

Vergaderjaar 2010–2011

32 343

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 mei 2011

I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie steunen in principe het wetsvoorstel gezien de noodzaak van CO₂-opslag voor Nederland om de klimaatdoelstellingen te halen. De leden van de fracties van de SGP, mede namens de leden van de fractie van ChristenUnie, sluiten zich bij de vragen van de leden van de CDA-fractie aan, terwijl de leden van de PvdA-fractie zich bij een deel van deze vragen aansluiten.

Inhoud wetsvoorstel

De leden van de fracties van het CDA en de SGP, mede namens de leden van de fractie van de ChristenUnie stellen een vraag over de eis van het aantonen van volledige en permanente opslag bij overdracht van de verantwoordelijkheid voor het opgeslagen CO₂ en refereren daarbij aan het eerste lid van artikel 18 van de richtlijn, waaruit een minder omvattende bewijslast lijkt te volgen dan is vastgelegd in het wetsvoorstel. De formulering in het wetsvoorstel dat door de vergunninghouder of exploitant «schriftelijk is aangetoond dat het opgeslagen CO₂ volledig en permanent ingesloten blijft» hangt echter voornamelijk samen met de verplichting in het *tweede* lid van artikel 18 van de richtlijn. Dat lid stelt dat de exploitant een verslag moet opmaken waarin wordt aangetoond dat aan de voorwaarde uit het eerste lid is voldaan, namelijk dat alle beschikbare gegevens aantonen dat het opgeslagen CO₂ volledig en permanent ingesloten blijft. Kern van de zaak is dus ook in de richtlijntekst dat aangetoond moet worden dat de opslag volledig en permanent is. Om dit aan te tonen zullen alle beschikbare gegevens gebruikt moeten worden, zoals de aan de hand van het monitoringsplan gedurende een

lange periode verzamelde gegevens. De eis om «aan te tonen» is een zware eis, maar dat is in overeenstemming met het belang dat met de overdracht van deze verantwoordelijkheid aan de Staat is gemoeid. Het is aan het oordeel van de minister of de door de vergunninghouder aan de hand van zijn gegevens getrokken conclusie dat het CO₂ volledig en permanent opgeslagen is, juist is.

De leden van de fracties van het CDA, PvdA en de SGP, mede namens de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de termijn van – indicatief – twintig jaar die ligt tussen beëindiging van injectie en overdracht zou kunnen worden bekort omdat zo'n lange periode tussen beëindiging van de injectie van CO₂ en de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het opgeslagen CO₂ belemmerend zal werken voor de totstandkoming van projecten voor CO₂-opslag. In zijn algemeenheid kan deze periode niet worden bekort. De richtlijn draagt de lidstaat immers op een (algemeen geldende) periode vast te stellen die niet korter mag zijn dan twintig jaar. Het wetsvoorstel neemt hiervoor dus het door de richtlijn voorgeschreven minimum als uitgangspunt. Zoals door deze leden ook wordt opgemerkt is deze termijn van 20 jaar geen termijn die op alle gevallen onverkort moet worden toegepast. In concrete gevallen kan de bevoegde autoriteit, i.c. de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, indien hij er van overtuigd is dat volledige en permanente insluiting is bereikt een kortere periode hanteren. Zowel richtlijn als wetsvoorstel laten dit toe. De praktijk zal moeten leren of zich concrete gevallen voordoen. Enkel de afwezigheid van contra-indicaties is hiervoor niet genoeg. In ieder geval zal het feitelijke gedrag van het geïnjecteerde CO₂ in overeenstemming moeten zijn met het gemodelleerde gedrag en moet aangetoond kunnen worden dat de opslaglocatie evolueert naar een toestand van langetermijn stabiliteit. Om dit aan te kunnen tonen is naar verwachting in de regel toch wel een behoorlijk lange periode van monitoring noodzakelijk. De situatie kan daarbij per opslagveld verschillen; verschillen worden veroorzaakt door het soort veld; is het bijvoorbeeld een verlaten gasveld of een aquifer, wat zijn de geologische omstandigheden en de eventuele voorgeschiedenis van het veld als winningsveld. Het initiatief voor het intrekken van de opslagvergunning en daarmee voor de overdracht van de verantwoordelijkheid aan de minister ligt overigens bij de vergunninghouder die de aanvraag doet. Als aan de voorwaarde is voldaan, zal de minister de vergunning moeten intrekken, ook als dat binnen de periode van 20 jaar is.

