

Vergaderjaar 2022–2023

32 849

Mijnbouw

35 603

Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen

36 094

Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (nouvele verbetering uitvoerbaarheid)

A¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2023

Tijdens het debat op 11 april 2023 over het wetsvoorstel Versterken gebouwen in de provincie Groningen en de Novelle Verbetering uitvoerbaarheid heb ik uw Kamer toegezegd de contourennota voor de herziening van het mijnbouwstelsel te sturen. Deze brief heb ik eerder aan de Tweede Kamer gestuurd.

Nederland gaat over op duurzame energie. Het gebruik van de diepe ondergrond levert hierin een belangrijke bijdrage. De komende decennia zal de winning van aardwarmte en de opslag van stoffen zoals waterstof toenemen en de winning van aardgas en olie zal afnemen. In een drukbevolkt land als Nederland is maatschappelijk draagvlak voor industriële activiteiten in de fysieke leefomgeving niet meer vanzelfsprekend. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding om de Mijnbouwwet te moderniseren en op onderdelen fundamenteel te herzien. De huidige Mijnbouwwet is vooral geschreven vanuit het marktwerkingsdenken waarin de winning van delfstoffen centraal staat. Het doel van de huidige wet is een verantwoorde en doelmatige mijnbouw. Om mijnbouwbedrijven zoveel mogelijk zekerheid te geven worden vergunningen dan ook afgegeven voor lange (soms onbepaalde) tijd. Vergunningen worden afgegeven met als doel het op een verantwoorde, veilige en doelmatige wijze zoveel mogelijk benutten van de bodemschatten. Hierbij zijn normen zoveel mogelijk vastgelegd in algemene regels (ja mits). Het kabinet wil een nieuw stelsel ontwikkelen waarbij het vergunningentraject uitgaat van het «nee tenzij» principe. Het kabinet wil een Mijnbouwwet die rekening houdt met de belangen van omwonenden en ruimte geeft voor nieuwe

¹ De letter A heeft alleen betrekking op 32 849.

ontwikkelingen die de energietransitie mogelijk maken, zoals de opslag van stoffen zoals waterstof. Daarnaast is van belang dat delfstoffenwinning mogelijk blijft om de beschikbaarheid van grondstoffen te garanderen voor bijvoorbeeld de chemische industrie of de productie van windmolens, batterijen en isolatiemateriaal.

Het nieuwe vergunningstelsel ziet zowel op de mijnbouwactiviteiten op land als op zee, echter de fundamentele wijzigingen zullen met name betrekking hebben op land. Daarnaast moet deze wet invulling geven aan het veilig en verantwoord afbouwen van fossiele winning en aan het opruimen van mijnbouwwerken.

Tijdens het interpellatiedebat van 12 april 2022 over de waterinjectie van de oliewinning Schoonebeek heb ik de Tweede Kamer toegezegd met een contourennota voor een nieuwe Mijnbouwwet te komen. Met deze brief geef ik graag invulling aan de toezegging.

Op weg naar 2050

Maatschappelijke betrokkenheid

In Nederland zijn energie en grondstoffen, en daarmee de energie- en grondstoffenwinning en bijbehorende voorzieningen, een randvoorwaarde voor de samenleving. Iedereen maakt er immers gebruik van. In dit omvangrijke energiesysteem zijn mijnbouw en de ondergrond belangrijke onderdelen. De maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak is voor deze activiteiten in de ondergrond van belang. Dit wordt via twee sporen uitgewerkt.

Het kabinet heeft enerzijds het voornemen om als uitwerking van de nationale omgevingsvisie een rijksprogramma voor duurzaam gebruik van de ondergrond op te stellen waarin is opgenomen in welke gebieden welke activiteiten wel, niet of onder voorwaarden mogen plaatsvinden. Onder regie van het Rijk worden omwonenden, maatschappelijke organisaties, regionale en lokale bestuurders en initiatiefnemers/vergunninghouders betrokken bij de invulling van dit programma. Dit programma moet vervolgens een doorvertaling krijgen naar de provinciale en gemeentelijke visies, programma's en plannen. Het kabinet geeft dit verder vorm in goed overleg met andere departementen, IPO, VNG en andere stakeholders. Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen bestaande activiteiten en nieuwe (toekomstige) activiteiten in een gebied die van invloed zijn op het gebruik van de ondergrond. Dit kan betekenen dat de uitkomst van de dialoog met de regionale overheden is dat sommige activiteiten niet of alleen onder strikte voorwaarden plaats kunnen vinden. Op die manier komen aan de voorkant de keuzemogelijkheden in een regio in beeld (handelingsperspectief) en kunnen de verschillende belangen worden afgewogen. Doel daarbij is om ruimte in de diepe ondergrond optimaal te benutten ten behoeve van de huidige energiebehoefte en de energietransitie.

Anderzijds krijgt participatie bij het vergunningentrajec voor concrete projecten een rol. De maatschappelijke consensus voor industriële activiteiten, met name ook in de diepe ondergrond, is door de jaren heen veranderd. In het verleden waren mijnbouwbedrijven regionaal verankerd en bekend bij omwonenden, tegenwoordig zijn het internationaal opererende bedrijven waarmee omwonenden minder binding hebben. Voor het verkrijgen van draagvlak moeten mijnbouwbedrijven meer in verbinding komen met de regio. Dat betekent niet dat iedereen tevreden moet zijn, maar wel dat bestuurders en bewoners voldoende betrokken worden bij de vergunningverlening en dat de (proces)stappen helder zijn. Door de inzet van bijvoorbeeld gebiedsprocessen voorafgaand aan het

vergunningentraject kan hier invulling aan worden gegeven. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de participatie van omwonenden bij een concreet project.

Van ja mits naar nee tenzij

Het kabinet stelt voor een nieuw stelsel te ontwikkelen waarbij het gebruik van de diepe ondergrond niet is toegestaan tenzij mijnbouwactiviteiten plaatsvinden in daarvoor als geschikt beoordeelde gebieden en als voldaan wordt aan de voorwaarden met betrekking tot veilig en verantwoord gebruik, die gesteld worden in de wet- en regelgeving (nee tenzij). De keuze welke mijnbouwactiviteiten in welke gebieden mogen plaatsvinden komt tot stand in een maatschappelijke dialoog en wordt vastgelegd in het kader van het hiervoor genoemde programma voor duurzaam gebruik van de ondergrond.

Nieuwe activiteiten kunnen alleen uitgevoerd worden nadat voorafgaand aan de start van het project door de initiatiefnemer afspraken zijn gemaakt met de omgeving over de realisatie, de exploitatie en het opruimen na het beëindigen van het project. Uiteraard blijven er ook technische en financiële eisen gelden voor de mijnbouwwerkzaamheden en ondernemingen.

In het Coalitieakkoord is opgenomen dat de gaswinning op de Noordzee wordt gestimuleerd en geen nieuwe gaswinning rond het waddengebied zal plaatsvinden. De gaswinning op land en andere mijnbouwactiviteiten kennen echter veel weerstand. Hierdoor duren procedures lang en moeten investeringen worden uitgesteld. Doel van het «nee tenzij» principe is, dat door aan de voorkant heldere afspraken te maken over de ontwikkelingen op land er meer zekerheid ontstaat rond mijnbouwactiviteiten. Als het maatschappelijk gesprek goed wordt gevoerd, zou dit uiteindelijk als resultaat hebben dat juist meer projecten de komende jaren tot ontwikkeling komen. Het gaat daarbij dus om de balans tussen beschermen en benutten van de ondergrond in relatie tot de bovengrond. Het beoordelingskader veilig en verantwoord blijft daarbij overeind.

Veiligheid

De basis voor de randvoorwaarden rond veiligheid van de energietransitie is geformuleerd door de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat in een brief aan de Tweede Kamer². Het beoordelen van risico's moet op een begrijpelijke en transparante manier worden gedeeld. Iedereen moet er op kunnen vertrouwen dat activiteiten alleen plaatsvinden als de risico's laag genoeg zijn. Om voor een mijnbouwactiviteit een vergunning te kunnen verlenen, wordt een zorgvuldige beoordeling gemaakt van de risico's voor omwonenden, gebouwen en infrastructuur, en de nadelige effecten voor milieu en natuur die bij de betreffende vergunning kunnen voorkomen. Een risico wordt bepaald door enerzijds de kans en anderzijds het effect van een gebeurtenis en de te nemen maatregelen. Bij iedere vergunning vindt een individuele beoordeling plaats waarbij de laatste inzichten over de kans, het effect en de maatregelen worden betrokken. De toetssteen voor veiligheid is dat het risico laag genoeg is om te voldoen aan de veiligheidsnorm, en alleen dan wordt de vergunning verleend. Met andere woorden, een vergunning moet voldoen aan de veiligheidsnorm. Het kabinet wil dit risicobeleid beter verankeren in de regelgeving, onder meer door het vastleggen van een veiligheidsnorm voor alle vormen van mijnbouw.

² Kabinetsaanpak Klimaatbeleid; Brief regering; Kabinetsreactie op het RIVM-rapport «Klimaatkoord: effecten van nieuwe energiebronnen op gezondheid en veiligheid in (Kamerstuk II 32 813, nr. 813).

Looptijd vergunningen

De Mijnbouwwet kent (met uitzondering voor geothermie) opsporings- en winningsvergunningen welke een mijnbouwmaatschappij het alleenrecht geven om in een bepaald gebied mijnbouwactiviteiten uit te voeren (marktordeningsvergunning). Daarnaast kent de Mijnbouwwet winning- en opslagplannen waarin de hoeveelheden, de manier waarop en voor hoe lang de winning/opslag plaatsvindt, zijn opgenomen. Opsporings- en winningsvergunningen zijn voor een lange periode afgegeven en in sommige gevallen zijn vergunningen nog voor onbepaalde tijd verleend. Dit biedt mijnbouwmaatschappijen de zekerheid om grote investeringen te doen. Echter tegelijkertijd wil het kabinet meer grip op de duur van activiteiten en wil het kabinet overheden en omwonenden hierin meer zekerheid bieden.

Het kabinet wil daarom allereerst het beleid van het vorige kabinet bestendigen en in beginsel geen nieuwe opsporingsvergunningen voor gas op land verlenen en dit ook toepassen op de opsporing van olie op land. Het kabinet wil vervolgens nieuwe winningsvergunningen specifiek voor winning van gas en opslagvergunningen voor olie en gas, voor een kortere periode afgeven en de vergunninghouder verplichten een periodieke revisievergunning aan te vragen. Hierdoor kan tijdig bijgestuurd worden. Gezien de doelen van dit kabinet om in 2050 klimaatneutraal te zijn en in 2040 een CO₂-reductie van 80% te realiseren wil dit kabinet vergunningen voor gas en olie die reeds voor onbepaalde tijd zijn verleend dan wel een doorlooptijd na 2050 hebben, beperken en een kortere einddatum stellen.

Voorts zal kritisch gekeken worden naar het gebruik van reeds verleende winningsvergunningen. Indien er aantoonbaar geen substantiële activiteiten hebben plaatsgevonden in een (deel van de) winningsvergunning in de afgelopen 5 jaar, kan besloten worden om de vergunning ambtshalve te verkleinen.

Financiële aspecten

Voorafgaand aan de verlening van een opsporing-, winnings- of opslagvergunning wordt de financiële situatie van een mijnbouwbedrijf beoordeeld. Indien hier aanleiding toe is, kan de vergunning geheel of gedeeltelijk geweigerd worden. In 2022 is een wetswijziging in werking getreden waarin de mogelijkheden tot het stellen van financiële zekerheid gedurende de looptijd van een vergunning is uitgebreid. Er kan nu om financiële zekerheid gevraagd worden voor het verwijderen van het mijnbouwwerk. Daarnaast was het al mogelijk om te bepalen dat financiële zekerheid gesteld kan worden ter dekking van aansprakelijkheid door schade.

Het is hierbij belangrijk om periodiek te onderzoeken of er nog voldoende financiële middelen aanwezig zijn om zo tijdig in te kunnen grijpen. In een nieuw stelsel wil het kabinet hier verder uitvoering aan geven.

Ook wil het kabinet de mogelijkheden verkennen om de lasten en lasten van mijnbouwactiviteiten anders te verdelen, zodat bijvoorbeeld de baten uit activiteiten die van nationaal of economisch belang zijn, deels terugvloeien naar de regio waar de activiteiten plaatsvinden³. Als laatste wil het kabinet onderzoeken of aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden met regio's waar activiteiten van nationaal belang plaatsvinden die voor de Staat geen opbrengsten in geld genereren (bijvoorbeeld

³ Dit is in lijn met de aangenomen motie van de leden Agnes Mulder en Segers over het beter verdelen van de lasten en lasten in de betrokken regio's van de gaswinning op land (Kamerstuk II 36 200 XIII, nr. 105).

opslag van energiedragers), om het belang van de Staat en het regionale belang meer in evenwicht te brengen (bijvoorbeeld via gebiedsafspraken). Het kabinet wil dit aspect eveneens meenemen in een verkenning.

Ontmanteling en nazorg

Het is van belang om voorafgaand aan de mijnbouwactiviteit na te denken over mogelijke effecten en risico's, ook nadat de activiteit gestopt is, en daarover afspraken te maken. Op deze manier wordt er proactief aandacht besteed aan de mogelijke risico's die pas na een zeer lange tijd kunnen gaan spelen. Het Rijk moet als vergunningverlener ook een regierol hebben voor het inrichten van de mijnbouwactiviteiten. Het kabinet vindt het belangrijk dat het Rijk verantwoordelijkheid neemt om te zorgen dat nadelige effecten zoveel als redelijkerwijs mogelijk worden voorkomen. Dit betekent meer sturing aan de voorkant, tijdens de activiteit en bij ontmanteling. Het Rijk moet regie voeren zodat de noodzakelijke maatregelen worden genomen

In het nieuwe (vergunning)stelsel dienen duidelijke regels rondom nazorg opgenomen te worden. Nazorg heeft betrekking op de periode nadat een mijnbouwwerk is opgeruimd. In de komende jaren zullen een groot aantal mijnbouwwerken opgeruimd moeten worden. Wet- en regelgeving moet invulling geven aan de randvoorwaarden: hoe gebeurt dit veilig, welke eisen worden gesteld aan monitoring, hoe lang is deze monitoring nodig en wat kan wel en niet boven afgesloten putten? Uiteraard moet de nieuwe wet en regelgeving zich ook verhouden tot andere wet- en regelgeving zoals Europese regelgeving en milieuwetgeving. Een belangrijk punt daarbij is dat mijnbouwbedrijven voldoende middelen moeten aanhouden om na de beëindiging alles netjes op te ruimen en nog voor een bepaalde periode te monitoren. De Tweede Kamer heeft de afgelopen periode op verschillende momenten hier aandacht voor gevraagd. Ik heb onlangs een aparte brief over nazorg en over hoe ik met het advies van de Mijnraad over nazorg wil omgaan aan de Tweede Kamer gestuurd⁴.

Schadeafhandeling

Het bestaan van een adequate schadeafhandeling is een van de maatschappelijke randvoorwaarden om mijnbouwactiviteiten in Nederland te laten plaatsvinden. Bijna twee jaar geleden is de Commissie Mijnbouwschade gestart met het beoordelen van schade als gevolg van gaswinning uit kleine velden. Een burger of microbedrijf hoeft niet zelf aan te tonen dat de schade is veroorzaakt door de gaswinning, de Commissie onderzoekt dit en geeft een oordeel. Sinds de zomer van vorig jaar adviseert de Commissie ook over schade als gevolg van zoutwinning. Dit betekent dat de Commissie nu ook bij gestapelde mijnbouw zoals in Groningen waar zowel gas- als zoutwinning plaatsvindt een advies kan geven. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om ook de winning van aardwarmte (geothermie), de voormalige steenkolenwinning in Limburg en energieopslag onder deze Commissie te laten vallen. Het voornemen is om deze vormen van mijnbouw komend jaar onder de Commissie Mijnbouw te brengen.

Bevoegd gezag en kennisoverdracht

Het bevoegd gezag op grond van de Mijnbouwwet is de Minister van Economische Zaken en Klimaat en is thans belegd bij de Staatssecretaris. In het Klimaatakkoord is de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de energietransitie voor een deel bij de regio neergelegd. In bijvoorbeeld de

⁴ Herziening mijnbouwbeleid: nazorg en zorgplicht kamerstuk II 32 849, nr. 215.

regionale energie strategieën moet worden aangegeven in hoeverre aardwarmte of waterstof (en de opslag van waterstof) onderdeel uitmaakt van de strategie. Bij aardwarmte is het essentieel dat de vraag bovengronds getoetst wordt aan de beschikbaarheid ondergronds. Tegelijkertijd is de bevoegdheid voor het verlenen van vergunningen voor deze activiteiten op rijksniveau neergelegd. Een punt van nadere overweging is of bepaalde bevoegdheden op grond van de Mijnbouwwet, met name indien er vooral een regionaal of lokaal belang speelt, overgedragen zouden moeten worden aan decentrale overheden. Daarbij geven sommige provincies en gemeenten aan graag de bevoegdheid te krijgen om bijvoorbeeld projecten op het gebied van geothermie te vergunnen. Provincies kunnen in dat geval een integrale afweging maken. Zij gaan immers al over ruimtelijke ordeningsbeleid, grondwater en ondiepe koude-warmteopslagsystemen (WKO). Maar er zijn ook provincies en gemeenten die het lastig vinden de benodigde kennis op te bouwen en deze rol op zich te nemen. Een belangrijke stap die gezet moet worden om de regionale overheden beter in staat te stellen hun huidige rol als adviseur en wellicht bevoegd gezag waar te maken, is de regionale overheden de mogelijkheid te bieden meer gebruik te kunnen maken van de kennis die bij de Geologische Dienst Nederland (onderdeel TNO) zit. Hierdoor kunnen overheden zelf meer kennis opbouwen en dit gebruiken bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van geothermie voor de gebouwde omgeving. Dit helpt overheden ook bij de advisering over vergunningverlening. Het kabinet geeft dit verder vorm in goed overleg met TNO, IPO en VNG.

Overgangsrecht

Een nieuw vergunningstelsel en afspraken aan de voorkant betekent ook dat nagedacht moet worden over overgangsrecht. Wat betekent een nieuw stelsel voor bestaande rechten? Middels overgangsrecht kan duidelijkheid geschapen worden door bijvoorbeeld voldoende tijd te geven om nog gebruik te maken van bestaande rechten. Ook is overgangsrecht nodig om voldoende tijd te hebben om een bestaande vergunning om te zetten in een vergunning onder de nieuwe wet. Indien een bestaande vergunning bij de omzetting beperkt wordt, is mogelijk compensatie aan de orde.

Differentiatie per soort activiteit

De huidige Mijnbouwwet stelt voorwaarden voor een veilig en doelmatig gebruik van de (diepe) ondergrond. Alle activiteiten volgen min of meer hetzelfde regime met de gedachte dat de principes van en technieken bij opsporing en winning van koolwaterstoffen, zout en aardwarmte vergelijkbaar zijn. Ditzelfde geldt ook voor opslag van stoffen. Bij geothermie is reeds geconstateerd dat het huidige vergunningstelsel minder passend is. Op 11 oktober 2022 heeft uw Kamer een wijziging van de Mijnbouwwet aangenomen waarin het vergunningstelsel beter aansluit op de huidige praktijk (Kamerstuk 35 531).

In de huidige Mijnbouwwet is er sprake van een opsporingsvergunning, eventueel gevolgd door een boring en bij een succesvolle opsporing en boring volgt een winningsvergunning en een winningsplan dat instemming behoeft. De vraag is of dit in de toekomst nog de juiste systematiek is, ook voor bijvoorbeeld de nieuwe ontwikkelingen rond opslag. Ik denk dat het goed is om te onderzoeken of het niet beter is om per soort activiteit een systematiek te ontwikkelen. Per soort activiteit kan een op maat gemaakt vergunningstelsel ontworpen worden. Per soort activiteit kan dan ook gedifferentieerd worden in voorschriften rond

veiligheid en andere aspecten. In de bijlage treft u een overzicht aan van de vergunningen uitgesplitst naar activiteit.

Gas- en oliewinning

In de energietransitie wordt ingezet op besparing en de ontwikkeling van duurzame energie. Gas zal echter, als transitiebrandstof, de komende jaren noodzakelijk blijven. Aardgas speelt nog een belangrijke rol in de Nederlandse energiehuishouding. In 2021 was het aardgasverbruik 40 miljard m³. Dat is circa 45% van het primaire energieverbruik in Nederland. De Nederlandse gaswinning op land en op zee levert de komende jaren een belangrijke bijdrage aan de leveringszekerheid. De Russische oorlog tegen Oekraïne heeft, zoals bekend, duidelijk gemaakt dat we de afhankelijkheid van energie uit Rusland, inclusief gas, zo snel mogelijk moeten afbouwen. Gas gewonnen in Nederland vervangt deels de import van fossiele energie uit andere landen. Eigen geproduceerd gas heeft in de huidige omstandigheden als voordeel dat het een aanzienlijk lager niveau van uitstoot van broeikasgassen kent dan de alternatieven. Dit kabinet kijkt hoe de afhankelijkheid van gas zo snel mogelijk afgebouwd kan worden en hoe en wanneer de productie van olie- en gas in Nederland beëindigd kan worden, hierbij geldt dat winning niet langer noodzakelijk is zodra het binnenlandse gasgebruik onder het winningsniveau komt. Op 26 januari 2021 is in uw Kamer het wetsvoorstel dat een uitbreiding van de investeringsaftrek regelt als hamerstuk afgedaan (Kamerstuk 35 462). Het meest aardgaspotentieel zit op de Noordzee. Het is noodzakelijk dat de winning van aardgas op de Noordzee gestimuleerd wordt. Als dit niet nu gebeurt, dan zal de infrastructuur snel verdwijnen en worden nieuwe ontwikkelingen te duur. Het kabinet heeft de Tweede Kamer daarom deze zomer geïnformeerd over het versnellingsplan op zee⁵. Ook bekijkt dit kabinet mogelijk opties om de ruimtelijke samenhang tussen nieuwe windenergie op zee projecten en nieuwe gaswinningsprojecten op zee te verbeteren. Zowel voor gas- en oliewinning als windenergie is ruimte nodig op de Noordzee. Het kan voorkomen dat hier knelpunten ontstaan omdat een gebied zowel voor windenergie als mijnbouw aantrekkelijk is. Dit vraagt om een zorgvuldige inpassing. Daarom bekijkt dit kabinet hoe de coördinatie tussen de uitrol van windparken op zee en vergunningverlening voor nieuwe gaswinning op de Noordzee kan worden verbeterd om knelpunten te voorkomen. Het kabinet zal hier, rekening houdend met de Partiele herziening van het Programma Noordzee, de Tweede Kamer nader over informeren. Op zee wordt ook olie gewonnen en zit er nog potentie voor olie. Het kabinet blijft oliewinning op zee mogelijk maken.

Op land zit ook nog aardgaspotentieel. De mijnbouwbedrijven op land hebben eerder vrijwillig afgezien van de investeringsaftrek voor projecten op land. Voor hen is belangrijk dat er draagvlak is voor de activiteiten. De weerstand is hier groot. Dit komt begrijpelijkerwijs door de gebeurtenissen in Groningen. Burgers en overheden geven aan zich vaak overvallen te voelen en hebben het idee dat er niet naar hen geluisterd wordt. Een (ruimtelijk) plan, dat aan de voorkant duidelijk maakt waar nog welke activiteit mag plaatsvinden, kan hierin helpen. Alleen daar waar de maatschappelijke dialoog heeft plaatsgevonden kan mogelijk nog ruimte zijn voor uitbreiding of nieuwe gaswinning. Dit kabinet continueert het beleid van het vorige kabinet om geen nieuwe opsporingsvergunningen op land te verlenen. Een verlenging van een bestaande opsporingsvergunning is slechts onder voorwaarden mogelijk, het mijnbouwbedrijf moet kunnen aantonen dat in de afgelopen jaren stappen zijn gezet om tot

⁵ Versnellingsplan gaswinning Noordzee – Kamerstuk II 33 529, nr. 1058.

een proefboring te zijn gekomen. Is dit niet het geval, dan zal de vergunning niet worden verlengd.

Zoals hiervoor is aangegeven zal het kabinet voorts de bestaande en nieuwe winningsvergunningen beperken in de tijd. Anders dan bij gas, is de oliewinning niet noodzakelijk voor de leveringszekerheid van energie aan huishoudens. Het is de wens van het kabinet om oliewinning op land uit te faseren. Dit betekent dat ik voor olie geen nieuwe opsporings- of winningsvergunningen verleen en duidelijke eisen aan verwerking van het proceswater zal stellen voor de bestaande winningen op land. Hierbij denk ik aan verwerken nabij de oliewinning en een zoveel mogelijk schoner proces.

Tegelijkertijd dienen mijnbouwwerken die niet meer in gebruik zijn, opgeruimd te worden om zo weer ruimte voor andere activiteiten (niet zijnde mijnbouw) te maken. Bij mijnbouwwerken is infrastructuur aanwezig die mogelijk ook voor andere doeleinden in de energietransitie gebruikt kan worden. Hergebruik kan kosten besparen. Onderzocht moet worden bij welke mijnbouwwerken dit geldt.

Zoutwinning en opslag

De zoutwinning is een belangrijke economische activiteit in Nederland. Zoutwinning is belangrijk voor de regionale economie in het noorden en het oosten van het land. De werkgelegenheid is in deze regio's een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast is zout belangrijk als essentiële grondstof voor de chemische industrie in Nederland en Noordwest-Europa en voor producten die nodig zijn voor de energietransitie zoals windmolens, batterijen en isolatiemateriaal en in koude winters ook voor de verkeersveiligheid.

Energieopslag zal ook een belangrijke rol gaan spelen bij de robuustheid van het toekomstig energiesysteem in Nederland. Het kabinet ziet dat bij de opslag van energiedragers zoals waterstof in daarvoor geschikte zoutcavernes een belangrijke rol kunnen spelen. Het (her)gebruik van zoutwinlocaties ten behoeve van het toekomstig energiesysteem wordt daarmee van nationaal belang. Het kabinet wil als uitgangspunt voor de ontwikkeling van nieuwe zoutcavernes hanteren dat, waar dit technisch en financieel mogelijk is, rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om deze cavernes in de toekomst in te zetten voor opslag van waterstof in zoutcavernes. Of er daadwerkelijk opslag van waterstof zal kunnen plaatsvinden, is afhankelijk van verschillende toetsingscriteria. Er zijn nog vragen over bijvoorbeeld de grootte van een caverne, afstanden tot andere ondergrondse activiteiten. Hiervoor dient beleid ontwikkeld te worden. In Nederland wordt ook op andere wijze zout gewonnen waarbij geen cavernes gevormd worden. In die gevallen is latere opslag van energiedragers niet mogelijk en geldt de hiervoor genoemde voorwaarde derhalve niet. Zoutwinning zal in de toekomst ook noodzakelijk blijven om de beschikbaarheid van deze grondstof voor de chemische industrie te garanderen. Ook hier geldt dat de maatschappelijke dialoog met de regio moet plaatsvinden. In het eerste kwartaal van 2023 zal het kabinet als uitwerking van deze contourennota met een visie komen over de toekomst van zoutwinning in Nederland. Hierbij zal het kabinet ook onderzoeken in hoeverre het verstandig is om de productie van zout als grondstof voor de chemische industrie van nationaal belang te verklaren.

Geothermie

Het wetsvoorstel⁶ dat de Mijnbouwwet aanpast voor geothermie gaat uit van de huidige markt voor duurzame warmte. Een aantal partijen, waaronder Energie Beheer Nederland (EBN), heeft reeds aangegeven

⁶ Kamerstuk 35 531.

graag verdergaande wijzigingen te willen vanwege ontwikkelingen in de markt. Op dit moment acht ik het daar te vroeg voor, omdat de geothermiemarkt nog in ontwikkeling is. Echter binnen een aantal jaar, als de markt zich verder heeft ontwikkeld, is een verdergaande wijziging mogelijk wel gewenst. Zo is het bijvoorbeeld goed om na te denken over hoe een warmtenet langdurig kan worden voorzien van aardwarmte. Een aardwarmte doublet (één put voor het oppompen van water (productieput) en één put die het water terugvoert (injectieput) naar de ondergrond) zal gemiddeld 30 jaar voldoende warm water produceren. Het is dan ook noodzakelijk voor de continuering van de aardwarmte levering dat tijdig nieuwe doubletten worden aangelegd.

Korte termijn

Een fundamentele wijziging van de Mijnbouwwet zal enkele jaren kosten. Deze herziening wil ik daarom programmatisch aanpakken. Dit betekent dat er wijzigingen op kortere termijn in gang worden gezet, zonder het grotere geheel van de stelselherziening daarbij uit het oog te verliezen. Tussentijds wil ik binnen de mogelijkheden van de huidige Mijnbouwwet een aantal zaken reeds oppakken om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten en de energietransitie te faciliteren.

Vroegtijdig betrekken omgeving waar dat kan

Ik zal in een vroeg stadium, in de geest van de Omgevingswet, overheden en burgers betrekken bij aanvragen van mijnbouwbedrijven waarvoor ik de vergunningverlening dien te verzorgen. Daaraan voorafgaand zal ik mijnbouwbedrijven oproepen in vroeg stadium met de omgeving in gesprek te gaan over hun plannen. Ervaringen die nu worden opgedaan in lopende gebiedsprocessen worden hierin betrokken. Bekeken wordt of de NOGEPA-gedragscode (nu Element NL) door de brancheorganisaties geactualiseerd kan worden.

Inzichtelijke informatie

Om omwonenden, maatschappelijke organisaties en regionale en lokale bestuurders meer inzicht te geven houd ik samen met vergunninghouders een overzicht bij van alle reeds beëindigde, bestaande, voorgenomen en potentieel mogelijke activiteiten in de diepe ondergrond en wat ik actief openbaar wil maken via de website NLOG gekoppeld aan de Geologische Dienst Nederland (GDN). Dit overzicht wordt actueel gehouden op basis van verdere besluitvorming over het al dan niet toestaan van activiteiten in gebieden.

Versnellingsplan Noordzee

Voorts onderzoek ik hoe ik de gaswinning op de Noordzee kan stimuleren. Ik ben daarom bezig met een versnellingsplan uit te voeren voor de kortere termijn en een transitieplan voor de langere termijn. EBN kan hier een grote rol spelen. Zij hebben de kennis in huis en nemen reeds deel in bestaande winningen. Een verdere uitwerking van een gezamenlijk programma voor de ontmanteling van mijnbouwinstallaties is noodzakelijk. In het kader van Nexstep, een samenwerkingsverband van Element NL en EBN, wordt hieraan gewerkt. De komende jaren moet ook duidelijk worden welke installaties nog hergebruikt kunnen worden voor bijvoorbeeld CCS of waterstof.

Vergunningen Waddengebied

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de procedure voor de gaswinning Ternaard wordt afgerond en dat er geen nieuwe vergunningen worden afgegeven voor gaswinning onder de Waddenzee. Deze passage behoeft precisering. Het is duidelijk dat de afspraak betekent dat voor de Waddenzee geen nieuwe opsporings- en of winningsvergunningen zullen worden afgegeven en ook dat geen aanvragen voor nieuwe gaswinning binnen bestaande opsporings- en winningsvergunningen in behandeling worden genomen. Vervolgens is de vraag hoe wordt omgegaan met een aanvraag voor een vergunning rond een bestaande winning. Bijvoorbeeld een aanvraag voor het verrichten van werkzaamheden om de productie op peil te houden (zijnde geen uitbreiding van de productie) of om een boorgat af te sluiten en het mijnbouwwerk op te ruimen. Gelet op het belang van de omvang van deze bestaande winningen en het tijdig opruimen is het wenselijk dat daar wel een vergunning voor wordt afgegeven. De huidige winningsplannen hebben een doorlooptijd tot eind 2035, zodat uiterlijk in 2035 er ook een einde komt aan de huidige productie in het Waddengebied. In het coalitieakkoord wordt alleen gesproken over gaswinning. Het kabinet vindt dat deze maatregelen ook van toepassing dienen te zijn op zoutwinning onder de Waddenzee omdat de effecten van zoutwinning (met name bodemdaling) vergelijkbaar zijn met gaswinning.

Als er op dit moment een nieuwe aanvraag zou worden ingediend, dien ik deze in behandeling te nemen, en indien er geen gronden zijn om de vergunning te weigeren, dien ik deze te verlenen. Dit is niet in lijn met de afspraken in het coalitieakkoord. Dit kan ik op verschillende manieren oplossen. De koninklijke weg is natuurlijk een aanpassing van de Mijnbouwwet waarin ik ofwel een gebied uitsluit voor mijnbouwactiviteiten, ofwel weigeringsgronden die betrekking hebben op de Waddenzee toevoeg aan de betreffende artikelen. Voorts zal er nagedacht moeten worden over overgangsrecht in verband met bestaande activiteiten. Echter, een wetswijziging vergt veel tijd. Daarom stel ik voor de kortere termijn een aanpassing van het Mijnbouwbesluit voor.

Aanpassing Mijnbouwbesluit

Om op korte termijn invulling te kunnen geven aan de afspraken uit het coalitieakkoord rond het Waddengebied, stel ik voor om een aanpassing van het Mijnbouwbesluit te maken.

Artikel 49 van de Mijnbouwwet geeft mij de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (AmvB) nadere regels te stellen voor het opsporen en winnen van delfstoffen of voor het geheel of gedeeltelijk uitsluiten van een gebied van de opsporing of winning van een delfstof. Een wijziging van het Mijnbouwbesluit kent een doorlooptijd van ongeveer 1 jaar. Ook hier zal over overgangsrecht nagedacht moeten worden indien de wijziging bestaande rechten raakt.

Ik overweeg bij een dergelijke wijziging ook eerdere beleidsuitspraken vast te leggen, zoals het uitsluiten van schaliegas en het uitsluiten van CCS op land. Hiermee wordt aan iedereen duidelijkheid verschaft.

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