

Ministerie van Economische Zaken
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ingediend in het kader van internetconsultatie

Amsterdam, 10 juli 2015

Betreft: Zienswijze Milieudefensie n.a.v. de internetconsultatie, houdende wijziging van de Mijnbouwwet

Geachte heer Kamp,

Wij hebben kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (hierna MbW). Door middel van deze brief dienen wij een zienswijze in over de wijzigingen.

Algemeen

Bij de voorliggende conceptwetswijziging zijn diverse aanbevelingen en aanwijzingen van de OVV en de Europese Commissie opgevolgd. Ook de strekking van het amendement van Van Tongeren-Vos d.d. 24 april 2015 is verwerkt, voor zover niet al opgenomen in de meest recente wijziging van de Mijnbouwwet (MbW).

Wij zijn opgelucht nu we kunnen constateren dat - als het wetsvoorstel wordt aangenomen - de MbW in het algemeen veel beter geschikt zal zijn als instrument voor de Minister om zijn zorg voor een verantwoorde manier van mijnbouw waar te kunnen maken rekening houdend met de veiligheidsrisico's en schade voor het milieu. Daarvoor is overigens wel nodig dat de Minister deze verantwoordelijkheid ook volledig erkent en op zich neemt en mijnbouwactiviteiten tot een minimum beperkt. Met het oog op klimaatverandering zal boren naar olie en gas en het gebruik van fossiele brandstoffen sowieso spoedig moet worden uitgefaseerd.

Het valt echter ons op dat er nog een aantal voor Milieudefensie belangrijke punten in het huidige concept wetsvoorstel niet goed zijn uitgewerkt. Kort samengevat willen wij in deze zienswijze het volgende onder de aandacht brengen: In de Mijnbouwwet zou moeten worden vastgelegd dat hernieuwbare energie de voorkeur krijgt bij ondergrondse activiteiten, zoals vermoedelijk ook wordt vastgelegd in de nieuwe Omgevingswet.

- Naast het ministerie van Economische Zaken zou ook het ministerie van Infrastructuur en Milieu een rol moeten spelen bij mijnbouwactiviteiten. Dit is immers een van de aanbevelingen van de OVV>- Ook voor zogenaamde proefboringen moet er een plicht komen voor het aanvragen van een Omgevingsvergunning en het maken

van een m.e.r. Proefboringen verschillen wat betreft milieu-impact immers niet van de winningsfase bij olie- en gaswinning.

- In de Mijnbouwwet moet een verbod op het boren naar schaliegas worden verankerd. Voor deze schadelijke techniek van gaswinning is immers geen draagvlak in Nederland.

I Aanbevelingen Europese Commissie

a. Koppeling vergunningen

In tegenstelling tot aanbeveling nr. 5 van de Europese Commissie¹ is met deze wetwijziging niet in alle gevallen voorzien in een verplichte coördinatie tussen de vereiste vergunningen, terwijl het kabinet wel heeft aangekondigd dat zij alle aanbevelingen zal overnemen.

Zoals uit de MvT, par. 2.1.2, blijkt, is het bezit van de opsporings- en winningsvergunning niet voldoende om grondstoffen te kunnen opsporen en winnen, maar is daarvoor "altijd" een omgevingsvergunning vereist op grond van de Wabo (te vervangen door de Omgevingswet).

De samenhang tussen deze vergunningen is wettelijk echter alleen geregeld indien de rijkscoördinatieprocedure uit artikel 141a-141c wordt toegepast. Toepassing daarvan is niet in alle gevallen verplicht (zie 141c).

Zoals het in het huidige stelsel is geregeld is bovendien voor de opsporingsfase met gebruikmaking van een mobiele, tijdelijke installatie geen omgevingsvergunning vereist. Van coördinatie en afstemming is in die gevallen dan ook geen sprake, terwijl juist in de opsporingsfase schade zal (kunnen) ontstaan voor de leefomgeving. Milieudefensie verwijst daarbij naar de uitspraak van de Rechtbank² inzake het tijdelijk plaatsen van een mijnbouwlocatie in de gemeente Boxtel, met het oog op het opsporen van schaliegas. De rechtbank concludeerde dat niet kon worden uitgesloten dat de tijdelijke installatie, bij aanwezigheid van schaliegas, een permanente installatie zou worden en vernietigde het vergunningsbesluit. Milieudefensie voert aan dat op grond van de activiteit en niet van de installatie, of deze nu van tijdelijke of van permanente/langdurige aard is, moet worden gekeken naar milieu- en andere effecten en dat ook in de opsporingsfase een Omgevingsvergunning en Milieueffect rapportage wettelijk vereiste zouden moeten zijn.

Het is juist daarom van belang dat afstemming plaatsvindt tussen de omgevingsvergunning en de mijnbouwvergunning. Het wetsontwerp brengt daarin geen verandering en voldoet dus niet.

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van 'grootvolumehydrofracturering' van 22 januari 2014, COM (2014) 023 final en 'Aanbeveling van de Commissie betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering' van 22 januari 2014 (2014/70/EU), OJ 2014, L 39/72 (hierna aanbeveling 2014)

² LJN: BU1387, Rechtbank 's-Hertogenbosch, AWB 11/623 en AWB 11/672

b. Minimale diepteverschillen

Er zijn, voor zover wij kunnen zien geen regels gesteld over minimale diepteverschillen tussen het te fractureren gebied en het grondwater. Dit is strijdig met aanbeveling 3 van de EC. Wel kunnen er gebieden worden aangewezen die wegens het belang van bescherming van drink- of grondwater worden uitgesloten van mijnbouw of mijnbouwtechnieken, maar daarmee wordt nog niet tegemoet gekomen aan deze aanbeveling.

De Minister kan gebieden die voor een deel niet geschikt zijn voor winning toch aanwijzen als winningsgebied, blijkt uit onderdeel V, tenzij dat volgens het te wijzigen artikel 9 f strijdig is met het belang van het planmatig gebruik van grondwater, met het oog op drinkwater. Ook deze regeling voorziet niet in een regulering van minimale diepteverschillen.

Het is belangrijk om deze aanbeveling geheel uit te voeren, want vanwege de enorme druk waarmee wordt gefrackt (die vele malen groter is dan het geval is bij het fracken bij conventionele gaswinning), de vervuilende stoffen die daarbij worden gebruikt en het bewezen risico van het falen van boorputten en lekkage naar andere grondlagen is de kans op vervuiling van grond/drinkwater met chemicaliën, brijn of andere vervuilende stoffen zeker niet denkbeeldig met alle gevolgen van dien.

II Aanbevelingen Onderzoeksraad voor de Veiligheid

a. Betrekken andere ministeries

In de betrokken wetten, noch in het wetsvoorstel is geregeld dat ook andere ministeries dan dat van EZ (in het bijzonder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het DG Wonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) betrokken worden bij de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Zie ook I a van deze notitie. Binnenlandse Zaken wordt in de MvT niet genoemd. Milieudefensie wijst daarbij op de bevindingen van de OVV naar aanleiding van de aardbevingsproblematiek, waarbij een van de aanbevelingen bestond uit het advies om meerdere ministeries als bevoegd gezag aan te wijzen bij het verlenen van (milieu)vergunningen voor mijnbouw.

b. Adviesrol provincie, gemeenten en waterschappen

De OVV heeft geadviseerd om ervoor te zorgen dat het burgerperspectief structureel en herkenbaar meegenomen wordt in de besluitvorming door provincie en gemeenten een rol te geven.

Positief is dat in het wetsvoorstel in onderdeel E en L provincie, gemeente en waterschap een adviesrol toebedacht hebben gekregen bij zowel de verlening van de mijnbouwvergunning als het winningsplan. Ook de nieuwe mogelijkheid voor een ieder om te reageren op een gewijzigd winningsplan is een gunstige verandering. Milieudefensie is echter van mening dat ook voor proefboringen de mogelijkheid moet worden gecreëerd van inspraak en een adviesrol voor provincie, gemeenten en waterschappen.

Dat het advies van gemeente en waterschap in de vorm van een *integraal* advies van de provincie wordt gevraagd kan er toe leiden dat het belang van gemeente of waterschap niet goed wordt overgebracht. Dat de adviezen van de drie bestuursorganen worden afgestemd op elkaar is nuttig en kan noodzakelijk zijn. Maar deze moeten onafhankelijk van elkaar kunnen worden ingediend, om dominantie door de provincie te voorkomen, en om het burgerperspectief structureel en herkenbaar een plaats te geven.

c Onafhankelijkheid toezichthouder

Milieudefensie meent dat het Staatstoezicht op de Mijnen niet meer onder het Ministerie van Economische zaken zou moeten ressorteren, maar een onafhankelijk bestuurslichaam zou moeten worden. Het nieuwe artikel 128a MbW betekent wel een duidelijke verbetering, maar geeft niet voldoende waarborg voor onafhankelijkheid. Wij gaan ervan uit dat bij goed bestuur de in artikel 128a MbW genoemde waarborgen toch al aanwezig zijn.

Milieudefensie pleit bovendien voor een bredere deskundigheid in de Mijnraad. Hier zou niet alleen deskundigheid op het gebied van geologie en mijnbouw aanwezig moeten zijn, maar ook op het gebied van milieu, grondwater, veiligheid en volksgezondheid.

III Motie GroenLinks

De motie van GroenLinks van 24 april 2015 houdt onder meer in dat bij de verlening van mijnbouwvergunningen ook gekeken moet kunnen worden naar de gevolgen voor onder meer milieu. In de wet (inclusief de wijziging die nu nog ter behandeling door de Eerste Kamer voorligt) en het wetsvoorstel is dit amendement gedeeltelijk uitgewerkt. Maar ten aanzien van milieu is in de voorgestelde MvT het volgende te lezen.

"Gelet op de mogelijke maatschappelijke impact van mijnbouwactiviteiten is het kabinet voornemens om de milieuvergunning voor diepboringen op land weer terug te brengen als onderdeel van de omgevingsvergunning. Dit is een belangrijke maatregel om vanuit te overheid meer te kunnen sturen bij mijnbouwactiviteiten. Bij de omgevingsvergunning voor de opsporing of winning van delfstoffen kunnen dan alle aspecten van de boring of winning worden getoetst aan de voorgenomen locatie (milieu, veiligheid, ruimtelijke inpassing, effecten op de omgeving et cetera)."

Wij begrijpen hieruit dat een wijziging van de Wabo wordt aangekondigd, samen met Barmm, Bor, Barro en Bmer. De planning hiervan is echter niet weergegeven. Wanneer zullen hier voorstellen over worden gedaan? Gezien de EU- en OVV-aanbeveling dat afstemming met andere ministeries nodig is, en het feit dat rond de bekendmaking van STRONG veel vergunningen zullen worden aangevraagd of winningsplannen worden ingediend is dit een noodzakelijke verbetering van de regelgeving, die snel, liefst tegelijkertijd met de voorliggende wijzigingen moet worden doorgevoerd.

IV Overige punten

- **M.e.r.-plicht opsporingsfase**

De wetswijziging houdt geen verplichte m.e.r.-beoordeling in de opsporings- of winningsfase in. Uit par. 2.1.2 van de MvT blijkt dat er een m.e.r.-beoordeling kan worden gekoppeld aan de omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor de vergunning voor diepzeeboringen. Dit zal worden geregeld via aanpassing van het Bor en Besluit m.e.r.. Deze toezegging dat er "kan worden gekoppeld" is helaas te vrijblijvend van aard.

Wij pleiten er nogmaals sterk voor dat in de Mijnbouwwet een m.e.r.-beoordelingsplicht wordt verbonden aan de opsporingsfase, rekening houdend met de gevolgen van eventueel daarop aansluitende winning, en onafhankelijk van de vraag of er nu wel of niet een omgevingsvergunning is vereist. Om te voorkomen dat er geen m.e.r.-beoordelingsplicht ontstaat, moet er rekening mee worden gehouden dat niet altijd een omgevingsvergunning is vereist voor boringen op land, namelijk als gebruik wordt gemaakt van een tijdelijke, mobiele boorinstallatie.

Het is essentieel dat een M.e.r. wordt opgesteld in de fase *voordat* sprake is van opsporing, omdat de nadelige effecten van deze fase ten opzichte van de winningsfase over het algemeen het grootst zullen zijn. Bij de winning kan immers vaak gebruik worden gemaakt van de werken en bouwwerken die in de opsporingsfase zijn aangelegd, respectievelijk uitgevoerd. De volgorde zoals deze nu wettelijk bepaald is, heeft het effect van het spreekwoordelijke paard achter de wagen.

- **Verbod op Winning van Schaliegas**

Bij de winning van schaliegas wordt de schadelijke techniek van fracken toegepast, waarbij de volumes water en chemicaliën en de druk vele malen hoger zijn dan bij fracken voor conventionele gaswinning. Ook is het aantal boorputten dat nodig is voor schaliegaswinning veel groter dan bij conventioneel gas. In een drukbevolkt land als Nederland is het onwenselijk dat er in specifieke regio's om de paar kilometer een boorput wordt aangelegd met alle infrastructuur die daar bij nodig is (wegen, pijpleidingen, conversie-installaties etc). Ook is het risico op bodem en grondwatervervuiling bij schaliegaswinning hoog door de vele boorputten en de hoge druk waaronder gefrackt wordt. Milieudefensie pleit daarom voor een verankering van het huidige moratorium op schaliegasboringen in de Mijnbouwwet.

- **Duurzaamheid en toekomstvisie**

Daarnaast zouden begrippen als duurzaamheid en klimaateffecten van het gebruik ook in de Mijnbouwwet verankerd moeten worden. De Mijnbouwwet is nu sterk gericht op het 'voortvarend' winnen van delfstoffen zodra ze ontdekt zijn, terwijl ook de vraag overwogen zou moeten worden of een dergelijke voortvarendheid de keuzemogelijkheden voor toekomstige generaties niet te zeer beperkt door het snel opraken van grondstoffen. Verder geldt ten aanzien van fossiele brandstoffen dat zij sterk bijdragen aan klimaatverandering (ook een veiligheidsaspect, zeker voor Nederland waarvan een belangrijk deel beneden de zeespiegel ligt). Om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen zou meer dan twee derde

van de huidige voorraden fossiele brandstoffen niet gemijnd moeten worden. Milieudefensie verwijst in dat kader naar de uitspraak van de rechtbank in de 'Urgendzaak' op 24 juni jongstleden.

Wij stellen daarom voor om overal waar het woord 'voortvarend' gebruikt wordt, dit te vervangen door 'duurzaam en toekomstgericht'.

V

In het wetsvoorstel bij L staat bij 2 een fout: "een" moet "twee" zijn.

VI

Veiligheidsrisico

Bij onderdeel M wordt (terecht) geregeld dat bij winningsplannen informatie wordt overgelegd over "de risico's voor omwonenden, gebouwen en infrastructurele werken met een beoordeling van deze risico's". Volgens de MvT onder 2.2.2, p. 6, wordt hiermee niet alleen de veiligheid bedoeld in relatie tot schade door aardbevingen, maar een breder begrip, inclusief risico's voor het milieu.

Tegelijkertijd is onder andere in par. 2.1.2 benadrukt dat afwegingen met betrekking tot risico's voor het milieu apart in de Wabo/Ow worden geregeld. Voor wat betreft het risico overlapt dit blijkbaar toch met dit onderwerp in de Mijnbouwwet. Dit maakt eens te meer duidelijk dat een goede afstemming nodig is tussen de vereiste vergunningen. Het risico bestaat immers dat, gezien de voorgeschiedenis van deze wetswijziging, de nadruk teveel komt te liggen op 'veiligheid' in termen van bodembewegingen alleen.

Milieudefensie is van mening dat 'veiligheid' niet alleen het voorkomen van aardbevingen betreft, het betekent ook bescherming van grondwatervoorraden, bescherming van luchtkwaliteit en bescherming van omwonenden tegen overige calamiteiten die met mijnbouw samenhangen.

Hoe de borging van deze risico's beter vorm gegeven moet worden, komt niet voldoende naar voren in het huidige wetsvoorstel. Vooral de manier waarop moet worden omgegaan met inschattingen van de risico's vooraf, wetenschappelijke onzekerheden daarin en het de handelwijze bij het optreden van niet verwachte veiligheidsproblemen (zoals zich in Groningen heeft voorgedaan) zouden duidelijker in de wet verankerd moeten worden. Er zou voor iedere mijnbouwactiviteit een 'noodrem' of stoplichtsysteem ingebouwd moeten worden, die voorschrijft hoe te handelen wanneer veiligheidsrisico's groter blijken te zijn dan eerst verwacht.

Dit controlesysteem zou moeten vallen onder de taakstelling van de strikt onafhankelijke toezichthouder.

VII

Schade

Onderdeel O regelt in onderdeel 3 dat bij amvb regels kunnen worden gesteld met betrekking tot schade aan gebouwen en infrastructuur. Wij zijn van mening dat schade aan andere bouwwerken, tuinen, zwembaden, sportvelden, e.d. ten onrechte niet wordt geregeld.

VIII

Aanwijzing

In onderdeel T zijn beperkingen opgenomen met betrekking tot de mogelijkheid voor de Minister om de Inspecteur een aanwijzing te geven. Wij stemmen van harte in met deze beperkingen, maar zijn van mening dat in het artikel daarnaast moet worden bepaald dat de Minister slechts een aanwijzing kan geven voorzover dat redelijkerwijs nodig is in het kader van de uitoefening van zijn taak.

IX

Overgangsrecht

Het overgangsrecht in onderdeel W regelt onder meer dat de wijziging van artikel 18 (wijziging van een vergunning) en 21 (intrekking) niet geldt voor houders van een vergunning die beschikken over de instemming voor het winningsplan of het plan voor aardwarmte of opslag. Een uitzondering geldt voor het geval dat de instemming met dit plan is ingetrokken of gewijzigd vòòr wijziging van de wet.

In de MvT op p. 5 staat echter een andere uitleg:

"Die bepaling houdt in dat als met een winningsplan is ingestemd een bestaande winningsvergunning gewijzigd of ingetrokken kan worden, nadat het bestaande winningsplan is gewijzigd of ingetrokken."

Hieruit kan worden geconcludeerd dat dit ook nog mogelijk is na de inwerkingtreding van de wetswijziging. Wij verzoeken u om de wet aan te passen aan hetgeen in de MvT is bepaald. Bovendien zou, op grond van voortschrijdend inzicht en de omstandigheden zoals deze zich nu voordoen in Groningen, een herziening met terugwerkende kracht van verouderde vergunningen, zoals de onherroepelijke Groningen winningsvergunning van de NAM die in 1963 is afgegeven, mogelijk gemaakt moeten worden middels deze wet.

Dit wetsvoorstel is immers gericht op het verbeteren van de sturingsmogelijkheden van de Minister met het oog op de veiligheid. Winningsplannen moeten gewijzigd of ingetrokken kunnen worden als nieuwe inzichten dat noodzakelijk maken meent Milieudefensie.

XI

Marktordeningsinstrument

In de MvT in par. 2.1 en 2.1.1 wordt nadrukkelijk gesproken over de mijnbouwvergunning als een "marktordeningsinstrument". Er wordt daarbij duidelijk onderscheid gemaakt tussen het doel van de Mbw-vergunning en de Wabo vergunning. Nu de wetswijziging ertoe leidt dat onder meer veiligheid, inclusief veiligheid voor het milieu, als afwijzingsgronden worden opgenomen, is er geen sprake meer van een mijnbouwvergunning slechts kan worden gekwalificeerd als een marktordeningsinstrument. Deze term zou dan ook moeten worden geschrapt uit de MvT.

XII

Overige, niet in het wijzigingsvoorstel genoemde artikelen:

Artikel 11.1 Niet alleen de te winnen delfstoffen zouden moeten worden vermeld in de vergunning maar ook de voorgenomen winningstechnieken.

Artikel 15. Concurrerende aanvragen moeten ook worden beoordeeld op alle veiligheids- en milieuaspecten.

Artikel 40 In lid 3: Naast milieu , moeten ook veiligheid en klimaat opgenomen worden in het artikel.

Artikel 44: In dit artikel zouden bepalingen opgenomen moeten worden omtrent controle op niet verwijderde delen van een mijnbouwinstallatie. Bijvoorbeeld de controle van verlaten boorputten op lekkages van gassen en vloeistoffen naar atmosfeer en grondwater. Wij suggereren een minimum termijn van 100 jaar. Deze taak zou onderdeel kunnen worden van de taakstelling van de Sodem.

Artikel 45: lid 1. Hier zou ook schade aan milieu en grondwater expliciet genoemd moeten worden

Artikel 45-48: Hierin moet ook een termijn opgenomen worden over de duur van aansprakelijkheid (onze suggestie: minimaal 100 jaar), en de opvolging van aansprakelijkheid bij overname van de onderneming.

Artikel 123 (lid 3): Hier zou een bepaling moeten worden opgenomen dat gegevens die van belang zijn voor veiligheid en milieu per definitie openbaar moeten zijn.

Conclusie:

Gezien het bovenstaande verzoeken wij u om de voorgenomen wijziging van de Mijnbouwwet aan te passen.

Hoogachtend,



N. Manders,

Directeur a.i.