Genoemde leden vragen verder waarom is uitgegaan van een integrale opslagvergunning. Uitgangspunt van de richtlijn is dat bij de aanvang van de opslag een volledig overzicht bestaat van het volledige proces van opslag, inclusief sluiting van de installatie en monitoring daarna. Dit heeft geleid tot een integrale vergunning, zoals ook blijkt uit artikel 9 van de richtlijn dat opsomt welke elementen de opslagvergunning tenminste moet bevatten en zoals ook blijkt uit de verplichting om de ontwerp-opslagvergunning aan de Europese Commissie voor advies voor te leggen (artikel 10 van de richtlijn). Het feit dat er sprake is van een integrale vergunning wil niet zeggen dat alle details vanaf het begin al in de vergunning vastgelegd moeten zijn; in het wetsvoorstel (zie artikel 31i, tweede lid,) zijn procedures voor actualisatie van de vergunning opgenomen.

De aan het woord zijnde leden vragen verder hoe een soepele overgang van winning van koolwaterstoffen naar opslag van CO₂ kan worden bereikt. De mogelijkheid daartoe is het tijdig aanvragen van de opslagvergunning. De aanvraag van een vergunning voor permanent opslaan van CO₂ kan worden ingediend wanneer het tijdstip waarop de winning beëindigd zal gaan worden, vaststaat. De combinatie van gelijktijdige

winning van delfstoffen en opslag van CO₂ – ook door dezelfde exploitant – is volgens het wetsvoorstel niet mogelijk. Op deze wijze zorgt het wetsvoorstel dat voldaan wordt aan de eis van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn, dat de procedure voor het verlenen van een opslagvergunning openstaat voor alle partijen, dat wil zeggen ook voor degenen die niet al een winningsvergunning hebben. Onderzocht zal worden of er desondanks onder bestaande Europese regelgeving voor CO₂ opslag en emissiehandel ruimte gevonden kan worden om de nationale wetgeving zodanig in te richten dat gelijktijdige winning en opslag van CO₂ door dezelfde vergunninghouder wel mogelijk wordt. Indien dit het geval is, ben ik bereid te bezien of het ook wenselijk is een wetsvoorstel met die strekking in te dienen. Hierbij zullen de voordelen dan nog zorgvuldig moeten worden afgewogen in het licht van de gevolgen voor het bestaande vergunningensysteem en de hieraan mogelijk uit oogpunt van veiligheid op de locatie klevende bezwaren.

De leden van de fracties van het CDA, PvdA en de SGP, mede namens de leden van de fractie van de ChristenUnie, merken op dat de verplichtingen na afsluiting ongeclausuleerd zijn en wijzen op het belang van rechtszekerheid. Het gaat in de periode na afsluiting om een beperkt aantal verplichtingen, namelijk om de verplichting om te monitoren en te rapporteren. Verder zal in geval van onvoorziene omstandigheden (significante onregelmatigheden) de vergunninghouder corrigerende maatregelen moeten treffen, zo nodig emissierechten moeten inleveren en preventieve en herstelmaatregelen op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid moeten treffen. De periode waarvoor deze verplichtingen gelden eindigt op het moment dat de vergunning wordt ingetrokken en de verantwoordelijkheid overgaat op de minister. Het aantal verplichtingen is dus beperkt en de verplichtingen zijn duidelijk omschreven. De verplichting tot monitoring wordt door de minister opnieuw vastgesteld op het moment van het intrekken van de opslagvergunning. Deze verplichting vloeit voort uit de richtlijn en is ook logisch, omdat de resultaten van monitoring met name de basis zullen vormen voor de beslissing of de minister de verantwoordelijkheid voor het opgeslagen CO₂ zal overnemen. De wijze van monitoren zal met name worden bepaald door het gedrag van het voorkomen tijdens de injectie van CO₂ en de wijze waarop het voorkomen verlaten is; daarbij zal de stand der techniek op het moment van verlaten worden toegepast.

De eerder genoemde leden vragen om duidelijkheid over de verplichting tot opruiming van mijnbouwinstallaties. De verplichting geldt voor mijnbouwinstallaties die niet meer in gebruik zijn. Daarbij is geen onderscheid gemaakt of deze installaties voor opsporing, winning of opslag gebruikt worden. Een installatie die oorspronkelijk voor winning is gebruikt maar na winning gebruikt kan worden voor opslag hoeft dus niet te worden opgeruimd wanneer de winning beëindigd wordt. Een dergelijke installatie moet pas worden verwijderd als de opslag beëindigd wordt. Degene die de installatie moet verwijderen is de houder van de opslagvergunning, dan wel (conform de regeling van artikel 44, vijfde lid j° artikel 41, vierde lid, van de Mijnbouwwet) de uitvoerder.

Genoemde leden constateren dat er momenteel geen duidelijkheid bestaat omtrent de aansprakelijkheid van de houder van een opslagvergunning. De milieuaansprakelijkheid is geregeld in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer. Voor andere schade als gevolg van opslag van CO₂ is het gewone aansprakelijkheidsregime van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie werkt op dit moment aan een wijziging van het Burgerlijk Wetboek om een bijzondere bepaling op te nemen voor schade door CO₂-opslag. Daarbij zal groten-

deels worden aangesloten bij het aansprakelijkheidsregime zoals dat geldt voor delfstoffen (artikel 6:177 BW).

De leden van de fracties van het CDA, PvdA en de SGP, mede namens de leden van de fractie van de ChristenUnie, vinden dat een in de Memorie van Toelichting aangekondigd wetsvoorstel met nationaal beleid voor CO₂-opslag niet los gezien kan worden van het voorliggende wetsvoorstel.

Het voorliggende wetsvoorstel is een directe implementatie van de richtlijn en heeft met name betrekking op de vergunningeisen en -procedures voor CO₂-opslag. Het voornemen om op korte termijn met een aanvullend wetsvoorstel te komen is bijgesteld in verband met de uitkomsten van de studie van Nederlandse Gasunie en Energie Beheer Nederland (bijlage bij TK 2009/10, 31 209, nr. 121). De indruk bestond ten tijde van het opstellen van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel dat het faciliteren van hergebruik van winningsinstallaties voor opslag op korte termijn geregeld zou moeten worden. Uit de genoemde studie is echter gebleken dat hergebruik weinig mogelijkheden biedt, zodat wetswijziging op dit onderdeel niet meer wordt overwogen. Er zijn nog andere vraagstukken die een relatie hebben met CO₂-opslag. Niet uitgesloten is dat voor deze onderwerpen op termijn alsnog zal blijken dat het indienen van een wetsvoorstel wenselijk is. Ook dan gaat het echter om onderwerpen van nationaal beleid die dan door Uw Kamer apart van de wijze van implementatie van de richtlijn bezien en beoordeeld kunnen worden. Wijziging van het Burgerlijk Wetboek is zoals hierboven is vermeld separaat ter hand genomen.

Dezelfde leden zijn van mening dat vergunninghouders behoefte hebben aan meer duidelijkheid, zoals die moet komen uit de Algemene Maatregel van Bestuur. Hierin zal worden voorzien door een voorstel tot wijziging van het Mijnbouwbesluit dat nu op zeer korte termijn aan de Raad van State voor advies zal worden voorgelegd. Streven is om het wetsvoorstel tot wet te verheffen en in werking te laten treden op hetzelfde tijdstip als de nodige wijzigingen van het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling en wel voor het aflopen van de implementatietermijn op 25 juni 2011. Ook voor de wijziging van het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling geldt dat deze beperkt zullen worden tot hetgeen ter implementatie van de richtlijn nodig is.

Hoe worden gebieden aangewezen, dan wel gesloten voor opslag van CO₂, zo vragen deze leden voorts. De richtlijn laat in artikel 4 aan lidstaten de keuze of overgegaan wordt tot het aanwijzen van gebieden voor opslag van CO₂ of het uitsluiten van gebieden. In het wetsvoorstel is daarover geen bepaling opgenomen, maar is in overeenstemming met het uitgangspunt van strikte implementatie aangesloten bij de bestaande wetgeving die geen bepalingen kent over aanwijzing of uitsluiting van gebieden voor het verlenen van opsporings-, winnings- of opslagvergunningen. De vraag of gebieden vanuit bovengronds perspectief geschikt zijn voor CO₂-opslag wordt voornamelijk bepaald binnen de kaders van ruimtelijke ordening en milieu.

Dezelfde leden stellen een vraag over het voorhangen van nadere regelgeving. Er is voor gekozen de nadere regelgeving niet voor te hangen. Reden hiervoor is dat het slechts gaat om een nadere uitwerking van het voorliggende, uitvoerige wetsvoorstel dat eveneens slechts strekt tot implementatie van de richtlijn. Nieuwe onderwerpen komen in de nadere regelgeving derhalve niet aan de orde. Voorhang zou daarbij wel

hebben moeten leiden tot uitstel van de advisering door de Raad van State, waardoor het risico van overschrijding van de verplichte implementatiedatum (25 juni 2011) zou ontstaan.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen