

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 273

Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Op 15 december 2020 heeft mijn voorganger, bij de mondelinge behandeling van een desbetreffend wetsvoorstel, met uw Kamer gesproken over het hergebruiken en het verwijderen van installaties in de diepe ondergrond¹. In deze brief zal ik nader ingaan op het hergebruik van deze werken en de kansen voor de energietransitie. Over de lange periode na het verwijderen van deze ondergrondse installaties heb ik onlangs van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en de Mijnraad adviezen gekregen. U treft deze adviezen over de nazorg als bijlage² bij deze brief aan.

Ik vind het van belang deze adviezen te betrekken bij het te voeren maatschappelijk debat over het gebruik van de diepe ondergrond bij de energietransitie.

De ondergrond als voorraadkamer van ons energiesysteem

Ons energiesysteem is aan het veranderen en zal in de komende jaren sterk verduurzamen om zo de klimaatverandering en de nadelige gevolgen daarvan te beperken. Ik wil in de komende jaren alle mogelijkheden benutten om tot een zo duurzaam, veilig, betrouwbaar en betaalbaar mogelijk energiesysteem te komen.

Productie van duurzame energie, zoals zon en wind, laat zich moeilijk sturen. Daarbij varieert het verbruik van energie gedurende de dag, met de dag en tussen seizoenen. Een duurzaam energiesysteem kan daarom niet zonder energieopslag. De diepe ondergrond biedt ruimte en kansen om de energietransitie te ondersteunen. De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft uw Kamer onlangs het studierapport “Ondergrondse energieopslag in Nederland 2030-2050” van TNO en EBN toegestuurd. In de appreciatie³ is de staatssecretaris uitgebreid ingegaan op de plannen voor opslag in de diepe ondergrond. De diepe ondergrond is in potentie de bergplaats en voorraadkamer van de energietransitie.

Drie belangrijke toepassingen van de diepe ondergrond

Voor de energietransitie is de diepe ondergrond belangrijk. Hieronder ga ik in op drie voorbeelden van gebruik van de diepe ondergrond waar de komende tijd concrete stappen worden gezet. Als eerste noem ik geothermie. Hiermee kan in een belangrijk deel (circa 30%) van onze warmtevraag (lage temperatuur) worden voorzien. Geothermie wordt op dit moment vooral toegepast door de glastuinbouwsector, maar is ook geschikt als warmtebron voor huizen en kantoren.

¹ Kamerstuk 35 462, nr. 17

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerbrief omtrent ondergrondse energieopslag, Kamerstuk 29 023, nr. 270

Om de potentie van de diepe ondergrond als warmtebron te verkennen, hebben EBN en TNO het project Seismische Campagne Aardwarmte Nederland (SCAN) opgezet. Met de resultaten van SCAN kunnen zowel publieke als private partijen verder onderzoek doen naar geothermie op specifieke locaties. De planning is dat het gehele programma in 2023 is afgerond. In 2018 en 2020 heeft mijn voorganger uw Kamer per brief⁴ geïnformeerd over de ontwikkelingen in het beleid voor geothermie. Dit beleid is onder andere uitgewerkt in een wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet, die in juli 2020 bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstuk 35 531). Voor geothermie is het doel gesteld om 15 PJ warmte te produceren in 2030 en 50 PJ in 2050.

Als tweede noem ik Carbon Capture & Storage (CCS). Bij CCS wordt CO₂ afgevangen, getransporteerd en opgeslagen in een leeg gasveld. Door het afvangen van CO₂ kunnen bestaande industriële processen worden 'ontkoold' en wordt het mogelijk om aardgas om te zetten in waterstof zonder dat er CO₂ vrijkomt in de atmosfeer. Uw Kamer is op 5 juli 2021 per brief⁵ geïnformeerd over de meest recente ontwikkelingen en de rol van EBN bij CCS. Ik zie CCS als een belangrijke overbruggingstechnologie om op de korte termijn de industrie op een kostenefficiënte wijze te verduurzamen. In de komende jaren zal het eerste Nederlandse project voor CCS worden gerealiseerd. Dit project heet Porthos en zal CO₂ afkomstig van vier industriële partijen in het Rotterdamse havengebied gaan opslaan, met een aanzienlijke vermindering van CO₂-emissies als gevolg. Er is een zekere potentie voor CCS, omdat de komende jaren steeds meer gasvelden op zee uit productie zullen raken. Mede daarom wordt er gewerkt aan het project Aramis, dat gericht is op het realiseren van een pijpleidingennetwerk op zee voor CCS.

Als laatste voorbeeld noem ik de opslag van waterstof. De diepe ondergrond kan worden gebruikt als bergplaats voor diverse vormen van energie en grondstoffen, waarmee de leveringszekerheid en betaalbaarheid van het energiesysteem gewaarborgd blijft. Ik zie concreet mogelijkheden voor de ondergrondse opslag van waterstof. De diepe ondergrond biedt via deze waterstofroute een oplossing voor seizoenopslag en voor de onbalans tussen aanbod en vraag naar duurzame energie. Op dit moment wordt ondergrondse waterstofopslag onderzocht in een zoutcaverne in Zuidwending en Gasunie werkt aan een transportnetwerk voor waterstof. Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925) € 750 miljoen gereserveerd voor de ontwikkeling van het transportnet en € 35 miljoen voor de eerste waterstofopslag projecten.

Randvoorwaarden duurzame inzet van de diepe ondergrond

De diepe ondergrond is essentieel voor het realiseren van een duurzaam energiesysteem. Daarom is het van belang een goed geïnformeerd maatschappelijk debat over ondergrondse energieopslag te starten. Daarbij is niet alleen informatie over het gebruik van de ondergrond gedurende de opslagperiode van belang maar moeten ook goede afspraken gemaakt worden over de periode daarna. In dat licht zie ik de adviezen van SodM en de Mijnraad. Ik zal hierna kort ingaan op de adviezen, mijn afwegingen en voorkeuren.

⁴ Kamerstuk 31 239, nr. 282 en Kamerstuk 31 239, nr. 320

⁵ Kamerstukken 32 813 en 28 165, nr. 758

Staat van de sector voormalige steenkoolwinning (SodM)

Het rapport van SodM betreft een ongevraagd advies over de stand van zaken van het in 2016 naar aanleiding van het onderzoek 'Na-ijlende gevolgen steenkoolwinning Zuid-Limburg'⁶ met de provincie Limburg afgesproken 'pakket van maatregelen' en het risicomanagement van de na-ijlende effecten van de voormalige steenkoolwinning. Daarnaast geeft SodM ook aanbevelingen over de nazorg bij delfstoffenwinning in het algemeen. Zoals aangegeven in de brief van 8 september 2020⁷ is mijn ministerie hier al enige tijd met SodM over in gesprek.

SodM concludeert dat een goede start is gemaakt met de nazorg voor na-ijlende effecten steenkoolwinning. De maatregelen worden uitgevoerd door de betrokken gemeenten, onder regie van de provincie Limburg en met behulp van het informatiecentrum Nazorg Steenkoolwinning. Dit pakket van maatregelen wordt door mijn ministerie gefinancierd en zal iedere tien jaar, of indien nodig eerder, worden herzien. Tegelijkertijd merkt SodM op dat vooraf nadenken over de gehele levenscyclus een belangrijke randvoorwaarde is voor het gebruik van de diepe ondergrond. De nazorg bij steenkoolwinning en ook bij de mijnbouwsectoren die van belang zijn voor de energietransitie is nog onvoldoende geregeld. SodM ziet een taak voor het Rijk en mijnbouwoperators om decentrale overheden beter te ondersteunen bij het borgen van de veiligheid van de leefomgeving.

Na-ijlende effecten manifesteren zich soms pas decennia na beëindiging van de mijnbouwactiviteit openbaren in de leefomgeving en kunnen lang doorlopen. Dit vraagt om een proactieve aanpak waarbij structureel aandacht is voor het monitoren op vroegtijdige signalen die kunnen duiden op schadeveroorzakende mechanismen in de diepe ondergrond. SodM adviseert nazorgbeleid te ontwikkelen dat schade zo mogelijk voorkomt en decentrale overheden ondersteunt bij hun taken. SodM ziet een systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk en een actieve rol voor decentrale overheden, de mijnbouwoperators, kennisinstellingen en voor zichzelf.

Advies zorgplicht (Mijnraad)

De Mijnraad schetst een aantal actuele ontwikkelingen die de aanleiding zijn geweest om te komen tot een advies over de zorgplicht. De Mijnraad kijkt hierbij nadrukkelijk vooruit. De Mijnraad geeft aan dat er een negatief beeld bestaat over het gebruik van de diepe ondergrond en dat zoiets het toekomstige gebruik, ten behoeve van een duurzaam energiesysteem, flink in de weg kan staan. Men adviseert om de zorgplicht anders te definiëren en kijkt daarbij naar de Omgevingswet. De Rijksoverheid heeft met betrekking tot de ondergrond verschillende rollen zoals eigenaar van de diepe ondergrond, vergunningverlener maar zij is ook verantwoordelijk voor de energietransitie. Hierdoor zijn de afwegingen van de rijksoverheid voor omwonenden en andere belanghebbenden vaak complex.

Overwegingen

⁶ Kamerstuk 32 849, nr. 97

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 4054

In het begin van deze brief heb ik aangegeven dat het gebruik van de diepe ondergrond essentieel is om te komen tot een duurzaam, veilig, betrouwbaar en betaalbaar energiesysteem. De zorg van de Mijnraad over de acceptatie van energietransitieprojecten in de diepe ondergrond heb ik daarbij voor ogen. SodM kijkt in haar rapport naar het verleden om lessen te trekken voor de toekomst. Daarbij geeft zij aan dat er vaak niet voldoende informatie beschikbaar is over de mijnbouw die in het verleden op een bepaalde locatie heeft plaatsgevonden. Ook signaleert zij dat kennis over de mogelijke na-ijlende effecten gemeenten en provincies kan helpen.

Ik zou graag zien dat de ruimte en kansen van de diepe ondergrond worden benut. Ik ben het dan ook eens met SodM dat ieders rol duidelijk moet zijn. Uitgaande van de gegeven adviezen heb ik de volgende overwegingen en voorkeuren:

Borging lange termijn Nazorg (1)

Zowel de Mijnraad als SodM geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over de termijnen die gekoppeld zijn aan zorgplicht, nazorg, aansprakelijkheid en verjaring. Het heeft mijn voorkeur om aan de zorgplicht die rust op de vergunninghouder een eindige termijn te koppelen. Dit geeft iedereen duidelijkheid. Ik ben van mening dat de Rijksoverheid na deze termijn moet zorgen voor een goede oplossing en in feite daarbij verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van de zorgplicht. Dit komt overeen met de wijze waarop andere landen, zoals Frankrijk en het Verenigde Koninkrijk, omgaan met de zorgplicht.

De rol van lokale en regionale overheden (2)

SodM geeft in haar rapport aan dat de rol van regionale overheden niet duidelijk is en dat regionale overheden onvoldoende ondersteund worden op het gebied van kennisontwikkeling en advisering ten aanzien van de taken die zij hebben op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en bouw en woningvoorschriften. Ik wil hier graag iets aan doen want regionale overheden hebben een rol bij het opnieuw bestemmen van een voormalige mijnbouwlocatie en het laten herstellen van mijnschade in het publieke domein. Ik denk dat regionale overheden gebaat kunnen zijn met -nog op te stellen- richtlijnen en advisering via TNO of SodM. Hiermee kunnen zij per voormalige mijnbouwlocatie bekijken welke nieuwe functies mogelijk zijn en welke voorwaarden aan de herontwikkeling gesteld moeten worden. Ook het proactieve risicomanagement op de na-ijlende gevolgen zou regionaal belegd kunnen worden.

De rol van SodM bij de na-ijlende effecten steenkolenwinning (3)

Eerder is met SodM gesproken over een adviserende rol richting overheden ten aanzien van de na-ijlende effecten van de steenkoolwinning. SodM geeft in haar rapport aan dat zij als adviseur richting mij zal optreden en toezicht zal houden op de zorgplicht aangaande de nog bestaande vergunningen. SodM ambieert om ook als toezichthouder op te treden bij saneringswerkzaamheden in de diepe ondergrond. Bovenstaande punten zullen verder worden besproken in de projectgroep die handen en voeten gaat geven aan de adviezen van SodM en de Mijnraad.

Informatie en kennis (4)

SodM en de Mijnraad geven aan dat het belangrijk is om mijnbouwgegevens te verzamelen en bewaren. Ik ben het daarmee eens. De ervaringen met steenkolenwinning hebben laten zien dat dit noodzakelijk is. Ik zou graag zien dat gegevens over de diepe ondergrond en de mijnbouwactiviteiten in een actief en permanent archief worden bewaard. Op dit moment worden een hoop gegevens gepubliceerd in het openbare domein (NLOG.NL). Desondanks wil ik onderzoeken of dit vanuit het oogpunt van nazorg anders zou moeten en informatie bijvoorbeeld via de Basis Registratie Ondergrond aangeboden kan worden.

Expertisecentrum (5)

In de afgelopen jaren hebben kennisinstellingen en bedrijven onderzoek gedaan naar de verschillende na-ijlende effecten van de voormalige steenkolenwinning en daarbij horende mechanismen. De kennis hierover is gegroeid maar nog wel versplinterd. Ik zou samen met de provincie Limburg willen onderzoeken hoe het huidige Informatiecentrum Nazorg Steenkoolwinning kan bijdragen om te komen tot een regionaal expertisecentrum dat ook kan adviseren aan provincie Limburg en mijnbouwgemeenten. Dit zou eventueel ook in andere provincies een vervolg kunnen krijgen.

Volgende stappen

Ik ben SodM en de Mijnraad dankbaar voor de adviezen. Het stelt mij in staat om ervoor te zorgen dat de diepe ondergrond optimaal en op een verantwoorde wijze kan bijdragen aan de energietransitie. Verder onderzoek en uitwerking van deze adviezen in beleid zie ik als de volgende stap. Ik heb SodM dan ook bereid gevonden om mee te werken in een projectgroep. Deze projectgroep zal aan de hand van een aantal casussen verder werken aan het in kaart brengen van de problematiek en de mogelijke oplossingen. Ik verwacht dat de projectgroep in april 2022 met een voorstel zal komen. Het is aan een nieuw kabinet om daar haar conclusies uit te trekken en de Kamer hierover te informeren.

De minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok