



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 15 mei 2020
WJZ / 20004685

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2019, nr. 2019001366, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2019, nr. W18.19.0209/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Op de opmerkingen van de Afdeling wordt hierna ingegaan. De tekst van het advies treft u in cursief hieronder aan, gevolgd door de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2019, no.2019001366, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt diverse onderdelen van de Mijnbouwwet. Het bevat onder meer een nieuwe regeling voor het verwijderen van mijnbouwwerken en van de investeringsaftrek voor mijnbouw op zee. Ook regelt het wetsvoorstel een algemene verplichting om mijnbouwwerken na gebruik te verwijderen. Als hergebruik mogelijk is, kan van de verplichting tot verwijdering ontheffing worden verleend. Voor bepaalde gevallen regelt het wetsvoorstel dat die ontheffing kan worden omgezet naar een vergunning krachtens de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of de Omgevingswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over deze mogelijkheid tot omzetting. Daarnaast maakt zij opmerkingen over de financiële zekerheid voor de verwijdering van mijnbouwwerken, de investeringsaftrek voor mijnbouw op zee en de mogelijke inbreuk op het eigendomsrecht van de concessiehouder die eigenaar is van de mijn. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Verwijderen of hergebruiken mijnbouwwerken

Het wetsvoorstel regelt een algemene verplichting om mijnbouwwerken (en kabels en pijpleidingen) die buiten werking zijn te verwijderen. Omdat het wenselijk is dat verwijdering van een mijnbouwwerk niet plaatsvindt als hergebruik mogelijk is, is in zoverre voorzien in de mogelijkheid van ontheffing van de verplichting tot verwijdering. Afhankelijk van het doel waarvoor het hergebruik plaatsvindt, kan het hergebruik ertoe leiden dat niet langer sprake is van een mijnbouwwerk. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in die gevallen de ontheffing voor hergebruik wordt omgezet naar een vergunning op grond van de Waterwet, de Wabo of (vanaf de inwerkingtreding van die wet) de Omgevingswet.¹ Volgens de toelichting kan met deze omzettingbepaling worden voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de overgang van een mijnbouwwerk naar een ander werk, waarop de Mijnbouwwet niet

¹ Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel.



meer van toepassing is en waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) niet meer bevoegd is.²

Het valt op dat op grond van deze bepaling de omzetting pas mogelijk is als het mijnbouwwerk voor het nieuwe doel in gebruik is genomen. De Afdeling wijst erop dat omzetting op dat moment te laat is. Een voor het hergebruik op grond van de Waterwet, de Wabo of de Omgevingswet vereiste vergunning moet er immers zijn op het moment dat het hergebruik aanvangt. Los van het feit dat het een overtreding zou opleveren, is het ook moeilijk voor te stellen dat een mijnbouwbedrijf met het hergebruik wil aanvangen als nog onzeker is of omzetting mogelijk is. De Afdeling gaat er dan ook van uit dat het de bedoeling is dat omzetting kan plaatsvinden voordat het hergebruik aanvangt.

De vraag rijst dan wel wat de meerwaarde van de omzettingsbepaling is. Een mijnbouwbedrijf zal eerst een ontheffing van de verwijderingsplicht moeten verkrijgen en vervolgens een omzetting daarvan naar een vergunning op grond van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet.

Die omzetting zal geen automatisme kunnen zijn. Hoewel dit in de omzettingsbepaling niet uitdrukkelijk wordt geregeld, moet ervan worden uitgegaan dat bij de beslissing over omzetting getoetst wordt aan alle op grond van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet toepasselijke normen.

Het kan bovendien zo zijn dat voor het hergebruik nog andere toestemmingen nodig zijn.³

Het is de verantwoordelijkheid van het mijnbouwbedrijf om tijdig alle vereiste toestemmingen te verkrijgen. Indien wenselijk, kan coördinatie tussen de procedures over die toestemmingen plaatsvinden. In dit licht bezien is niet duidelijk waarom het opnemen van de omzettingsbepaling nodig wordt geacht.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de meerwaarde van de omzettingsbepaling in de toelichting nader te motiveren.

Mocht de omzettingsbepaling in het wetsvoorstel worden gehandhaafd, dan adviseert de Afdeling om in ieder geval het volgende nader te regelen:

- Aanpassing van de omzettingsbepaling, zodat omzetting mogelijk is voordat het hergebruik is aangevangen.
- Explicitering dat bij de beslissing over omzetting getoetst wordt aan alle op grond van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet toepasselijke normen.
- Toekenning van adviesrechten aan decentrale overheden.
- Het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van het besluit inzake omzetting.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de omzettingsbepaling niet gehandhaafd. Voorzien is in een bepaling die regelt dat de minister geen besluit tot instemming met het verwijderingsplan neemt, dan nadat overeenkomstig de regels van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet een verklaring van geen bedenkingen, respectievelijk een advies met instemming, is ontvangen van het bevoegde gezag krachtens deze wetten, zie artikel I, onderdeel F (artikel 44a, tweede en derde lid), respectievelijk artikel III. De vergunninghouder voert de verwijdering uit overeenkomstig het verwijderingsplan en overlegt een rapport over de verwijdering (artikel 44c, eerste en tweede lid). Als de verwijdering niet volledig is uitgevoerd kan op aanvraag of ambtshalve de instemming met het verwijderingsplan worden gewijzigd (artikel 44a, vijfde lid). In het geval het verwijderingsplan wordt gewijzigd is alsnog voor het resterende gedeelte van het mijnbouwwerk een verklaring van geen bedenkingen nodig (artikel 44a, vijfde lid, tweede volzin). De verwijzingen in de artikelen 45, derde en vierde lid, artikel 47, vierde lid, en artikel 48, vierde lid, en de memorie van toelichting zijn aangepast.

2. Financiële zekerheid

Het wetsvoorstel voorziet in een algemene bevoegdheid voor de Minister van EZK om van mijnbouwbedrijven financiële zekerheid te verlangen voor de verwijdering van mijnbouwwerken (en kabels en pijpleidingen), vanaf een tijdstip, voor een bedrag, met een termijn en op een wijze die de minister voldoende acht.⁴ Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een stelsel van overeenkomsten over

² Bevoegd om te beslissen over omzetting zijn de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van EZK.

³ Bijvoorbeeld op grond van de Wet natuurbescherming.

⁴ Artikel I, onderdelen G en H, van het wetsvoorstel.

financiële zekerheid voor de verwijdering van mijnbouwwerken die zijn gebruikt voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen.⁵

De algemene bevoegdheid van de minister is zeer ruim geformuleerd. Voor de praktijk is het wenselijk om vooraf meer duidelijkheid te hebben over de te stellen zekerheid, bijvoorbeeld over de wijze waarop het bedrag van de te stellen zekerheid zal worden berekend. Ook is het wenselijk de verhouding te verduidelijken tussen de algemene bevoegdheid van de minister en het stelsel van overeenkomsten over financiële zekerheid voor de verwijdering van mijnbouwwerken die zijn gebruikt voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen.

De Afdeling adviseert om aan het voorgaande in de toelichting nader aandacht te besteden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld.

Tevens is in artikel 49, vijfde lid, onderdeel c, voorzien in een delegatiegrondslag, zodat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vooraf meer duidelijkheid kan worden geboden. Te denken valt hierbij aan voorschriften over bijvoorbeeld de wijze waarop het bedrag van de te stellen zekerheid kan worden berekend. In de artikelsgewijze toelichting is hierop nader ingegaan.

3. Investeringsaftrek mijnbouw op zee

Het wetsvoorstel regelt een investeringsaftrek ter stimulering van investeringen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen (gas en olie) op zee.⁶ De regeling vervangt een regeling uit 2010, die als stimuleringsmaatregel niet langer toereikend wordt geacht. De regeling in het wetsvoorstel is in een aantal opzichten ruimer dan de huidige regeling. Zo gaat de investeringsaftrek omhoog van 25% naar 40% en wordt de aftrek generiek; hij gaat gelden voor alle voorkomens van gas en olie. De huidige investeringsaftrek is alleen van toepassing op voorkomens van gas, die door de Minister van EZK zijn aangewezen als marginaal gasvoorkomen.⁷

Bij de invoering van de huidige regeling is er destijds bewust voor gekozen de investeringsaftrek niet generiek te maken, om te voorkomen dat de aftrek ook van toepassing zou zijn op gasvoorkomens die rendabel te exploiteren zijn.⁸ Niet duidelijk is of de keuze in het wetsvoorstel voor een generieke investeringsaftrek er in de praktijk toe kan leiden dat de aftrek ook van toepassing wordt op voorkomens die rendabel te exploiteren zijn. In de toelichting is weliswaar in algemene zin vermeld dat investeringen in de opsporing en winning van gas en olie op zee inmiddels naar een zorgwekkend laag niveau zijn gezakt, maar dit sluit op zichzelf niet uit dat er nog steeds rendabele voorkomens zijn.

Gelet op de uitdrukkelijke keuze in de huidige regeling om de investeringsaftrek niet generiek te maken, moet hieraan nader aandacht worden besteed. Dit mede omdat de maatregel onderdeel moet zijn van een integraal energietransitie- en klimaatbeleid.⁹ Daar komt bij dat dit ook van belang is met het oog op de voorwaarden waaronder goedkeuring van de Europese Commissie kan worden verkregen. De investeringsaftrek moet als steunmaatregel noodzakelijk zijn en een stimulerend effect hebben.¹⁰ De Afdeling adviseert om in de toelichting hieraan aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen.

De huidige regeling van de investeringsaftrek is uitdrukkelijk beperkt tot opsporing of winning op de Noordzee.¹¹ De voorgestelde regeling is daar niet uitdrukkelijk toe beperkt, maar gebruikt het begrip mijnbouwinstallatie.¹² Daardoor kan de nieuwe regeling potentieel ook van toepassing zijn op de opsporing of winning in binnenwateren, waaronder de Waddenzee. De Afdeling gaat er, gelet op onder meer de kamerbrief van de Minister van EZK van 30 mei 2018, van uit dat dit niet de bedoeling

⁵ Artikel I, onderdeel M, van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel.

⁷ Een voorkomen dat vanwege omvang en productiviteit en afstand tot bestaande infrastructuur niet rendabel te exploiteren is.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 479, nr. 6, p. 5–6.

⁹ Beschouwing van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 oktober 2019 over het Klimaatplan (W18.19.0301/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 406.

¹⁰ In dat verband moet Nederland het bewijs leveren dat de investering zonder de steun niet zou zijn gedaan. Vergelijk punt 39 van het besluit van de Europese Commissie van 20 juli 2010 (Steunmaatregel N 718/2009 – Nederland), over de goedkeuring van de huidige investeringsaftrek.

¹¹ Op grond van het huidige artikel 68a van de Mijnbouwwet moet het gaan om een voorkomen aan de zeezijde.

¹² Elk mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater is een mijnbouwinstallatie (artikel 1, eerste lid, onder o, van de Mijnbouwwet) en onder oppervlaktewater vallen ook binnenwateren.

is.¹³ De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling zodanig aan te passen dat de investeringsaftrek uitdrukkelijk beperkt blijft tot opsporing en winning op de Noordzee.

Naar aanleiding van het advies en mogelijke bezwaren van de Europese Commissie tegen mogelijke selectiviteit van een investeringsaftrek voor mijnbouwinstallaties op zee is de investeringsaftrek generiek gemaakt voor, kort samengevat, investeringen in het opsporen of winnen van koolwaterstoffen op land en zee met nog niet gebruikte mijnbouwwerken, verbeteringen van mijnbouwwerken en de kosten van het huren of gebruiken van mobiele installaties op land en zee (artikel 68a en artikel III, tweede lid). De toelichting is aangepast.

4. Eigendom gewonnen koolwaterstoffen

Uitgangspunt van de Mijnbouwwet is dat delfstoffen eigendom zijn van de Nederlandse staat.¹⁴ Als delfstoffen worden gewonnen, gaat de eigendom over op de houder van de winningsvergunning.¹⁵ Voor koolwaterstoffen geldt vervolgens dat de vergunninghouder op grond van een mijnbouwovereenkomst met Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) een percentage van de gewonnen stoffen in eigendom aan EBN moet overdragen.¹⁶

Bij een (dreigend) faillissement kan de houder die leveringshandeling niet zonder meer uitvoeren. Om te voorkomen dat EBN (en daarmee de Nederlandse staat, die voor 100% aandeelhouder is van EBN) in dat geval inkomsten misloopt, voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van artikel 3, tweede lid, en artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet. Daardoor verkrijgt EBN het haar toekomende percentage van de eigendom van gewonnen koolwaterstoffen rechtstreeks.¹⁷

Omdat de Nederlandse staat op grond van artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet tot het moment van winning eigenaar van de delfstoffen is, roept de voorgestelde aanpassing van het tweede lid van dat artikel geen vragen op.

De situatie waarop artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet ziet, is echter anders. In dat artikellid is geregeld dat, in afwijking van artikel 3, de houder van een voor de invoering van de Mijnbouwwet verleende concessie eigenaar is van de mijn waarop de concessie betrekking heeft, en dus van de in die mijn aanwezige delfstoffen. Voorgesteld wordt dit artikellid te wijzigen in die zin dat ook in deze situatie een eigendomsoverdracht aan EBN wettelijk wordt vastgelegd. Deze wijziging behoeft nadere uitleg.

Uit de toelichting blijkt dat in sommige gevallen contractueel al was bepaald dat de concessiehouder verplicht is aan EBN een percentage van de delfstoffen over te dragen. De toelichting gaat echter niet in op concessies waarin de eigendomsoverdracht nog niet (contractueel) was geregeld. De Afdeling wijst er op dat, mochten zich dergelijke situaties bij lopende concessies voordoen, de voorgestelde maatregel een inbreuk op het eigendomsrecht oplevert en dus een rechtvaardiging behoeft.¹⁸

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting alsnog in te gaan.

EBN is in alle overeenkomsten een percentage overeengekomen over de levering van de koolwaterstoffen of de opbrengst van de verkoop van de koolwaterstoffen. Slechts in het geval EBN recht heeft op een percentage van de opbrengst van de verkoop van de koolwaterstoffen, kan de ter advisering voorgelegde wijziging van artikel 143, vierde lid, leiden tot het doorbreken van overeenkomsten tussen de vergunninghouder en derden. Om voor deze gevallen een inbreuk op het eigendomsrecht te voorkomen is artikel 143, vierde lid, aangevuld en de toelichting aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal wijzigingen aan te brengen.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 469, p. 7. In de kamerbrief heeft de minister verklaard dat de nieuwe regeling van de investeringsaftrek uitsluitend betrekking zou hebben op opsporing en winning op de Noordzee, zodat geen afbreuk zou worden gedaan aan voor het Waddengebied per 1 januari 2017 in de Mijnbouwwet opgenomen restricties voor opsporings- en winningsactiviteiten.

¹⁴ Artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

¹⁵ Artikel 3, tweede lid, van de Mijnbouwwet.

¹⁶ Houders van een winningsvergunning voor koolwaterstoffen zijn op grond van artikel 93, eerste lid, van de Mijnbouwwet verplicht een mijnbouwovereenkomst met EBN te sluiten. Op grond van artikel 94, tweede lid, onder a, moet in die overeenkomst worden geregeld dat de houder de gewonnen koolwaterstoffen voor 40% in eigendom aan EBN overdraagt.

¹⁷ Artikel I, onderdelen B en P, van het wetsvoorstel.

¹⁸ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.



Aan artikel 21, eerste lid, is een onderdeel n toegevoegd (artikel I, onderdeel D, onderdeel c) vanwege een ontbrekende bepaling voor hergebruik van een boorgat voor de winning van aardwarmte en het nieuwe vierde lid duidelijker te formuleren. De artikelsgewijze toelichting is hierop aangepast. Artikel 44 is aangepast om onnodige meldingen te voorkomen in de situatie dat een mijnbouwwerk buiten werking is (artikel I, onderdeel F). In artikel 49, vierde en vijfde lid, is een redactionele verbetering doorgevoerd om dit artikel beter op de overige wijzigingen aan te laten sluiten (artikel I, onderdeel I). Artikel 97e, eerste en tweede lid, is verduidelijkt (artikel I, onderdeel M) door te expliciteren dat de verplichting tot melden betrekking heeft op vormen van directe en indirecte zeggenschap. De melding wordt aan de vennootschap (EBN) gedaan. EBN adviseert de minister, indien daar aanleiding toe is, tot het toepassen van de artikelen 47 en 48 (artikel 97e, tweede lid). Met deze wijziging wordt voorkomen dat onnodig op allerlei meldingen door de minister moet worden gereageerd. Tot slot zijn enkele ondergeschikte redactionele verbeteringen in de wettekst en memorie van toelichting aangebracht.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes.*



Advies Raad van State

No. W18.19.0209/IV

's-Gravenhage, 18 december 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2019, no.2019001366, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt diverse onderdelen van de Mijnbouwwet. Het bevat onder meer een nieuwe regeling voor het verwijderen van mijnbouwwerken en van de investeringsaftrek voor mijnbouw op zee. Ook regelt het wetsvoorstel een algemene verplichting om mijnbouwwerken na gebruik te verwijderen. Als hergebruik mogelijk is, kan van de verplichting tot verwijdering ontheffing worden verleend. Voor bepaalde gevallen regelt het wetsvoorstel dat die ontheffing kan worden omgezet naar een vergunning krachtens de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of de Omgevingswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over deze mogelijkheid tot omzetting. Daarnaast maakt zij opmerkingen over de financiële zekerheid voor de verwijdering van mijnbouwwerken, de investeringsaftrek voor mijnbouw op zee en de mogelijke inbreuk op het eigendomsrecht van de concessiehouder die eigenaar is van de mijn. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Verwijderen of hergebruiken mijnbouwwerken

Het wetsvoorstel regelt een algemene verplichting om mijnbouwwerken (en kabels en pijpleidingen) die buiten werking zijn te verwijderen. Omdat het wenselijk is dat verwijdering van een mijnbouwwerk niet plaatsvindt als hergebruik mogelijk is, is in zoverre voorzien in de mogelijkheid van ontheffing van de verplichting tot verwijdering. Afhankelijk van het doel waarvoor het hergebruik plaatsvindt, kan het hergebruik ertoe leiden dat niet langer sprake is van een mijnbouwwerk. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in die gevallen de ontheffing voor hergebruik wordt omgezet naar een vergunning op grond van de Waterwet, de Wabo of (vanaf de inwerkingtreding van die wet) de Omgevingswet.¹ Volgens de toelichting kan met deze omzettingbepaling worden voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de overgang van een mijnbouwwerk naar een ander werk, waarop de Mijnbouwwet niet meer van toepassing is en waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) niet meer bevoegd is.²

Het valt op dat op grond van deze bepaling de omzetting pas mogelijk is als het mijnbouwwerk voor het nieuwe doel in gebruik is genomen. De Afdeling wijst erop dat omzetting op dat moment te laat is. Een voor het hergebruik op grond van de Waterwet, de Wabo of de Omgevingswet vereiste vergunning moet er immers zijn op het moment dat het hergebruik aanvangt. Los van het feit dat het een overtreding zou opleveren, is het ook moeilijk voor te stellen dat een mijnbouwbedrijf met het hergebruik wil aanvangen als nog onzeker is of omzetting mogelijk is. De Afdeling gaat er dan ook van uit dat het de bedoeling is dat omzetting kan plaatsvinden voordat het hergebruik aanvangt.

De vraag rijst dan wel wat de meerwaarde van de omzettingbepaling is. Een mijnbouwbedrijf zal eerst een ontheffing van de verwijderingsplicht moeten verkrijgen en vervolgens een omzetting daarvan naar een vergunning op grond van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet. Die omzetting zal geen automatisme kunnen zijn. Hoewel dit in de omzettingbepaling niet uitdrukkelijk wordt geregeld, moet ervan worden uitgegaan dat bij de beslissing over omzetting getoetst wordt aan alle op grond van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet toepasselijke normen. Het kan bovendien zo zijn dat voor het hergebruik nog andere toestemmingen nodig zijn.³ Het is de verantwoordelijkheid van het mijnbouwbedrijf om tijdig alle vereiste toestemmingen te verkrijgen. Indien wenselijk, kan coördinatie tussen de procedures over die toestemmingen plaatsvinden. In dit licht bezien is niet duidelijk waarom het opnemen van de omzettingbepaling nodig wordt geacht.

¹ Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel.

² Bevoegd om te beslissen over omzetting zijn de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van EZK.

³ Bijvoorbeeld op grond van de Wet natuurbescherming.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de meerwaarde van de omzettingsoepaling in de toelichting nader te motiveren.

Mocht de omzettingsoepaling in het wetsvoorstel worden gehandhaafd, dan adviseert de Afdeling om in ieder geval het volgende nader te regelen:

- Aanpassing van de omzettingsoepaling, zodat omzetting mogelijk is voordat het hergebruik is aangevangen.
- Explicitering dat bij de beslissing over omzetting getoetst wordt aan alle op grond van de Waterwet, Wabo of Omgevingswet toepasselijke normen.
- Toekenning van adviesrechten aan decentrale overheden.
- Het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van het besluit inzake omzetting.

2. Financiële zekerheid

Het wetsvoorstel voorziet in een algemene bevoegdheid voor de Minister van EZK om van mijnbouw-bedrijven financiële zekerheid te verlangen voor de verwijdering van mijnbouwwerken (en kabels en pijpleidingen), vanaf een tijdstip, voor een bedrag, met een termijn en op een wijze die de minister voldoende acht.⁴ Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een stelsel van overeenkomsten over financiële zekerheid voor de verwijdering van mijnbouwwerken die zijn gebruikt voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen.⁵

De algemene bevoegdheid van de minister is zeer ruim geformuleerd. Voor de praktijk is het wenselijk om vooraf meer duidelijkheid te hebben over de te stellen zekerheid, bijvoorbeeld over de wijze waarop het bedrag van de te stellen zekerheid zal worden berekend. Ook is het wenselijk de verhouding te verduidelijken tussen de algemene bevoegdheid van de minister en het stelsel van overeenkomsten over financiële zekerheid voor de verwijdering van mijnbouwwerken die zijn gebruikt voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen.

De Afdeling adviseert om aan het voorgaande in de toelichting nader aandacht te besteden.

3. Investeringsaftrek mijnbouw op zee

Het wetsvoorstel regelt een investeringsaftrek ter stimulering van investeringen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen (gas en olie) op zee.⁶ De regeling vervangt een regeling uit 2010, die als stimuleringsmaatregel niet langer toereikend wordt geacht. De regeling in het wetsvoorstel is in een aantal opzichten ruimer dan de huidige regeling. Zo gaat de investeringsaftrek omhoog van 25% naar 40% en wordt de aftrek generiek; hij gaat gelden voor alle voorkomens van gas en olie. De huidige investeringsaftrek is alleen van toepassing op voorkomens van gas, die door de Minister van EZK zijn aangewezen als marginaal gasvoorkomen.⁷

Bij de invoering van de huidige regeling is er destijds bewust voor gekozen de investeringsaftrek niet generiek te maken, om te voorkomen dat de aftrek ook van toepassing zou zijn op gasvoorkomens die rendabel te exploiteren zijn.⁸ Niet duidelijk is of de keuze in het wetsvoorstel voor een generieke investeringsaftrek er in de praktijk toe kan leiden dat de aftrek ook van toepassing wordt op voorkomens die rendabel te exploiteren zijn. In de toelichting is weliswaar in algemene zin vermeld dat investeringen in de opsporing en winning van gas en olie op zee inmiddels naar een zorgwekkend laag niveau zijn gezakt, maar dit sluit op zichzelf niet uit dat er nog steeds rendabele voorkomens zijn.

Gelet op de uitdrukkelijke keuze in de huidige regeling om de investeringsaftrek niet generiek te maken, moet hieraan nader aandacht worden besteed. Dit mede omdat de maatregel onderdeel moet zijn van een integraal energietransitie- en klimaatbeleid.⁹ Daar komt bij dat dit ook van belang is met het oog op de voorwaarden waaronder goedkeuring van de Europese Commissie kan worden verkregen. De investeringsaftrek moet als steunmaatregel noodzakelijk zijn en een stimulerend effect

⁴ Artikel I, onderdelen G en H, van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel I, onderdeel M, van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel.

⁷ Een voorkomen dat vanwege omvang en productiviteit en afstand tot bestaande infrastructuur niet rendabel te exploiteren is.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 479, nr. 6, p. 5–6.

⁹ Beschouwing van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 oktober 2019 over het Klimaatplan (W18.19.0301/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 406.

hebben.¹⁰ De Afdeling adviseert om in de toelichting hieraan aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen.

De huidige regeling van de investeringsaftrek is uitdrukkelijk beperkt tot opsporing of winning op de Noordzee.¹¹ De voorgestelde regeling is daar niet uitdrukkelijk toe beperkt, maar gebruikt het begrip mijnbouwinstallatie.¹² Daardoor kan de nieuwe regeling potentieel ook van toepassing zijn op de opsporing of winning in binnenwateren, waaronder de Waddenzee. De Afdeling gaat er, gelet op onder meer de kamerbrief van de Minister van EZK van 30 mei 2018, van uit dat dit niet de bedoeling is.¹³ De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling zodanig aan te passen dat de investeringsaftrek uitdrukkelijk beperkt blijft tot opsporing en winning op de Noordzee.

4. Eigendom gewonnen koolwaterstoffen

Uitgangspunt van de Mijnbouwwet is dat delfstoffen eigendom zijn van de Nederlandse staat.¹⁴ Als delfstoffen worden gewonnen, gaat de eigendom over op de houder van de winningsvergunning.¹⁵ Voor koolwaterstoffen geldt vervolgens dat de vergunninghouder op grond van een mijnbouwovereenkomst met Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) een percentage van de gewonnen stoffen in eigendom aan EBN moet overdragen.¹⁶

Bij een (dreigend) faillissement kan de houder die leveringshandeling niet zonder meer uitvoeren. Om te voorkomen dat EBN (en daarmee de Nederlandse staat, die voor 100% aandeelhouder is van EBN) in dat geval inkomsten misloopt, voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van artikel 3, tweede lid, en artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet. Daardoor verkrijgt EBN het haar toekomende percentage van de eigendom van gewonnen koolwaterstoffen rechtstreeks.¹⁷

Omdat de Nederlandse staat op grond van artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet tot het moment van winning eigenaar van de delfstoffen is, roept de voorgestelde aanpassing van het tweede lid van dat artikel geen vragen op.

De situatie waarop artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet ziet, is echter anders. In dat artikellid is geregeld dat, in afwijking van artikel 3, de houder van een voor de invoering van de Mijnbouwwet verleende concessie eigenaar is van de mijn waarop de concessie betrekking heeft, en dus van de in die mijn aanwezige delfstoffen. Voorgesteld wordt dit artikellid te wijzigen in die zin dat ook in deze situatie een eigendomsoverdracht aan EBN wettelijk wordt vastgelegd. Deze wijziging behoeft nadere uitleg.

Uit de toelichting blijkt dat in sommige gevallen contractueel al was bepaald dat de concessiehouder verplicht is aan EBN een percentage van de delfstoffen over te dragen. De toelichting gaat echter niet in op concessies waarin de eigendomsoverdracht nog niet (contractueel) was geregeld. De Afdeling wijst er op dat, mochten zich dergelijke situaties bij lopende concessies voordoen, de voorgestelde maatregel een inbreuk op het eigendomsrecht oplevert en dus een rechtvaardiging behoeft.¹⁸

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting alsnog in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁰ In dat verband moet Nederland het bewijs leveren dat de investering zonder de steun niet zou zijn gedaan. Vergelijk punt 39 van het besluit van de Europese Commissie van 20 juli 2010 (Steunmaatregel N 718/2009 – Nederland), over de goedkeuring van de huidige investeringsaftrek.

¹¹ Op grond van het huidige artikel 68a van de Mijnbouwwet moet het gaan om een voorkomen aan de zeezijde.

¹² Elk mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater is een mijnbouwinstallatie (artikel 1, eerste lid, onder o, van de Mijnbouwwet) en onder oppervlaktewater vallen ook binnenwateren.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 469, p. 7. In de kamerbrief heeft de minister verklaard dat de nieuwe regeling van de investeringsaftrek uitsluitend betrekking zou hebben op opsporing en winning op de Noordzee, zodat geen afbreuk zou worden gedaan aan voor het Waddengebied per 1 januari 2017 in de Mijnbouwwet opgenomen restricties voor opsporings- en winningsactiviteiten.

¹⁴ Artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

¹⁵ Artikel 3, tweede lid, van de Mijnbouwwet.

¹⁶ Houders van een winningsvergunning voor koolwaterstoffen zijn op grond van artikel 93, eerste lid, van de Mijnbouwwet verplicht een mijnbouwovereenkomst met EBN te sluiten. Op grond van artikel 94, tweede lid, onder a, moet in die overeenkomst worden geregeld dat de houder de gewonnen koolwaterstoffen voor 40% in eigendom aan EBN overdraagt.

¹⁷ Artikel I, onderdelen B en P, van het wetsvoorstel.

¹⁸ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Mijnbouwwet nadere regels te stellen over het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en de investeringsaftrek voor mijnbouwondernemingen op zee te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Mijnbouwwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel ab, wordt 'Besluit risico's zware ongevallen 1999' vervangen door 'Besluit risico's zware ongevallen 2015'.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel ah door een puntkomma worden onderdelen toegevoegd, luidende:

- ai. *beheerder*: natuurlijke persoon of rechtspersoon voor wiens rekening en risico een pijpleiding of kabel wordt aangelegd, gebruikt dan wel in stand gehouden;
- aj. *buiten werking*: een situatie, waarin een mijnbouwwerk, kabel of pijpleiding, bestemd voor het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte dan wel het opslaan van stoffen of het opsporen van CO₂-opslagcomplexen niet meer als zodanig in werking is;
- ak. *buiten gebruik stellen van een boorgat*: het permanent afsluiten van een boorgat;
- al. *kabel*: leiding voor het vervoer van elektriciteit of elektronische signalen die:
 - 1°. twee of meer mijnbouwwerken verbindt of
 - 2°. tussen een mijnbouwwerk en een ander werk ligt en door Onze Minister is aangewezen.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, wordt na 'vergunninghouder' ingevoegd 'met dien verstande dat in het geval een overeenkomst als bedoeld in artikel 93, eerste lid, tot stand is gekomen, een deel van de delfstoffen in eigendom overgaat op de vennootschap, bedoeld in artikel 82, eerste lid, voor een percentage als bedoeld in artikel 94, tweede lid, onder a, dat krachtens overeenkomst voor de vennootschap geldt' en vervalt de tweede volzin.

2. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

- 3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van delfstoffen die met gebruikmaking van een opsporingsvergunning in de vorm van monsters of formatiebeproevingen aan de ondergrond worden onttrokken.

C

In artikel 12, tweede lid, wordt 'aansprakelijkheden ter zake van op basis van de vergunning te verrichten activiteiten' vervangen door 'aansprakelijkheden voor schade door zware ongevallen met mijnbouwwerken'.

D

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:



1. In het derde lid vervalt 'het voor een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen'.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. De houder van een opsporingsvergunning kan met een verklaring aan Onze Minister afstand doen van de vergunning met dien verstande dat de vergunning niet eerder vervalt dan met ingang van de dag nadat:
 - a. Onze Minister de verklaring heeft ontvangen en
 - b. zekerheid is gesteld die Onze Minister voldoende acht als bedoeld in artikel 47, tweede lid in het geval een aanleg van een werk of een boorgat is begonnen en deze zekerheid noodzakelijk is om de naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften en als zodanig geldende regels veilig te stellen.

E

Artikel 35, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. in onderdeel b vervalt 'het aanvangstijdstip en'.

2. onderdeel d komt te luiden:

- d. een schatting van de verwachte hoeveelheid per jaar te winnen delfstoffen;.

F

De artikelen 44 en 45 worden vervangen door de volgende artikelen:

Artikel 44

1. De houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25 is verplicht binnen vier weken nadat een mijnbouwwerk buiten werking is, aan Onze Minister te melden om welke redenen het mijnbouwwerk buiten werking is en welke maatregelen zijn en worden genomen.
2. De houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25 is verplicht een mijnbouwwerk dat buiten werking is, te verwijderen, met uitzondering van krachtens artikel 49, vierde lid, aan te wijzen gevallen van het tijdelijk buiten werking zijn van een mijnbouwwerk.
3. De houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25 is verplicht binnen een jaar nadat een mijnbouwwerk buiten werking is, aan Onze Minister een verwijderingsplan te overleggen.
4. Het verwijderingsplan behoeft instemming van Onze Minister. De instemming kan onder beperkingen worden verleend en aan de instemming kunnen voorschriften worden verbonden.
5. Als Onze Minister aan het verwijderingsplan instemming onthoudt, kan Onze Minister een uiterste termijn stellen voor het verwijderen van het mijnbouwwerk.
6. De verplichtingen, bedoeld in het tweede en derde lid zijn mede van toepassing op het verwijderen van verontreinigde grond, verontreinigd grondwater, verontreinigingen op of in oppervlaktewater, afval, waaronder schroot, en andere materialen, die in het gebied of in de naaste omgeving van het mijnbouwwerk zijn terechtgekomen bij het aanleggen of exploiteren van het mijnbouwwerk en het buiten gebruik stellen van een boorgat.

Artikel 44a

1. Onze Minister kan voor een geheel of gedeeltelijk hergebruik van het mijnbouwwerk, tijdelijk ontheffing verlenen van de verplichting tot verwijderen van het mijnbouwwerk en de verplichting tot het overleggen van een verwijderingsplan. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
2. Als Onze Minister een ontheffing verleent voor een geheel of gedeeltelijk hergebruik van het mijnbouwwerk voor een ander doel dan het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte dan wel het opslaan van stoffen of het opsporen van CO₂-opslagcomplexen, wordt de ontheffing verleend in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat of Onze Minister van Binnenlandse Zaken voor een mijnbouwwerk in oppervlaktewater, respectievelijk andere mijnbouwwerken.

3. Als Onze Minister het hergebruik van het mijnbouwwerk of een deel van het mijnbouwwerk niet meer doelmatig acht voor het gebruik waarvoor de ontheffing is verleend, kan Onze Minister de ontheffing wijzigen of intrekken.
4. Als Onze Minister de ontheffing intrekt, stelt Onze Minister een termijn voor het overleggen van een verwijderingsplan en kan Onze Minister een uiterste termijn stellen voor het verwijderen van het mijnbouwwerk.
5. Als de houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25 ontheffing is verleend voor een ander doel als bedoeld in het tweede lid en het mijnbouwwerk in overeenstemming met de ontheffing voor dat doel in gebruik is genomen, kan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, respectievelijk Onze Minister van Binnenlandse Zaken, in overeenstemming met Onze Minister de ontheffing op aanvraag en ambtshalve omzetten naar een vergunning als bedoeld in de artikelen 6.3 of 6.5 van de Waterwet, respectievelijk artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 45

1. De beheerder van een kabel of pijpleiding is verplicht binnen vier weken nadat een kabel of pijpleiding buiten werking is, aan Onze Minister te melden om welke reden de kabel of pijpleiding buiten werking is en welke maatregelen zijn genomen.
2. Onze Minister kan met overeenkomstige toepassing van artikel 44 bepalen dat de beheerder van een kabel of pijpleiding die buiten werking is, verplicht is om de kabel of pijpleiding te verwijderen overeenkomstig een door de beheerder te overleggen verwijderingsplan, tenzij de kabel of pijpleiding:
 - a. in gemeentelijk ingedeeld gebied is gelegen en
 - b. met de eigenaar van de grond is overeengekomen dat de kabel of de pijpleiding niet wordt verwijderd.
3. Als Onze Minister bepaalt dat de beheerder verplicht is een kabel of pijpleiding te verwijderen, kan de beheerder met overeenkomstige toepassing van artikel 44a een aanvraag om ontheffing indienen.
4. Als Onze Minister de beheerder niet heeft verplicht een kabel of pijpleiding te verwijderen en de beheerder niet verplicht is om de kabel of pijpleiding krachtens een overeenkomst met de eigenaar van de grond te verwijderen, is de beheerder verplicht om de kabel, respectievelijk pijpleiding, schoon en veilig achter te laten.
5. Als niemand als beheerder van een kabel of pijpleiding kan worden aangemerkt, rusten de verplichtingen op de laatste beheerder van de kabel of pijpleiding.

G

Artikel 47 komt te luiden:

Artikel 47

1. Onze Minister kan bepalen dat de houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25, binnen een door Onze Minister vast te stellen termijn zekerheid stelt aan de Staat der Nederlanden voor het verwijderen van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 44, tweede lid.
2. De zekerheid wordt gesteld vanaf een tijdstip, voor een bedrag, met een termijn en op een wijze die Onze Minister voldoende acht.
3. Onze Minister kan een last onder dwangsom opleggen voor de handhaving van het eerste lid.
4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de houder van een ontheffing als bedoeld in artikel 44a, eerste lid.

H

Artikel 48 komt te luiden:

Artikel 48

1. Onze Minister kan bepalen dat de beheerder van een kabel of pijpleiding als bedoeld in artikel 45 binnen een door Onze Minister vast te stellen termijn zekerheid stelt aan de Staat der Nederlanden voor het schoon en veilig achterlaten of het verwijderen van een kabel of pijpleiding.
2. De zekerheid wordt gesteld vanaf een tijdstip, voor een bedrag, met een termijn en op een wijze die Onze Minister voldoende acht.
3. Onze Minister kan een last onder dwangsom opleggen voor de handhaving van het eerste lid.
4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de houder van een ontheffing voor het verwijderen van een kabel of pijpleiding als bedoeld in artikel 45, derde lid, in samenhang met artikel 44a, eerste lid.

I

Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt na 'inhouden' ingevoegd 'het doen van een melding, het achterwege laten daarvan,' en na 'instemming' wordt ingevoegd 'en het aanwijzen van gevallen van tijdelijk buiten werking zijn van mijnbouwwerken'.
2. Het vijfde lid komt te luiden:
 5. De in het eerste lid bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op het buiten werking stellen, het buiten gebruik stellen, het verwijderen, het achterlaten, of het hergebruiken van mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen, waaronder regels over meldingen en het overleggen van gegevens en bescheiden.

J

De artikelen 68a en 68b komen te luiden:

Artikel 68a

1. Als een houder van een vergunning investeert in een niet verplaatsbare mijnbouwinstallatie voor de opsporing of winning van een voorkomen van koolwaterstoffen, kan de houder en, ingeval van medehouderschap, de medehouder bij de berekening van de heffingsmaatstaf, bedoeld in artikel 66, eerste lid, aanvullend 40% van zijn deel van het investeringsbedrag ten laste brengen van het resultaat.
2. Onder investeren wordt verstaan:
 - a. het aangaan van verplichtingen voor en het maken van kosten voor het aanschaffen van een ten aanzien van het voorkomen niet eerder gebruikte mijnbouwinstallatie;
 - b. het maken van voortbrengingskosten voor een ten aanzien van het voorkomen niet eerder gebruikte mijnbouwinstallatie;
 - c. het maken van kosten voor het aanpassen of verbeteren van een mijnbouwinstallatie en
 - d. het maken van kosten voor het aanleggen en het aanpassen van een boorgat, met een, in voorkomend geval verplaatsbare, installatie;voor zover die verplichtingen, respectievelijk kosten, op de houder dan wel de medehouder drukken.
3. Artikel 8, achtste lid, aanhef en onderdeel b en c, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 is van overeenkomstige toepassing.
4. Als de houder van de vergunning aan het einde van het boekjaar de mijnbouwinstallatie, dan wel de aanpassing of verbetering van de mijnbouwinstallatie, nog niet in gebruik heeft genomen en de investeringsaftrek, bedoeld in het eerste lid, zou uitgaan boven het bedrag dat aan het einde van het jaar voor de investering is betaald, wordt in afwijking van het eerste lid voor de berekening van de investeringsaftrek een bedrag in aanmerking genomen dat gelijk is aan de betaling en wordt het meerdere in aanmerking genomen in de volgende jaren, voor zover betalingen plaatsvinden, maar niet later dan in het jaar waarin de mijnbouwinstallatie, dan wel de aanpassing of verbetering van de mijnbouwinstallatie, in gebruik wordt genomen.



5. Als de houder of, ingeval van medehouderschap, de medehouder van een opsporingsvergunning niet tevens houder, respectievelijk medehouder, is van een winningsvergunning, kan deze houder of medehouder de in het eerste lid bedoelde investeringsaftrek ten laste van het resultaat brengen in het eerste jaar waarin hij houder of medehouder is van een winningsvergunning. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 68b

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor de uitvoering van artikel 68a.

K

Artikel 82, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen c en d tot f en g worden de volgende onderdelen ingevoegd:
 - c. het sluiten van overeenkomsten, bedoeld in artikel 97d, eerste en derde lid, met inbegrip van daarmee rechtstreeks verbonden werkzaamheden, waaronder het begeleiden, bewaken en monitoren van het systeem van overeenkomsten, bedoeld in artikel 97d, eerste, tweede en derde lid;
 - d. het verstrekken van inlichtingen aan Onze Minister over de vaststelling, toepassing en uitvoering van de overeenkomsten, bedoeld in artikel 97d, eerste, tweede en derde lid, alsmede over de aard en omvang van de door een houder van een vergunning gestelde of te stellen financiële zekerheden;
 - e. het verstrekken van inlichtingen aan Onze Minister, indien informatie over financiële zekerheden, informatie over zeggenschap dan wel andere informatie daartoe aanleiding geeft.
2. In onderdeel g (nieuw) wordt 'beheer' vervangen door 'beëindiging van opsporing en winning, alsmede het beheer'.

L

Artikel 94, tweede lid, onder a, komt te luiden:

- a. de vergunninghouder en de vennootschap de verdeling van de uit de voorkomens gewonnen en beschikbare hoeveelheden koolwaterstoffen vaststellen op 60% voor de vergunninghouder, respectievelijk 40% voor de vennootschap;.

M

Na paragraaf 5.2.3. wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 5.2.4. Financiële zekerheid verwijderen of hergebruiken mijnbouwwerken

Artikel 97c

Deze paragraaf heeft betrekking op personen die een vergunning houden voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen.

Artikel 97d

1. Als één natuurlijke persoon of rechtspersoon een vergunning houdt, brengen deze persoon en de vennootschap een overeenkomst tot stand die strekt tot het begeleiden, bewaken en monitoren van de financiële zekerheid voor de nakoming van verplichtingen als bedoeld in de artikelen 44, tweede lid, en 45, tweede en vierde lid.
2. Als twee of meer natuurlijke personen of rechtspersonen de vergunning gezamenlijk houden, brengen deze personen onderling een overeenkomst tot stand die strekt tot het stellen van financiële zekerheid voor de nakoming van ieders aandeel in de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 44, tweede lid, en 45, tweede en vierde lid.
3. De personen, bedoeld in het tweede lid, en de vennootschap brengen gezamenlijk een overeenkomst tot stand die strekt tot het begeleiden, bewaken en monitoren van de uitvoering van de overeenkomst, bedoeld in het tweede lid.
4. Onze Minister kan bij ministeriële regeling regels stellen met betrekking tot de inhoud van



overeenkomsten als bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, en daarmee verband houdende overeenkomsten tot het stellen van zekerheden.

5. Als personen een overeenkomst als bedoeld in het eerste, tweede of derde lid sluiten, die afwijkt van de regels, bedoeld in het vierde lid, behoeft de overeenkomst instemming van Onze Minister.
6. Ontbinding van een overeenkomst komt niet tot stand dan na instemming van Onze Minister.

Artikel 97e

1. Iedere persoon, bedoeld in artikel 22, tweede lid, eerste volzin, meldt een wijziging in zijn zeggenschap binnen vier weken na die wijziging aan Onze Minister in het geval een wijziging betrekking heeft op de helft of meer van de stemrechten in een aandeelhoudersvergadering dan wel de benoeming, de schorsing of het ontslag van de helft of meer van de bestuurders, commissarissen of vennoten.
2. Als een wijziging in de zeggenschap, bedoeld in het eerste lid, daartoe aanleiding geeft, kan Onze Minister toepassing geven aan de artikelen 47 en 48.
3. De vennootschap adviseert Onze Minister binnen een door Onze Minister te stellen termijn over de aard en omvang van een te stellen of aan te passen zekerheid.
4. Als de wijziging in de zeggenschap, bedoeld in het eerste lid, mogelijk nadelig is voor een te stellen of gestelde zekerheid tot het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken of de melding is niet gedaan binnen de termijn van vier weken, bedoeld in dat lid, is een rechtshandeling, die nodig is voor de wijziging van de zeggenschap vernietigbaar door een rechterlijke uitspraak, onverminderd de toepassing van artikel 40, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek door een persoon als bedoeld in artikel 97d, tweede lid, of de vennootschap.

N

In artikel 132 wordt 'artikel 52' vervangen door 'de artikelen 47, eerste lid, 48, eerste lid, en 52'.

O

Artikel 133, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden:
 - a. het door Onze Minister:
 - 1°. op aanvraag verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning, ontheffing, instemming, maatwerkvoorschrift of toestemming;
 - 2°. adviseren over of instemmen met activiteiten inzake een mijnbouwwerk, het beoordelen van een melding of het beoordelen van gegevens en bescheiden die zijn verstrekt voor een activiteit inzake een mijnbouwwerk;
2. Onderdeel b, onder 1°, komt te luiden:
 - 1°. advisering en onderzoek dat wordt uitgevoerd voor een ander doel dan een advies aan of het toezicht op een besluit van Onze Minister, respectievelijk de inspecteur generaal der mijnen, over handelingen als bedoeld in onderdeel a, onder 1° en 2°;

P

Aan artikel 143, vierde lid, wordt de volgende volzin toegevoegd;

Als een overeenkomst met de vennootschap tot stand is gekomen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, geldt dat tweede lid voor de vennootschap onverminderd, zodra de delfstoffen zijn gewonnen.

Q

In artikel 160, tweede lid, wordt 'de artikelen 84 en 86' vervangen door 'de artikelen 88 en 90'.



R

In artikel 162, tweede lid, wordt 'de artikelen 92, 93 en 94' vervangen door 'de artikelen 94, 95 en 96'.

ARTIKEL II

In artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Mijnbouwwet '44,' vervangen door '44, eerste tot en met vierde lid, 44a, eerste en vierde lid,' en '91, tweede lid' vervangen door '91, tweede lid, 97e, eerste lid'.

ARTIKEL III

In artikel 44a, vijfde lid, van de Mijnbouwwet wordt 'de artikelen 6.3 of 6.5 van de Waterwet of artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' vervangen door 'artikel 5.1 van de Omgevingswet'.

ARTIKEL IV

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, met dien verstande dat voor artikel I, onderdeel J, het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip niet eerder wordt gesteld dan de dag, die voor het betreffende belastingjaar voortvloeit uit de goedkeuring door de Europese Commissie krachtens artikel 108 of 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor de uitvoering van deze maatregel.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Doel en aanleiding

Sinds de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw is op zee en op land een omvangrijke infrastructuur opgebouwd voor het opsporen, winnen en transporteren van aardolie en aardgas. Zowel op zee als op land leidt een natuurlijke uitputting van de aanwezige olie- en gasreserves in de ondergrond tot het buiten gebruik stellen en verwijderen van de voor de olie- en gaswinning benodigde infrastructuur. Soms is het mogelijk om de infrastructuur te hergebruiken in de transitie naar een duurzame energievoorziening. Meestal is direct ontmanteling en verwijdering van deze infrastructuur nodig. Met deze ontmanteling en verwijdering zijn grote bedragen gemoeid, die momenteel in totaal geraamd worden op ten minste € 7 miljard, waarvan circa twee derde op zee. Voldoende waarborgen zijn nodig om zeker te stellen dat mijnbouwbedrijven over de nodige financiële middelen beschikken om de infrastructuur te kunnen verwijderen.

Met dit wetsvoorstel worden om die reden de bepalingen uit de Mijnbouwwet over het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwinfrastructuur en de in dat kader te stellen financiële zekerheden verduidelijkt, geactualiseerd en aangevuld.

Tegelijkertijd heeft Nederland de komende decennia nog behoefte aan aardgas en verkiest het kabinet gaswinning uit de Nederlandse kleine velden, waar dit veilig en verantwoord kan en zolang aardgas in de transitiefase nog nodig is, boven gasimport (brief van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer over het belang van gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie, Kamerstuk 33 529, nr. 469). Om te voorkomen dat door gebrek aan economisch perspectief, met name op het Nederlands deel van het continentaal plat, de olie- en gasinfrastructuur voortijdig wordt ontmanteld en verwijderd en dan dus ook niet meer kan worden ingezet voor vormen van duurzame energie, moet het investeringsklimaat voldoende prikkels bieden aan mijnbouwondernemingen om tot opsporing en winning van de resterende reserves over te gaan.

Om een te snelle afname van de opsporing en winning van de resterende gas- en oliereserves op zee af te remmen, bevat dit wetsvoorstel een verbetering van de bestaande regeling voor stimulering van mijnbouwactiviteiten op het Nederlands deel van het continentaal plat en het deel van het Nederlands territorium dat is gelegen aan de zeezijde van de in de bijlage bij de Mijnbouwwet aangegeven kaart. Deze stimuleringsregeling leidt enerzijds tot een langer behoud van de infrastructuur voor opsporing en winning van de resterende reserves aan koolwaterstoffen en anderzijds tot een op langere termijn betere benutting voor vormen van duurzame energie en opslag, in het geval zich die mogelijkheden aandienen. Indien geen mogelijkheden voor hergebruik worden voorzien, is de mijnbouwonderneming gehouden deze infrastructuur op verantwoorde wijze te ontmantelen en te verwijderen. Dat zal het overgrote deel van de bestaande mijnbouwwerken betreffen.

2. Verwijderingsverplichtingen en financiële zekerheid

2.1 Algemeen

De bepalingen en procedures in de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit die zien op het buiten gebruik stellen en verwijderen van mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen zijn voor land en zee verschillend.

Voor mijnbouwwerken op zee en ander oppervlaktewater (mijnbouwinstallaties) bepaalt artikel 44 een verwijderingsplicht voor de houder van een opsporings- of winningsvergunning. De vergunning wordt doorgaans door meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen gezamenlijk gehouden. Deze personen zijn op grond van hun overeenkomst tot operationele samenwerking (Joint Operating Agreement) verplicht om naar rato van ieders belang in die vergunning bij te dragen aan de kosten van uitvoering van de feitelijke werkzaamheden uit hoofde van de vergunning. Ook moeten zij, eveneens pro rata, betalingsverplichtingen overnemen indien een van hen in gebreke blijft. Indien er één partij is die de vergunning houdt, dan rusten de verplichtingen uiteraard op die ene persoon. Het samenwerkingsverband heeft een aangewezen persoon (artikel 22, vijfde lid, van de wet). Deze persoon (in de praktijk ook wel 'operator' genoemd) die de feitelijke werkzaamheden verricht of daartoe opdracht geeft, stelt namens de als vergunninghouder samenwerkende bedrijven financiële zekerheid voor de verwijdering van een mijnbouwinstallatie (een mijnbouwwerk in oppervlaktewater). De aangewezen persoon is uiteindelijk de laatst verantwoordelijke (artikel 42, vierde lid). Als de minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van artikel 47 van de wet zekerheden verlangt tot nakoming van de verwijderingsverplichting wordt de aangewezen persoon aangesproken. Hetzelfde geldt ten aanzien van op of in het continentaal plat gelegen kabels en pijpleidingen, indien

de minister bepaalt dat deze na beëindiging van het gebruik dienen te worden verwijderd (artikelen 45 en 48).

Voor mijnbouwwerken op land vloeit de verplichting tot verwijderen van mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen voort uit de zorgplicht die is gelegen in artikel 33 van de wet en is verder vormgegeven in privaatrechtelijke afspraken tussen de vergunninghouder en grondeigenaren. Ook op land kan een vergunninghouder als samenwerkingsverband van personen aan de orde zijn. De minister heeft hier thans niet de bevoegdheid om financiële zekerheid te vragen, hoewel ook op land het risico van een insolvable vergunninghouder niet is uitgesloten. Dat geeft aanleiding de desbetreffende bepalingen voor mijnbouwinstallaties zoveel als mogelijk ook op de landsituatie van toepassing te doen zijn.

Tot op heden hoefde van de bevoegdheid tot het vragen van financiële zekerheden als bedoeld in de artikelen 47 en 48 geen gebruik te worden gemaakt. De economische waarde van de resterende olie- en gasreserves in de ondergrond in verhouding tot de kosten van verwijdering bieden voldoende zekerheid dat die kosten door de desbetreffende mijnbouwonderneming gedragen kunnen worden. Voor de toekomst van de gaswinning is het perspectief thans echter wezenlijk anders dan ten tijde van de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet in 2003. Hoewel gaswinning voorlopig blijft plaatsvinden, doen afnemende reserves en de transitie naar een duurzame energievoorziening de verwijderingsopgave sneller naderen dan tot voor kort werd voorzien. Aan de gewijzigde omstandigheden en vooruitzichten en de daarmee gepaard gaande financiële risico's moeten consequenties worden verbonden. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een systeem van transparante en robuuste financiële waarborgen en adequate monitoring daarvan.

Niet alleen de Staat, maar ook de aangewezen persoon en de medehouders van een vergunning onderling hebben er groot belang bij dat financiële risico's adequaat zijn afgedekt. De persoon, die de verwijdering moet uitvoeren, wil zekerheid hebben dat hij de kosten daarvan naar rato kan doorberekenen aan zijn medehouders van de vergunning. Zij hebben belang bij ieders financiële draagkracht, omdat, indien een van hen niet aan zijn betalingsverplichting kan voldoen, het door die partij verschuldigde bedrag pro rata wordt omgeslagen over de overige partijen in die vergunning, die daardoor voor een grotere financiële last komen te staan.

Om meer duidelijkheid te geven en overeenstemming tussen de verplichtingen voor mijnbouwwerken op zee en land aan te brengen, worden de artikelen die de verplichting tot verwijdering bevatten, gewijzigd en van toepassing voor zee en land. Daarbij wordt voorzien in een mogelijkheid tot ontheffing van de verwijderingsverplichting in verband met mogelijk hergebruik. Ook bestaande bepalingen die betrekking hebben op het stellen van financiële zekerheden in verband met de verwijderingsverplichtingen worden veralgemeniseerd. Nieuwe bepalingen introduceren een eenduidig, robuust en transparant systeem van financiële zekerheden voor de nakoming van de verwijderingsverplichtingen.

2.2 Stelsel voor financiële zekerheidsstelling

Tegen de in de vorige paragraaf geschetste achtergrond hebben houders van vergunningen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen op het Nederlands deel van het continentaal plat, verenigd in Nogepa, en EBN, in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een stelsel van overeenkomsten ontwikkeld tot het sluiten waartoe zij in dit wetsvoorstel worden verplicht. Dat biedt de medehouders van een vergunning onderling en uiteindelijk de Staat als begunstigde in uiterste instantie de zekerheid dat er voldoende financiële middelen zijn om de verwijderingsverplichtingen uit hoofde van de Mijnbouwwet te kunnen uitvoeren. Dit stelsel geldt vooralsnog voor mijnbouwwerken op zee, maar is ook voor een op de landsituatie toegesneden opzet in ontwikkeling. Daarbij zal rekening worden gehouden met de op land geldende specifieke wet- en regelgeving, gemeentelijke en provinciale belangen, bestemmingsplannen en civielrechtelijke overeenkomsten tussen vergunninghouders en landeigenaren waarin vaak ook afspraken zijn gemaakt over verwijdering van mijnbouwwerken.

Om de financiële middelen voor nakoming van de verwijderingsverplichtingen, bedoeld in de artikelen 44 en 45, zeker te stellen, sluiten de personen die gezamenlijk houder zijn van een vergunning voor het opsporen of winnen van koolwaterstoffen en de opslag van stoffen met elkaar een 'Decommissioning Security Agreement' (DSA). De minister van Economische Zaken en Klimaat kan regels voor de inhoud van deze overeenkomsten vaststellen. De DSA legt onder meer de procedure vast voor het moment en de wijze waarop welke partij in een gezamenlijk gehouden vergunning in welke vorm financiële zekerheden moet stellen. De hoogte van, het tijdstip, de wijze waarop en de termijn waarvoor de zekerheid moet worden verstrekt, zijn onder meer afhankelijk van de verhouding tussen enerzijds de verwachte economische waarde van de bedrijfsmiddelen en de resterende olie- en gasreserves in de ondergrond en anderzijds de verwachte kosten van verwijdering en worden jaarlijks opnieuw bezien en zo nodig bijgesteld.

Een tussen vergunninghouders en EBN te sluiten 'Decommissioning Security Monitoring Agreement' ('DSMA') geeft EBN de taak en de bevoegdheid om de uitvoering van de DSA te monitoren en de minister van Economische Zaken en Klimaat te adviseren of de in dat kader te stellen en gestelde financiële zekerheden afdoende zijn. In het geval dat er één partij is die de vergunning houdt, worden in de DSMA met die partij afspraken vastgelegd, die in overeenstemming zijn met de DSA. Ook voor de DSMA kunnen door de minister regels worden vastgesteld. In gevallen waarin er gerede twijfel is of de DSA adequaat wordt uitgevoerd of de gestelde zekerheden onvoldoende waarborgen bieden, kan de minister zijn uit hoofde van de artikelen 47 en 48 toekomstige zelfstandige bevoegdheden toepassen om financiële zekerheid van de vergunninghouder te verlangen. Bij een goede uitvoering van de DSA en DSMA zal dit naar verwachting alleen hoeven te gebeuren in situaties waarin dat op basis van de relevante feiten en omstandigheden en de af te wegen belangen geboden is. De wettelijke publieke taak van EBN als neergelegd in artikel 82, eerste lid, van de wet wordt dienovereenkomstig aangevuld.

2.3 Eigendomsverkrijging EBN bij winning

Artikel 3, tweede lid, bepaalt dat de eigendom van delfstoffen door het winnen daarvan overgaat van de Staat op de vergunninghouder. Op grond van artikel 94, tweede lid, onder a, is de vergunninghouder volgens de met EBN gesloten Overeenkomst van Samenwerking gehouden 40% van de gewonnen en beschikbare hoeveelheden koolwaterstoffen in eigendom over te dragen aan EBN. In sommige overeenkomsten van vóór de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet is dit percentage 50%. In geval van (dreigend) faillissement kan en mag de vergunninghouder deze leveringshandeling niet meer uitvoeren, omdat hij dan waarde aan de faillissementsboedel zou onttrekken. In die gevallen loopt EBN (en derhalve de Staat) 40%, in voorkomend geval 50%, van de olie- of gasinkomsten mis. Om dit te voorkomen is in wijziging van artikel 3, tweede lid, voorzien, zodat EBN direct na de winning zonder nadere leveringshandeling haar aandeel in de gewonnen koolwaterstoffen in eigendom verkrijgt.

3. Verwijderen of hergebruiken

3.1 Algemeen

Met name op zee bereikt een aanzienlijk deel van de nu nog producerende olie- en gasvelden en de bijbehorende infrastructuur (platforms, putten, kabels en pijpleidingen) in de komende 10 tot 20 jaar het einde van de economische levensduur. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat alle mijnbouwwerken die niet meer in werking zijn, overeenkomstig een verwijderingsplan moeten worden verwijderd. Ook voor pijpleidingen, die in beginsel schoon en veilig worden achtergelaten, kunnen dergelijke verwijderingsverplichtingen gelden. Voor het verwijderen van mijnbouwwerken en pijpleidingen op land gelden veelal privaatrechtelijke afspraken tussen mijnbouwbedrijven en grondeigenaren, waarmee rekening moet worden gehouden. Tegelijkertijd vindt er een energietransitie plaats naar een duurzamer energievoorziening. Mogelijk kan een deel van deze infrastructuur worden hergebruikt voor duurzame vormen van energie, waarbij wellicht elektrificatie van platforms noodzakelijk is. Daarbij valt te denken aan omzetting en opslag van waterstof uit windenergie op zee en opslag en transport van CO₂en, in het bijzonder op land, aan geothermische energie.

Om verwachtingen, gevolgen en mogelijkheden ten aanzien van verwijderen of hergebruik van de Nederlandse olie- en gasinfrastructuur in kaart te brengen en een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen, is in oktober 2017, op gezamenlijk initiatief van EBN en Nogepa, het Nationaal Platform voor Hergebruik & Ontmanteling, Nexstep opgericht. Het doel van Nexstep is om een veilige, duurzame, effectieve en kostenefficiënte wijze van hergebruik en verwijdering van de olie- en gasinfrastructuur te stimuleren, te coördineren en te faciliteren. Door het verzamelen, analyseren en delen van data ontstaat een geïntegreerd beeld, duidelijkheid en transparantie omtrent omvang en timing van de verwachte verwijderingsactiviteiten en mogelijkheden voor hergebruik. Een coöperatieve en gestructureerde aanpak levert een belangrijke bijdrage aan de energietransitie en reduceert de kosten voor de samenleving zonder afbreuk te doen aan een veilige en verantwoorde ontmanteling. Met nieuwe technologieën, standaardisatie, internationale 'best practices' en duidelijkheid ten aanzien van regulering worden de mogelijkheden voor hergebruik en verwijdering in de komende jaren verder uitgewerkt.

3.2 Hergebruik voor andere doeleinden

Het is van belang dat er geen voortijdige, onomkeerbare beslissingen tot verwijdering van platforms, putten en pijpleidingen worden genomen, alvorens de mogelijkheden tot winning van de resterende kleine velden en de opties voor hergebruik goed in kaart zijn gebracht. Dat geldt temeer, omdat er een tijdspanne bestaat tussen het einde van de olie- en gasproductie en mogelijke nieuwe toepassingen. Ingeval putten niet meer nodig zijn voor de gasproductie kan het bijvoorbeeld zinvol zijn deze op een zodanige manier buiten werking te stellen dat ze in een later stadium nog kunnen worden benut voor

de ondergrondse opslag van CO₂ of waterstof. Ook moet worden gezien of en welke platforms een nieuwe functie zouden kunnen krijgen. Het elektrificeren van die platforms en aansluiting daarvan op het elektriciteitsnetwerk is een mogelijkheid om een platform na de gasproductie in te kunnen zetten voor andere activiteiten zoals de opslag van CO₂ en de opslag en productie van waterstof. Zodra de gasproductie stopt, heeft een platform immers geen eigen energievoorziening meer. Elektrificatie ten tijde van de gasproductie levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de ambities in het regeerakkoord ten aanzien van CO₂-reductie. Eveneens wordt mogelijk hergebruik van pijpleidingen voor het transport van groen gas, biogas, CO₂ of waterstof onderzocht. Ook wordt gekeken in hoeverre de infrastructuur op zee betekenis kan hebben voor de natuur en biodiversiteit. Mijnbouwlocaties op land kunnen een geschikte ondergrond hebben voor de opwekking van geothermische energie en in een warmtebehoefte voorzien, met name als zij zijn gesitueerd in de nabije omgeving van woningen, industrie of glastuinbouw.

Bij mogelijk hergebruik moet rekening worden gehouden met risico's en verplichtingen op lange termijn en zullen er duidelijke criteria en voorschriften moeten worden gehanteerd. Dat laat onverlet dat mijnbouwondernemingen, daar waar infrastructuur niet langer nuttig ingezet kan worden en er geen vooruitzichten zijn voor hergebruik, verantwoordelijk zijn voor nakoming van hun wettelijke verplichtingen om deze op een veilige en milieuvriendelijke manier te verwijderen. De voorgestelde actualisering van artikel 44 en de invoering van het nieuwe artikel 44a maken duidelijk dat de verplichting tot verwijdering van een mijnbouwwerk dat buiten werking is, de norm is, maar dat voor geheel of gedeeltelijk hergebruik ervan een ontheffing van die verplichting kan worden verleend, eventueel onder het stellen van beperkingen en voorschriften. Door in deze artikelen het begrip mijnbouwwerk te hanteren, is de reikwijdte van deze artikelen ten opzichte van het bestaande artikel 44 niet meer beperkt tot mijnbouwinstallaties (mijnbouwwerken op zee en ander oppervlaktewater). Voor buiten gebruik gestelde kabels en pijpleidingen wordt de in de artikelen 103 en 106 van het Mijnbouwbesluit neergelegde norm, dat deze schoon en veilig kunnen worden achtergelaten, overgeheveld naar artikel 45 van de wet. In bepaalde omstandigheden kan de minister de beheerder verplichten een kabel of pijpleiding die buiten werking is gesteld te verwijderen overeenkomstig een verwijderingsplan. Het nog te wijzigen Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling zal verdere uitwerking geven aan deze artikelen.

3.3 Buiten gebruik stellen van boorgaten

Onderdeel van het verwijderen van een mijnbouwwerk is het buiten gebruik stellen van boorgaten. Dit is een boorgatactiviteit waarbij een boortoren wordt gebruikt om het boorgat permanent te kunnen af te sluiten. Boorgaten, die na aanleg, inrichting en afwerking in gebruik zijn genomen, worden putten genoemd. Een put is in de mijnbouwregelgeving óók een boorgat, maar voltooid en afgewerkt. Na de voltooiing van de put kunnen nog diverse andere boorgatactiviteiten worden uitgevoerd, zoals het wijzigen, uitbreiden, testen, onderhouden en repareren van de put en het stimuleren van het voorkomen van koolwaterstoffen dat zich onder de put bevindt. In al deze fasen kan het nodig zijn om de werkzaamheden tijdelijk stil te leggen, bijvoorbeeld om opnieuw een boortoren te installeren voor de beoogde werkzaamheden. De put zal tussen de diverse activiteiten tijdelijk buiten werking zijn gesteld om economische of technische redenen. Afhankelijk van de situatie zullen maatregelen zijn genomen om de veiligheid gedurende het tijdelijk buiten werking zijn van de put te waarborgen. De vergunninghouder heeft in dat geval het voornemen om de put weer in werking te stellen om verdere activiteiten uit te voeren. Een put die buiten werking is gesteld, is dus nog niet buiten gebruik gesteld.

De laatste boorgatactiviteit is het buiten gebruik stellen. Dat kan zich al voordoen als na een eerste boring blijkt dat zich geen winbare koolwaterstoffen in het voorkomen bevinden. Echter, doorgaans zal een put pas na een aantal jaren van winning buiten gebruik gesteld worden. De verplichting tot het verwijderen van het mijnbouwwerk geldt niet alleen voor putten, maar óók voor het buiten gebruik stellen van boorgaten, die niet zijn voltooid of gebruikt als put.

Het buiten gebruik stellen van een boorgat heeft tot doel om het boorgat permanent af te sluiten door alle zones met stromingspotentieel in de verschillende aardlagen te isoleren. De kosten van deze werkzaamheden zijn vergelijkbaar met het aanleggen van een boorgat. Tegelijkertijd is dit voor de vergunninghouder een desinvestering, omdat met het buiten gebruik stellen de eerdere investering in de aanleg van het boorgat teniet wordt gedaan. Het buiten gebruik stellen van een boorgat zal dan ook niet zo maar worden uitgevoerd. Toch is het nodig om veiligheidsredenen en om milieuverontreiniging vanuit diepe aardlagen te voorkomen dat boorgaten permanent worden afgesloten. De financiële zekerheden die met het wetsvoorstel kunnen worden verlangd zijn dan ook onder meer gericht op het zeker stellen van de financiering van deze werkzaamheden.

4. Investeringsaftrek opsporing en winning van koolwaterstoffen op zee

4.1 Algemeen

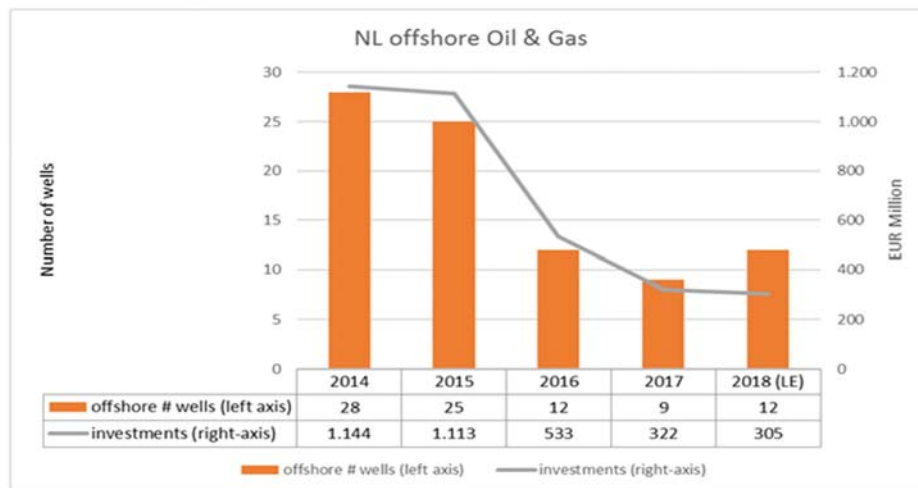
De brief van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer over het belang van gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie (Kamerstukken II 33 529, nr. 469) benadrukt het belang van de winning van aardgas, ook als de vraag naar aardgas de komende jaren structureel wordt afgebouwd. Indien het op een veilige en verantwoorde manier kan en tegen aanvaardbare kosten, is het, gelet op de voorzienings- en leveringszekerheid, de beperking van de importafhankelijkheid en de economische bedrijvigheid, wenselijk om door te gaan met de winning. Bovendien vindt de winning van aardgas in Nederland ten opzichte van veel andere landen op een minder milieubelastende wijze en met minder CO₂-uitstoot plaats. Met name op zee zijn nog mogelijkheden om de winning van aardgas te stimuleren. Hoewel de individuele (bekende en vermoede) gasvoorkomens klein zijn, biedt het totaal van de nog tot productie te brengen voorkomens op zee nog steeds de potentie om voor langere tijd significante hoeveelheden en baten op te leveren. Daarvoor zijn investeringen nodig.

Door de, ook op de langere termijn verwachte, lage olie- en gasprijzen en de verslechterde concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van omringende Noordzeelanden zijn investeringen in de opsporing en winning van koolwaterstoffen op het Nederlands deel van het continentaal plat naar een zorgwekkend laag niveau gezakt en worden er nauwelijks nieuwe voorkomens opgespoord en in productie genomen. Omdat de thans nog producerende gasvelden uitgeput zullen raken, kan cruciale infrastructuur op termijn niet meer rendabel in stand worden gehouden en zal deze worden ontmanteld en verwijderd. Het is voor de productie uit de resterende kleine gasvelden op zee echter van cruciaal belang dat deze worden aangesloten op de aanwezige infrastructuur, voordat deze is verdwenen. Het later opnieuw aanleggen van infrastructuur, speciaal voor de kleine velden, is niet rendabel. Naast het achterblijven van de resterende voorkomens in de ondergrond, dreigt het vertrek van vergunninghouders uit Nederland en daarmee ook werkgelegenheid en technische kennis die noodzakelijk is voor geothermie en opslag van CO₂ en waterstof. Verder bestaat bij een voortijdige verwijdering van infrastructuur het risico dat de hierboven genoemde opties voor mogelijk hergebruik nog niet voldoende zijn verkend en in kaart gebracht.

4.2 Huidige conditionele investeringsaftrek 25%

In Nederland actieve mijnbouwbedrijven dragen naast vennootschapsbelasting krachtens de Mijnbouwwet ook bepaalde specifieke afdrachten af aan de Staat, waaronder het winstaandeel, bedoeld in paragraaf 5.1.1.4 van de Mijnbouwwet. Het winstaandeel is een specifieke heffing krachtens de Mijnbouwwet die wordt berekend in aanvulling op de afdracht voor de vennootschapsbelasting. Dit leidt voor mijnbouwondernemingen tot een hoge(re) effectieve belastingdruk dan voor andere ondernemingen die alleen vennootschapsbelasting afdragen.

Sinds september 2010 kunnen mijnbouwbedrijven voor de berekening van het winstaandeel een investeringsaftrek toepassen. Deze aftrek bij de berekening van het winstaandeel geldt voor mijnbouwondernemingen die investeren in bedrijfsmiddelen voor de opsporing en winning van marginale gasvoorkomens op het Nederlands deel van het continentaal plat. Zij kunnen op grond van de Mijnbouwwet 25% van het investeringsbedrag aanvullend ten laste brengen van het bedrijfsresultaat waarover zij hun afdracht van winstaandeel zijn verschuldigd. Deze investeringsaftrek is alleen van toepassing op marginale gasvoorkomens die op aanvraag van de vergunninghouder door de minister van Economische Zaken en Klimaat kunnen worden aangewezen als zij voldoen aan criteria die zijn gebaseerd op het verwachte volume en de verwachte productiviteit van het voorkomen en de afstand tot de bestaande infrastructuur. Het percentage en de grondslag voor de criteria zijn vastgelegd in de Mijnbouwwet. De criteria zijn uitgewerkt in een ministeriële regeling. Ondanks de aanvankelijk positieve effecten van deze regeling zijn investeringen in de opsporing en winning van koolwaterstoffen op zee naar een zorgwekkend laag niveau gezakt, zoals onderstaande grafiek laat zien.



4.3 Voorstel generieke investeringsaftrek 40%

In toenemende mate zijn investeringen in het overgrote deel van de resterende projecten, zelfs met de huidige investeringsaftrek, niet of nauwelijks rendabel en komen deze niet van de grond. Om de verwachte verdere versnelling in de afname van het investeringsniveau af te remmen en voortijdige ontmanteling van de infrastructuur te voorkomen, is er reden en urgentie om het Nederlandse mijnbouwklimaat op zee een nieuwe impuls te bieden. Het moet bedrijfseconomisch mogelijk worden gemaakt dat nieuwe gasvoorkomens tijdig worden opgespoord en ontwikkeld. Daarnaast is het nodig om een gelijk speelveld te houden met het concurrerende mijnbouwklimaat in het Verenigd Koninkrijk waar ook maatregelen zijn getroffen om het mijnbouwklimaat te verbeteren. In de brief van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer over het belang van gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie (Kamerstukken 33 529, nr. 469) is daarom een voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet aangekondigd. Dat voorstel houdt in dat de huidige conditionele investeringsaftrek van 25% wordt vervangen door een investeringsaftrek van 40% voor alle nieuwe investeringen die ertoe leiden dat er meer koolwaterstoffen beschikbaar komen uit de kleine velden op zee. Dat biedt weer economisch perspectief voor de winning van koolwaterstoffen op zee en het remt de te snelle afname van de gaswinning en daardoor vroegtijdige ontmanteling van de infrastructuur op zee af. Verder benadrukt deze maatregel dat de Nederlandse overheid belang hecht aan continuering van de gaswinning. De problematiek omtrent de gaswinning in Groningen en de maatschappelijke weerstand tegen gaswinning op land heeft het imago van het Nederlandse mijnbouwklimaat ernstig geschaad waardoor ook de animo van mijnbouwbedrijven om te investeren op zee is afgenomen. Dit voorstel zal door de Europese Commissie worden getoetst aan de staatssteunregels van het EU-Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4.4 Vereenvoudiging investeringsaftrek

De huidige maatregel is beperkt tot een voorkomen van aardgas dat zich bevindt aan de zeezijde van de lijn in de bijlage bij de wet en dat minder rendabel is vanwege de ligging tot bestaande infrastructuur, de verwachte omvang en de verwachte productiviteit.

In de uitvoeringspraktijk van deze voorwaarden bedraagt de tijdspanne tussen het moment van aanvraag om voor de investeringsaftrek in aanmerking te komen en het nemen van een besluit daarop vaak ruim meer dan een jaar. Dit is te wijten aan langdurige, technische discussies over interpretatie van geologische structuren in de diepe ondergrond en over verwachtingen en onzekerheden omtrent de omvang van het produceerbare volume van het voorkomen en de productiviteit daarvan. Deze lange doorlooptijd leidt tot langdurige onzekerheid bij mijnbouwondernemingen en uitstel en zelfs afstel van investeringsbeslissingen. Het laten vallen van de technische criteria voor toepassing van de investeringsaftrek neemt deze onzekerheid weg en voorkomt onnodig tijdverlies bij het nemen van de noodzakelijke investeringsbeslissingen.

4.5 Verwachte effecten van de nieuwe investeringsaftrek

Zoals is aangegeven in de brief van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer en in antwoord op Kamervragen (brief van 17 augustus 2018, Kamerstuk 33 529, nr. 522) levert de voorgestelde verhoging van de investeringsaftrek 22 – 37 miljard m³ extra aardgas op. Bij een gasprijs van 15 – 20 ct/m³, leidt dat per saldo tot € 180 – 526 miljoen aan extra gasbaten voor de Staat. Na lange tijd rond een niveau van 15 ct/m³ te hebben gezweefd, bevindt de gasprijs zich momenteel op een niveau rond de 20 ct/m³. Op dit

moment wordt voor de lange(re) termijn geen substantiële wijziging verwacht.

5. Gevolgen voor de regeldruk

5.1 Kosten financiële zekerheidstelling

Mijnbouwwerken die niet meer in gebruik zijn voor mijnbouwactiviteiten moeten door de betrokken mijnbouwondernemingen worden ontmanteld en verwijderd, behoudens in het geval dat er mogelijkheden zijn voor hergebruik. Maar uiteindelijk zullen ook dan deze mijnbouwwerken in hun nieuwe hoedanigheid moeten worden verwijderd. De regels ten aanzien van de verwijdering van mijnbouwwerken en de indiening van een verwijderingsplan leiden niet tot nieuwe administratieve lasten of nalevingskosten. De Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit kennen ook nu reeds verplichtingen ten aanzien van het verwijderen van een mijnbouwinstallatie en het buiten gebruik stellen van een mijnbouwwerk op grond van het daarvoor in te dienen verwijderingsplan, dan wel sluitingsplan. Met de vernieuwing en harmonisatie van de bestaande verplichtingen blijven de nalevingskosten gelijk aan de bestaande nalevingskosten.

Gedurende de winningsfase moeten mijnbouwondernemingen ervoor zorgen dat zij voldoende financiële middelen genereren en reserveren om aan hun verwijderingsverplichtingen te kunnen voldoen. In gevallen waarin de minister gereede twijfel heeft over de financiële capaciteit van een mijnbouwonderneming om aan zijn verwijderingsverplichting te voldoen, zal hij gebruik kunnen en moeten maken van de bevoegdheid die hem op grond van de artikelen 47 en 48 toekomt om van een mijnbouwonderneming financiële zekerheid te verlangen voor de nakoming van zijn verwijderingsverplichtingen. Zonder de nadere regels van dit wetsvoorstel zou van deze bevoegdheid in de toekomst meer en meer gebruik (moeten) worden gemaakt, gezien de eindfase waarin de olie- en gasproductie zich bevindt. De waarde van de resterende reserves in de ondergrond neemt af, waardoor het moment naderbij komt dat de te verwachten kosten voor het verwijderen van de infrastructuur de waarde van de resterende reserves overtreffen.

Of en wanneer mijnbouwondernemingen in het door dit wetsvoorstel geïntroduceerde stelsel van financiële zekerheden daadwerkelijk zullen moeten overgaan tot het verstrekken van welke financiële zekerheden en wanneer daarvoor welke kosten aan verbonden zijn, is op voorhand niet exact aan te geven. Daarvoor is de verhouding tussen de economische waarde van de winbare olie- en gasreserves in de ondergrond en de kosten van verwijdering medebepalend, alsmede de positie van een mijnbouwonderneming in concernverband en zijn credit rating. Dat loopt van geval tot geval en per vergunninghouder en per vergunning uiteen. Verder is het zo dat mijnbouwondernemingen niet in alle gevallen zullen kunnen volstaan met het stellen van relatief goedkope zekerheden, zoals de parent company guarantee. Afhankelijk van de situatie op enig moment, zal besloten worden dat een bankgarantie of een andere vorm van financiële zekerheid moet worden verstrekt. De kosten van een bankgarantie zijn aanzienlijk hoger dan die van de parent company guarantee. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het bedrag van de te stellen financiële zekerheid voor de nakoming van de verwijderingsverplichtingen en de daarmee gepaard gaande kosten enerzijds oplopen naarmate de winbare reserves afnemen. Anderzijds nemen deze kosten af naarmate mijnbouwondernemingen daadwerkelijk aan hun verwijderingsverplichtingen gaan voldoen, boorgaten buiten gebruik stellen en mijnbouwwerken gaan verwijderen. Alsdan vervalt immers de verplichting om daarvoor financiële zekerheden te stellen. Naar schatting gaan de kosten voor het stellen van financiële zekerheden voor het verwijderen van mijnbouwwerken op zee in totaal € 5 à 10 miljoen per jaar bedragen, oftewel tussen de 0,5 en 1% van het totale bedrag aan zekerheden dat door mijnbouwondernemingen moet worden gesteld (€ 500 miljoen à € 1 miljard). Het is nog niet duidelijk hoe hoog de kosten zullen zijn die verband houden met te stellen zekerheden voor het verwijderen van mijnbouwwerken op land. Wel is het verwijderen van mijnbouwwerken op land naar verwachting minder kostbaar en zijn de te stellen zekerheden navenant lager.

5.2 Kosten stelsel DSA en DSMA

Om in alle gevallen op structurele en uniforme wijze te waarborgen dat financiële risico's, zowel voor mijnbouwondernemingen onderling als voor de Staat, zijn afgedekt en de kosten van verwijdering van mijnbouwwerken niet voor rekening van de belastingbetaler komen, hebben mijnbouwondernemingen, verenigd in Nogepe hun verantwoordelijkheid genomen en samen met EBN in zelfregulering een stelsel van overeenkomsten ontwikkeld, dat strekt tot het stellen van financiële zekerheid in de zin van de artikelen 47 en 48. Dit stelsel is toegelicht in paragraaf 2.2. Tot het sluiten van bedoelde overeenkomsten worden houders van vergunningen voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen in artikel 97d verplicht. Daarmee wordt voor deze vergunninghouders de latente verplichting om op grond van de artikelen 47 en 48 financiële zekerheid te stellen op structurele en uniforme wijze expliciet, transparant en inzichtelijk ingevuld.

Aan het voorbereiden van de overeenkomsten en het sluiten daarvan zijn kosten verbonden. Die bedragen per operator naar schatting € 30.000,- en in totaal circa € 420.000,-. Indien financiële zekerheden moeten worden gesteld, moeten deze op grond van de overeenkomsten worden ondergebracht en beheerd door voor dat doel op te richten stichtingen. De kosten voor het oprichten van een dergelijke stichting bedragen eenmalig € 300,-. In beginsel moet per vergunning een stichting worden opgericht, maar het is mogelijk dat een stichting voor meerdere vergunningen van dezelfde vergunninghouder de gestelde financiële zekerheden gaat beheren. In dat laatste geval worden de kosten voor het beheer van de gestelde zekerheden geschat op € 25.000,-. Op zee zijn 14 operators actief. Het totaal van de kosten voor het oprichten van een stichting en de beheerskosten wordt geschat op 14 keer € 25.300 is € 354.200,-. Op land zijn 3 operators actief. Het stelsel van overeenkomsten op land wordt nu uitgewerkt en zo mogelijk vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afgerond. Hiervoor is geen verdere aanpassing van de Mijnbouwwet nodig. Naar verwachting zijn de regeldrukkosten voor een mijnbouwwerk op land van dezelfde orde van grootte als de kosten voor een mijnbouwwerk op zee (mijnbouwinstallatie). Dat zou uit kunnen komen op 3 keer € 25.300 is € 75.900,-.

5.3 Administratieve lasten

Omdat een mijnbouwwerk dat niet meer wordt gebruikt voor mijnbouwactiviteiten niet altijd meteen hoeft te worden verwijderd als het nog geheel of gedeeltelijk kan worden hergebruikt, bijvoorbeeld in het kader van de opslag en transport van CO₂ of waterstof of geothermie, bepaalt het eerste lid van artikel 44a dat de minister een ontheffing kan verlenen van de verplichting tot verwijderen van het mijnbouwwerk en van de verplichting tot het overleggen van een verwijderingsplan. Bij de aanvraag om een ontheffing zal de vergunninghouder het perspectief voor hergebruik en termijn waarop dat aan de orde is, moeten aangeven en onderbouwen. Het aanvragen van een dergelijke ontheffing is vrij van vorm, maar inhoudelijk bewerkelijk, mede met het oog op mogelijke gevolgen voor de verleende en te verlenen vergunningen, de afstemming met andere ministeries en de eventueel aan de ontheffing te verbinden beperkingen en voorschriften. Dit zal naar verwachting circa 43 uur vergen. Bij een uurtarief van € 54,- is de administratieve last van een ontheffing € 3.222,-. Naar schatting gaat het voor mijnbouwwerken op zee en land om maximaal 20 ontheffingen over een periode van tien jaar, waardoor de administratieve lasten uitkomen op € 4.644,- per jaar en € 46.440,- in totaal in 10 jaar.

Een aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten wordt bereikt door het generiek maken van de investeringsaftrek. De procedure voor het aanvragen en verkrijgen van een aanwijzing als marginaal gasvoorkomen waar de investeringsaftrek op van toepassing is, vervalt, omdat de generieke bepaling rechtstreeks van toepassing is bij de berekening van de afdracht van het winstaandeel. Om voor de huidige conditionele investeringsaftrek van 25% in aanmerking te komen, dienen mijnbouwondernemingen een aanvraag in bij de minister van Economische Zaken Klimaat, waarop de minister moet besluiten. Die procedure volgt uit artikel 68a van de Mijnbouwwet. Toewijzing van de aanvraag is nu nog een voorwaarde voor mijnbouwondernemingen om de investeringsaftrek te kunnen opvoeren op de resultatenrekening voor de berekening van het bedrag van de afdracht van het winstaandeel. Of de investeringsaftrek correct is toegepast, wordt gecontroleerd door de Belastingdienst, aan wie de heffing en invordering van het winstaandeel is opgedragen. De bijzondere aanvraagprocedure bij de minister van Economische Zaken en Klimaat vervalt bij het generiek maken van de investeringsaftrek. De aftrek kan dus door het bedrijf zelf, zonder voorafgaand besluit op aanvraag, ten laste worden gebracht op het resultaat voor de berekening van het winstaandeel en wordt gecontroleerd door de Belastingdienst. Het vervallen van de aanvraag verlaagt de administratieve lasten. De afgelopen vijf jaar zijn 35 aanvragen gedaan. Gemiddeld zijn 7 aanvragen per jaar ingediend. De administratieve last per aanvraag is 291 uur. Bij een uurtarief van €54 bedraagt de verlaging van de administratieve last €15.714 per geval. De verlaging van de administratieve last door het afschaffen van de aanvraag om investeringsaftrek bedraagt in totaal per jaar € 109.998,-.

Dit voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Op 5 juni 2019 heeft het college haar advies uitgebracht. Het college constateert dat nut en noodzaak van de wetswijziging zijn onderbouwd en dat in voorkomende situaties is gekozen is voor (mogelijk) minder belastende alternatieven voor de uitvoering en heeft op die punten geen opmerkingen. Verder adviseert het college bij de uitwerking van de mogelijkheden voor hergebruik van infrastructuur, mede met het oog op de energietransitie, een samenhangende benadering na te streven en te bevorderen, vooral in gevallen waarin een mijnbouwwerk bij hergebruik niet meer onder de Mijnbouwwet en dan onder andere wetgeving en bevoegd gezag valt. Om de door het college gesignaleerde benadering mogelijk te maken voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van conversie. In de regel zal een mijnbouwwerk na gebruik voor de olie- en gaswinning worden hergebruikt in het belang van de energietransitie. Daarbij valt te denken aan het transport en de opslag van CO₂ en waterstof. Het verlenen van een ontheffing voor opslag is de bevoegdheid van de minister van Economische Zaken Klimaat. Indien het mijnbouwwerk wordt hergebruikt voor een

ander doel dan een mijnbouwactiviteit voorziet het wetsvoorstel erin dat dat hergebruik wordt afgestemd met de minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zodra een hergebruik voor een ander doel dan mijnbouw aan de orde is, kunnen deze ministers de ontheffing converteren naar een waterwetvergunning of een omgevingsvergunning.

Het college adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken hoe en onder welke voorwaarden mijnbouwondernemingen de gewijzigde investeringsaftrek (van 25% naar 40%) kunnen krijgen. Voor een goed begrip van de systematiek is van belang dat het gewijzigde percentage van de investeringsaftrek alleen geldt voor nieuwe investeringen die zijn gedaan ná het moment waarop die wijziging gaat gelden. Voor reeds gedane investeringen blijft het percentage van 25% gelden. Nu geldt dat de conditionele investeringsaftrek van 25% slecht op aanvraag wordt verkregen. Het desbetreffende gasvoorkomen wordt op aanvraag van de mijnbouwonderneming door de minister van Economische Zaken en Klimaat aangewezen als marginaal gasvoorkomen waarop de investeringsaftrek van toepassing is. Toewijzing van de aanvraag is dus een voorwaarde voor mijnbouwondernemingen om de investeringsaftrek te kunnen opvoeren op de resultatenrekening voor de berekening van de afdracht van winstaandeel.

Na invoering van het wetsvoorstel is de investeringsaftrek generiek vormgegeven in een algemene regel. De aanvraag vervalt. Dit beperkt de administratieve lasten van de bedrijven. De bedrijven passen de investeringsaftrek toe voor de daarvoor in aanmerking komende investeringen. Of de investeringsaftrek correct is toegepast, wordt zowel in de huidige als in de nieuwe situatie gecontroleerd door de Belastingdienst, aan wie de heffing en invordering van het winstaandeel is opgedragen. In paragraaf 4.4 van het algemene deel van de toelichting is deze procedure verduidelijkt.

Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken welke aspecten van het wetsvoorstel nu al gelden voor de landsituatie, welke aspecten later nog worden uitgewerkt, en hoe en wanneer dit zal gebeuren. Het college doelt daarbij in het bijzonder op het stelsel van financiële zekerheidsstelling.

In paragraaf 2.2 van deze toelichting is aangegeven dat de bevoegdheid van de minister om op grond van de artikelen 47 en 48 financiële zekerheid te vragen voor de verwijderingsverplichtingen wordt uitgebreid tot mijnbouwwerken op land. In dezelfde paragraaf is aangegeven dat ook op land (met de 3 landoperators) een stelsel van DSA/DSMA-overeenkomsten zal worden ontwikkeld. Het wetsvoorstel bevat daartoe reeds de verplichting, maar de uitwerking heeft wat meer tijd nodig dan voor mijnbouwinstallaties (mijnbouwwerken op zee en andere oppervlaktewater). De afronding daarvan zal naar verwachting vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaatsvinden.

Het college constateert dat de gevolgen voor de regeldruk grotendeels, maar nog niet volledig in beeld zijn gebracht en berekend en adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Zoals hierboven is aangegeven wordt het stelsel van overeenkomsten voor de landsituatie nog uitgewerkt. Daarom is op dit moment nog niet duidelijk hoe hoog de kosten zullen zijn die verband houden met te stellen zekerheden voor het verwijderen van mijnbouwwerken op land. Wel is de toelichting aangevuld met de verwachting dat de kosten voor het oprichten van een stichting waarin de financiële zekerheden worden ondergebracht en de beheerskosten daarvan op land van dezelfde orde van grootte zullen zijn als de kosten op zee. Deze kosten worden, zoals hierboven aangegeven, voor de 3 landoperators geschat op € 75.900,-.

6. Consultatie en internetconsultatie

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

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

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

Het Staatstoezicht op de Mijnen (Sodm) onderschrijft de voorstellen met betrekking tot het verwijde-

ren en hergebruiken van mijnbouwwerken, financiële zekerheden en het monitoren daarvan, maar heeft drie punten van zorg in het licht van de beleidsaanbevelingen die Sodm de afgelopen jaren aan de minister van Economische Zaken en Klimaat heeft gedaan.

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

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

Tot slot geeft Sodm aan dat in het winningsplan beschreven zou moeten worden wat de totale hoeveelheid te produceren delfstoffen is. Dat is immers een van de belangrijkste parameters in de te verwachten drukkaling in het veld. Drukkaling is belangrijke input voor de berekening van de bodemdaling en de seismische risicoanalyse, zo stelt Sodm. Zoals Sodm aangeeft, bevatten winningsplannen in de praktijk reeds een opgave van de verwachte maximale hoeveelheid te winnen volume. Dit is de som van de verwachte hoeveelheden jaarlijks te winnen volume (high-case productieprofiel). Na wijziging van artikel 35 van de wet bevat het winningsplan een beschrijving van de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen en de ligging ervan én een beschrijving van de verwachte hoeveelheden per jaar. Bij de productie van gas neemt de druk in het gasveld af. De mate waarin deze druk afneemt per volume-eenheid hangt af van de gassamenstelling. Anders dan het geproduceerde volume is dus de drukkaling de belangrijkste parameter in de berekening van de bodemdaling en het seismisch risico. Hierbij is de druk in het gasveld bij aanvang (initiële druk) en de druk in het gasveld als de winning wordt beëindigd (einddruk) belangrijk. Zowel de initiële druk als de beoogde einddruk zijn opgenomen in het winningsplan. De productiegrens wordt bepaald in het instemmingsbesluit, mede op basis van de adviezen van Sodm en TNO. Indien beoordeeld wordt dat de omgevingseffecten en veiligheidsrisico's zodanig zijn dat de winning veilig en verantwoord kan plaatsvinden, wordt het totale verwachte productievolume dat beschreven staat in het winningsplan als productiegrens opgenomen in het instemmingsbesluit. Hierop zijn geen bandbreedtes of onzekerheidsmarges van toepassing, maar is er een harde grens die goed te handhaven is. Indien beoordeeld wordt dat de omgevingseffecten zodanig zijn dat er geen sprake meer is van een veilige en verantwoorde winning, kan de productiegrens beperkt worden ten opzichte van het beschreven volume in het winningsplan. De gevraagde gegevens op grond van het voorstel tot wijziging van artikel 35, eerste lid, onder a en onder d, in combinatie met de drukgegevens uit het winningsplan, leveren de informatie die nodig is om een productiegrens in het instemmingsbesluit op te nemen. Het is om die reden overbodig, een doublure en derhalve verwarrend om tevens in de wet op te nemen dat bij de aanvraag wordt aangegeven welke totale productie beoogd is.

Nogepa geeft in haar reactie op de internetconsultatie aan de uitgangspunten van de voorgestelde wetswijziging te onderschrijven, zowel ten aanzien van de investeringsaftrek als het stelsel van financiële waarborgen voor de kosten van verwijdering van mijnbouwwerken. Dat stelsel is immers tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen Nogepa, EBN en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Niettemin doet zij een aantal voorstellen ten aanzien van de regels en de procedure voor het doen van een melding van het niet meer in werking zijn van een mijnbouwwerk, de verplichting tot verwijdering van een dergelijk mijnbouwwerk, het indienen van een verwijderingsplan en de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing daarvan in verband met mogelijk hergebruik van het mijnbouwwerk. In verband met de strafrechtelijke handhaving van de meldingsplicht moet voor mijnbouwondernemingen duidelijk zijn op welk moment een melding van het buiten werking zijn van een mijnbouwwerk moet worden gedaan, voor welke vormen van buiten werking zijn deze meldingsplicht geldt en op welk moment de verwijderingsverplichting dient te worden geëffectueerd door de

indiening van een verwijderingsplan. Mede naar aanleiding van de zienswijze van Nogepa zijn de artikelen 44, 44a en 45 van het wetsvoorstel zodanig anders gestructureerd dat het doen van een melding, het indienen van een verwijderingsplan en de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing daarvan in een logischer volgorde zijn geplaatst, waardoor transparanter en duidelijker is geworden wanneer welke verplichtingen gaan gelden. Op onderdelen zal een verdere uitwerking nog plaatsvinden in het Mijnbouwbesluit. Mede naar aanleiding van de voorgestelde wetswijziging zullen de desbetreffende artikelen in het Mijnbouwbesluit worden geactualiseerd en gestroomlijnd. Daarbij zal ook nader worden aangegeven of en in welke gevallen een buiten gebruik zijn van een (deel van een) mijnbouwwerk niet hoeft te worden gemeld en er ook nog geen verwijderingsplicht ontstaat. Daarbij valt te denken aan het tijdelijk buiten werking zijn van een put voor onderhoud of een tijdelijk buitenwerking stellen vanwege een lage gasprijs, of een capaciteitstekort bij de installaties die gasbehandeling uitvoeren.

Voor het bij wet regelen van de verdeling van de door de winning verkregen eigendom van delfstoffen tussen de partijen die gezamenlijk de vergunning houden, zoals Nogepa voorstelt, is geen reden. De verschillende partijen ontvangen (anders dan EBN) krachtens artikel 3 in samenhang met artikel 22 gezamenlijk in onverdeelde eigendom de delfstoffen. Iedere partij is direct mede-eigenaar. Evenals de opbrengsten en kosten en andere financiële en operationele aangelegenheden wordt de door de vergunninghouder in gezamenlijkheid verkregen eigendom van de gewonnen delfstoffen onder de partijen die gezamenlijk de vergunning houden, verdeeld op basis van de tussen hen gesloten samenwerkingsovereenkomst naar rato van ieders (economisch) aandeel in de vergunning. Artikel 3 van de Mijnbouwwet is voor de vergunninghouder de titel van verkrijging van de eigendom van delfstoffen, niet de samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst bepaalt alleen het percentage waarin de eigendom verdeeld moet worden, niet de verkrijging als zodanig. De goede uitvoering van die samenwerkingsovereenkomst is een door de betrokken partijen te regelen privaatrechtelijke aangelegenheid. Dat is anders voor EBN, dat onder de huidige wetgeving, als niet zijnde medehouder van de vergunning, voor de verkrijging van de eigendom van het haar toekomende deel afhankelijk is van een eigendomsoverdracht door de vergunninghouder. In de privaatrechtelijke verhouding tussen de vergunninghouder en EBN zou in geval van (dreigend) faillissement deze eigendomsoverdracht niet meer mogen plaatsvinden. Daarom is het voor EBN wél nodig om de eigendomsverkrijging nader bij wet te regelen.

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

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

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

7. Uitvoerings- en handhavingstoets

Gedurende de internetconsultatie is het wetsvoorstel in de versie van de internetconsultatie voor een uitvoerings- en handhavingstoets voorgelegd aan de Belastingdienst, het Staatstoezicht op mijnen en aan de afdeling vergunningverlening van het directoraat-generaal Klimaat en Energie, directie warmte en ondergrond van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

7.1 Belastingdienst

De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel beoordeeld met de uitvoeringstoets: 'Voor dit wetsvoorstel geldt dat de Belastingdienst dit uitvoerbaar acht per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoets die als bijlage is bijgevoegd.' Aan deze memorie van toelichting is die bijlage toegevoegd.

7.2 Staatstoezicht op de mijnen

Het Staatstoezicht op de mijnen heeft op 18 juni 2019 de uitkomsten van de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) aangeboden. Sodm merkt op dat zij geen toezicht houdt op de investeringsaftrek en daar in de UHT niet op in gaat. Dat onderdeel is door de Belastingdienst beoordeeld (zie hiervoor onder 7.1).

Sodm heeft geoordeeld dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel, zoals dat aan Sodm is voorgelegd, met betrekking tot het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken op een aantal onderdelen onvoldoende is, of wordt bemoeilijkt door gebrek aan duidelijkheid. In onderstaande wordt bij iedere opmerking van Sodm aangegeven op welke wijze in het wetsvoorstel met die opmerking rekening is gehouden en welke wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van de internetconsultatieversie die aan Sodm is voorgelegd.

Over artikel I, onderdeel A, tweede lid, artikel 1, onderdeel aj, merkt Sodm op dat een betere begripsomschrijving van 'buiten werking' zijn van een mijnbouwwerk nodig is om duidelijker te maken wanneer de termijnen voor melding en verwijdering aanvangen en bevoegde gezagen beter in staat te stellen om handhavend op te treden zodra de feitelijke situatie daarom vraagt. In overeenstemming met deze aanbeveling van Sodm is in artikel 1, onderdeel aj, de definitie van 'buiten werking' aangepast, zodat duidelijk is dat het gaat om de feitelijke situatie dat een mijnbouwwerk niet meer als zodanig in werking is overeenkomstig een bestemming als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet.

Sodm geeft bij artikel I, onderdeel E (verletterd) aan zich niet te kunnen vinden in het voorstel om in artikel 35, eerste lid, onderdeel d, 'de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen' te vervangen door 'een schatting van de verwachte hoeveelheid per jaar te winnen delfstoffen'. De totale hoeveelheid te winnen delfstoffen is, aldus Sodm, een belangrijk gegeven voor het voorspellen van de totale te verwachten bodemdaling en de kans op bodemtrillingen (aardbevingen). Om dezelfde redenen als aangegeven bij de reactie op de zienswijze van Sodm op de internetconsultatie (zie paragraaf 6) wordt het voorstel van Sodm niet gevolgd. De gevraagde gegevens op grond van artikel 35, eerste lid, onder a en onder d, in combinatie met de drukgegevens uit het winningsplan, leveren de informatie die nodig is om een productiegrens in het instemmingsbesluit op te nemen. Het is om die reden overbodig en dubbelop om tevens in de wet op te nemen dat bij de aanvraag in het winningsplan wordt beschreven welke totale productie beoogd is. De minister besluit over productiegrens.

Over artikel I, onderdeel F (verletterd), heeft Sodm onder punt 3 van de UHT de volgende vragen en opmerkingen. Sodm stelt de vraag of artikel 44 bedoelt, dat binnen een jaar nadat het mijnbouwwerk buiten werking is, ofwel een verwijderingsplan moet worden ingediend, ofwel een ontheffing moet worden aangevraagd. Dat is inderdaad het geval. Het buiten werking zijn van een mijnbouwwerk zonder besluitvorming over verwijdering of hergebruik is een tijdelijke situatie en dus eindig. Als op de aanvraag voor een ontheffing negatief beslist wordt, zal dus alsnog een verwijderingsplan moeten worden ingediend. De algemene regels van behoorlijk bestuur brengen met zich mee dat de verplichting tot indiening van een verwijderingsplan niet rauwelijks wordt gehandhaafd zolang de behandeling van de ontheffingsaanvraag nog niet is afgerond.

Mede naar aanleiding van de in punt 4 van de UHT van Sodm geadresseerde onduidelijkheid over de samenhang tussen de Mijnbouwwet, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in geval van hergebruik, is in artikel 44a, vijfde lid, van de wet een mogelijkheid van conversie opgenomen. In geval een ontheffing van de verwijderingsverplichting is verleend voor hergebruik van een mijnbouwwerk voor een ander doel dan voor een onder de Mijnbouwwet vallende activiteit, kan de minister van Infrastructuur en Waterstaat, respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken, in overeenstemming met de minister van Economische Zaken en Klimaat, de ontheffing op aanvraag of ambtshalve omzetten naar een vergunning uit hoofde van de Waterwet, respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In dat geval gaat ook de verwijderingsverplichting over naar die andere vergunning en naar de houder daarvan. Met de voornoemde wijziging van artikel 44a, vijfde lid, is duidelijk geworden welke regulering van toepassing is in geval van hergebruik van een mijnbouwwerk.

Onder punt 5 van de UHT heeft Sodm vragen over de verhouding tussen de ontheffing en de verwijderingsplicht. De ontheffing regelt dat de verwijderingsplicht tijdelijk niet van toepassing is. Dat

het mijnbouwwerk, dankzij de ontheffing, tijdelijk voor een andere activiteit wordt gebruikt, doet dus niet af aan de verwijderingsplicht van het gehele mijnbouwwerk. Ook het verwijderen van delen van het mijnbouwwerk, doet niet af aan de verplichting het geheel te verwijderen. Met de mogelijkheid van conversie wordt voorzien in de mogelijkheid om de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en na invoering van de Omgevingswet, die wet van toepassing te doen zijn op het object.

Mede naar aanleiding van de in punt 6 door Sodem gesignaleerde samenloop van termijnen zijn de artikelen 44, 44a en 45 in het gewijzigde wetsvoorstel zodanig anders gestructureerd dat melding, verwijdering en ontheffing in verband met hergebruik in een logischer volgorde zijn geplaatst. Daardoor is duidelijker geworden wanneer welke verplichtingen op welk moment gaan gelden. Verdere uitwerking en verduidelijking vindt plaats in het Mijnbouwbesluit.

Punt 7 van de UHT is niet meer van toepassing vanwege een herformulering van artikel 44a.

Of de tot slot door Sodem opgemerkte stijging van kosten van het toezicht zich als zodanig voordoet gezien de al bestaande wettelijke verplichtingen tot verwijdering van mijnbouwwerken zal worden besproken bij de jaarlijkse budgettering. Daarbij is het van belang dat het bestaande artikel 133 van de Mijnbouwwet en de wijziging in artikel I, onderdeel O, uitgaan van retribueren van deze kosten.

7.3 Vergunningverlening mijnbouwvergunningen

De directie warmte en ondergrond, cluster mijnbouw vergunningen, heeft het voorstel beoordeeld. Naar aanleiding van de mondelinge reactie zijn enkele kleine correcties aangebracht.

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A, onder 1, en onderdeel O

Dit onderdeel bevat technische wijzigingen. Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is op 8 juli 2015 ingetrokken en vervangen door het Besluit risico's zware ongevallen 2015. Deze verwijzing wordt bij artikel 2.17, onderdeel A, tweede lid, van het bij koninklijke boodschap van 29 juni 2018 ingediende voorstel van wet aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet), Kamerstukken II, 34 986, vervangen door een verwijzing op wetsniveau. Dat wetsvoorstel bevat verder een wijziging van artikel 133 van de Mijnbouwwet. Die wijziging bleek bij nader inzien niet alle handelingen te vermelden waarvoor nu een retributie op grond van artikel 133 van de Mijnbouwwet wordt geheven. Met onderdeel O wordt die wijziging gecorrigeerd. De invoering zal met toepassing van artikel IV gelijktijdig met de Omgevingswet zijn.

Onderdelen A, onder 2, D, F en I, eerste lid

artikel 1, onderdelen aj en ak

Een mijnbouwwerk dat geen functie meer heeft, wordt doorgaans eerst buiten werking gesteld. Het buiten werking zijn van een mijnbouwwerk is een feitelijke situatie van het niet meer als zodanig functioneren van het mijnbouwwerk (onderdeel aj). Het mijnbouwwerk ligt als het ware stil. Daarbij gaat het niet om een tijdelijk stilleggen vanwege werkzaamheden zoals boorgatactiviteiten (zie paragraaf 3.3 van deze toelichting). Het gaat om het niet meer in werking zijn, omdat het voorkomen om technische of economische redenen is uitgeput of de kosten van verdere opsporing, winning of opslag op een bepaald moment te hoog worden geacht. In deze situatie, waarin het mijnbouwwerk niet meer functioneert, wordt in ieder geval het boorgat zodanig afgesloten dat gassen en vloeistoffen niet zo maar uit de ondergrond kunnen komen (artikel 63 van het Mijnbouwbesluit). De installaties blijven staan. Deze situatie wordt dus onderscheiden van het buiten gebruik stellen van een boorgat. Het buiten gebruik stellen van een boorgat leidt tot een permanente afsluiting. Het boorgat is dan niet meer bruikbaar (zie paragraaf 3.3 van het algemene deel van deze toelichting).

artikel 44, eerste lid

De vergunninghouder meldt aan de minister dat een mijnbouwwerk buiten werking is. De vergunninghouder heeft vier weken de tijd om te bezien welke maatregelen genomen moeten worden, bijvoorbeeld voor het aanbrengen van een tijdelijke afsluiting in een boorgat. Met deze bepaling is tevens een begin aangegeven voor de periode van overweging of verdere exploratie of exploitatie van het

voorkomen nog aan de orde is, of wellicht een hergebruik voor andere doeleinden, eventueel anders dan mijnbouw.

artikel 44, tweede lid, en artikel 49, vierde lid

Op het Nederlandse gedeelte van de Noordzee staan meer dan 150 voor de winning bestemde mijnbouwinstallaties, die de mijnbouwonderneming op grond van artikel 44 van de wet verplicht is te verwijderen. In de huidige regelgeving bepaalt artikel 60, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit de procedure voor het verwijderen. Voor mijnbouwwerken op land geldt een overeenkomstige bepaling in artikel 39, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit. De vergunninghouder stelt deze mijnbouwwerken buiten gebruik en verwijdt de werken aan de hand van een sluitingsplan, dat uiterlijk een jaar na het staken van de winning wordt ingediend. Voor mijnbouwwerken op land en mijnbouwinstallaties die bestemd zijn voor de opsporing volstaat een melding aan de inspecteur-generaal der mijnen (de artikelen 40a, respectievelijk 59, van het Mijnbouwbesluit). Artikel 44, tweede lid, brengt de voor land en zee bij en krachtens de Mijnbouwwet geldende verschillende verplichtingen en procedures met elkaar in overeenstemming in een regeling bij wet. Bij de uitwerking in het Mijnbouwbesluit en in de Mijnbouwregeling, zullen de desbetreffende bepalingen worden aangepast en zal rekening worden gehouden met de specifieke verschillen tussen land en zee. De verwijderingsplicht geldt altijd, maar niet altijd onmiddellijk. Als een mijnbouwwerk stilligt om onderhoud uit te voeren, een reparatie te ondergaan of het stimuleren van het voorkomen voor te bereiden, worden normale activiteiten verricht om de winning aan de gang te houden. Van een definitief buiten werking zijn van het mijnbouwwerk is dan geen sprake.

Een mijnbouwwerk is bestemd om delfstoffen of aardwarmte op te sporen of te winnen of stoffen op te slaan. Iedere put produceert nog wel enige hoeveelheid delfstoffen. Het gaat om het moment waarop een put stilligt en enige rendabele winning niet meer te verwachten is. Als om die reden een put buiten werking is, is het buiten gebruik stellen van de put en het verwijderen van de installaties aan de orde. Het komt regelmatig voor dat een mijnbouwwerk vanwege een lage gasprijs buiten werking is gesteld. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald of en wanneer de verplichting tot het verwijderen van een buiten werking gesteld mijnbouwwerk dan tijdelijk niet geldt (artikel 49, vierde lid). Het uitgangspunt is dat uiteindelijk alle mijnbouwwerken op land en zee, eventueel na hergebruik, op een veilige en milieuvriendelijke wijze worden verwijderd en dat putten, in voorkomend geval na hergebruik, permanent worden afgesloten.

artikel 44, derde lid

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, wordt niet alleen op zee, maar ook op land, bezien of en welke mijnbouwwerken, putten of pijpleidingen, geheel of gedeeltelijk, geschikt zijn en ingezet zouden kunnen worden voor hergebruik in de energietransitie naar vormen van duurzame energievoorziening. Het gaat naar verwachting om een beperkt aantal mijnbouwwerken dat later, na het hergebruik, alsnog definitief wordt verwijderd. Uitgangspunt is dat een vergunninghouder binnen een jaar, nadat een mijnbouwwerk niet meer in werking is, een verwijderingsplan aan de minister overlegt (artikel 44, derde lid) of een aanvraag doet om ontheffing daarvan voor hergebruik van het mijnbouwwerk (artikel 44a, eerste lid).

De periode van het buiten werking zijn van een mijnbouwwerk zonder besluitvorming over verwijdering of hergebruik is dus altijd eindig. Binnen een jaar wordt een verwijderingsplan overgelegd of een ontheffing aangevraagd.

artikel 44, vierde en vijfde lid

Als de minister niet met het verwijderingsplan instemt, kan de minister een termijn stellen voor het verwijderen van het mijnbouwwerk (vierde lid). Dit voorkomt dat een vergunninghouder na een afwijzing van een verwijderingsplan kan blijven wachten met het indienen van een verwijderingsplan met een datum van verwijdering van het mijnbouwwerk of het aanvragen van een ontheffing voor hergebruik.

Het verwijderingsplan gaat over het gehele mijnbouwwerk, waaronder het boorgat, en alle te verwijderen materialen (vijfde lid). De vergunninghouder bepaalt in het verwijderingsplan hoe de installatie wordt verwijderd en het boorgat buiten gebruik gesteld, dus permanent afgesloten wordt.

artikel 44a, eerste lid

Alvorens tot de verwijdering over te gaan kan de vergunninghouder onderzoeken of het mogelijk is om over te gaan op een vorm van hergebruik. Het hergebruik kan niet alleen gaan om gebruik als mijnbouwwerk, bijvoorbeeld voor de opslag van CO₂ of waterstof of een verdere opsporing of winning, maar óók om hergebruik voor een geheel ander doel dan mijnbouw, bijvoorbeeld als platform voor het omzetten van elektriciteit, die met windturbines is geproduceerd, in waterstof. Bij deze vorm van hergebruik is er in feite sprake van herbestemming, omdat het mijnbouwwerk niet

meer wordt gebruikt voor een mijnbouwactiviteit. Bij een ontheffing voor hergebruik blijft de verplichting tot verwijdering bestaan om te voorkomen dat na het hergebruik objecten in zee of op land achterblijven. Zodra het hergebruik eindigt, vervalt de ontheffing en herleeft de plicht tot verwijderen voor de persoon die dan de vergunninghouder is. Hergebruik is derhalve een tijdelijke situatie. Als sprake is van een herbestemming van het mijnbouwwerk kan met het vijfde lid in overgang naar een ander regime worden voorzien. Om de tijdelijke situatie van hergebruik te reguleren, wordt voorzien in een systeem van ontheffingen. Artikel 44a, eerste lid, nuanceert de verplichting tot verwijdering in artikel 44. Artikel 44a, eerste lid, geeft een discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing voor hergebruik. Het hergebruik kan gaan over een mijnbouwactiviteit of een ander doel.

artikel 44a, tweede lid

Het is van belang te voorkomen dat bij hergebruik onduidelijkheden over de bevoegdheden ontstaan. Bij hergebruik van het mijnbouwwerk voor exploitatie als mijnbouwwerk, bijvoorbeeld opslag van CO₂ of waterstof in de ondergrond, is de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd voor het verlenen van een ontheffing. Bij hergebruik van het mijnbouwwerk met een andere functie dan mijnbouw is de Minister van Economische Zaken en Klimaat in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd als het mijnbouwwerk is gelegen in oppervlaktewater in beheer van het Rijk. Voor mijnbouwwerken die zich in andere wateren bevinden en mijnbouwwerken op land geldt dat een ontheffing in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verleend. Daarbij is het gebruikelijk om bij het nemen van een besluit op het gebied van mijnbouw in het gemeentelijk ingedeelde gebied van Nederland de meest betrokken provincie en gemeente in de gelegenheid te stellen om een advies te verstrekken in verband met belangen die de provincie en gemeente aangaan, zodat af te wegen belangen en relevante feiten in beeld komen (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht). Een specifiek adviesrecht is overbodig. De verplichting een besluit zorgvuldig voor te bereiden betekent dat een provincie of gemeente die een provinciaal, respectievelijk gemeentelijk belang, kunnen hebben in de gelegenheid gesteld worden om hun zienswijze kenbaar te maken.

artikel 44a, derde en vierde lid

Het derde lid regelt dat als hergebruik van het mijnbouwwerk voor mijnbouwactiviteiten niet meer doelmatig is de ontheffing kan worden gewijzigd of ingetrokken. Als de ontheffing wordt ingetrokken (vierde lid) wordt een termijn gesteld voor het indienen van een verwijderingsplan. De minister kan een termijn stellen voor de verwijdering. Met deze bevoegdheden kan de minister voorkomen dat op oneigenlijke gronden tot in lengte van jaren een mijnbouwwerk blijft bestaan, zonder dat een wezenlijke vorm van hergebruik wordt gerealiseerd.

artikel 44a, vijfde lid en artikel III

Aan het eind van de periode van ontheffing, geldt de verplichting tot verwijdering alsnog, hetzij uit hoofde van de Mijnbouwwet, hetzij op grond van andere regelgeving, zoals de Waterwet. Een ontheffing van de verwijderingsplicht is dus bedoeld voor een tijdelijke situatie. Echter, in een enkel geval kan een deel van een mijnbouwwerk achterblijven als dit in het belang is van de natuur, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit of de aangroei van koralen. Of in een dergelijk geval een ontheffing voor een natuurdoel mogelijk is, wordt van geval tot geval bekeken. Bovendien geldt bij herbestemming voor een ander doel dan mijnbouw, in oppervlaktewater de Waterwet, op land de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en in het algemeen de Wet natuurbescherming. Het is van belang de uitvoering van deze wetgeving goed af te stemmen.

De Waterwet is niet van toepassing op handelingen in zee waarvoor regels krachtens de Mijnbouwwet zijn gesteld (artikel 6.12, onderdeel d, van de Waterwet). Nu de verplichting tot verwijderen van een mijnbouwwerk herleeft zodra de ontheffing eindigt, wordt verzekerd dat voor die handeling regels zijn gesteld krachtens de Mijnbouwwet. Als deze regels niet meer van toepassing zijn, bijvoorbeeld in het geval geen sprake meer is van een mijnbouwwerk, zijn de regels van de Waterwet van toepassing. Voor land geldt dat bij de invoering van de Mijnbouwwet de toepasselijkheid van de Wet bodembescherming voor de mijnbouw in beginsel is gehandhaafd (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, paragraaf 6.5). De zorgplicht (artikel 13 in samenhang met artikel 6, tweede lid, onder b, en 8, tweede lid, onder c, van de Wet bodembescherming) en de saneringsregeling gelden dan ook voor mijnbouwondernemingen. Met het huidige artikel 99, tweede lid, van de Wet bodembescherming is de rechtstreekse toepasselijkheid van de artikelen 6 tot en met 12b van de Wet bodembescherming geregeld in een algemene maatregel van bestuur onder de Mijnbouwwet (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, bladzijde 22), namelijk het Besluit algemene regels milieu mijnbouw. Regels die materieel bij de invoering van de Omgevingswet niet wezenlijk zullen veranderen.

Bij het hergebruik van een mijnbouwwerk op zee of op land voor een ander doel dan het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen, is niet langer sprake van een ondergronds werk of een installatie waarvoor de regels van de mijnbouwregelgeving zijn bedoeld. Zodra een ondergronds werk buiten gebruik is gesteld in overeenstemming met de regels van de mijnbouwregelgeving en het bovengrondse werk op land of op zee is verwijderd, gelden de Waterwet, de Wet bodembescherming en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onverkort. In die gevallen is de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van de Mijnbouwwet niet meer bevoegd. Echter, de overgang van een mijnbouwwerk naar een object dat onder de Waterwet of Wet bodembescherming valt, is niet altijd evident. Om te voorkomen dat onzekerheid bestaat over mijnbouwwerk dat wordt hergebruikt, voorziet het vijfde lid in een mogelijkheid tot omzetting door de minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Binnenlandse Zaken van de ontheffing naar een waterwetvergunning, respectievelijk omgevingsvergunning. Hiermee wordt verzekerd dat als een mijnbouwwerk (of wat daarvan is overgebleven) niet meer (her)bruikbaar is, dit werk wordt verwijderd.

De betrokken minister kan de ontheffing na invoering van de Omgevingswet omzetten in een omgevingsvergunning op grond van die wet. In verband met de invoering van de Omgevingswet is in artikel III voorzien in een wijzigingsbepaling. De inwerkingtreding wordt met toepassing van artikel IV gelijktijdig geregeld met de Invoeringswet Omgevingswet.

Artikel 45

Voor pijpleidingen en kabels op zee geldt in het huidige artikel 103, respectievelijk artikel 106, van het Mijnbouwbesluit het uitgangspunt van een verplichting tot schoon en veilig achterlaten. In het verleden bleek dit de minste nadelen voor het milieu op te leveren. Deze bepalingen worden naar de Mijnbouwwet overgebracht met het voorgestelde artikel 45. Hoewel inmiddels is gebleken dat het wenselijk is sommige kabels en pijpleidingen vanwege het ruimtegebruik te verwijderen, blijft dit uitgangspunt gelden. Om de Minister van Economische Zaken en Klimaat kennis te laten nemen van het buiten werking stellen van een kabel of pijpleiding is de beheerder verplicht een melding te doen, binnen vier weken nadat de kabel of pijpleiding buiten werking is gesteld. De minister is dan in de gelegenheid om de beheerder te verplichten tot het verwijderen van een kabel of pijpleiding. De regels voor het verwijderen van mijnbouwwerken zijn van overeenkomstige toepassing (artikel 45, tweede lid, aanhef).

Daarbij geldt in het gemeentelijk ingedeelde gebied (artikel 45, tweede lid, onderdeel a), indien met de eigenaar van de grond is overeengekomen dat de kabel of pijpleiding niet wordt verwijderd (artikel 45, tweede lid, onderdeel b), een verplichting tot schoon en veilig achterlaten (artikel 45, vierde lid).

Als met de eigenaar geen overeenkomst is gesloten en de minister geen besluit heeft genomen over het verwijderen van een kabel of pijpleiding is de beheerder eveneens verplicht tot schoon en veilig achterlaten van de kabel of pijpleiding (artikel 45, vierde lid).

Het niet gemeentelijk ingedeelde gebied ligt op zee. Dit gebied is het territoire van provincies en gemeenten dat zich uitstrekt 'tot 1 km buiten de zogenaamde laag-laagwaterspringlijn' en is 'afgebakend met behulp van de coördinaten van het (vershoven) stelsel van rijkdriehoeksmeting' (memorie van toelichting, Kamerstukken II 1988/89, 21 019, nr. 3, blz. 3, bij de indiening van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1990, 553)).

In het niet gemeentelijk ingedeelde gebied bepaalt de minister of een kabel of pijpleiding verwijderd wordt. Als een beheerder een kabel of pijpleiding achterlaat, is dat altijd schoon en veilig (artikel 45, vierde lid).

In alle gevallen, waarin een verplichting tot verwijderen is gesteld, kan voor hergebruik een ontheffing worden aangevraagd. Voor dat doel is artikel 44a van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 45, derde lid). Zodra het hergebruik beëindigd wordt, herleeft de verplichting tot verwijderen voor de persoon die dan de beheerder is.

In het vijfde lid is de huidige bepaling van artikel 45, tweede lid, gecontinueerd. Als geen beheerder bekend is, geldt dat de laatst bekende beheerder verantwoordelijk blijft voor nakoming van de verplichtingen in het eerste tot en met vierde lid.

Onderdelen B, L, P, Q en R

Artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet bepaalt dat delfstoffen eigendom zijn van de Staat. Bij het winnen daarvan gaat de eigendom over op de vergunninghouder (tweede lid). Daarna levert de vergunninghouder 40% van de koolwaterstoffen aan de in artikel 81, onder a, bedoelde vennootschap, EBN (artikel 94, tweede lid, onderdeel a). Deze schakel kan gevolgen hebben in geval van (dreigend) faillissement van een mijnbouwonderneming. In die situatie mag een dergelijke leveringshandeling immers niet meer plaatsvinden. Om de aan EBN toekomende eigendom van gewonnen koolwaterstoffen zeker te stellen, wordt de eigendomsverdeling bij wet bepaald (onderdeel B), zodat een afzonderlijke eigendomsoverdracht niet meer nodig is.

Aan artikel 3, tweede lid, eerste volzin is met onderdeel B, eerste lid, een zinsnede toegevoegd. De huidige tweede volzin van het tweede lid is onder vernummering van de overige leden van het artikel als derde lid ingevoegd. De toevoeging aan de eerste volzin bevat de zinsnede 'dat krachtens overeenkomst voor de vennootschap geldt'. Hiermee wordt rekening gehouden met de situatie dat de vergunninghouder en EBN geen overeenkomst hebben gesloten. De wijziging van artikel 3 heeft dus alleen betekenis als een mijnbouwovereenkomst tussen de houder van een winningsvergunning en EBN tot stand is gekomen. Verder is van belang dat voor overeenkomsten die uitvoering geven aan het koninklijk besluit van 6 februari 1976, houdende uitvoering van artikel 12 van de Mijnwet continentaal plat ten aanzien van opsporings- en winningsvergunningen voor of mede voor aardolie of aardgas (Stb. 102) een percentage van 50% geldt (zie de artikelen 160, tweede lid, en artikel 162, tweede lid). De wijziging in onderdeel L van artikel 94, tweede lid, onderdeel a, wordt zodanig met het gewijzigde artikel 3, tweede lid, in overeenstemming gebracht dat aanpassing van de bestaande overeenkomsten niet nodig is.

De wijziging van artikel 3, tweede lid, geldt ook voor overeenkomsten die met EBN zijn gesloten onder de wetgeving die gold voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet, zoals de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285). Dit is geregeld met de wijziging van artikel 143, vierde lid, in onderdeel P. De verwijzingen in de overgangsbepalingen zijn gecorrigeerd (onderdelen Q en R).

Met deze onderdelen zijn geen wijzigingen aangebracht in de voor de mijnbouwondernemingen en EBN geldende percentages voor de verdeling van investeringen, kosten en opbrengsten van bestaande overeenkomsten.

Onderdeel C

Met het huidige artikel 12, tweede lid, van de Mijnbouwwet is uitvoering gegeven aan artikel 4, derde lid, vijfde alinea, van Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEU, L 178/66). Lidstaten zijn gehouden de vergunninghouder te verplichten 'toereikende middelen aan te houden om te voldoen aan zijn financiële verplichtingen die voortvloeien uit aansprakelijkheden voor offshore olie- en gasactiviteiten'. Het genoemde artikel 4, derde lid, vijfde alinea, van de EU-richtlijn ziet in samenhang met overweging 22 van richtlijn 2013/30/EU op aansprakelijkheid voor zware ongevallen op zee in verband met de gezondheid van mensen en de milieu-aansprakelijkheid. Overweging 22 noemt deze aansprakelijkheid 'nodig om de grote gevaren in de offshore olie- en gassector, name op het gebied van procesveiligheid, een veilige insluiting van koolwaterstoffen, structurele integriteit, voorkoming van brand en explosies, evacuatie, ontsnapping en redding en beperking van de milieueffecten van een zwaar ongeval aan te pakken'.

Artikel 12, tweede lid, stelt dat in een vergunning voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen de omvang van de middelen wordt bepaald die de vergunninghouder aanhoudt om te voldoen aan 'aansprakelijkheden ter zake van op basis van de vergunning te verrichten activiteiten'. Daarmee heeft dit artikel een veel bredere reikwijdte en is bovendien niet alleen geïmplementeerd voor activiteiten op zee, maar tevens van toepassing op land. In artikel 1, onderdeel v, van de wet zijn de zware ongevallen in overeenstemming met de richtlijn gedefinieerd, maar een aansluiting met het begrip aansprakelijkheid in artikel 12 ontbreekt. Daardoor bepaalt artikel 12 een zwaarder regiem met een veel bredere reikwijdte voor het aanhouden van financiële middelen dan voor de implementatie van artikel 4, derde lid, vijfde alinea, en overweging 22 van Richtlijn 2013/30/EU nodig is en is de bepaling onduidelijk voor welke aansprakelijkheden, anders dan milieu-aansprakelijkheid, het stellen van een zekerheid gevraagd wordt. Dit komt de uitvoerbaarheid niet ten goede.

Verder is van belang dat met de wijzigingen van de artikelen 47 en 48 in dit wetsvoorstel voor zee en land wordt beoogd de verplichting tot het stellen van zekerheden voor het verwijderen van mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen aan te scherpen. Een duidelijke afbakening met de aansprakelijkheden waarvoor krachtens artikel 12 financiële middelen aangehouden worden, is dan wenselijk, omdat het niet de bedoeling is mijnbouwondernemingen dubbel te belasten. In overeenstemming met richtlijn 2013/30/EU wordt met onderdeel A in artikel 12, tweede lid, de omschrijving van de aansprakelijkheid gewijzigd met de bewoording 'aansprakelijkheden voor schade door zware ongevallen met mijnbouwwerken', zoals overweging 22 van de richtlijn dat voor ongevallen op zee en artikel 1, onderdeel v, van de wet voor ongevallen op land en zee dat bedoelt.

Onderdelen D, G, H, N en artikel II (verwijzing artikelen 44, 44a en 45)

De onderdelen G en H geven een herformulering van het bestaande artikel 47, respectievelijk artikel 48 voor het stellen van zekerheden voor de in de artikelen 44, 44a en 45 neergelegde verplichtingen. De reikwijdte is uitgebreid van mijnbouwinstallaties (op zee), respectievelijk kabels en pijpleidingen op of in het continentaal plat, naar het gehele oppervlak van zee en land voor alle mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen. Daarmee vallen ook mijnbouwwerken voor de zoutwinning en geothermie binnen de reikwijdte van deze artikelen.

Artikel 47, derde lid, en artikel 48, derde lid, voorzien met de wijziging in onderdeel N in de mogelijke

toepassing van bestuursrechtelijke sancties door de minister. De inspecteur-generaal der mijnen heeft een algemene bevoegdheid tot bestuursdwang en dwangsom krachtens artikel 133. In artikel 133 zijn alle financiële bepalingen van de Mijnbouwwet uitgezonderd. Handhaving van deze bepalingen is per artikel in de Mijnbouwwet geregeld. De wijziging in onderdeel N sluit bij deze systematiek aan. Met de wijziging in onderdeel D wordt voorkomen dat een vergunninghouder met een aanvraag tot intrekking van een vergunning of een verklaring tot het doen van afstand van de vergunning zich kan onttrekken aan de vergunningvoorschriften of de naleving van algemene regels die voor de vergunninghouder gelden. Ook in die gevallen blijft het mogelijk om de artikelen 47 en 48 toe te passen. Met de wijziging in artikel II kan zo nodig in strafrechtelijke zin worden opgetreden.

Onderdeel E

Artikel 35, eerste lid, onderdelen b en d, blijken in de praktijk voor zowel mijnbouwondernemingen als belanghebbenden onduidelijk. Het aanvangstijdstip is minder relevant dan de duur van de winning en het moment waarop de winning eindigt. Als een verlenging aan de orde is, zal in voorkomend geval een besluit tot instemming met wijziging van het winningsplan nodig zijn (wijziging van onderdeel b). Verder gaat het in een winningsplan om de uiteindelijke hoeveelheid te winnen delfstoffen. De hoeveelheid jaarlijks te winnen delfstoffen is niet van tevoren te bepalen, maar hooguit te schatten (wijziging van onderdeel d).

Onderdeel I, tweede lid

De mijnbouwregelgeving bevat bepalingen over het buiten gebruik stellen of hergebruiken van mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen. Deze regels zijn gebaseerd op artikel 49, eerste lid, van de wet. Een bredere delegatiegrondslag maakt het mogelijk om in te spelen op de mogelijkheden die zich voordoen en een adequaat regulerend kader in te stellen voor hergebruik van mijnbouwwerken. Hergebruik van een mijnbouwwerk kan niet alleen gaan over de opsporing of winning van delfstoffen en opslag in de ondergrond maar ook over andere vormen van hergebruik, bijvoorbeeld het hergebruik van installaties voor het omzetten van elektriciteit naar waterstof of het hergebruik van pijpleidingen voor transport van andere stoffen dan koolwaterstoffen.

Onderdeel J

In artikel 68a is een investeringsaftrek geregeld voor de berekening van het resultaat voor de berekening van de afdracht door mijnbouwondernemingen van het winstaandeel aan de Staat. In de toelichting bij de Nota van wijziging van het tot wet verheven wetsvoorstel wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 479, nr. 6, toelichting bij artikel I, onderdeel E) is de werking van deze bepaling uiteengezet. Kort samengevat bedraagt de bestaande investeringsaftrek 25% en is deze alleen van toepassing op investeringen in bedrijfsmiddelen, waaronder de mijnbouwinstallatie (een mijnbouwwerk in oppervlaktewater), voor opsporing en winning van marginale voorkomens van aardgas op zee. De wijziging in dit onderdeel verhoogt de investeringsaftrek naar 40% en maakt de aftrek generiek voor investeringen in bedrijfsmiddelen voor alle mijnbouwinstallaties.

Artikel 68a, eerste lid

In het nieuwe artikel 68a is de norm dat het investeren betrekking heeft op 'ten aanzien van dat voorkomen niet eerder gebruikte bedrijfsmiddelen' overgezet van het eerste lid naar het tweede lid. De term 'bedrijfsmiddel(en)' wordt in het eerste niet meer gehanteerd, nu deze term verder gaat dan het fiscale begrip bedrijfsmiddel van artikel 3.30 van de Wet op de inkomstenbelasting 2001, welk artikel via de schakelbepaling van artikel 68, eerste lid, van de Mijnbouwwet tevens van toepassing is voor het winstaandeel.

Om onbedoeld gebruik van de investeringsaftrek te voorkomen, worden in artikel 68a, eerste lid, verplaatsbare mijnbouwinstallaties uitgesloten. Deze installaties zijn gedurende korte periodes voor meerdere voorkomens in gebruik of worden na gebruik buiten Nederland ingezet. Een investeringsaftrek zou dan gelden voor een relatief korte duur van het gebruik voor het betreffende voorkomen in verhouding tot de levensduur van de mijnbouwinstallatie. In de regel worden dergelijke installaties niet door de mijnbouwonderneming aangeschaft, maar gehuurd.

Om twee redenen is gekozen voor het begrip 'mijnbouwinstallaties'. Ten eerste is dit begrip reeds gedefinieerd in de Mijnbouwwet. Artikel 1, aanhef en onderdeel o, bepaalt dat onder een mijnbouwinstallatie wordt verstaan een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater. Het begrip 'mijnbouwwerk' is eveneens gedefinieerd. Het is volgens de definitie van artikel 1, aanhef en onderdeel n, van de Mijnbouwwet, in

samenhang met artikel 2 van het Mijnbouwbesluit, een dermate ruime begrip dat daaronder alles wordt begrepen dat onder het begrip 'bedrijfsmiddel' in het huidige artikel 68a valt.

Ten tweede is met het gebruik van deze term meteen de geografische reikwijdte van de faciliteit aangegeven. In het huidige artikel 68a, eerste lid, is de regeling beperkt tot investeringen aan de zeezijde. Het begrip zeezijde wordt in het voorstel niet gebruikt, omdat de begripsbepaling mijnbouwinstallatie ('verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater') duidelijk maakt dat de faciliteit niet geldt voor investeringen op land.

Artikel 68a, tweede lid

Het begrip investeren is omschreven in het tweede lid.

De aftrek heeft in de eerste plaats betrekking op de aanschafkosten van een mijnbouwinstallatie (onderdeel a) en in de tweede plaats op voortbrengingskosten (onderdeel b). De aftrek is van toepassing als de mijnbouwinstallatie wordt ingezet voor de opsporing of winning van koolwaterstoffen, maar is daartoe niet beperkt. Zo is de elektrificatie van een mijnbouwinstallatie nuttig om de uitstoot van CO₂ te beperken en het aardgas, dat niet meer gebruikt wordt voor de aandrijving van apparatuur op het platform, voor andere doeleinden aan te wenden. Zo kan bijvoorbeeld een platform van elektromotoren worden voorzien. Dat beperkt het gebruik van aardgas jaarlijks met miljoenen m³ aardgas bij de winning. Bovendien maakt het de installatie inzetbaar voor andere doeleinden als na beëindiging van de winning de gasvoorziening op de installatie is weggefallen.

In de derde plaats is het bedoeling het begrip investeren niet langer te beperken tot alleen de aanschaf of voortbrenging van een mijnbouwinstallatie, maar tevens het aanbrengen van aanpassingen of verbeteringen (onderdeel c) er in onder te brengen.

Tot slot waarborgt onderdeel d dat een investering in het aanleggen en het aanpassen van een boorgat, ook al is dat met een verplaatsbare mijnbouwinstallatie uitgevoerd, onder de investeringsaftrek blijft vallen.

Het begrip 'verbetering' heeft een fiscale lading; kosten van verbetering van een mijnbouwinstallatie staan tegenover kosten van onderhoud van een mijnbouwinstallatie. De eerste categorie kosten dient op basis van de fiscale jurisprudentie, die is gewezen inzake het begrip 'goed koopmansgebruik' van artikel 3.25 van de Wet op de inkomstenbelasting 2001, op de balans te worden geactiveerd als onderdeel van de kostprijs of boekwaarde van het bedrijfsmiddel, en vervolgens over de nutsperiode te worden afgeschreven. De tweede categorie kosten kan ineens ten laste van het fiscale resultaat worden gebracht. De bedoelde jurisprudentie heeft tevens richtlijnen gegeven voor het onderscheid tussen verbetering en onderhoud.

Het is de bedoeling dat alleen investeringen, die leiden tot activering op de fiscale balans, leiden tot het toepassen van de investeringsaftrek. Er is derhalve gekozen voor het opnemen van de term 'verbetering' om te voorkomen dat ook investeringsaftrek kan worden verkregen voor (reguliere) onderhoudskosten.

Artikel 68a, derde lid

Om onbedoeld gebruik van de investeringsaftrek te voorkomen sluit het derde lid uit dat een concern, een groep van verbonden vennootschappen, twee (of meer) keren investeringsaftrek kan toepassen met betrekking tot dezelfde mijnbouwinstallatie. Dit wordt geregeld met de overeenkomstige toepassing van artikel 8, achtste lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Onderdeel a van dat artikel is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat in dit onderdeel de verwerving van een onderneming tegen uitreiking van aandelen wordt uitgesloten en daarvan kan bij de investeringsaftrek van artikel 68a sowieso geen sprake zijn.

Artikel 68a, vierde en vijfde lid

Deze bepalingen zijn overgenomen uit het huidige artikel 68a, derde en vierde lid.

Artikel 68b

Deze bepaling is in overeenstemming gebracht met de wijziging van artikel 68a.

Onderdeel K

Artikel 82 van de Mijnbouwwet regelt welke taken de aangewezen vennootschap, EBN, heeft. De bestaande beschreven taken zijn ontoereikend om zicht te hebben op de uitvoering van het systeem van overeenkomsten tussen de mijnbouwondernemingen over de door deze ondernemingen te stellen zekerheden en de financiële hoedanigheid van de betrokken mijnbouwondernemingen. Met artikel 82, eerste lid, onderdeel c, krijgt EBN de taak overeenkomsten te sluiten die EBN in staat stellen om zicht

te houden op het systeem van overeenkomsten tussen de mijnbouwondernemingen en deze te begeleiden, te bewaken en te monitoren. In onderdeel d wordt EBN opgedragen de minister inlichtingen te verstrekken over de vaststelling, toepassing en uitvoering van de overeenkomsten en de aard en omvang van de door de vergunninghouder gestelde of te stellen zekerheden. Deze informatie kan gevraagd en ongevraagd aan de minister worden vertrekt als daartoe aanleiding bestaat (onderdeel e). Deze inlichtingen heeft de minister nodig om te kunnen bepalen of toepassing van de artikelen 47 en 48 van de wet aan de orde is.

Onderdeel M en artikel II (verwijzing artikelen 91 en 97e)

De nieuwe paragraaf 5.2.4 regelt het systeem van overeenkomsten dat strekt tot zekerheid voor de nakoming van de verwijderingsverplichtingen, bedoeld in de artikelen 44 en 45. Het systeem betreft overeenkomsten tussen de personen onderling die de vergunning houden en tussen die personen, of de persoon die alleen de vergunning houdt, en de vennootschap die krachtens artikel 82, eerste lid, is aangewezen en in afdeling 5.2 de vennootschap wordt genoemd (artikel 81, onderdeel a). Het sluiten van deze overeenkomsten wordt verplicht voor natuurlijke personen of rechtspersonen die een vergunning hebben voor het opsporen, winnen of opslaan van koolwaterstoffen (artikel 97c). Paragraaf 5.2.4 ziet derhalve niet op personen die andere delfstoffen of aardwarmte opsporen of winnen. Dat laat onverlet de toepasbaarheid van de artikelen 47 en 48 op deze personen.

In artikel 97d is het systeem van overeenkomsten voor de nakoming van de verwijderingsverplichtingen neergelegd in een wettelijke verplichting tot het aangaan van overeenkomsten die vormgegeven kunnen worden volgens bij ministeriële regeling te stellen regels (vierde lid).

Het eerste lid regelt het geval dat één persoon houder is van de vergunning. Deze persoon tekent met de vennootschap, EBN, een overeenkomst (Decommissioning Security Monitoring Agreement) tot monitoring door de vennootschap, EBN en stelt, indien dat nodig blijkt, in voorkomend geval, zekerheid. Deze zekerheid wordt beheerd door een op te richten stichting, of wordt rechtstreeks aan de Staat gesteld, waardoor de nakoming van de verplichting tot verwijdering is gegarandeerd.

Het tweede lid is van toepassing op de onderlinge verhouding tussen meerdere personen, die gezamenlijk een vergunning houden. Eén van deze vergunninghouders personen is de aangewezen persoon. De aangewezen persoon draagt, uiteindelijk, als laatste onderneming, alle verplichtingen (zie artikel 41, vierde lid).

Dit lid regelt voor iedere persoon die tezamen met andere de vergunning houdt de verplichting om onderling een overeenkomst te sluiten en elkaar zekerheid te verschaffen (Decommissioning Security Agreement). Dit voorkomt dat de laatst overgebleven persoon van een gezamenlijk gehouden vergunning de kosten van de verplichting tot verwijdering uiteindelijk alleen moet dragen in het geval dat de andere personen niet meer tot betalen in staat zouden zijn.

Het derde lid regelt de begeleiding, bewaking en monitoring door de vennootschap, EBN, indien de vergunning wordt gehouden door meerdere personen. EBN tekent met al deze personen een overeenkomst tot begeleiding, bewaking en monitoring en zij worden met deze bepaling daartoe verplicht.

Naast de overeenkomsten, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, regelt het vierde lid dat een regels gesteld kunnen worden voor een overeenkomst tot het oprichten van een stichting, die zoals hiervoor vermeld, de gestelde zekerheden gaat beheren. Een stichting (met de nodige financiële middelen) wordt opgericht als een vergunninghouder een vorm van zekerheid stelt. Het beheren van de zekerheden door een stichting kan zich voordoen als de DSA daartoe verplicht, maar ook wanneer de minister met toepassing van artikel 47 of artikel 48 een zekerheidsstelling verlangt. Het hangt van de omstandigheden af of deze wijze van zekerheidsstelling voor de minister voldoende is (zie artikel 47, tweede lid).

Als een overeenkomst afwijkt van de door de minister gestelde regels wordt aan de minister om instemming gevraagd (vijfde lid).

Na ondertekening van de overeenkomsten kunnen deze alleen worden ontbonden met instemming van de minister (het zesde lid). In de overeenkomsten wordt bepaald dat de partij die een vergunning of een deel daarvan overdraagt ook al zijn rechten en verplichtingen uit hoofde van de DSA en DSMA overdraagt (contractsovername). Totdat de overnemende partij afdoende zekerheid heeft gesteld, blijft de overdragende partij aansprakelijk voor zijn zekerheidsstelling als ware er geen overdracht. Zo nodig kan de minister in geval van een overdracht ook gebruik maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 20, eerste lid, van de Mijnbouwwet om aan zijn toestemming voor overdracht van een vergunning voorschriften te verbinden of deze onder beperkingen te verlenen. Een voorwaarde kan zijn dat de toestemming voor de overdracht pas effectief is op het moment dat alle rechten en verplichtingen uit het onderhavige stelsel van financiële zekerheden zijn overgegaan op de overnemende partij.

Artikel 97e bevat een 'change of control'-bepaling. Als een wezenlijke wijziging optreedt in de zeggenschap over de operator of een medevergunninghouder, dan kan die wijziging gevolgen hebben voor een te stellen of gestelde financiële zekerheid. Het eerste lid stelt de verplichting om binnen vier

weken de minister op de hoogte te stellen van wijzigingen in de zeggenschap die betrekking hebben op de helft of meer van de stemrechten of de benoeming, schorsing of ontslag van de helft of meer van de bestuurders of commissarissen. Deze wijzigingen kunnen gestelde financiële zekerheden zoals borgstellingen, bankgaranties, pandrechten op vorderingen en concerngaranties negatief beïnvloeden. In dat geval is een nieuwe toets noodzakelijk en zo nodig wordt een gestelde financiële zekerheid aangepast aan de nieuwe situatie. Deze verplichting is gesteld om het belang van EBN, de Staat en medevergunninghouders te borgen. Voor een wijziging in de zeggenschapsverhoudingen in enige omvang zijn doorgaans specifieke rechtshandelingen nodig. Tot het moment van melding ligt de verantwoordelijkheid bij de vergunninghouder. Als een melding niet wordt gedaan of niet binnen de termijn van vier weken is gedaan, is de rechtshandeling aangegaan in strijd met een dwingende wetsbepaling. In het vierde lid bepaald dat in dat geval de rechter de betrokken rechtshandeling kan vernietigen. Bovendien kan het nalaten van de melding of een niet tijdige melding aanleiding geven tot het invoeren van de nietigheid van de betrokken rechtshandeling tot wijziging van de zeggenschap (artikel 40, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Bijvoorbeeld, als blijkt dat de wijziging in zeggenschap bedoeld is om de overeenkomsten tot zekerheid of de verplichtingen tot het verwijderen van mijnbouwwerken, kabels, respectievelijk of pijpleidingen, bedoeld in de artikelen 44 en 45, te ontlopen. De minister kan verder met toepassing van de artikelen 47 en 48 financiële zekerheid eisen. Met de wijziging in artikel II kan zo nodig in strafrechtelijke zin worden opgetreden. Met het tweede lid is verduidelijkt dat ook in het geval de betrokken rechtshandeling tijdig is gemeld niettemin een wijziging van de zeggenschap ertoe kan leiden dat zekerheid gesteld moet worden, bijvoorbeeld indien zekerheden mogelijk worden onttrokken aan een vennootschap die een verplichting heeft om een boorgat buiten gebruik te stellen of als een vennootschap zich onttrekt aan afspraken met andere partijen tot hergebruik van een mijnbouwinstallatie. Ook in een dergelijk geval kan de minister met toepassing van de artikelen 47 en 48 het stellen van financiële zekerheid eisen of in het geval dat al een zekerheid is gesteld aanpassing eisen. Bij onvoldoende resultaat kan alsnog een last onder dwangsom of bestuursdwang worden opgelegd. De verwachting is dat de Staat van deze bepalingen geen gebruik hoeft te maken wanneer een degelijk stelsel van overeenkomsten tussen de mijnbouwondernemingen onderling en met EBN tot stand wordt gebracht en adequaat wordt uitgevoerd.

Artikel IV

In artikel IV is in het algemeen geregeld dat de inwerkingtreding bij koninklijk besluit voor de verschillende onderdelen en artikelen afzonderlijk kan worden bepaald.

Voor artikel I, onderdeel O, en artikel III is van belang dat deze artikelen niet eerder in werking treden dan de Invoeringswet Omgevingswet.

In artikel IV is specifiek geregeld dat het besluit tot goedkeuring van de Europese Commissie van de maatregel tot verhoging van de investeringsaftrek mede bepalend is voor het tijdstip waarop de investeringsaftrek ingaat.

Als artikel 68a in werking treedt in enig belastingjaar, geldt deze bepaling óók voor het dan lopende belastingjaar. Een mijnbouwonderneming kan in ieder geval een investering voor de berekening van de investeringsaftrek met een tarief van 40% in aanmerking nemen vanaf het moment waarop de Europese Commissie goedkeuring verleent aan de melding van staatssteun. Het is eenvoudiger voor de uitvoering, maar niet zeker dat een investering die is gedaan voorafgaande aan de goedkeuring in hetzelfde belastingjaar voor aftrek in aanmerking kan komen. Dat hangt af van het besluit van de Europese Commissie. Als de investeringsaftrek wordt beschouwd als een vorm van staatssteun is een nuttig effect vereist. Of dat nuttig effect wordt bereikt bij een investering waarmee in het desbetreffende belastingjaar vóór de goedkeuring is begonnen, zal onderdeel zijn van de besluitvorming over de goedkeuring. Daarmee zal rekening worden gehouden bij de keuze van de wijze en het moment van inwerkingtreding van artikel 68a.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Bijlage bij de memorie van toelichting

Uitvoeringstoets Belastingdienst

Investeringsaftrek mijnbouw op zee

Gevolgen:	ingrijpend / middelgroot / beperkt		
Interactie burgers/bedrijven			x
Maakbaarheid systemen		nvt	
Handhaafbaarheid			x
Fraudebestendigheid		nvt	
Complexiteitsgevolgen			x
Risico procesverstoringen:	groot / gemiddeld / klein		
Uitvoeringskosten	incidenteel		structureel
• Dienstverlening	€	0	€ 0
• Handhaving/toezicht	€	0	€ 0
• Automatisering	€	0	€ 0
Personele gevolgen:	0 fte incidenteel		
	0 fte structureel		
Invoering mogelijk per:	01 – 01 – 2020		
Beslag portfolio:	geen		
Eindoordeel:	uitvoerbaar		

Maakbaarheid systemen

Niet van toepassing.

Handhaafbaarheid

De Belastingdienst heeft ruime ervaring met de bestaande investeringsaftrek marginale velden. Mogelijk is een beperkte extra inspanning nodig in de beoordeling van het tijdstip waarop de investering wordt gedaan voor de toepasselijkheid van de nieuwe (gunstiger) regeling.

Fraudebestendigheid

Niet van toepassing.

Complexiteitsgevolgen

De complexiteit neemt in beperkte mate af.

Risico procesverstoringen

Omdat de nieuwe regeling geen verandering brengt in het bestaande proces, is het risico op procesverstoringen klein.

Uitvoeringskosten

Er zijn geen incidentele of structurele kosten.

Personele gevolgen

Er zijn geen personele gevolgen.

Invoeringsmoment

Invoering is mogelijk per: 1 januari 2020.

Eindoordeel

Het voorstel is uitvoerbaar.

Beschrijving voorstel/regeling

Met dit wetvoorstel wordt de huidige conditionele investeringsaftrek van 25% voor investeringen in de opsporing en winning van daartoe door de minister van EZK aangewezen marginale gasvoorkomens op het Nederlands deel van het continentaal plat vervangen door een generieke investeringsaftrek van 40% voor investeringen in mijnbouwinstallaties offshore.

Interactie burgers/bedrijven

Het aantal belastingplichtigen is zeer beperkt. Zij zijn goed geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van de Mijnbouwwet.