



Staatstoezicht op de Mijnen
*Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat*

Milieuambitie

Staatstoezicht op de Mijnen

Maart 2022

Inhoudsopgave

1. Introductie	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Missie, visie en doel	4
1.3 Ontwikkeling milieuambitie SodM	4
1.4 Huidige situatie in verschillende rollen	5
1.5 Toekomstige ontwikkelingen	6
2. Afbakening	8
2.1 Wat verstaan we onder de term 'milieu'	8
2.2 Invalshoeken voor milieubescherming	8
2.3 Wettelijk kader	9
3. SodM en milieutoezicht.....	11
3.1 Algemeen	11
3.2 Prioriteiten	11
3.3 Milieueffecten in de ondergrond (inclusief impact bovengrond)	12
3.3.1 Bodemverontreiniging van bovenaf	13
3.3.2 Bodemverontreiniging vanuit de diepe ondergrond	13
3.3.3 Ambities	13
3.4 Minimaliseren gebruik potentieel zorgwekkende stoffen	14
3.4.1 Toezicht SodM	15
3.4.2 Ambities	15
3.5 Effecten van emissies van potentieel zorgwekkende stoffen	15
3.5.1 Ambities	16
3.6 Effecten op lokale omgeving	16
3.6.1 Ambities	16
3.7 Versterken van recycling en ketenbenadering, inclusief nazorg	17
3.7.1 Injectiewater	17
3.7.2 Ambities	17
3.7.3 Abandonneren	18
3.7.4 Ambities	18
4. SodM en milieu bij vergunningverlening en -advies.....	20
4.1 Wijze van prioriteren	20
4.2 Helderheid kaders	20
4.2.1 Milieuaspecten in mijnbouwvergunningen	20
4.2.2 Herziening modelteksten van beschikkingen	20
4.2.3 Publicatie van milieugerelateerde beschikkingen van SodM.....	21
4.2.4 Gebruik van Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunningen	21
4.2.5 Ontwikkeling van modelteksten van de adviezen van SodM	21
4.2.6 Analyse wettelijk en beleidskader waterstromen en andere stoffen in de ondergrond	21
4.3 Doorontwikkeling rolopvatting en taakverdeling.....	21

4.3.1	Herpositionering vergunningverlening door EZK.....	21
4.3.2	Effectieve feedback lus tussen de verschillende rollen.....	22
4.3.3	Vergunningverlening geattribueerd aan SodM.....	22
4.4	Vergunningverlening en -advisering afgestemd op bedrijven	22
4.4.1	Afgestemd op naleefgedrag van bedrijven.....	22
4.4.2	Aanvragen beoordelen op basis van de LCA.....	22
4.5	Ambities.....	23
5.	SodM en de milieubeleidsfunctie	24
5.1	Algemeen	24
5.2	OSPAR	24
5.3	Offshore Industry Committee.....	24
5.4	EU-verplichtingen	25
5.5	Registratiesysteem mijnbouwhulpstoffen	25
5.6	Nationaal milieubeleid	25
5.7	Ambities.....	26
6.	SodM en milieuonderzoek.....	27
6.1	Algemeen	27
6.2	Wijze van prioritering	27
	Bijlage 1 Overzicht relevante wetgeving	29
	Bijlage 2 Toekomstige ontwikkelingen	33

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de milieuambitie van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). We beschrijven hierin de verantwoordelijkheden van SodM op milieugebied en hoe we deze prioriteren in de uitvoering.

SodM heeft taken bij sectoren met activiteiten in de (diepe) ondergrond en windenergie op zee. Naar aanleiding van het OvV-rapport¹ dat is opgesteld na de aardbevingen in Groningen, heeft SodM zich de vraag gesteld: "Doen we de juiste dingen en doen we die dingen goed?" De samenleving moet ervan uit kunnen gaan dat SodM als toezichthouder over onomstreden deskundigheid beschikt om de risico's van deze activiteiten te kunnen beoordelen.

De reflectie op de focus van SodM in haar rollen als toezichthouder, vergunningverlener en vergunningadviseur, inhoudelijke expert (internationaal) beleid en initiator van onderzoek in de afgelopen jaren heeft geresulteerd in een focus op de invulling van deze rollen voor de komende jaren. Een van de onderwerpen waarop deze reflectie zich richtte, is milieu. Hieruit bleek dat verschillende milieu-onderwerpen beter ingebed moeten worden in het werk van SodM. Cases zoals dieselgebruik bij zoutcavernes en geluid bij geothermieboringen bevestigen dit.

1.2 Missie, visie en doel

"SodM maakt zich sterk voor de veiligheid van de mens en de bescherming van het milieu bij energiewinning en het benutten van de ondergrond, nu en in de toekomst." Zo luidt de missie van SodM.

In de afgelopen paar jaar is het voor SodM steeds duidelijker geworden dat er veel werk te doen is in milieutoezicht en -vergunningadvisering. Dit is met name het geval omdat het SodM-toezicht de afgelopen decennia onvoldoende is meegegroeid met de wettelijke verplichtingen en de aandacht die voor milieu vereist is. SodM geeft daar nu prioriteit aan en investeert in het vergroten van haar deskundigheid en capaciteit.

1.3 Ontwikkeling milieuambitie SodM

In het organisatiebesluit van SodM in 2016² was als een van de doelen opgenomen het vergroten van de professionaliteit van de organisatie. In de afgelopen jaren is SodM uitgebreid met deskundigheid op verschillende onderdelen en er zijn specialisten aangetrokken op belangrijke kennisgebieden zoals milieu. Hierdoor is het mogelijk om een belangrijke stap te maken in de milieuambitie. Het Organisationsbesluit uit 2021 bevestigt de noodzaak voor versterking.

De strategievorming voor het thema milieu startte in 2018 met een onderzoek door het RIVM³ naar de milieurisico's van de sectoren waar SodM toezicht op houdt. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Verkenning van de milieuaspecten van de activiteiten die onder het Staatstoezicht op de Mijnen vallen' dat per milieuaspect en per sector beschrijft waar kennislacunes zitten die aandacht van SodM behoeven. Deze lacunes leveren een deel van de input voor dit document om de milieukennis en het milieutoezicht verder te ontwikkelen.

Door missiegedreven, risicogestuurd en impactgericht te werken, zorgt SodM ervoor dat haar werk het meeste effect sorteert bij de ondertoezichtstaanden. Daartoe stelt SodM een risicogestuurd jaarplan op, waar het jaarverslag op terugkomt. Binnen deze risicogestuurde plannings- en verantwoordingscyclus speelt milieu een belangrijke rol. De onderdelen uit deze milieuambitie ondersteunen het maken van keuzes hierin en ontwikkelen de kennis en kunde om de keuzes in de toekomst nog beter te kunnen afwegen.

¹ Aardbevingsrisico's in Groningen; onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Onderzoeksraad voor Veiligheid.

² Organisationsbesluit Staatstoezicht op de Mijnen, 2016.

³ <https://www.rivm.nl/publicaties/verkenning-van-milieuaspecten-van-activiteiten-die-onder-staatstoezicht-op-mijnen>

In het Jaarplan van SodM staan de taken en onderwerpen waar SodM in dat jaar uitvoering aan wil geven. Over milieu is het volgende opgenomen⁴: "De komende jaren zet SodM in op een intensivering van onze kennisopbouw en toepassing ervan in ons inspectie- en advieswerk."

De nu voorliggende milieuambitie is het document dat SodM in 2021 heeft vastgesteld.

1.4 Huidige situatie in verschillende rollen

SodM voert als onafhankelijk toezichthouder haar wettelijke taken uit vanuit verschillende rollen. Het toezicht is onderverdeeld in sectoren; we onderscheiden Gasnetten, Gaswinning Groningen, Geothermie, Voormalige Steenkoolwinning, Olie- en gaswinning, Ondergrondse opslag, Windenergie op zee en Zoutwinning. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat SodM in de sector Gasnetten wettelijk gezien geen milieutoezicht uitvoert. Voor de sector Windenergie op zee is SodM voor milieu medetoezichthouder. Met Rijkswaterstaat is overeengekomen dat zij de milieuaspecten van deze sector bekijken in hun vergunningsadviezen en ook toezicht houden op dit onderwerp.

Voor de overige sectoren voert SodM haar wettelijke taken uit binnen de volgende rollen:

- Toezichthouder
- Adviseur vergunningaanvragen en vergunningverlener
- Inhoudelijke expert (internationaal) beleid
- Initiator van onderzoek

Hieronder staat hoe SodM binnen de vier rollen op dit moment invulling geeft aan milieu.

Toezichthouder: SodM voert bij de ondertoezichtstaanden integraal toezicht uit. Uitgangspunt is de naleving van wet- en regelgeving, waarbij gekeken wordt naar de effecten voor de veiligheid van de mens (zowel de werknemer als in de omgeving) en de bescherming van het milieu. In de afgelopen jaren is een start gemaakt om de milieuthema's een prominentere rol te geven in het toezicht. Bij SodM is een (klein) initiërend en coördinerend team gevormd dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van milieutoezicht, milieubeleidsimplementatie en milieuonderzoeksthema's. Zo is er onderzoek geïnitieerd naar diesel en REACH, waardoor zoutmijnbouwbedrijven zijn overgegaan op een milieuvriendelijker alternatief. Tevens waren er REACH-trainingen voor de inspecteurs en is een toezichtskader voor injectiewater in gebruik genomen. Ook actuele vragen en casussen afkomstig van inspecteurs worden gezamenlijk opgepakt.

Adviseur bij vergunningaanvragen: SodM geeft advies op vergunningaanvragen voor mijnbouwactiviteiten aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)⁵. De vergunningaanvragen zijn breed en kunnen gaan over ondergrondse activiteiten, maar ook over de werkzaamheden en installaties bovengronds. Denk aan verschillende soorten vergunningen zoals een instemming winningsplan, een omgevingsvergunning en een mijnbouwmilieuvergunning zodra het gaat over een offshore platform dat meer dan 12 mijl van de kustlijn staat. Daarnaast adviseert SodM in de sector Windenergie op zee aan Rijkswaterstaat over plannen die de operators van een windpark op zee indienen. In deze adviezen bekijkt SodM de technische kant ervan. Rijkswaterstaat beoordeelt de milieuaspecten in deze plannen. In de sector Gasnetten heeft SodM geen milieuroel.

Voor wat betreft het beoordelen van milieuaspecten in de omgevingsvergunningen voor mijnbouwwerken maakt SodM sinds kort gebruik van de modelteksten van de Landelijke Redactie Standaardteksten Omgevingsrecht (hierna: LRSO).

Ten slotte is overeenstemming bereikt tussen SodM en EZK over het complementair maken van kennis en kunde. Er wordt gezamenlijk gewerkt aan het doel dat bij het verlenen van een vergunning door EZK is geborgd dat alle onderwerpen zijn meegenomen in de beoordeling van de vergunningverlener en de adviseur.

⁴ Jaarplan 2020 Staatstoezicht op de Mijnen, pagina 26.

⁵ SodM heeft deze taak op grond van artikel 127, eerste lid, onder b, van de Mijnbouwwet, respectievelijk artikel 6.3 van het Besluit omgevingsrecht.

Vergunningverlener: Veel vergunningen die SodM afgeeft, zijn formeel een instemming op een document of een ontheffing van een artikel uit de wetgeving. Vandaar dat binnen SodM ook de algemene term 'afgeven beschikking' wordt gebruikt in plaats van vergunningverlening. Een belangrijke beschikking vanuit het milieuperspectief is de ontheffing voor het gebruik van chemicaliën op grond van de Mijnbouwregeling. Veel beschikkingen geeft SodM af in mandaat van de minister van EZK. Er is echter ook een aantal beschikkingen dat geattribueerd is aan SodM en die door of namens de Inspecteur-generaal der Mijnen (IGM) worden afgegeven. In de sectoren Windenergie op zee en Gasnetten heeft SodM geen rol als vergunningverlener.

Inhoudelijk expert (internationaal) beleid: SodM houdt zich op verzoek dan wel in mandaat van EZK bezig met (internationaal) beleid binnen het milieuveld. Dit is zo gegroeid omdat milieubeleid primair bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is belegd. EZK heeft SodM verzocht om haar hierin te ondersteunen door namens het ministerie deel te nemen in internationale beleids-gremia en bij het concretiseren van de internationale afspraken in de Nederlandse mijnbouwwet- en regelgeving. Ook stuurt SodM een internationale organisatie (CEFAS) aan die het verplichte mijnbouwhulpstoffensysteem voor EZK beheert. SodM en EZK hebben hier allebei een rol in. De precieze uitvoering hiervan is onderwerp van gesprek.

Initiator van onderzoek: Ook in het onderzoek van SodM is milieu van belang. De focus van de onderzoeken lag de afgelopen jaren vooral op het gebied van veiligheid en ondergrond (seismiciteit). Milieu was nog niet structureel ingebed in de onderzoeken waardoor er een groot onderzoekspotentieel is voor milieuonderwerpen zoals emissies, waterinjectie en methaanlekkages.

1.5 Toekomstige ontwikkelingen

Niet alleen binnen SodM staat milieu hoog op de agenda; de aandacht voor milieu is in ontwikkeling, zowel binnen de EU als in Nederland. De effecten van menselijk handelen op het milieu worden steeds duidelijker, evenals de noodzaak om hier beleid op te ontwikkelen. In deze paragraaf bespreken we kort een aantal belangrijke ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op het milieuthema bij SodM.

Green deal

In december 2019 heeft Frans Timmermans de EU Green Deal (zie bijlage 2) gepresenteerd. Deze beschrijft een nieuwe groeistrategie die van de EU een moderne, kostenefficiënte en concurrerende economie maakt. Om deze doelen te bereiken, worden strategiedocumenten opgesteld waarvan in 2020 de eerste zijn gepubliceerd. Dit zijn onder meer de EU-chemicaliënstrategie en de EU-methaanreductiestrategie (zie bijlage 2). Deze vormen de routekaart voor een ambitieuze milieuaenda tot 2050 naar een klimaatneutrale, gifvrije en circulaire toekomst.

De Green Deal gaat doorwerken in het Nederlandse milieubeleid, met al diverse initiatieven om deze ambities te realiseren. Een voorbeeld is het toekomstbestendig maken van de milieuregelgeving in de Omgevingswet. Daarnaast zijn er diverse programma's opgesteld om de internationale doelstellingen te halen. Onder meer het programma 'Nederland Circulair 2050', met de kabinetsvisie op de circulaire economie. Doel is om uiterlijk in 2050 een volledig circulaire economie tot stand te brengen. De ambitie van het kabinet is om samen met maatschappelijke partners in 2030 een (tussen)doel te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen).

Ook is er het advies 'Greep op gevaarlijke stoffen', dat maatregelen voorstelt om de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in het milieu terug te dringen. Dit onderwerp is urgent in relatie tot de circulaire economie.

Nieuw Nationaal milieubeleidskader

Het ontwerp Nationaal Milieubeleidskader⁶ is gepubliceerd. Het beleidskader heeft vier bouwstenen:

- Uitgangspunt in de hele economie moet zijn: het voorkomen van milieuverliezen en het vermijden van milieuvervuiling in de hele keten van grondstofwinning tot en met (her)gebruik.
- Als milieuverliezen niet te voorkomen zijn, wordt ingezet op het beheersen van risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade, de kosten van de milieuschade wordt door de overheid neergelegd bij de veroorzakers.
- Er is een voortdurend streven naar stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit en het gebruik van grondstoffen.
- Dit alles moet plaatsvinden in verbinding en in samenwerking met alle organisaties en mensen in Nederland.

Het nieuwe milieubeleidskader is voor de rijksoverheid een belangrijke stap naar een veilige, gezonde en schone leefomgeving. Hierbij zal worden samengewerkt met andere overheden in Nederland en daarbuiten, maar ook met maatschappelijke organisaties. Op deze manier worden de bouwstenen uit het milieubeleidskader verder uitgewerkt in afspraken. Dit zal uiteindelijk leiden tot een nieuw Nationaal Milieuprogramma met concrete beleidsvoorstellen.

Advies Herziening vergunningenstelsel

Op dit moment speelt ook de herziening van het vergunningenstelsel, mede naar aanleiding van het advies van adviesbureau AEF over de herpositionering van de vergunningverlening van EZK. De minister van EZK heeft de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 10 september 2020 toegezegd om te komen met een visie op de fundamentele herziening van het vergunningenstelsel.⁷ Als dit ertoe leidt dat een deel van vergunningverlening zou worden gepositioneerd bij SodM, is het belangrijk dat alle onderdelen, dus ook milieu, voldoende zijn afgedekt in de organisatie. Hiervoor is nadere kennisopbouw onontbeerlijk.

SodM zal de ontwikkelingen volgen en implementeren in haar taken. Het toezicht zal geïntensiveerd moeten worden door internationale verplichtingen; de adviesfunctie zal complexer worden door veranderende (strengere) regelgeving en onderzoek en beleid (op verzoek van EZK) moeten worden afgestemd op bovenstaande zaken.

⁶ Een schone taak: bouwstenen voor een veilig, gezond en schoon leefmilieu, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 22 februari 2021.

⁷ Kamerstukken II, 2020-2021, 33529, nr. 804 en 32849.

2. Afbakening

2.1 Wat verstaan we onder de term 'milieu'

Binnen de milieuwetenschappen is de meest gangbare en geaccepteerde definitie van milieu ontwikkeld door Udo de Haes: "Milieu is de fysieke, niet-levende en levende, omgeving van de maatschappij waarmee deze in een wederkerige relatie staat."

Milieu wordt ook wel omschreven als het geheel van voorwaarden en invloeden die voor het leven van organismen zoals mens, dier, plant en voor levensgemeenschappen van essentieel belang zijn. Het is de omgeving waarin de organismen leven.

Uit beide omschrijvingen blijkt duidelijk dat het milieu voor de mens van wezenlijk belang is, maar ook dat de mens zelf invloed kan uitoefenen daarop, zowel positief als negatief.

Hoewel in de Wet milieubeheer het begrip milieu veel wordt gebruikt, is het opvallend dat er geen definitie is opgenomen van het begrip milieu. Wel is in artikel 1.1, lid 2 van de Wet milieubeheer een uitbreidende bepaling opgenomen, die omschrijft wat in ieder geval moet worden verstaan onder de gevolgen voor het milieu, namelijk:

- gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen;
- gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater;
- de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.

Er wordt in de Wet milieubeheer geen onderscheid gemaakt in ondiepe en diepe ondergrond. Met andere woorden, de Wet milieubeheer geldt ook in de diepe ondergrond. Daarom heeft de overheid de plicht om bij de voorbereiding van milieuplannen en -maatregelen (bijvoorbeeld in vergunningen) en de uitvoering ervan na te gaan of de genoemde elementen aandacht krijgen.

Uit de wetsgeschiedenis⁸ blijkt dat met 'gevolgen voor het milieu' alle mogelijke gevolgen in aanmerking moeten worden genomen en dat er onder meer beleid moet zijn over het voorkomen, beperken of ongedaan maken van gevolgen van menselijke activiteiten die het milieu verontreinigen, aantasten of uitputten. Dit betekent dat in beginsel aan inrichtingen ook eisen kunnen worden gesteld met het oog op het zuinig beheer van energie en grondstoffen. Verder blijkt uit de wetsgeschiedenis⁹ dat de term 'belang van de bescherming van het milieu' bedoeld is als integratiekader. De wettekst benoemt niet steeds alle milieuaspecten afzonderlijk, maar beoogt met de gebruikte term alle aspecten te benoemen die van belang zijn bij de beoordeling van een activiteit of inrichting.

SodM behoort er in haar taakuitoefening voor te zorgen dat onomkeerbare nadelige effecten, schade of hinder voor mensen en het ecosysteem door mijnbouw en activiteiten voor energiewinning worden voorkomen of zo veel mogelijk beperkt. Het gaat daarbij om effecten die op korte, lange en zeer lange termijn kunnen optreden.

2.2 Invalshoeken voor milieubescherming

In paragraaf 2.1 staat dat de mens invloed kan uitoefenen op het milieu. SodM moet erop toezien dat de gevolgen voor het milieu door bedrijven serieus worden opgepakt en geminimaliseerd. Milieu kan echter van verschillende kanten benaderd worden en elke invalshoek geeft een andere indeling van milieu-onderdelen. In het dagelijks werk gebruikt SodM verschillende invalshoeken door en naast elkaar.

⁸ Kamerstukken II 1988/89, 21087, 6, p.31.

⁹ zie voetnoot 6, p. 25-26.

We gebruiken de volgende invalshoeken:

a. Milieuproblemen

In de jaren '80 van de vorige eeuw zijn diverse Nationale Milieubeleidsplannen voor Nederland geschreven, waarin de milieuproblemen als 'ver'-thema's voor het eerst helder zijn beschreven. Verzuring, vermisting, verspreiding, verwijdering en verstoring zijn milieuproblemen gerelateerd aan de werkvelden van SodM. Momenteel is klimaatverandering actueel in relatie tot de energietransitie. Daarbij gaat het om broeikasgassen die leiden tot opwarming van de atmosfeer.

b. Milieuaspecten

Milieuaspecten geven aan waar de oorzaak van de ontstane problemen ligt: het zijn de kenmerken van een activiteit, product of dienst die impact heeft op het milieu doordat er iets aan onttrokken of ingebracht wordt. In de praktijk gaat het dan over:

- gebruik van grondstoffen, materialen, water, energie;
- emissies naar de lucht, lozingen naar water, bodem en ondergrond;
- onttrekken van stoffen aan de ondergrond;
- inbrengen van stoffen in de ondergrond;
- lokale verstoringen van de omgeving zoals geluid, licht, straling, geur.

c. Milieueffecten

Milieuaspecten kunnen effect hebben op mensen, dieren en planten: de levende organismen. Maar ook kunnen effecten optreden op niet-levende materie: op de kwaliteit van de bodem, de lucht, het water en het landschap, maar ook op materiële goederen en cultureel erfgoed. Hierbij kun je denken aan veranderingen in het klimaat en de biodiversiteit of seismiteit.

d. Milieumaatregelen

Ten slotte kan milieu benaderd worden aan de hand van de oplossingsrichting om het milieu te beschermen of de negatieve effecten te minimaliseren. Recycling zorgt voor minder onttrekking van grondstoffen en voorkomt dat de stoffen als afval in het milieu komen. Een ketenbenadering, waarbij zorg is voor de gehele keten van activiteiten, van 'cradle to grave' (en daarna), zorgt ervoor dat effecten die na het beëindigen van de activiteit kunnen optreden, worden meegenomen en dat effecten door een ander design aan de voorkant van de activiteit worden voorkomen.

2.3 Wettelijk kader

SodM houdt toezicht op verschillende wetten, verordeningen, regelingen en besluiten die toezien op bescherming van het milieu. Deze paragraaf geeft een overzicht van de wetgeving waar SodM toezicht op houdt. Ook geven we een (niet-uitputtend) overzicht van de Europese regelgeving. Voor een korte uitleg over de wetgeving en de bedoeling ervan, zie ook bijlage 1.

Overzicht Nederlandse wetgeving

- de Mijnbouwwet
- de Wet bodembescherming
- de Wet geluidhinder
- de Wet inzake de luchtverontreiniging
- de Wet milieubeheer
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- de Waterwet
- de Warenwet

Overzicht Europese wetgeving

- REACH Verordening
- CLP-verordening
- Biocidenverordening
- OSPAR-verdrag
- POP-verordening
- E-PRTR-verordening

Naar verwachting zal op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking treden. De Omgevingswet bundelt ruim 26 wetten (waaronder de Wet milieubeheer, Wet geluidhinder en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in één Omgevingswet. De inwerkingtreding kan gevolgen hebben voor de implementatie van de milieumambitie van SodM.

3. SodM en milieutoezicht

3.1 Algemeen

Het milieutoezicht bij SodM is sterk in ontwikkeling. De ambitie in de volgende hoofdstukken geeft aan welke inspanningen SodM daarvoor moet verrichten en geeft input voor de benodigde capaciteit. Het is uiteraard niet mogelijk om alle inspanningen tegelijkertijd te leveren; er moeten prioriteiten gesteld worden. Dit ambitiedocument geeft richting aan deze ontwikkeling op milieutoezicht, beschrijft de ambities en geeft de prioriteiten weer.

3.2 Prioriteiten

Het milieutoezicht heeft de laatste jaren incidentgedreven plaatsgevonden vanwege de beperkte capaciteit voor milieu binnen SodM. In deze ambitie zijn voor de toezichtsrol, mede op basis van (inter)nationale ontwikkelingen en de ontwikkelingen die SodM bij bedrijven ziet, per thema prioriteiten aan te geven. Er is gekozen voor de volgende indeling in thema's:

1. Milieueffecten in de ondergrond (inclusief impact bovengrond)

Delfstoffenwinning kan leiden tot effecten in de ondergrond die veelal ook bovengronds te merken zijn, zoals seismiteit, bodemdaling en verzilting.

De focus van SodM ligt op minimaliseren van dergelijke effecten op de korte, maar vooral ook op de (middel)lange termijn. De fase van nazorg na beëindigen van de productie is hierin belangrijk.

2. Minimaliseren gebruik van potentieel zorgwekkende stoffen

De productie en het gebruik van chemische stoffen leidt tot verspreiding van potentieel zorgwekkende stoffen in het milieu/ecosysteem. Sommige stoffen zijn persistent, bioaccumulerend en/of toxisch. Dit kan op korte en langere termijn leiden tot effecten voor mens, dier en flora. Niet alle effecten zijn bekend, zeker niet de effecten op de lange(re) termijn. Voor het verkleinen, beheersen en voorkomen van 'schadelijke effecten op het milieu' is het nodig goed inzicht te hebben in de eventuele risico's van chemische stoffen. REACH, het wettelijk kader voor chemische stoffen, vormt hierbij het uitgangspunt om de risico's in kaart te brengen en waar mogelijk het gebruik van gevaarlijke stoffen terug te dringen. Daarnaast geldt een registratieplicht en risicobeoordeling binnen OSPAR-verband voor mijnbouwhulpstoffen offshore.

De focus van SodM ligt op het terugdringen van het gebruik van potentieel zorgwekkende stoffen. Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) verdienen in het bijzonder aandacht.

3. Effecten van emissies van potentieel zorgwekkende stoffen naar lucht, water en bodem/ondergrond

Emissies van chemische stoffen kunnen plaatsvinden naar de lucht, het oppervlakte- en grondwater en naar bodem en ondergrond en zich vandaaruit verder verspreiden. Ze dragen potentieel bij aan diverse milieuproblemen, waaronder het broeikas effect, verzuring, verontreiniging van en schaarste aan zoetwater en vervuiling van de bodem en ondergrond. Deze milieueffecten leiden potentieel tot aantasting van het milieu en tot verstoring van het ecosysteem.

De focus van SodM ligt op het verminderen en voorkomen van emissies zodat verspreiding wordt verminderd of beheerst.

4. Effecten op lokale omgeving

Het probleem van verstoring van de lokale omgeving geeft hinder voor mens en dier. Dit wordt veroorzaakt door geluid, straling, fijnstof, licht en geur.

De focus van SodM ligt op het binnen de gestelde normen houden of brengen van de verstoring dan wel de verstoring tot een aanvaardbaar belevingsniveau te brengen.

5. Versterken van recycling en ketenbenadering, inclusief nazorg

Bij inspanningen om verspreiding en negatieve effecten te voorkomen of te verminderen is de ketenbenadering (van cradle to grave-gedachte) behulpzaam. Vooral in de laatste levensfase, het

verwijderen en blijvend afsluiten van productielocaties, is dit van belang. Recycling en hergebruik zijn hierin belangrijk, evenals het vestigen van aandacht op langetermijneffecten, inclusief de laatste levensfase van de productie.

De focus van SodM ligt op intensivering van het toezicht op ontmanteling en nazorg in de laatste fase van productie.

De volgende paragrafen beschrijven per thema welke belangrijke stappen er gezet moeten worden om te komen tot beheersing van de thema's. Deze stappen zijn onderverdeeld naar activiteiten met een eerste, tweede en derde prioriteit.

3.3 Milieueffecten in de ondergrond (inclusief impact bovengrond)

Bodem is volgens de Wet bodembescherming (Wbb) gedefinieerd als "het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen." De diepere lagen in de bodem worden ook wel diepe ondergrond genoemd.

Bij het toepassen van mijnbouw kunnen onbedoelde effecten optreden in de bodem en de diepe ondergrond, zoals:

1. Bodemverontreiniging: Volgens de Wbb is bodemverontreiniging de aanwezigheid van stoffen die niet van nature op die plek en op die diepte in de bodem aanwezig zijn. De bodem kan verontreinigd raken door menselijke activiteiten, zoals mijnbouw, waarbij stoffen die van oorsprong niet (of slechts beperkt) op die plek in de bodem aanwezig zijn, op de bodem terechtkomen en de bodem indringen. Een ander voorbeeld is dat stoffen die reeds in de ondergrond aanwezig zijn ongecontroleerd naar andere locaties in de ondergrond lekken. Specifiek kan bij het exploiteren van mijnbouwactiviteiten op drie manieren bodemverontreiniging optreden:

- mijnbouwhulpstoffen worden in de ondergrond gebracht en kunnen leiden tot veranderingen van het ondergronds systeem;
- stoffen die (als gevolg van menselijke activiteiten) op de bodem terechtkomen en de bodem indringen;
- lekken van stoffen uit reservoirs, cavernes of putten.

2. De samenstelling van de bodem kan wijzigen bij het onttrekken van stoffen uit of het injecteren van stoffen in de bodem

3. Warmteoverdracht door het toepassen van geothermie kan het ecosysteem beïnvloeden in de lagen tussen het warmtereservoir en de plek van de geothermie-installatie.

Opmerking: Op dit moment is nog te weinig bekend over de invloed van warmte-uitwisseling tussen een geothermieput en de omgeving op het ecosysteem. Hiernaar moet meer onderzoek worden gedaan.

4. Er kan bodembeweging optreden met een impact op het bovengrondse ecosysteem. Deze bodembeweging kan geleidelijk optreden, in de vorm van bodemdaling in gebieden waar nog steeds winning plaatsvindt of waar de winning gestopt is. Ook kan er bodemstijging plaatsvinden, zoals in Limburg het geval is doordat het mijnwater niet meer weggepompt wordt.

