

Vergaderjaar 2019–2020

32 849

Mijnbouw

Nr. 193

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Op 4 november 2019 heeft RTV Oost een bericht¹ gepubliceerd over het mijnbouwbeleid. Op 5 november 2019 heeft uw Kamer mij verzocht om hier voor het eerstvolgende algemeen overleg Mijnbouw/Groningen op te reageren. Hierbij voldoe ik aan uw verzoek.

Ik heb het bericht en de daarop volgende berichten van RTV Oost met interesse en ook met enige zorg gelezen. In de berichtgeving – die is gebaseerd op onderzoeksjournalistiek – wordt gesignaleerd dat het mijnbouwbeleid in Nederland niet is gebaseerd op een solide basis. Ik herken dit beeld niet. Het mijnbouwbeleid dat ik voorsta heeft als uitgangspunt dat mijnbouw mogelijk is zolang dit veilig en verantwoord kan.

Uit de berichtgeving heb ik drie belangrijke punten gehaald. Deze punten zijn in de berichtgeving aan de hand van de zoutwinning, gaswinning en waterinjectie naar voren worden gebracht. Het eerste punt betreft de vergunningverlening. Het gaat dan om het stelsel van vergunningen voor mijnbouw, het proces van de vergunningverlening, de mijnbouwbedrijven en mijn rol daarbij. Het tweede punt gaat over het toezicht van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en het naleven van Europese regelgeving. Het derde punt gaat over data van de mijnbouwactiviteiten en de transparantie daarvan. Ik zal in deze brief de drie bovengenoemde punten behandelen.

Mijnbouwvergunningsbeleid, de mijnbouwbedrijven en de rol van EZK

Mijnbouwbedrijven werken niet in opdracht van mij. Ik ben bevoegd gezag voor het geven van mijnbouwvergunningen. Mijnbouwbedrijven kunnen het initiatief nemen om bodemschatten te winnen en moeten daarvoor een vergunning aanvragen. De bedrijven moeten een deel van

¹ www.rtvooost.nl/nieuws/320674/Beleid-mijnbouw-gebaseerd-op-drijfzand

de opbrengsten van de mijnbouwactiviteiten in de vorm van afdrachten en belasting betalen aan de Nederlandse Staat. Mijnbouwbedrijven moeten beschikken over verschillende vergunningen voordat zij hun activiteiten mogen ondernemen. De vergunningverlening voor mijnbouw is grotendeels geregeld in de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling. De milieugevolgen van mijnbouwactiviteiten zijn geregeld via de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Om een omgevingsvergunning te krijgen moet een mijnbouwbedrijf mij hierover eerst een mededeling over het project toesturen. Vervolgens wordt door mij beoordeeld of een milieueffectrapportage (MER) moet worden opgesteld. Indien de verwachte hoeveelheid gas per dag hoger is dan de drempelwaarde (500.000 Nm³) dient in ieder geval een MER te worden opgesteld. In het verleden is dit ten onrechte een enkele keer niet gedaan. Er zijn echter ook situaties waarbij de gaswinning dateert van voor de inwerkingtreding van de MER-richtlijn. Daarom is in deze gevallen geen MER opgesteld.

In de berichtgeving wordt gesteld dat bedrijven onder de verplichting tot het opstellen van een MER uit proberen te komen door een lagere productie op te geven en dan in een later stadium de productie op te voeren. Ik hanteer de lijn dat bij een eventuele productieverhoging alsnog een MER moet worden opgesteld. Totdat de vergunning is aangepast, mag een bedrijf niet meer produceren dan eerder is toegestaan. Een voorbeeld hiervan is de omgevingsvergunning voor de verhoging van de gasproductie van Vermilion in Wapse.²

In de berichtgeving wordt de MER-plicht ook direct gekoppeld aan het winningsplan, maar dat is niet juist. Het winningsplan beschrijft de te verwachten productievolumes over een aantal jaren. De drempelwaarde voor de MER gaat uit van maximale productie per dag. Deze maximale dagproductie wordt vastgelegd in de omgevingsvergunning en niet in het winningsplan. Het winnen van meer gas leidt niet per definitie tot verhoging van de maximale dagproductie. In dat geval kan worden volstaan met een aanpassing van het winningsplan.

In de berichtgeving wordt een MER gekoppeld aan de bewijslast omtrent mijnbouwschade. Ik zie dit verband niet. Tevens ben ik niet, zoals het bericht stelt, verantwoordelijk voor mijnbouwschade. Het mijnbouwbedrijf is hiervoor aansprakelijk.³ Op dit moment kan een burger, die geconfronteerd wordt met schade, zich melden bij het mijnbouwbedrijf voor vergoeding. Indien de burger aanvullend advies wil, kan deze zich wenden tot een wettelijk ingestelde commissie, namelijk de Technische commissie bodembeweging (Tcbb). Deze zal de schade onderzoeken en zich uitspreken over het causale verband. Vervolgens zal het mijnbouwbedrijf mijnbouwschade moeten vergoeden. Ik ben op dit moment bezig om te komen tot een landelijk aanpak⁴ voor mijnbouwschade. Het uitgangspunt hierbij is een onafhankelijke beoordeling en afhandeling van de schade waarbij de burger ontzorgd wordt.

Een belangrijk onderdeel van de vergunningen is het winningsplan. Dit is een zorgvuldig onderbouwd plan op basis waarvan ik een besluit neem over de winning. In het algemeen geldt dat er bij het bepalen van toekomstige productie, bodembeweging en bodemdaling wordt gewerkt met (geologische) onzekerheden. Als voorbeeld wordt daarom in

² Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2637

³ Burgerlijk Wetboek, Artikel 177, eerste lid, boek 6

⁴ Kamerstuk 32 849, nr. 188

winningsplannen gewerkt met een laag, verwacht en hoog productie-scenario. Vervolgens wordt bij de risicobepalingen door TNO uitgegaan van het hoge productie-scenario (worst-case).

Het is niet vreemd als een winning uiteindelijk anders verloopt dan wat voorafgaand aan de winning is beschreven en berekend in het winningsplan. Het is daarom ook niet vreemd dat winningsplannen moeten worden geactualiseerd en dat gegevens in die plannen, onderliggende rapporten en ook de concepten daarvan, veranderen, omdat er nieuwe inzichten ontstaan.

Voor de beoordeling van een winningsplan en de advisering daarop zijn de afwegingsgronden uit artikel 36 van de Mijnbouwwet van belang. Ik maak hierbij gebruik van verschillende in de Mijnbouwwet aangemerkte adviseurs, te weten SodM, de Tcbb, provincies, gemeenten, waterschappen en de Mijnraad. De verschillende bevoegdheden, verantwoordelijkheden en invalshoeken van deze adviseurs omvatten het gehele palet aan te beoordelen aspecten en de afwegingsruimte die ik op grond van de Mijnbouwwet heb.

SodM adviseert mij over de veiligheid voor mens en milieu en de doelmatigheid van de winning. SodM of ik kunnen daarvoor advies vragen aan TNO over de geologische aspecten en berekeningen. De Tcbb adviseert mij over de verwachte gevolgen van de ingeschatte bodembeweging in termen van schade. De decentrale overheden hebben regionale en lokale kennis en kunnen deze inbrengen over bijvoorbeeld de nadelige gevolgen van de verwachte bodemdaling in het desbetreffende gebied. Met name de veiligheid van omwonenden, de te verwachten effecten op aanwezige bebouwing of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan en de effecten op natuur en milieu zijn van belang voor de afweging die ik moet maken in het besluit om mijnbouwactiviteiten toe te staan. De Mijnraad wordt als laatste van de adviseurs gevraagd om, alles overziend, een advies te geven.

Besluitvorming over een onderwerp als mijnbouw vergt een zorgvuldige afweging van belangen. Alle adviezen dragen hier aan bij. Tevens zorgt een zorgvuldig proces met betrokkenheid van burgers en medeoverheden voor meer draagvlak voor een besluit, ook wanneer zij geen gelijk krijgen. De betrokkenheid van decentrale overheden en omwonenden is gewaarborgd in de Mijnbouwwet.

Uw Kamer is over het vergunningenstelsel voor mijnbouw en de toekomstige Omgevingswet per brief geïnformeerd op 28 juni 2018⁵.

De berichtgeving geeft aan dat een afgegeven vergunning niet zomaar kan worden ingetrokken. Ik kan in het uiterste geval altijd een vergunning intrekken of juist niet verlengen. Maar zover hoeft het niet te komen. Een aantal jaren geleden is de Mijnbouwwet gewijzigd, waardoor deze meer ruimte biedt om bij het verlenen van opsporings- of winningsvergunningen rekening te houden met (gewijzigde) maatschappelijke inzichten⁶. Zo kunnen bijvoorbeeld gewijzigde inzichten in en de manier waarop de aanvrager van plan is om de activiteiten te verrichten, waaronder de daarbij te gebruiken technieken of stoffen, een reden zijn om een vergunning niet te verlenen, om deze te wijzigen of in te trekken. Ook kan een vergunning worden gewijzigd en kunnen er beperkingen of voorschriften worden verbonden aan de vergunning.

⁵ Kamerstuk 33 118, nr. 109

⁶ Stb. 2016, nr. 554.

Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over de gaswinning in Groningen is SodM versterkt, heeft het een eigen onderzoeksbudget gekregen en is het onafhankelijk gepositioneerd⁷. Dit heeft geresulteerd in een risicogerichte toezichthouder die kritisch kijkt naar de veiligheid van mens en milieu bij mijnbouwactiviteiten. SodM initieert en maakt gebruik van wetenschappelijk onderzoek. SodM prioriteert haar activiteiten op basis van risico's en treedt waar nodig op. Voorbeelden hiervan zijn het verscherpte toezicht op de zoutwinning van Nouryon en het handhavingstraject met betrekking tot het gebruik van diesel en naleving van de REACH richtlijn⁸.

Bij de oliewinning van NAM in Schoonebeek (Drenthe) komt productie-water vrij. Dit water wordt in Twente nabij Rossum en Weerselo in voormalige gasvelden geïnjecteerd. De waterinjectie in Twente vindt plaats op grond van een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur. Conform deze vergunning moet NAM iedere zes jaar de verwerkingsmethode evalueren. NAM heeft deze evaluatie in 2016 uitgevoerd. Uit de evaluatie is gebleken dat waterinjectie nog steeds de meest geschikte wijze van verwerking is. Onafhankelijke adviseurs zoals kennisinstituut Deltares, TNO en de Commissie voor de milieueffectrapportage hebben de conclusies uit het eindrapport bevestigd. Uw Kamer is hierover per brief geïnformeerd⁹.

In de berichtgeving wordt gesteld dat het injecteren van het afvalwater niet conform Europese regelgeving is. In april 2019 is een Europees richtsnoer¹⁰ tot stand is gekomen over de best beschikbare technieken voor de olie- en gasindustrie. De injectie van afvalwater heeft in dit richtsnoer de voorkeur gekregen boven de zuivering daarvan.

In de berichtgeving wordt genoemd dat de injectie van afvalwater niet conform regelgeving plaatsvindt, omdat afvalwater niet in hetzelfde ondergrondse voorkomen wordt terug geïnjecteerd. Het klopt dat het ondergrondse voorkomen in Schoonebeek niet hetzelfde is als het ondergrondse voorkomen in Overijssel. De injectie van afvalwater in Overijssel wordt volgens de uitgangspunten van het landelijk afvalverwerkingsplan 2 (LAP-2, 2009–2021) uitgevoerd¹¹. Het afwegingskader waarmee een milieuhygiënische vergelijking wordt gemaakt tussen een bovengrondse verwerkingsroute en het injecteren van bodemvreemde stoffen in de diepe ondergrond is hier toegepast en door de Commissie voor de MER beoordeeld tijdens de MER-procedure die vooraf ging aan de oorspronkelijke vergunningverlening voor deze activiteit. De waterinjectie vindt plaats conform de wettelijke vereisten.

Het beeld dat in het artikel wordt gegeven dat het geïnjecteerde afvalwater op de langere termijn door opstuwing aan de oppervlakte kan komen is moeilijk te onderbouwen. Door de voormalige gaswinning aldaar is de druk in het «lege» gasveld beduidend lager geworden. Zolang tijdens de waterinjectie de oorspronkelijke druk niet overschreden wordt, kan worden aangenomen dat het injectiewater of resterende gassen niet

⁷ Kamerstuk 32 849, nr. 42

⁸ Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1874

⁹ Kamerstuk 32 849, nr. 100

¹⁰ Best available techniques guidance document on upstream hydrocarbon exploration and production, DOI:10.2779/607031, 9 april 2019

¹¹ www.raadvanstate.nl/@74499/201004639-1-m1/

kunnen ontsnappen uit het reservoir. SodM deelt de zorg die in het artikel wordt genoemd over de afvalwaterinjectie dan ook niet.

Data van mijnbouw en transparantie

In de berichtgeving wordt gesteld dat het beleid, de vergunningverlening en het toezicht gebaseerd zijn op gegevens die afkomstig zijn van de mijnbouwbedrijven. Deze gegevens worden volgens het artikel niet structureel gecontroleerd en daardoor wordt er op basis van onjuiste gegevens onjuiste beslissingen genomen. Mijnbouwbedrijven hebben de verplichting om bepaalde gegevens te leveren. Over het algemeen doen bedrijven dat ook. Dat is namelijk ook in hun eigen belang, omdat bewust foute gegevens aanleveren fraude is, en daarmee strafbaar. SodM meldt mogelijk strafbare feiten bij het Openbaar Ministerie.

Ik heb eerder aangegeven dat ik bij de vergunningverlening gebruik maak van verschillende adviseurs. Deze adviseurs beschikken ook over eigen gegevens, modellen en kennis. De adviseurs zijn niet enkel afhankelijk van de gegevens van de mijnbouwbedrijven.

SodM is verantwoordelijk voor goed toezicht en advisering aan mij op basis van deugdelijke feiten. De toezichthouder is van mening dat het bestaande systeem van dataverzameling werkt en hen in staat stelt om goed toezicht te houden. Naast de data die door de mijnbouwbedrijven worden geleverd, gebruikt SodM ook andere gegevens en verzamelt ook zelf gegevens via inspecties. Als blijkt dat ondernemingen zich niet aan de gestelde eisen houden dan kan SodM handhavend optreden en de productie stil leggen.

Op basis van de artikelen 111 en 112 van het Mijnbouwbesluit leveren de mijnbouwbedrijven maandelijks gegevens aan TNO. Het betreft de productie per put, het verbruik/vernietiging per installatie, afvoer per vergunning en de injectie en terugwinning (bij opslag) per voorkomen. De productiecijfers worden via een geautomatiseerd proces ingenomen. TNO doet zowel geautomatiseerd als handmatig controles op de correctheid en de consistentie van de cijfers. Men zorgt ervoor dat de productiecijfers worden geleverd volgens de in de Mijnbouwwet gestelde termijn. TNO publiceert deze gegevens op de website www.nlog.nl. Ik heb uw Kamer naar aanleiding van Kamervragen hierover per brief geïnformeerd¹².

Ik vind dat de gegevens over mijnbouw voor iedereen beschikbaar moeten zijn. Het is daarbij ook logisch dat er bepaalde gegevens vanuit concurrentieoverwegingen bedrijfsvertrouwelijk zijn. Ik ben tijdens het Algemeen Overleg over mijnbouw op 3 oktober 2019 nader op deze informatievoorziening ingegaan. Technisch gezien is de informatie er. In vergelijking met het buitenland is er over de ondergrond van Nederland veel bekend en ook publiekelijk beschikbaar. De informatie is echter nog niet goed te vinden. Ik vind het cruciaal dat informatie over datgene wat er onder de grond gebeurt publieksvriendelijk toegankelijk is. Burgers lezen in de berichtgeving verontrustende verhalen en als zij zich nader willen informeren dan moet dat op een gemakkelijke manier kunnen.

Ik heb uw Kamer ook toegezegd de informatievoorziening te verbeteren. TNO is op mijn verzoek hiermee al enige tijd bezig. De voortgang daarvan is te lezen op de startpagina van de website www.nlog.nl onder het kopje «Release notes». Bovendien wordt sinds kort op de website¹³ van de

¹² Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3990

¹³ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-uit-kleine-gasvelden/gaswinning-uit-kleine-gasvelden

rijksoverheid uitleg gegeven over gaswinning in kleine velden en waar informatie te vinden is over de achtergronden daarvan. Daarnaast wordt op mijn verzoek ook gewerkt aan een website waarop de mijnbouwvergunningen eenvoudig te vinden zijn¹⁴. Deze website gaat begin 2020 online.

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

¹⁴ www.mijnbouwvergunningen.nl