

Recente ontwikkelingen Mijnbouwwet

12

1 Inleiding

De opsporing en winning van delfstoffen en de opslag van stoffen wordt geregeld in de Mijnbouwwet (hierna: Mbw). Op grond van de Mbw is voor de winning van aardolie en aardgas een vergunning van de Minister van Economische Zaken (hierna: minister) vereist. In Nederland waren er per 1 januari 2009 48 opsporingsvergunningen verleend, 131 winningsvergunningen (Nederlands Continentaal Plat en Nederlands Territoir) en vijf opslagvergunningen (Nederlands Territoir). Naast de meer dan 230 reeds in productie zijnde voorkomens waren er in Nederland 125 gasvoorkomens (80 offshore en 45 onshore) alsmede 25 olievoorkomens die nog niet in productie genomen zijn.

De regering ziet het als haar taak erop toe te zien dat de voor mijnbouwactiviteiten verleende vergunningen doelmatig worden benut. Een houder van een vergunning heeft een exclusief recht op opsporing en/of winning in het vergunningsgebied. Hieraan gekoppeld is volgens de wetgever 'een maatschappelijke plicht en verantwoordelijkheid dat recht actief, effectief en efficiënt te benutten' (*Kamerstukken II 2007/08, 31 479, nr. 3, p. 3*). Dit artikel geeft een kort overzicht van de recente ontwikkelingen.

2 Wetswijziging

Op 26 november 2009 is de Wet houdende wijzigingen van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag (de Wet) aangenomen (*Stb.* 2009, 508). Achtergrond van de wetswijziging is het feit dat 'onze gasbel', het Groningenveld en de overige gasvoorraden, langzaam maar zeker opraken. De wens om de nog aanwezige voorraden optimaal te winnen, maar ook de ambitie van Nederland om zich in de naaste toekomst binnen Europa te positioneren als 'gasrotonde van Europa' hebben de minister ertoe genoopt actie te ondernemen. De doelstelling van de Wet is het bevorderen van een actieve benutting van vergunningen voor de opsporing en winning van delfstoffen en de ondergrondse opslag van stoffen (CO₂ en gas).

Bij besluit van 3 december 2009 is bepaald dat de Wet (gedeeltelijk) in werking treedt met ingang van 1 januari 2010. Het gedeelte dat dit jaar in werking is getreden bestaat uit de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken het gebied waarvoor een winning- of opslagvergunning geldt, te verkleinen.

3 Evaluatie Mbw

De Mbw bevat een verplichting om binnen vijf jaar na haar inwerkingtreding, derhalve vóór 1 januari 2008, te evalueren of de Mbw doeltreffend is geweest. Het evaluatieverslag is op 11 februari 2008 ingediend (*Kamerstukken II 2007/08, 31 349, nr. 1*). Uit de evaluatie van de Mbw zijn meer onderwerpen naar voren gekomen die verbeterd zouden kunnen worden, zoals verbeterde toegang tot geologische informatie, en een checklist van technische en financiële informatiecriteria waaraan nieuwe toetreders zouden moeten voldoen. In de nota naar aanleiding van het verslag (31 479, nr. 5) zegt de minister dat de regering ervoor gekozen heeft ten aanzien van het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen, een op zichzelf staand wetsvoorstel in te dienen aangezien dit voorstel al in een vergevorderd stadium was. De minister heeft wel aangegeven in de loop van 2009 met nog een nieuw wetsvoorstel voor de overige punten te zullen komen. Dit is er klaarblijkelijk niet van gekomen.

4 Convenant NOGEPA

De overige onderdelen van de Wet die niet op 1 januari 2010 in werking zijn getreden, betreffen de financiële maatregelen voor de stimulering van opsporing en winning van zogenaamde marginale velden op het Nederlands Continentaal Plat. De inwerkingtreding van deze nieuwe wettelijke regelingen was afhankelijk van de totstandkoming van een convenant met NOGEPA, de overkoepelende organisatie van operators in de mijnbouwindustrie. Begin december 2009 is overeenstemming bereikt met NOGEPA over de inhoud en tekst van dit convenant ter bevordering van de opslag en ontwikkeling van olie- en gasreserves. Daarbij is overeengekomen dat het convenant ter ondertekening zal worden voorgelegd aan de circa vijftien operators die werkzaam zijn op het Nederlands Continentaal Plat en de circa 25 medevergunninghouders. De verwachting is dat de financiële paragrafen in het eerste kwartaal 2010 in werking zullen treden. Een en ander is tevens afhankelijk van de instemming die gevraagd is aan de Europese Commissie in het licht van de Europese staatssteunbepalingen. Immers de financiële stimuleringsmaatregelen zouden als verboden staatssteun kunnen kwalificeren.

5 Inventarisatie inactieve gebieden en gebiedsverkleining

De nieuwe wettelijke bepalingen voorzien in de verplichting voor de minister om jaarlijks te inventariseren in welke blokken op het Nederlands Continentaal Plat in de voorafgaande twee jaren geen 'significante activiteiten'

1. Mr. Martika M. Jonk is advocaat bij CMS Derks Star Busmann te Amsterdam.

hebben plaatsgevonden of waar de winningactiviteiten zijn gestaakt (nieuw art. 32a Mbw).

Indien uit de inventarisatie blijkt dat er zulke inactieve delen zijn, kan de minister het desbetreffende vergunningsgebied verkleinen met het inactieve deel, tenzij de vergunninghouder binnen zes maanden na kennisgeving van het voornemen tot gebiedsverkleining aannemelijk heeft gemaakt dat er alsnog significante activiteiten zullen worden verricht. Na de verkleining valt het 'inactieve' deel vrij en kan dat deel aan een -hopelijk actievare - derde worden verleend.

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen vergunningen die op grond van de Mbw verleend zijn, vergunningen die vóór de inwerkingtreding van de Mbw in 2003 verleend zijn op basis van de oude mijnbouwwetgeving, de Mijnwet van 1810, en vergunningen die verleend op grond van de Mijn Wet Continentaal Plat.

Bijna alle vergunningen onshore zijn verleend op grond van de oude Mijnwet. Vergunningen offshore zijn grotendeels verleend op basis van de Wet continentaal plat of de Mbw. Voor de oude winningsvergunningen geldt dat de vergunninghouder eigenaar is van de 'mijn' alsmede van de zich daarin bevindende delfstoffen. Voor alle andere winningsvergunningen geldt dat de Staat eigenaar is van alle delfstoffen die zich op een diepte van meer dan 100 meter bevinden en dat de eigendom overgaat op de vergunninghouder op het moment van winning.

Voor 'oude' vergunningen betekent een gebiedsverkleining *de facto* onteigening. Op grond van het nieuwe art. 32b Mbw kan een dergelijk besluit tot gebiedsverkleining slechts worden genomen tegen schadeloosstelling van de eigenaar.

Aangezien de urgentie zich met name offshore voordoet gezien de hoge kosten van de instandhouding van de aldaar aanwezige infrastructuur, is door de Tweede Kamer terecht de vraag opgeworpen waarom het wetsontwerp zich niet alleen uitstrekt tot de offshorevergunningen (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 479, nr. 4, p. 3 en 5). De minister heeft hierop geantwoord dat een beperking van het wetsvoorstel en de voorgestelde bevoegdheid tot gebiedsverkleining tot offshorevergunningen ernstig afbreuk zou doen aan de doelstellingen van het beleid ten aanzien van mijnbouw en opslag.

Men kan zich ook afvragen hoe groot de kans is dat derden de inactieve delen wel zullen ontwikkelen, als de oorspronkelijke vergunninghouder hier geen heil meer in ziet. Hier dient voorts bij te worden aangetekend dat in het verleden inactieve gebieden vaak door tussenkomst en in samenspraak met de minister zijn uitgewisseld of overgedragen. Dit informele instrument wordt in de industrie als effectief beschouwd. De industrie, vertegenwoordigd door NOGEPa, heeft in haar onderhandelingen met het ministerie ernaar gestreefd vooral financiële maatregelen op te laten nemen in het pakket van maatregelen, aangezien dergelijke maatregelen eerder een efficiënt gebruik van vergunningen zou bevorderen dan de 'sanctie' van gebiedsverkleining.

Het gebied waarvoor een winningsvergunning geldt, kan op grond van het nieuwe art. 32b Mbw worden verkleind met een deel daarvan indien er in de periode van de voorafgaande twee kalenderjaren geen 'significante activiteiten' met betrekking tot het opsporen of winnen of het opslaan van stoffen hebben plaatsgevonden, of indien de winningsactiviteiten zijn gestaakt. Een vergunninghouder krijgt nog zes maanden de tijd, ingaande de dag na kennisgeving door de minister van zijn voornemen tot gebiedsverkleining, om aannemelijk te maken dat er 'significante activiteiten' zullen worden verricht.

Onder 'significante activiteiten' wordt ingevolge het nieuwe art. 32b onder 3 verstaan opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten die zijn verricht, of naar het redelijk oordeel van de minister zullen worden verricht, een ingediend winningsplan, of een ingediend opslagplan. Uiterlijk vier maanden na afloop van de termijn van zes maanden, of indien de vergunninghouder binnen die termijn te kennen heeft gegeven dat geen activiteiten zijn of zullen worden verricht, gaat de minister over tot het nemen van de beschikking tot gebiedsverkleining.

Door diverse fracties is tijdens de behandeling van het wetsontwerp erop gewezen dat het de rechtszekerheid ten goede zou komen indien de beschikking van de minister slechts effect zou hebben op het moment waarop de beschikking onherroepelijk wordt. Dit was volgens de minister niet nodig. De vergunninghouder van een gebied dat is verkleind kan een voorlopige voorziening aanvragen bij de Voorzieningenrechter om de beschikking op te schorten. De minister stelt vervolgens optimistisch: 'Ik ga er overigens vanuit (...) dat in de praktijk bezwaar of beroep niet vaak zal worden ingesteld' (*Kamerstukken II* 2008/09, nr. 5, p. 9).

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is er tevens op gewezen dat een verplichte afsplitsing van een deel van een vergunning niet automatisch leidt tot een overeenkomst tussen de vergunninghouder en een derde met betrekking tot een overdracht van *assets*. Men vroeg zich af hoe de minister dit probleem dacht op te vangen (*Kamerstukken II* 2008/09, nr. 5).

In dat kader heeft de minister gesteld dat het afsplitsen van een deel van een winningsvergunning gezien moet worden als een 'ultimatum remedium' tegen een persistent inactieve vergunninghouder.

'Ten algemene impliceert gebiedsverkleining dat de onder de vergunning vallende activiteit door de vergunninghouder niet meer mag worden uitgeoefend en dat de daar aanwezig mijnbouwwerken, -installaties en infrastructuur door de vergunninghouder dienen te worden ontmanteld en verwijderd',

aldus de minister. Echter gezien het beoogde doel, te weten dat de mijnbouwactiviteiten door een ander wel zullen worden uitgevoerd, kan de minister aan een beschikking tot gebiedsverkleining voorschriften en beperkingen verbinden. Volgens de minister kan Energie

Beheer Nederland B.V., de entiteit die namens de Staat participeert in vergunningen, hierbij eventueel een bemiddelende rol spelen.

De minister kan beperkingen en voorschriften verbinden aan een beschikking tot gebiedsverkleining. Volgens de memorie van toelichting valt hierbij te denken aan

‘voorschriften die zien op een ordentelijke overdracht van assets en verplichtingen tegen redelijke voorwaarden en de wijze waarop de infrastructuur en mijnbouwwerken dienen te worden achtergelaten met het oog op later gebruik van het veld.’

6 Fallow Acreage Initiative

Het is interessant om na verloop van tijd het ingevolge de Wet ingevoerde nieuwe Nederlandse gereguleerde regime te vergelijken met het in Engeland gebruikte ‘Fallow Acreage Initiative’, teneinde te bezien welk regime een optimaal gebruik van vergunningen het beste bevordert.

In Engeland wordt door het Department for Energy and Climate Change (hierna: DECC) in samenspraak met de olie- en gasindustrie sedert 2002 het zogenaamde ‘Fallow Process’ toegepast teneinde te bevorderen dat vergunningen optimaal worden benut. Vergunningen ten aanzien waarvan na het verstrijken van de initiële termijn gedurende een periode van drie jaar geen significante activiteiten hebben plaatsgevonden, worden door de DECC aangemerkt als ‘Fallow B’ en worden op de DECC-website geplaatst (www.og.decc.gov.uk/upstream/licen-

[sing/index.htm](http://www.og.decc.gov.uk/upstream/licensing/index.htm)). Per 1 januari 2009 stonden er 41 ‘Fallow Discoveries’ op de lijst en 36 ‘Fallow Blocks’. Sinds het ‘Fallow Acreage Initiative’ is geïntroduceerd in 2002 zijn er in totaal 102 boringen gezet op voorheen *fallow* blokken. Gedurende een jaar na plaatsing op de website kunnen vergunninghouders hun deel verkopen of alsnog activiteiten ontplooiën. Binnen negen maanden moet er gerapporteerd worden aan de DECC of er plannen zijn voor ‘significante activiteiten’. Indien er geen plannen zijn, wordt de vergunning teruggegeven (*relinquished*) en kan er ten aanzien van het desbetreffende gebied een nieuwe vergunning worden uitgegeven. De DECC-website is een belangrijk instrument voor de DECC en de industrie bij de uitvoering van het beleid voor de optimalisering van het gebruik van vergunningen.

7 Tot slot

Ingevolge de Wet dient de minister ieder jaar een inventarisatie te publiceren in de Staatscourant van de delen van een gebied waar in de voorafgaande twee jaren geen significante activiteiten hebben plaatsgevonden, of waarin de winningsactiviteiten zijn gestaakt. Het verdient aanbeveling indien de minister een instrument vergelijkbaar met de door de DECC gehanteerde website zou hanteren. Informatieverstrekking via een website zou de informatieverschaffing met betrekking tot het gebruik van vergunningen aan de markt vergroten, het vrijwillig overdragen van vergunningen bevorderen, en in zijn algemeenheid de transparantie vergroten.