

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken
en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR0650/2019-U070

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 5 juni 2019
Betreft Wijziging van de Mijnbouwwet

Geachte heer Wiebes,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 14 mei 2019 het voorstel ontvangen voor wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en het verbeteren van de investeringsaftrek mijnbouw op zee). In de brief van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer geeft u aan dat de kleine aardgasvelden gedurende een fase van gestage afbouw van de gaswinning onder voorwaarden nog voldoende perspectief bieden voor een veilige gaswinning.¹ Om te voorkomen dat de gaswinning uit de kleine velden op de Noordzee door een slecht investeringsklimaat op korte termijn verdwijnt, heeft u destijds maatregelen aangekondigd. Het wetsvoorstel bevat enkele van die maatregelen. De internetconsultatie is gehouden van 30 april tot en met 1 juni 2019. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel regelt dat er financiële waarborgen voor de bekostiging van de verwijdering van infrastructuur voor de winning van olie en aardgas nader worden uitgewerkt. Tegelijkertijd worden de mogelijkheden voor hergebruik van deze infrastructuur voor olie- en gaswinning en mogelijk andere doeleinden verkend en gefaciliteerd. Ook komt er een betere stimuleringsregeling voor de mijnbouwactiviteiten op zee in de vorm van een generieke investeringsaftrek voor de mijnbouwondernemingen.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33529-469.html>

De toelichting benadrukt dat met name offshore 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 bereikt. De kosten voor hergebruik of verwijdering zijn volgens de ramingen zeer hoog. Om de financiële risico's af te dekken moeten er waarborgen komen. Hergebruik van infrastructuur kan, mede in het kader van de energietransitie, noodzakelijk en wenselijk zijn. Daarom voorziet het voorliggende voorstel in een systeem van ontheffingen.

De verbetering van de huidige investeringsaftrek is volgens de toelichting noodzakelijk, omdat investeringen in toenemende mate niet of nauwelijks rendabel zijn en dus niet van de grond komen. Hierdoor dreigt verlies van infrastructuur voor de gaswinning, werkgelegenheid en technische kennis. 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 investeringsklimaat te verbeteren. Met het oog op de leveringszekerheid, de economische bedrijvigheid en het milieu, verkiest het kabinet gaswinning uit de kleine velden boven het importeren van gas.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de wetwijziging zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Mijnbouwondernemingen moeten ervoor zorgen dat zij voldoende financiële middelen genereren en reserveren om aan hun verwijderingsverplichtingen te kunnen voldoen. In het geval er gereede twijfel is over de financiële capaciteit van een onderneming kan financiële zekerheid worden gevraagd. De verwachting is dat dergelijke interventies (vaker) zullen voorkomen. Daarom hebben mijnbouwondernemingen, verenigd in Nogepa, en Energie Beheer Nederland (EBN) zelf een stelsel van overeenkomsten ontwikkeld dat in het wetsvoorstel is verankerd. In het geval van de verbeterde, generieke investeringsaftrek is weloverwogen gekozen voor een minder belastende aanpak. Bij de huidige (beperkte) maatregel duurt het aanvraagproces vaak meer dan een jaar. Het laten vallen van de huidige technische criteria voor toepassing van de investeringsaftrek neemt onzekerheid weg en voorkomt onnodig tijdverlies bij het nemen van de noodzakelijke investeringsbeslissingen.

Het college constateert dat in voorkomende situaties is gekozen is voor (mogelijk) minder belastende alternatieven voor de uitvoering. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

3. Werkbaarheid

Diverse onderdelen die de wetwijziging betreffen, worden nog in lagere regelgeving verder uitgewerkt, zoals het model van de overeenkomsten en de mogelijkheden om een ontheffing aan te vragen voor diverse vormen van hergebruik van infrastructuur, ook met het oog op de energietransitie. Het aantal aanvragen voor ontheffing blijft waarschijnlijk beperkt en wordt geschat op 20 (op zee en land) in tien jaar tijd. In de toelichting is vermeld dat het aanvragen van een dergelijke ontheffing weliswaar vrij van vorm maar inhoudelijk bewerkelijk is, "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". Als de mijnbouwactiviteit buiten het kader van de mijnbouwwet valt, krijgt de aanvrager te maken met andere

wetgeving en ander bevoegd gezag. Dit is veelal niet bevorderlijk voor een samenhangende benadering en aanpak.

3.1 Het college adviseert 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.²

Het wetsvoorstel bevat een wijziging van de stimuleringsregeling voor mijnbouwactiviteiten op zee. De investeringsaftrek voor bedrijven wordt verhoogd van 25% naar 40%. De regeling wordt bovendien generiek van aard en gaat gelden voor "alle nieuwe investeringen die ertoe leiden dat er meer koolwaterstoffen beschikbaar komen uit de kleine velden offshore". De (complexe) technische criteria die eerst van toepassing waren bij een aanvraag, zijn losgelaten. Uit de toelichting blijkt niet hoe ondernemingen de investeringsaftrek kunnen verkrijgen.

3.2 Het college adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken hoe en onder welke voorwaarden mijnbouwondernemingen de gewijzigde investeringsaftrek (van 25% naar 40%) kunnen krijgen.

Het wetsvoorstel is vooral gericht op de olie- en gaswinning in de kleine velden op zee (offshore). De maatregelen (op onderdelen) gaan ook gelden voor landsituaties (onshore), zoals het stelsel voor financiële zekerstelling. Een en ander wordt nog nader uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie op land, aldus de toelichting. De toelichting maakt niet duidelijk welke aspecten nu al gelden voor de landsituatie, welke aspecten nog worden uitgewerkt, en hoe en wanneer dit zal gebeuren. Voor een goed begrip van de gevolgen voor de onshore is het wenselijk om deze uitwerking al te geven in de toelichting bij het nu voorliggende voorstel.

3.3 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.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit al verplichtingen bevatten voor het verwijderen en het buiten gebruik stellen van een mijnbouwinstallatie. De wetswijziging leidt in dit opzicht niet tot nieuwe gevolgen voor de regeldruk.

De minister kan een ontheffing verlenen van de verplichting tot het buiten gebruik stellen en verwijderen van het mijnbouwwerk en het overleggen van een verwijderingsplan. Het aanvragen van een ontheffing is volgens de toelichting inhoudelijk bewerkelijk. Naar schatting gaat het voor mijnbouwwerken op zee en land om maximaal 20 ontheffingen over een periode van tien jaar. De totale last komt op € 4.644,- per jaar en € 46.440,- totaal.

Mijnbouwondernemingen hebben, verenigd in Nogepe, samen met EBN een stelsel van overeenkomsten ontwikkeld voor het borgen van de financiële zekerheid voor de verwijdering van infrastructuur op zee. Aan het voorbereiden en sluiten van de overeen-

² Zie in dit verband ook de brief van ATR d.d. 19 maart 2019 'Ontwerpklimaatakkoord en regeldruk' (kenmerk MvH/RvZ/PO/bs/2019-U034).

komsten zijn kosten verbonden. Die bedragen per uitvoerder naar schatting € 30.000,-. Op zee zijn 14 uitvoerders actief, dus bedragen de kosten in totaal circa € 420.000,- (14 keer 30.000,-).

Als er financiële zekerheden gesteld worden, moeten deze op grond van de overeenkomsten worden ondergebracht en beheerd door voor dat doel op te richten stichtingen. Uitgaande van 14 uitvoerders op zee, worden de totale kosten voor het oprichten van een stichting en de kosten voor het beheer van de gestelde zekerheden geschat op 14 keer € 25.300 is € 354.200,-.

In gevallen waarin gerede twijfel bestaat over de financiële capaciteit van een mijnbouwonderneming, kan de minister financiële zekerheid vragen voor het nakomen van zijn verwijderingsverplichtingen. De schatting is dat de kosten voor het stellen van financiële zekerheden voor het verwijderen van mijnbouwwerken op zee in totaal € 5 à 10 miljoen per jaar bedragen, zijnde 0,5% à 1% van het totale bedrag aan zekerheden dat door mijnbouwondernemingen moet worden gesteld.

Het is nog niet duidelijk hoe hoog de kosten zullen zijn die verband houden met de te stellen zekerheden voor het verwijderen van mijnbouwwerken op land. Dit wordt volgens de toelichting later uitgewerkt. Het verwijderen van deze mijnbouwwerken zijn naar verwachting minder kostbaar en zodoende zijn de te stellen zekerheden navenant lager. Het gaat om drie uitvoerders.

Het college constateert dat de gevolgen voor de regeldruk grotendeels, maar nog niet volledig in beeld zijn gebracht en berekend.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris