

Vergaderjaar 2022–2023

32 849

Mijnbouw

Nr. 215

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2023

De diepe ondergrond is, in aanvulling op de productie van duurzame energie, zoals zonne- en windenergie, de komende jaren en decennia onmisbaar om te komen tot een duurzaam, veilig, betaalbaar, betrouwbaar en ruimtelijk inpasbaar energiesysteem. De diepe ondergrond wordt hierbij steeds meer de voorraadkamer van de energietransitie. Het gebruik van de diepe ondergrond kan aanleiding geven tot effecten in de verre toekomst. In deze brief ga ik in op een aantal uitgangspunten en maatregelen waardoor deze effecten kunnen worden voorkomen dan wel worden beperkt. In de contourennota aanpassing mijnbouwwet¹ die u onlangs heeft ontvangen, heb ik deze brief over nazorg en zorgplicht aangekondigd.

In het najaar van 2021 heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat zijn appreciatie² gegeven van de adviezen van het Staatstoezicht op Mijnen (SodM) en de Mijnraad over de zorgplicht en nazorg. Tevens is in die brief toegezegd om uw Kamer over de voortgang te informeren.

In de afgelopen maanden heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan de hand van deze adviezen verder gewerkt aan een aantal uitgangspunten waaraan een systeem van nazorg en zorgplicht zou moeten voldoen. Hierbij is intensief samengewerkt met het Staatstoezicht op de Mijnen.

De onderwerpen nazorg en zorgplicht zijn ook benoemd in de contourennota aanpassing Mijnbouwwet. Daarnaast heb ik op 20 december 2022 tijdens het tweeminutendebat Mijnbouw/Groningen (Handelingen II 2022/23, nr. 37, Tweeminutendebat Mijnbouw/Groningen) (CD d.d. 30/06)

¹ Kamerstuk 32 849, nr. 214.

² Kamerstuk 29 023, nr. 273.

(Kamerstuk 33 529, nr. 1059) aan lid Mulder (CDA) toegezegd om mijn ideeën en plannen over nazorg en de zorgplicht per brief nader toe te lichten.

In deze brief ga ik in op de uitgangspunten van mijn nieuw beleid over nazorg en zorgplicht. De kern van het voorgestelde beleid is een veilige ondergrond die ruimte biedt voor duurzame activiteiten. Hierbij zijn, voor nu en in de verre toekomst, de rollen en verantwoordelijkheden voor de bedrijven, het bevoegd gezag en de toezichthouder helder.

Ik zal de volgende elementen bespreken: verantwoordelijkheden, vooruitkijken en voorkomen van verrassingen, voortdurend leren, samenwerking, financiële middelen, en de borging van kennis en informatie.

Rollen en verantwoordelijkheden bij mijnbouw

Het is en blijft in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de mijnbouwonderneming om het omgaan met de risico's omtrent de mijnbouwactiviteit en de lange periode daarna in te vullen. Dat betekent dat de mijnbouwonderneming de negatieve impact redelijkerwijs voorkomt, reduceert of compenseert en de positieve impact van mijnbouw op de leefomgeving gedurende alle fases, zo mogelijk, vergroot.

Mijnbouwbedrijven zijn verantwoordelijk voor na-ijlende effecten en zullen hiervoor afdoende maatregelen moeten treffen. Dit zullen we vastleggen in vergunningen. Daarnaast kan het zijn dat mijnbouwbedrijven verdwijnen of niet meer aanspreekbaar zijn, terwijl er nog steeds verstoringen op de langere termijn kunnen optreden. In dat geval kan een mijnbouwbedrijf zijn primaire verantwoordelijkheid voor nazorg, de na-ijlende effecten van mijnbouw en de (mogelijke) negatieve gevolgen daarvan, niet nakomen. Ik zal borgen dat mijnbouwbedrijven voor de bekende na-ijlende effecten afdoende maatregelen zullen nemen. Dit doe ik door dit in de bestaande en nieuwe vergunningen vast te leggen. Het gaat onder andere om het monitoren van de na-ijlende effecten, het treffen van mitigerende maatregelen, het verhelpen van de eventuele schade en het eventueel stellen van financiële zekerheden.

In het geval dat mijnbouwbedrijven niet aanspreekbaar zijn, doordat ze failliet zijn of al een langere tijd Nederland hebben verlaten, zal de Rijksoverheid de zorgplicht overnemen zodat bij onverwachte gebeurtenissen toch de noodzakelijke maatregelen kunnen worden genomen. Door dit te doen kunnen de negatieve gevolgen van zogenoemde na-ijlende effecten worden beperkt. Ik wil ook onderzoeken of en onder welke (financiële) voorwaarden de zorgplicht, na een vaste periode van bijvoorbeeld 30 jaar, door de overheid kan worden overgenomen. Dit zou een praktisch oplossing kunnen zijn want het is niet reëel om te verwachten bedrijven een eeuwig durende zorgplicht gaan invullen.

Op dit moment zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid, de toezichthouder en de mijnbouwbedrijven onvoldoende helder vastgelegd. Zo ben ik van plan om de rol van Staatstoezicht op de Mijnen uit te breiden met het toezicht op de nazorg. Bovenstaande vraagt om een aanpassing van het huidige mijnbouwbeleid en bijbehorend stelsel van wet- en regelgeving. Mijn voornemen is om dat met de eerst komende wetswijziging mee te nemen.

Vooruitkijken, voorkomen en omgaan met verrassingen

Voordat er begonnen wordt met de activiteiten dient duidelijk te zijn dat er sprake zal zijn van een veilig en verantwoord gebruik van de ondergrond op de lange termijn. Mogelijke bovengrondse effecten moeten hierin meegenomen worden en de mijnbouwoperator dient hier vooraf en tijdens de mijnbouwactiviteit afdoende maatregelen voor te nemen. Bovenstaande is bestaande praktijk maar het kabinet wil het in het nieuwe mijnbouwbeleid meer nadruk geven door dit op te nemen in de mijnbouwvergunningen.

Ook moet er in het nieuwe mijnbouwbeleid meer rekening gehouden worden met onvoorziene ontwikkelingen en de bijbehorende maatregelen. De nieuwe Mijnbouwwet zou flexibel handelen bij onverwachte situaties meer moeten ondersteunen. Dit kan gerealiseerd worden door het bijvoorbeeld wettelijk mogelijk te maken om taken over te dragen in het geval dat deze bij een niet meer aanspreekbare partij zijn belegd.

Voortdurend leren

Het is van belang proactief te zoeken naar mogelijke langetermijneffecten en studies te doen naar beheersmaatregelen die (op termijn) mogelijk wenselijk of noodzakelijk zijn. Ook in Limburg is gebleken dat, zelfs na tientallen jaren, nieuwe inzichten optreden.

Ik zie voor zowel de mijnbouwbedrijven als het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een doorlopende verantwoordelijkheid om onderzoek te doen naar voortschrijdende inzichten ten aanzien van na-ijlende effecten mijnbouw en hier proactief rekening mee te houden.

Voor de rijksoverheid ligt een rol in het aansturen van onderzoeksprogramma's en het initiëren van kennisuitwisseling met buitenlandse toezichthouders op de nazorg, betrokken partijen en mijnbouwoperators. Door voortdurend te leren vanuit het verleden kan ik, als bevoegd gezag, proactief de voorwaarden voor nieuwe activiteiten aanscherpen en bijsturen waar dat nodig is.

Samenwerking beleid, toezicht en medeoverheden

Het SodM adviseert mij over de in de vergunning op te nemen maatregelen en houdt toezicht op de maatregelen die in het kader van het voorkomen van nazorg en beheersen van na-ijlende effecten worden uitgevoerd. Ook adviseert het SodM mij over de uitvoering van nazorgactiviteiten. Indien het mijnbouwbedrijf niet meer bestaat, zullen deze activiteiten onder regie van het Rijk worden uitgevoerd. Op het gebied van nazorg en zorgplicht zal er door de aanpassing van de Mijnbouwwet een nauwe samenwerking tussen beleidsmaker en toezichthouder tot stand komen. Dit volgt ook uit het advies dat ik hierover heb gekregen van de Mijnraad.

Provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dragen de verantwoordelijkheid voor bodem- en drinkwaterkwaliteit en de omgevingsveiligheid, en dienen daarbij rekening te houden met na-ijlende effecten die invloed hebben op de leefomgeving. Decentrale overheden dienen door het Rijk geholpen te worden bij het uitvoeren van deze taken. De toezichthouder kan bijvoorbeeld informatie geven en over deze taken adviseren. Ik overweeg ook om richtlijnen op te stellen zodat het voor iedereen duidelijk is wat men op en met oude mijnbouwlocaties kan doen. Dit zal worden opgepakt door de projectgroep van het ministerie en

SodM. Ik verwacht uw Kamer hierover na de zomer van dit jaar nader te informeren.

Financiële middelen nazorg mijnbouw

Het voornemen is om te komen tot een regeling ten laste waarvan maatregelen op het gebied van de nazorg van mijnbouw worden gefinancierd. Gedurende de mijnbouwactiviteit draagt het mijnbouwbedrijf hieraan bij. Dit zal in de toekomst voor alle bedrijven van alle mijnbouwsectoren gaan gelden. De middelen kunnen gebruikt worden om de effecten van mijnbouw (voorzien en onvoorzien) te mitigeren en de gevolgen daarvan te verhelpen. De middelen kunnen ook worden aangesproken om maatregelen te nemen na een plotselinge beëindiging van een mijnbouwactiviteit zoals een faillissement. Een partij moet de taak krijgen om de middelen te beheren, de bijdrage van een bedrijf te bepalen en zorg te dragen dat mijnbouwbedrijven hieraan voldoen. Dit kan geregeld worden met de aanpassing van de Mijnbouwwet. In het geval dat een burger schade heeft en het mijnbouwbedrijf is niet meer aanspreekbaar, door bijvoorbeeld een faillissement, kan een beroep worden gedaan op het bestaande Waarborgfonds Mijnbouwschade.

Borging van kennis en informatie

Alle voor nazorg relevante gegevens van mijnbouwactiviteiten en informatie van monitoringsresultaten moeten worden bewaard. De rijksoverheid, de mijnbouwbedrijven en de toezichthouder gaan werken aan een agenda voor de kennisontwikkeling van na-ijlende effecten. Er komt voor alle mijnbouwsectoren een overzicht van alle mogelijke na-ijlende effecten, de daardoor mogelijk optredende risico's en de mitigerende maatregelen. Dit overzicht wordt regelmatig geactualiseerd. Deze kennis kan gebruikt worden om richtlijnen te maken over het veilige gebruik van voormalige mijnbouwlocaties. Lokale en regionale overheden kunnen deze richtlijnen gebruiken bij vergunningen en in bestemmingsplannen.

Nieuw beleid en de vertaling naar uitvoering

Om te komen tot een nieuwe invulling van het nazorgbeleid en de zorgplicht zal de huidige Mijnbouwwet tegen het licht worden gehouden. De rode draad hierbij zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in de verschillende fases van de mijnbouwprojecten en de langdurige fase daarna. Ik verwacht dat dit zal gaan leiden tot op maat gesneden voorschriften voor de verschillende mijnbouwactiviteiten. Dit sluit aan bij het voornemen hiertoe dat ik in de recent aan Uw Kamer verzonden contourennota heb opgenomen.

Een belangrijk element bij de aansluiting op de Mijnbouwwet is uitleg van het juridische begrip «verwijderen»; de ondergrondse werken worden immers niet verwijderd maar eerder permanent achtergelaten. Ook is het van belang om decentrale overheden te ondersteunen en duidelijkheid te verschaffen zodat deze hun verantwoordelijkheid kunnen nemen om te komen tot een optimale ruimtelijke ordening in het kader van de mogelijke na-ijlende effecten van mijnbouw.

In de komende maanden zullen de uitgangspunten en voornemens verder worden uitgewerkt. Hierbij zullen verschillende casussen worden onderzocht. Voorbeelden hiervan zijn: een verlaten gas- of olieput, een zoutcaverne, een offshore pijpleiding, en de voormalige steenkoolwinning in Limburg. Er zal gekeken worden naar de mogelijk effecten, de voorspelbaarheid, mitigatie en wie op welk moment voor de nazorg en zorgplicht

aan de lat staat of zou moeten staan. Uitgaande van de analyse van casussen zullen concrete voorstellen worden gedaan voor aanpassingen van het beleid, het stelsel van vergunningen en de wet- en regelgeving. Ik verwacht uw Kamer hierover na de zomer van dit jaar nader te informeren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief