer geschikt moeten zijn om CO₂ af te vangen. Kan de regering opheldering geven of dit inderdaad geldt voor alle nieuwe stookinstallaties, dus ook bijvoorbeeld voor stoom- en gascentrales (STEG).

Bovendien willen deze leden weten of lopende vergunningsaanvragen reeds op deze wijze worden beoordeeld. Of gaat deze verplichting pas gelden na invoering van deze wetswijziging?

5.3. Algemene wet bestuursrecht

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt van toepassing verklaard op artikel 31 d, tweede lid van het wetsvoorstel. Dat betekent dat de ontwerpvergunning voor permanente opslag van CO₂ ter inzage moet worden gelegd, waarbij belanghebbenden bij het bestuursorgaan schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar

voren kunnen brengen. Het bestuursorgaan neemt daarna een besluit, waarbij rekening wordt gehouden met de ontvangen zienswijzen en adviezen. Normaal gesproken moet een besluit vallen binnen zes maanden na aanvraag van een vergunning. Dit wordt geregeld in de Awb, afdeling 3.4, artikel 3:18. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dit artikel echter niet van toepassing verklaard. De regering voert als reden aan dat door de adviestertermijn van vier maanden van de Europese Commissie niet binnen zes maanden een besluit kan worden genomen. De periode wordt daarom in artikel 31 c lid 3 gesteld op tien maanden. De ontwerpvergunning wordt ter inzage gelegd op het moment dat deze naar de Europese Commissie wordt gestuurd. Artikel 31 c lid 2 regelt dat dit binnen zes maanden moet gebeuren. De leden van de PvdA-fractie willen weten of dat daarmee voldoende tijd is om eventuele adviezen van de Europese Commissie in de ontwerpvergunningen te verwerken en om dit voor te leggen aan belanghebbenden. Met andere woorden hoe pakt dit uit voor de vergunningverlening?

5.4. Rijkscoördinatieregeling en Crisis en Herstelwet

Kan de regering aan de leden van de CDA-fractie aangeven op welke punten het wetsvoorstel raakt aan de Crisis en Herstelwet en wat dit betekent voor de procedures zoals die in het wetsvoorstel worden voorzien?

De leden van de SP-fractie zouden graag een beschrijving krijgen van de mogelijkheden van burgers en belangenorganisaties om bezwaar te maken tegen CCS-projecten: nu, na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel en na de inwerkingtreding van het aangekondigde nadere wetsvoorstel.

5.5. Wetgevingsprogramma overige wijzigingen in de Mijnbouwwet

De leden van de CDA-fractie vinden het onbevredigend dat de regering nog erg vaag is over de vraag of met betrekking tot permanent ingesloten CO₂ bijzondere bepalingen over aansprakelijkheid wenselijk zijn. Gesteld wordt dat nader onderzoek plaats vindt naar de vraag of aanvullend nationaal beleid wenselijk is. Deze leden willen de resultaten van dit onderzoek kunnen betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel en vragen de regering dit te bewerkstelligen.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar het onderzoek of dat met betrekking tot permanente CO₂-opslag nog bijzondere bepalingen over aansprakelijkheid wenselijk zijn. Deze leden willen weten wanneer de uitkomsten beschikbaar komen. Worden deze resultaten eventueel meegenomen in een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel? Op welke wijze wordt aansprakelijkheid geborgd bij eventuele vergunningen die voor het inwerkingtreden van het onderhavige wetsvoorstel worden afgegeven? Hoe wordt de rechtszekerheid van burgers in Barendrecht geborgd?

Gesteld wordt dat strikte implementatie van de richtlijnbetreffende de geologische opslag van kooldioxide niet volstaat om afvang en opslag van CO₂ ook tot een succes te maken. Aanvullende wetgeving, mede op basis van de evaluatie van de Mijnbouwwet wordt in het vooruitzicht gesteld. Hoewel de leden van de CDA-fractie zich voor kunnen stellen dat er onderwerpen zijn in relatie tot CO₂-opslag die aanvullende wetgeving noodzakelijk maken bevreemdt het deze leden dat dan toch al gestart kan worden met vergunningverlening voor lopende initiatieven. Bij de vergunningverlening wordt wel aangegeven dat rekening gehouden moet worden met de wetgeving die voortvloeit uit de implementatie van de

richtlijnbetreffende de geologische opslag van kooldioxide maar kennelijk niet met de hier in het vooruitzicht gestelde aanvullingen. Deze leden willen dan ook graag een nadere toelichting en onderbouwing op dit punt.

De regering kondigt aan dat overige noodzakelijke en of wenselijke (rand)voorwaarden voor afvang- en opslag van CO₂ in aparte wetsvoorstellen tot wijziging van de Mijnbouwwet worden voorgelegd. In de beleidsbrief CCS d.d. 23 juni 2009 (31 510, nr. 36) zijn nadere studies aangekondigd die kunnen leiden tot aanpassing van de Mijnbouwwet. Onduidelijk is voor de leden van de PvdA-fractie welke studies lopen, waar deze zich op richten en wanneer resultaten beschikbaar komen. Wat moet er – naast het beschikbaar houden van winningsvoorkomens voor CO₂-opslag – nog meer in deze wetsvoorstellen tot aanpassing van de Mijnbouwwet worden geregeld? En voorziet de regering reeds nota's van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel? Wat zijn consequenties voor vergunningen die voor de implementatie van deze noodzakelijke en wenselijke (rand)voorwaarden worden verleend?

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de verdere uitwerking van mogelijke randvoorwaarden voor CCS in aparte wetsvoorstellen. Deze randvoorwaarden zijn in voorliggende implementatie nog niet verwerkt. Wanneer komt hier meer duidelijkheid over? Welke studies worden verricht? Op welke onderwerpen zou wijziging van de Mijnbouwwet noodzakelijk kunnen zijn?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat indien ruimte wordt gegeven aan de implementatie van CCS, de veiligheid van alle processtappen maximaal geborgd dient te zijn door middel van wetgeving. Zij hebben in dat verband een vraag over de splitsing van het wettelijk kader in twee delen: enerzijds de implementatie van de Europese richtlijnen en het Oskar besluit en anderzijds de aanvullende eisen die Nederland wil stellen aan CCS. Volgens deze leden bestaat het risico dat door de splitsing in twee wetsvoorstellen straks een aantal CCS-vergunningen afgegeven moeten worden op het moment dat slechts het eerste deel van het wettelijk kader van kracht is geworden. Dat zou volgens deze leden volstrekt onacceptabel zijn. Hoe denkt de regering te voorkomen dat er een gat valt in de rechtsbescherming tussen de momenten van invoering van de beide CCS-wetten? Hoe staat het overigens op dit moment met de rechtsbescherming? Moeten de proefprojecten die op dit moment in de pijplijn zitten – zoals Barendrecht – straks met terugwerkende kracht voldoen aan de eisen uit beide wetsvoorstellen?

6. Overgangsrecht en lopende vergunningsaanvragen

Opslag van stoffen, waaronder CO₂, is gereguleerd in de Mijnbouwwet. Op basis van de huidige Mijnbouwwet kan de minister al vergunningen verlenen. De regering geeft aan dat tot het inwerkingtreden van het onderhavige wetsvoorstel, vergunningen echter niet «richtlijn bestendig» zijn. De CCS richtlijn stelt gedetailleerde eisen aan de inhoud van vergunningen. Voor de leden van de PvdA-fractie is het echter onduidelijk welke tekortkomingen de niet «richtlijn bestendige» vergunningen hebben die op basis van de huidige Mijnbouwwet verstrekt (kunnen) worden. Tot wanneer worden niet «richtlijn bestendige» vergunningen afgegeven? En hoeveel zijn dit er? Het lijkt alleen te gaan over Barendrecht en Geleen. Is deze veronderstelling juist?

¹ De CCS Richtlijn voorziet wel in een overgangsrecht voor vergunningen die zijn afgegeven voor 25 juni 2009 (artikel 39 lid 3), wat niet in Nederland het geval is.

Alle vergunningen die na 25 juni 2009¹ worden afgegeven moeten voor 25 juni 2011 aan de CCS richtlijn voldoen. Om eventuele vergunningen die voor het inwerkingtreden van het wetsvoorstel worden verleend toch

«richtlijn bestendig» te maken, is in het wetsvoorstel artikel II opgenomen (conform artikel 39 lid 1 van de richtlijn). Dit artikel regelt dat de actoren met een vergunning verplicht worden om een aanvraag tot aanpassing van de vergunning in te dienen. De leden van de PvdA-fractie hebben over dit artikel een aantal vragen. Wat is de procedure die met dergelijke aanvragen voor aanpassing van de vergunning moet worden doorlopen? Worden inspraakprocedures gehouden? Kunnen belanghebbenden (weer) bezwaar maken? Moeten de aangepaste vergunningen aan de Europese Commissie voor advies worden voorgelegd? En kunnen eventuele op- en aanmerkingen van de Europese Commissie dan nog worden verwerkt?

In het plenaire debat over de CO₂-opslag onder Barendrecht van dinsdag 20 april en woensdag 21 april jl. heeft de minister van Economische Zaken toegezegd dat definitieve besluiten over doorgang van de opslag aan een volgend kabinet is. De leden van de PvdA-fractie willen weten welke gevolgen dit heeft voor de vergunningverlening. Wat als de vergunningverlening verder vertraagd wordt? Is het dan nog steeds noodzakelijk om artikel II op te nemen dat de aanvrager verplicht een aanvraag voor aanpassing in te dienen? Wat is het omslagpunt voor het kabinet om direct «richtlijn bestendige» vergunningen af te geven?

Om de vergunningverlening te versnellen is de Rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard op CO₂-opslagprojecten¹. Daarmee is de bezwaarfase komen te vervallen. Indien burgers of organisaties het niet eens zijn met een besluit kan in de meeste gevallen direct in beroep worden gegaan bij de Raad van State. Aanvullend is door het in werking treden van de Crisis en Herstelwet op 31 maart 2010 de mogelijkheid vervallen van medeoverheden om in beroep te gaan tegen besluiten van de Rijksoverheid. De leden van de PvdA-fractie vermoeden dat verplichte advisering door de Europese Commissie voor vertraging in de procedure zal zorgen. Hoeveel maanden tijdswinst zal de Rijkscoördinatieprocedure dan nog opleveren? Onduidelijk voor deze leden is ook of het vervallen van de mogelijkheid voor medeoverheden om in beroep te gaan tegen de Rijksoverheid een tijdelijke of een permanente maatregel is. Kan de regering hierop ingaan?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel vanuit de Europese richtlijn specifiek eisen stelt aan de aanvraag, procedure en inhoud van de opslagvergunning. Betekent dit dat na invoering van voorliggende wetswijziging lopende vergunningsaanvragen (voor zover nog niet gegund) opnieuw moeten worden opgestart? Meer specifiek willen deze leden weten of de vergunningsprocedure voor CO₂-opslag in Barendrecht weer geheel doorlopen dient te worden indien er bij goedkeuring van deze wetswijziging nog geen vergunning is verleend?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de invloed van voorliggende implementatie op de nu lopende vergunningtrajecten of al verleende vergunningen. Zij vragen hierbij naar de uitvoering van de motie Wiegman-van Meppelen Scheppink c.s. (28 982, nr. 93). Worden de mogelijk aanvullende voorwaarden op de te implementeren richtlijn ook bij lopende trajecten geëist, zoals het proefproject in Barendrecht of Sittard-Geleen? Worden deze mogelijke nieuwe randvoorwaarden ook in bestaande vergunningen aangepast? Komen er mogelijk wijzigingen in de toekenning van vergunningen? Hoe zit het bij vergunningverlening aan huidige proefprojecten met de aansprakelijkheid op korte en lange termijn? Wie is verantwoordelijk bij eventuele ongelukken bij de proefprojecten?

¹ Rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten, KST 31 326.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 25

In artikel 25, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel wordt geregeld dat het verboden is om zonder vergunning van de minister CO₂-opslagcomplexen op te sporen. Uit artikel I, A, artikel 1, onderdeel q, blijkt dat het opsporen van CO₂-opslaglocaties niet alleen betrekking heeft op boringen, maar ook wordt bedoeld het injecteren van CO₂ om het opslagvoorkomen te karakteriseren. Dit roept bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op of dat CO₂-opslag wel kan plaats vinden zonder dat activiteiten hebben plaatsgevonden die onder opsporing vallen. Zijn daarvoor injecteringsproeven noodzakelijk? Hoe wordt onderzocht of er geen significante risico's op lekkage en milieu- of gezondheidsrisico's bestaan?

Artikel 26a

In artikel 26a, eerste lid, wordt een koppeling gelegd tussen het hebben van een vergunning voor opsporing van CO₂-locaties en het verkrijgen van een vergunning voor het permanent opslaan van CO₂. De leden van de PvdA-fractie willen antwoord op de vraag of dat de procedure voor concurrerende aanvragen (publicatie van aanvraag in Staatscourant met 91 dagen voor concurrerende aanvragen) ook van toepassing is op het verkrijgen van opsporingsvergunningen. En hoe verloopt de vergunningprocedure bij opsporingsvergunningen? Worden deze ook naar de Europese Commissie voor advies gestuurd? En is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing? En de Rijkscoördinatierегeling?

Artikel 31

De CCS richtlijn verplicht in artikel 25 lidstaten en exploitanten een register bij te houden. Dit wordt geregeld in artikelen 31 f en 31 m van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen welke instantie deze taak op zich gaat nemen. Is dit register openbaar? Wat zijn de gevolgen voor de administratieve lasten?

Artikel 31 lid 1, onderdeel k regelt dat na afsluiting de minister lekkages moet melden aan de Nederlandse emissieautoriteit (Nea). De leden van de PvdA-fractie vragen waarom is gekozen voor de Nea. Wordt de Nea hiermee aangesteld als toezichthouder? Hoe gaat de emissieautoriteit om met de bevoegdheid? Hebben zij voldoende kennis in huis? Aan wie moeten exploitanten, voordat verantwoordelijkheden aan de Staat zijn overgedragen, lekkages melden?

Artikel 31 n van het wetsvoorstel regelt dat milieu-informatie over permanent opslag van CO₂ voor iedereen toegankelijk moet zijn. De leden van de PvdA-fractie stellen hierover de volgende vragen. Welke milieu-informatie zal worden verstrekt, welke kanalen worden hiervoor gebruikt? Hoe wordt ervoor gezorgd dat belanghebbenden tijdig op een transparante en duidelijke wijze worden geïnformeerd? Artikel 31 n richt zich alleen op permanente opslag. Moet milieu-informatie ook ter beschikking worden gesteld bij eventuele opsporingsactiviteiten?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Timmer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economisch Zaken,
Van der Velden