Opmerking: Op dit moment is nog weinig bekend over de invloed van bodemdaling op het ecosysteem. Hiernaar moet onderzoek worden gedaan.

5. Door het in de ondergrond brengen van stoffen (zowel bij opslag, als winningsmethode en stabilisatiemethode), kunnen er chemische processen optreden en kan er sprake zijn van de aantasting van de in de ondergrond aanwezige reservoirs met delfstoffen of de samenstelling van deze delfstoffen.

Een verschil met de andere milieuaspecten is dat (mijnbouwhulp)stoffen die in de ondergrond worden gebracht ook na de beëindiging van de activiteiten veelal in de ondergrond achterblijven. Ook na verwijdering van een mijnbouwwerk kan de verstoring van de ondergrond door de activiteiten ertoe leiden dat delfstoffen dan wel mijnbouwhulpstoffen zich verspreiden naar andere locaties in de bodem (waaronder de ondergrond) dan waar ze oorspronkelijk aanwezig waren. Hiermee kunnen mijnbouwactiviteiten soms leiden tot een blijvend risico voor de ondergrond, ook

nadat een mijnonderneming een mijnbouwlocatie heeft verlaten. Dit zal per mijnbouwactiviteit en locatie moeten worden beoordeeld en er moet verder onderzoek worden geïnitieerd.

3.3.1 Bodemverontreiniging van bovenaf

De regelgeving over bodemverontreiniging van bovenaf is vastgelegd in de Wet bodembescherming. Hierin is opgenomen dat er zo veel mogelijk moet worden gedaan om bodemverontreiniging te voorkomen.

Bodemverontreiniging van bovenaf kan (over het algemeen) onder meer voorkomen worden door:

- goed onderhoud van het mijnbouwwerk;
- het hebben van goede procedures voor het verrichten van werkzaamheden;
- goede opleiding en training van personeel;
- een goede veiligheidscultuur bij het bedrijf;
- een goede lekdichte vloer waarop de installaties staan en de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Daarnaast moeten volgens de Wabo-vergunningen peilbuizen aanwezig zijn op een mijnbouw-inrichting. Hier moeten de vergunninghouders jaarlijks monitoren of er verontreiniging in het grondwater aanwezig is. Als er een verontreiniging wordt geconstateerd, moet die volgens de Wbb zo spoedig mogelijk worden opgeruimd en de verspreiding van de verontreiniging worden tegengegaan.

3.3.2 Bodemverontreiniging vanuit de diepe ondergrond

Bij mijnbouwactiviteiten kunnen verstoringen in de ondergrond optreden die inherent zijn aan mijnbouw; ondergrondse werken, gangen, holtes, boorgaten, etc. Daarnaast kunnen chemische reacties in de ondergrond leiden tot de vorming van stoffen die niet van nature in de bodem aanwezig zijn.

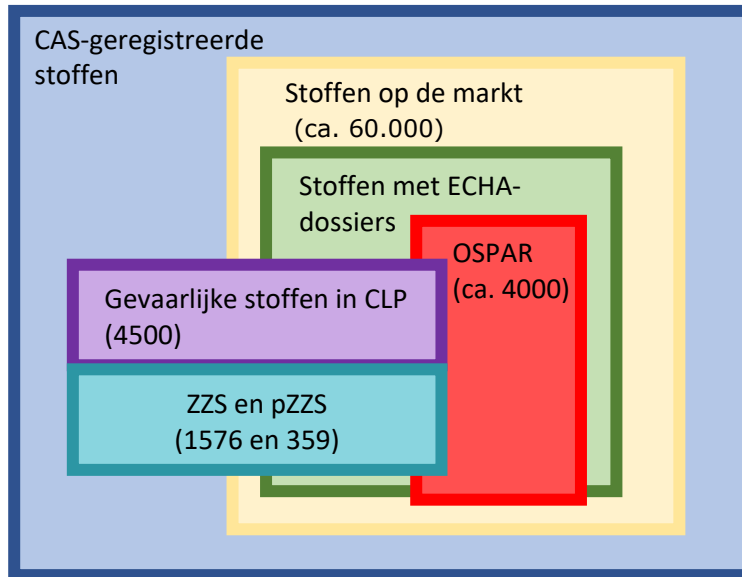
Ook een spanningsverandering door bijvoorbeeld de onttrekking van gas uit de gesteentematrix is in dit verband een 'verstoring'. In Limburg komt bijvoorbeeld het mijnwater, dat tijdens de actieve mijnbouw weggepompt werd, geleidelijk honderden meters naar boven en vormt op termijn mogelijk een bedreiging voor de kwaliteit van drinkwater en industriewater. Ook bij sommige afgesloten olie- en gas- en zoutwinningsputten is er een potentieel risico dat (ooit) bodemverontreiniging optreedt. Dit risico moeten de mijnbouwondernemingen onderzoeken en mitigeren.

