

Mijnraad

Mijnraadadvies Zorgplicht

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

Naast advisering over aanvragen voor opsporings-, winnings- en opslagvergunningen en aanvragen voor instemming met winnings- en opslagplannen en voorgenomen regelgeving kent de Mijnraad sinds 2020 ook jaarlijks een adviesprogramma, waarbij de Mijnraad advies uitbrengt over thema's die onderwerp van actuele beleidsvorming zijn. In het kader van dat programma brengt de Mijnraad onderstaand advies uit over de zorgplicht bij mijnbouwactiviteiten.

Inleiding

De naderende sluiting van het Groningerveld was voor de Mijnraad de directe aanleiding om een advies te maken over nazorg bij mijnbouwactiviteiten. Bij het verkennen van het vraagstuk concludeerde de Mijnraad dat een advies over nazorg niet los kan worden gezien van de huidige context. In willekeurige volgorde:

- Meer en meer ontstaat het gevoel in de samenleving dat de lasten en lasten van mijnbouwactiviteiten niet eerlijk verdeeld zijn, zeker gedurende lang lopende trajecten;
- Mijnbouwactiviteiten omvatten vaak meerdere decennia en tijdens zo'n lange periode doen zich veranderingen voor, bijvoorbeeld door nieuwe kennis en inzichten;
- De energietransitie brengt nieuwe technieken met zich mee, die aan het begin van hun ontwikkeling staan, zoals warmte- koude opslag en geothermie;
- Mijnbouwactiviteiten hebben niet altijd een helder begin- en eindpunt. Lege gasvelden en zoutcavernes worden hergebruikt voor de opslag van CO₂, waterstof en perslucht;
- De interactie bij mijnbouwactiviteiten tussen onder- en bovengrond neemt toe, als ook de druk op de ruimte, zowel bovengronds als ondergronds. Denk hierbij bijvoorbeeld aan geothermie, waarbij warmteafname direct gekoppeld is aan de nabijheid van de geothermieput.
- De Mijnraad ziet daardoor steeds meer raakvlakken ontstaan tussen de Mijnbouwwet, de Warmtewet en de Omgevingswet.
- Het is niet meer vanzelfsprekend dat mijnbouwactiviteiten, die nodig zijn voor de energietransitie, op zichzelf winstgevend zijn; gecombineerd met het nationale belang dat de energietransitie voortgang boekt, neemt het aantal verschillende rollen van de overheid toe en worden de afwegingen die de overheid te maken heeft complexer.
- De overheid heeft in alle fases van mijnbouwactiviteiten een of meerdere rollen.

Deze context en de directe aanleiding tezamen heeft de Mijnraad er toe gebracht om een bredere beschouwing te maken over de eisen die je zou kunnen en moeten stellen aan de afwegingen gedurende de gehele levenscyclus van mijnbouwactiviteiten, waarbij de focus op de bijzondere en unieke rol van de overheid ligt. Daarmee ziet de Mijnraad het zorgdragen voor een goede nazorg als onderdeel van de invulling van het begrip zorgplicht.

Mijnraad

De Mijnraad beschouwt dit als een urgent vraagstuk voor de overheid. Temeer daar duurzaam draagvlak cruciaal is voor de energietransitie en voortdurende inspanning vergt. De Mijnraad legt de lat voor de overheid hoog. In het advies over de veiligheidsrisico's en de versterkingsopgave in Groningen¹ heeft de Mijnraad een pleidooi gehouden voor een transparante en betrouwbare overheid, die oog heeft voor gevoelens in de maatschappij, en helder is over zijn afwegingen, vooral bij wijzigingen van beleid met grote impact.

In het voorliggende advies gaat de Mijnraad slechts beperkt in op de vraag hoe schade afhandeling plaats moet vinden. Dit betreft een nadere invulling van hetgeen in dit advies aan de orde is, namelijk de vraag of er sprake is van en vervolgens hoe de zorgplicht invulling gegeven dient te worden door de overheid.

Naderende sluiting Groningenveld

Zoals gezegd, de naderende sluiting van het Groningenveld was de directe aanleiding tot dit advies. Deze sluiting dwingt tot nadenken over de nazorg: de vraag is niet alleen wat er met dit gasveld moet gebeuren maar ook hoe de nazorg, inclusief (toekomstige) schadeafhandeling, ingevuld moet worden. Hier is niet alleen een technisch antwoord nodig, maar ook financiële, juridische en politiek-bestuurlijke en maatschappelijke aspecten verdienen aandacht.

Dit vraagstuk rond sluiting, hergebruik en nazorg voor het Groningenveld is niet nieuw. Er kan geleerd worden van bijvoorbeeld de sluiting van de kolenmijnen in Limburg. Ook al is de kolenwinning in Limburg al 50 jaar geleden beëindigd, er is nog steeds sprake van na-ijlende effecten en discussie over de aansprakelijkheid. En dat terwijl indertijd een termijn van 30 jaar voor aansprakelijkheid van de exploitanten voldoende werd geacht. Ook voor de zoutwinning in het verleden in Twente geldt dat onzeker is welke effecten zich op langere termijn nog zullen voordoen.

Nadenken over nazorg moet niet pas gedaan worden bij een naderende sluiting, maar ook bij (ver)andere(nde) vormen van benutting van de ondergrond. Dat geldt ook als die nog maar aan het begin van hun ontwikkeling staan, zoals warmte- en koudeopslag en geothermie, en bij hergebruik van bijvoorbeeld lege gasvelden en zoutcavernes voor CO₂-opslag of opslag van waterstof en perslucht. Daarbij kun je nu al afvragen: Hoe zou bij die technologieën de situatie zijn na beëindiging van de exploitatie? En belangrijker nog: hoe nemen we dat mee in de afwegingen in het hier en nu?

Verkenning van de zorgplicht

Als eerste stap heeft de Mijnraad een verkenning uit laten voeren naar zorgplicht. Hiervoor werd dr. S.L. (Shannon) Spruijt aangezocht, omdat zij ervaring heeft met multidisciplinair onderzoek in filosofisch perspectief naar maatschappelijke vraagstukken op het raakvlak van technologie en beleid. De onderzoeker kreeg een brede, relatief vrije onderzoeksopdracht en werd bij het onderzoek begeleid door een delegatie uit de Mijnraad, waarin bestuurlijke, juridische en technische expertise vertegenwoordigd waren. De zorgplicht werd hierbij vooral benaderd als een governance vraagstuk.

De onderzoeksresultaten komen voor rekening van de onderzoeker en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de Mijnraad weer. Het onderzoek was vooral

¹ Mijnraad, *Mijnraadadvies winningsplan Groningenveld*, 30 juli 2018

Mijnraad

bedoeld om de problematiek van de zorgplicht multidisciplinair te verkennen en te verdiepen om daarmee de leden van de Mijnraad te inspireren. Door de aanpak is ook duidelijk geworden hoezeer frames als een leidende rol voor marktwerking, een positieve grondhouding bij innovatie, en het principe "de vervuiler betaalt" van onze tijd zijn. Het onderzoek is bijgevoegd bij dit advies.²

Nadere gedachten van de Mijnraad

Verbreding begrip zorgplicht

Het onderzoeksrapport geeft een aantal dilemma's die spelen bij mijnbouwactiviteiten. In de figuur op pagina 57 zijn deze dilemma's geplaatst in een tijdlijn met de ontwikkeling, voortgang en afronding van mijnbouwactiviteiten. Deze figuur is opgenomen in bijlage 1 bij dit advies. Voor nadere toelichting verwijzen we naar het rapport.

De verkenningen maakt duidelijk dat nazorg slechts één van de fases is van een mijnbouwactiviteit. Je zou nazorg kunnen zien de invulling van zorgplicht na afloop van een mijnbouwactiviteit.

Op dit moment bakent de Mijnbouwwet (zie bijlage 2) de zorgplicht af tot de fases van voorbereiding, exploratie & winning en beëindiging. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt exclusief bij de aanvrager of houder van de vergunning. Dit vindt de Mijnraad te beperkt. De raad pleit daarom voor een breder begrip van de zorgplicht dat meer in lijn is met de definitie in de Omgevingswet (zie bijlage 2) waarin een zorgplicht voor alle betrokken partijen is gedefinieerd. We komen er bij onze adviezen op terug.

Natuurlijk verschillen tijdens ieder van bovengenoemde fasen de taken, de rechten en de plichten voor de diverse overheden en publieke instanties en voor de (opeenvolgende) exploitanten en andere betrokken private partijen. Dat zal ook na een functieverandering van het mijnbouwwerk het geval zijn. Wat echter niet verandert is de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid om die taken, rechten en plichten zodanig in te richten en toe te wijzen aan partijen dat er een maatschappelijk verantwoorde exploitatie van de ondergrond plaats kan blijven vinden.

Bijzondere aandacht voor beëindiging en eventueel hergebruik

De laatste fase kan betekenen dat de gebruikte installaties (de mijnbouwwerken) geheel ontmanteld worden, ofwel dat ze getransformeerd worden en opnieuw worden ingezet voor andere activiteiten. In dat laatste geval doet de oorspronkelijke exploitant in ieder geval afstand van zijn exploitatierechten, maar zal er een arrangement gecreëerd moeten worden voor de verantwoordelijkheid voor de schadelijke gevolgen van (beide vormen van) de exploitatie. Een voorbeeld is het hergebruiken van leeg geproduceerde gasvelden voor opslag van CO₂, waterstof of andere stoffen. Het is belangrijk om helder te markeren waar de overgang is van de beëindiging van de ene cyclus naar de opstart van de volgende.

² Shannon Spruijt, *Kerndilemma's bij de invulling van de zorgplicht met betrekking tot schade door nieuwe en toekomstige mijnbouwactiviteiten, Een verkennend onderzoek in opdracht van de Mijnraad*, 29 december 2021

Mijnraad

In elke fase van het traject moet de fase van nazorg in beeld zijn en vormgegeven worden.

Lange cyclus noodzaakt tot lenig denken

De dilemma's in de verkenning maken duidelijk dat invulling van deze zorgplicht dynamisch en erg complex is. Alleen al de duur van een traject – of het nu gaat om een individuele winning of alle winningen samen – beslaat minimaal tientallen jaren, zo niet meer dan een eeuw. Dit betekent dat er sprake is van onzekerheden, veranderingen van inzicht, verandering van doelstellingen, veranderingen in de maatschappelijke context, technologie, etc. Deze lange tijdspanne maakt dat het nauwelijks mogelijk is om de complexiteit te verminderen. We moeten dat dus ook niet nastreven, maar ons ertoe verhouden. En daarbij zal reactief beleid formuleren te traag blijken. Proactief denken en daarvoor de tijd nemen, zal zich vertalen in een hogere kwaliteit van invulling van de zorgplicht. En deze invulling moet niet star zijn, maar de mogelijkheid bieden om mee te bewegen gedurende de lange cyclus: nieuwe effecten en observaties, nieuwe technologie, nieuwe vragen, nieuw onderzoek, nieuw begrip, nieuwe waarden, nieuwe problemen, nieuwe technische oplossingen, nieuwe afwegingen, nieuwe toe/inpassingen, nieuwe opties, etc.

Uit diverse rapportages van onder andere parlementaire enquêtecommissies, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, maar zeker ook uit de vakliteratuur, ontstaat een beeld van een overheid die reactief werkt en streeft naar het creëren van zekerheden, op basis van bewezen inzichten. Dat laatste mag je van de overheid verwachten evenals het omgaan met (resterende en nog onbekende) onzekerheden. Een heldere communicatie daarover is essentieel. Het geldt dus zeker niet alleen voor mijnbouwactiviteiten. Een oplossing voor het fenomeen van de reactief werkende overheid ligt in een andere manier van werken waarbij het structureel meer inzichtelijk maken en monitoren van keuzes wordt nagestreefd. Met behulp van wetenschappelijke data - en dus kennis - is het mogelijk continu effecten te volgen en bij te sturen. De Mijnraad pleit er daarnaast voor om ook 'zachte' kennis en vermoedens te benoemen en te gebruiken. Joint fact-finding kan behulpzaam zijn om inzicht en draagvlak te vergroten. Hiermee wordt opportunisme en handelen naar de waan van de dag voorkomen, als ook het ontstaan van kennismonopolies. Voor besluiten met langjarige consequenties is een dergelijke verandering in werkwijze noodzakelijk. Hiermee ontstaat ook meer transparantie, integraliteit en een efficiëntere inzet van publieke middelen. De verantwoording, maar juist ook de kwaliteit van keuzes wordt beter. Deze manier van werken moet niet alleen per project aan de orde zijn, maar juist ook op stelselniveau. Het gaat immers niet alleen inzicht in een enkele mijnbouwactiviteit, maar juist ook om de geaggregeerde kennis.

Unieke rol van de overheid

De overheid is de enige betrokken partij die noodzakelijkerwijs een rol heeft in elke fase. (Vertegenwoordigers van) exploitanten bijvoorbeeld hebben niet per se een rol in de beleidsvorming, en een rol in de nazorg is er alleen als die door de overheid in regelgeving of anderszins is vastgelegd. De in de verkenning geschetste dilemma's kennen geen eenvoudige antwoorden. De wetenschap of een adviescollege als de Mijnraad kunnen kennis, inzichten, argumenten en denkrichtingen aandragen. De overheid moet zich bewust zijn van haar unieke rol. De keuzes die de overheid uiteindelijk moet maken, zullen transparant moeten zijn, zodat duidelijk is wat de afweging is.

Mijnraad

Ook dit is complexer dan het op het eerste gezicht lijkt.

- De maatschappelijk context is dynamisch, wat onder meer tot uiting komt in de doelstelling van mijnbouwactiviteiten. Doelmatig gebruik van de ondergrond zal niet de enige doelstelling blijken, het gaat ook om de effecten daarvan ondergronds en bovengronds, het belang van een duurzame energievoorziening of energieneutraliteit, schaarste aan ruimte met meerdere claims op gebruik daarvan en circulariteit; ook al lijkt iets nu duurzaam, is het dat ook echt? Ook op de langere duur, bij veranderende inzichten?
- Dan is er nog de schaarste in de aandacht van de overheid. De aandacht voor de zorgplicht zal moeten concurreren met andere beleidsonderwerpen, en daarbij is proactief nadenken over een nazorgfase die nog moet starten al gauw in het nadeel.
- De tijdsschaal maakt dat kennis zich niet, zoals gebruikelijk, alleen maar vermeerderd, maar ook weer kan verdwijnen. Zie bijvoorbeeld de moeite die het kost om in Limburg de mijnbouwactiviteiten in het verleden te reconstrueren om te achterhalen wat er nú in de ondergrond aan de hand is.

De onmogelijkheid om alles vooruit te zien, om een eeuw vooruit te denken, maakt dat de beleidsvorming door de overheid de dynamiek moet volgen, en een iteratief karakter moet krijgen met ruimte voor heroverwegingen.

Advies van de Mijnraad

Zoals boven al gesteld, een adviescollege als de Mijnraad kan de vragen over de juiste invulling van de zorgplicht niet beantwoorden. Wel kan de Mijnraad aangegeven welke te nemen stappen hij op dit moment voor zich ziet.

1. **Definieer de zorgplicht voor mijnbouwactiviteiten:** In de ogen van de Mijnraad is dat een duurzaam georganiseerde verantwoordelijkheid voor het voorkomen van de negatieve ondergrondse en bovengrondse effecten van het gebruik van de diepe ondergrond. De borging hiervan ligt bij de overheid.

Merk bijvoorbeeld op hoe zorgplicht in de nieuwe Omgevingswet is gedefinieerd, vergeleken met de formulering van zorgplicht in de Mijnbouwwet (van 2003). De Omgevingswet formuleert veel algemener en richt zich tot eenieder. In de ogen van de Mijnraad zou het zorgplichtbegrip voor mijnbouwactiviteiten moeten gaan toegroeien naar recentere ideeën daarover, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de omgevingswet.

2. **Stel vast waar er leemten zijn in de huidige kaders voor mijnbouwactiviteiten** (met name de Mijnbouwwet): waar is er onvoldoende aandacht voor de zorgplicht? Kijk daarbij of er lering te trekken is uit vergelijkbare situaties met een (zeer) lange cyclus: hoe wordt er invulling gegeven aan de zorgplicht bij bodemgebruik met kans op bodemverontreiniging, vuilstortplaatsen, radioactief afval, etc.?
3. **Definieer de benodigde inhaalslag:** juridisch (in wet- en regelgeving), financieel, of anderszins. Doe dit in samenspraak met in ieder geval alle overheidslagen (gemeenten, provincies, waterschappen).

In het algemeen constateert de Mijnraad dat de huidige kaders voor mijnbouwactiviteiten, zoals vastgelegd in de Mijnbouwwet, nog te veel een vorm van een concessiewetgeving zijn (zie ook 4.). Daarbij wordt bovendien te weinig rekenschap gegeven van de relatie met de bovengrond met betrekking tot functies en effecten, en

Mijnraad

het lange-termijn karakter van zowel ondergrondse als bovengrondse effecten van mijnbouwactiviteiten.

Zo zorgt de concessiesystematiek ervoor dat geothermische warmtewinningen te dicht of juist te ver bij elkaar toegestaan worden. Dat leidt op termijn tot thermische interferentie tussen deze winningen, of juist het verlies aan warmtepotentieel, met energetisch suboptimale resultaten. Wellicht zijn er hier leerpunten te vinden bij ondiepere koude/warmteopslagen.

Onvoldoende verbinding tussen boven- en ondergrond blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat bij schade in geval van cumulatie van mijnbouwactiviteiten (gestapelde mijnbouw) het aan de bovengrondse partij is om uit te vinden bij welke van de ondergronds actieve partijen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid liggen.

Nog een ander voorbeeld van leemten in kaders is de loskoppeling van de financiële lusten ondergronds en de bovengrondse fysieke (schadelijke) effecten op het maaiveld. Wanneer de regio c.q. gebruikers van de bovengrond in functionele of financiële zin mee zouden profiteren van de mijnbouwactiviteiten, zou hen ook de medeverantwoordelijkheid voor het beperken van de effecten bovengronds gegeven kunnen worden. Denkbaar is zelfs (geheel of gedeeltelijk) coöperatief eigendom van de mijnbouwonderneming, bijvoorbeeld bij geothermie.

De aard en omvang van de bovengrondse schadelijke effecten is afhankelijk van het gebruik van de bovengrond. Dat gebruik wijzigt in de loop van de jaren, gedreven door de ambities en behoeften van vooral lagere overheden en gebruikers van de bovengrond. Hierdoor kan (extra) schade ontstaan, waarvoor de mijnbouwonderneming geen verantwoordelijkheid draagt.

Ook hier zou een denkrichting om preventief gedrag voor het gebruik van de ondergrond bij lagere overheden en grondeigenaren te stimuleren kunnen zijn: laat de bovengrondse partijen delen in de baten van de mijnbouwactiviteiten, waartegenover ze zelf het risico gaan lopen voor gevolgschade.

Al met al ziet de Mijnraad ziet steeds meer raakvlakken ontstaan tussen de Mijnbouwwet, de warmtewet en de Omgevingswet. Het is verstandig te onderzoeken of er een betere afstemming tussen deze wetten nodig is. Zie ook 4.

4. **Geef de zorgplicht een structurele plaats in de beleidsvorming.** Hierbij denkt de Mijnraad met name aan nieuwe vormen van gebruik van de ondergrond, zoals geothermie en het gebruik van de bodem voor opslag (met name CO₂-opslag vanwege het permanente karakter daarvan). Zorg hierbij voor een goede aansluiting tussen ondergronds en bovengronds (bijvoorbeeld in Omgevingswet en Warmtewet).

In het algemeen zou de Mijnbouwwet grotendeels moeten worden opgenomen in het bouwwerk van de Omgevingswet. Het deel van de Mijnbouwwet dat strikt over de concessies gaat, zou in een aparte Mijnbouwwet moeten blijven. Voor ondergrondse activiteiten zou dat een soortgelijke beweging zijn als nu al voor de Ontgrondingenwet is doorlopen.

Daarmee komt ook de hele instrumentenkoffer van de Omgevingswet ter beschikking en kan er bijvoorbeeld op nationaal niveau regie op ondergrond en bovengrond gevoerd worden, bijvoorbeeld door het aanwijzen van zoekgebieden, maar ook door het borgen van nationale belangen zoals klimaatdoelstellingen.

Mijnraad

5. **Bij de zorgplicht behoort het verschaffen van kennis en begrip alsook het zorgen voor goede vastlegging/archivering van besluiten en de onderbouwing:** datavergaring, (wetenschappelijke en beleidsgerichte) verwerking en analyse, het gebruik van die kennis en dat begrip in een spanning tussen onzekerheid/vermoeden/kennis en gegeven capaciteit. Immers, als er kennis of vermoeden is, is er niet per se capaciteit bij decentrale overheden om daar wat mee te doen.

Op dit moment zijn er al instanties en wetenschappelijke instituten die kennis vergaren en bewaren. Ook zijn er nu publieke kennisprogramma's over de effecten van mijnbouw (DEEP-NL en KEM-programma's). De Mijnraad pleit voor een meer samenhangende en publiek geborgde kennisinfrastructuur, met publiek gedefinieerde rollen voor de universiteiten, TNO en het KNMI, voldoende geborgd en voldoende gefinancierd.

Een voorbeeld is ook de modellenketen voor het Groningenveld. De beweging om de kennis hierover publiek te maken, werd pas ingezet toen de effecten van de gaswinning uit dit veld groot bleken. Daardoor ontstond er een situatie, waarin de overheid voor belangrijke besluitvorming afhankelijk was van de kennis van de mijnbouwonderneming. De overheid had er enkele jaren voor nodig om die kennis zelf te kunnen genereren.

Bij het vastleggen en publiek beschikbaar maken van data over de ondergrond worden goede eerste stappen gezet met de basisregistratie ondergrond (BRO). Tegelijkertijd bestaat er nog altijd regelgeving die kennis van de ondergrond opgedaan door mijnbouwbedrijven, voor een weliswaar beperkte periode, exclusief bij de mijnbouwonderneming laat. Voor een doelmatig gebruik van de ondergrond en een goede ondergrondse ruimtelijke ordening zijn dergelijke regels nog te beperkend, zeker voor de nu nagestreefde uitbreiding van geothermie.

Ten slotte

Met dit advies in vijf stappen hoopt de Mijnraad een bijdrage te leveren aan het versterken van de unieke rol van de overheid bij mijnbouwactiviteiten. De Mijnraad vraagt speciale aandacht voor het verbinden van de ondergrond en bovengrond. Dat heeft grote urgentie gezien de impact van ondergrondse activiteiten bovengronds én de veelheid aan ruimteclaims die lang niet altijd verenigbaar zijn.

Tenslotte merkt de Mijnraad op dat hier een grote uitdaging en kans ligt om als overheid, door te investeren in meer proactiviteit, het vertrouwen van de burgers en bedrijven in de overheid te vergroten.