3.3.3 Ambities

- Prioriteit 1:
 - SodM geeft nadere invulling aan de zorgplicht voor de gevolgen van mijnbouw in de diepe ondergrond, ook nadat ze een mijnbouwlocatie hebben verlaten.
 - SodM voert inspecties uit op het minimaliseren van het gebruik van schadelijke stoffen zowel in de ondergrond als in installaties.
 - SodM voert inspecties uit op het hebben van integere bovengrondse installaties, inclusief vloeistofkerende vloeren evenals inspecties op het terrein van het hebben van correcte procedures voor bodembescherming en het uitvoeren daarvan.
 - Nadat onderzoek inzicht heeft gegeven in de invloed van bodemdaling op het ecosysteem, maakt SodM deze maximale bodemdaling in relatie tot het ecosysteem per mijnbouwlocatie inzichtelijk.
 - Onderzoek moet inzicht geven in de maximale toelaatbare warmteoverdracht van een geothermieput naar de omgeving, zodat het ecosysteem ter plekke niet wordt aangetast.
- Prioriteit 2:
 - SodM ontwikkelt een strategie voor alle sectoren hoe toezicht te houden op de milieuaspecten bij nazorg bij alle type mijnbouw.

3.4 Minimaliseren gebruik potentieel zorgwekkende stoffen

De focus van SodM is erop gericht het gebruik en de emissie van schadelijke stoffen zo veel mogelijk terug te dringen. Een stof wordt als gevaarlijk beschouwd wanneer deze op grond van de eigenschappen in een van de, in internationaal verband, gedefinieerde gevaarcategorieën valt. In onderstaand schema is het (inter)nationale stoffenbeleidskader weergegeven dat de basis is om dit doel te bereiken.



Europese regelgeving

Er zijn in totaal ca. 6000 stoffen op de markt. Europeesrechtelijk gezien worden deze stoffen gereguleerd door een aantal EU-verordeningen zoals onder meer de REACH- en de Biocidenverordening. Dit zijn stoffen met een zogenoemd ECHA-dossier, dat alle eigenschappen van de stoffen bevat en de risicobeoordeling bij een bepaald gebruik van de stoffen. Daarnaast gelden voor bepaalde stoffen of gebruik van stoffen verboden, autorisaties of restricties. Ten slotte zijn er uitzonderingen voor stoffen waarvoor geen ECHA-dossier nodig is. Dit zijn onder meer stoffen van natuurlijke oorsprong zoals ertsen en aardolie en andere uitzonderingen zoals polymeren.

Stoffen worden ingedeeld op basis van stoffeigenschappen. Dit is geregeld in de CLP-verordening. Voor ca. 4500 stoffen is geharmoniseerde classificatie 'gevaarlijk' vastgesteld. Daarnaast is binnen de EU-Green Deal in oktober 2020 de Europese Chemicaliën Strategie gepubliceerd. De ontwikkelingen die uit deze Green Deal voortkomen, waarbij de verplichting tot intensiveren van het toezicht op REACH een van de belangrijkste is, zal invloed hebben op de toezichtrol van SodM.

OSPAR-verdrag

Voor de categorie mijnbouwhulpstoffen geldt een separaat registratiesysteem dat niet in EU-regelgeving is opgenomen, maar in het OSPAR-verdrag. Ieder land dat grenst aan de Noordzee heeft de plicht om een registratiesysteem te hebben waarin mijnbouwhulpstoffen die offshore door de olie- en gasindustrie worden gebruikt, worden beoordeeld op milieueigenschappen toegespitst op het mariene milieu. Hierbij gaat het vooral om acute toxiciteit en bio-accumulatie en biodegradatie. Op basis van deze eigenschappen en een daarbij behorend risicomodel worden beschikkingen voor gebruik en lozing afgegeven. In Nederland zijn deze verplichtingen opgenomen in de mijnbouwregelgeving.

ZZS-beleid

In Nederland geldt naast het EU- en OSPAR-kader een minimalisatieplicht voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS) zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit. Deze ZZS-lijst is samengesteld uit alle lijsten die in verschillende

(inter)nationale regelgeving beschikbaar zijn voor stoffen waarvan is vastgesteld dat ze gevaarlijk zijn. In de vergunning moet een minimalisatieplicht worden opgenomen en geldt een rapportageplicht voor eens in de vijf jaar.

3.4.1 Toezicht SodM

SodM houdt toezicht op verschillende sectoren waarvoor verschillende regelgevende kaders gelden. Voor bijvoorbeeld de sectoren geothermie en zoutwinning vormen de REACH- en Biocidenverordening alsmede de minimalisatieplicht in het kader van ZZS een belangrijk kader. Voor de offshore olie- en gasindustrie geldt de registratieplicht in het kader van het OSPAR-verdrag en ook de REACH- en Biocidenverordening, maar geldt de ZZS-minimalisatieplicht niet.

In de energietransitie zijn er nieuwe spelers, met verschillende mate van deskundigheid op het gebied van milieu. Dit vergt een sectorgerichte aanpak zonder een eenduidige aanpak en doel uit het oog te verliezen.

3.4.2 Ambities

- Prioriteit 1:
 - Er is een overzicht van de verschillende regelgevende kaders en een beeld van de naleving bij de diverse sectoren, inclusief de invloed van de EU-chemicaliënstrategie die is vastgesteld als onderdeel van de EU Green Deal.
 - SodM heeft inzicht in de risico's van de stoffen die per sector worden gebruikt en prioriteert haar toezicht daarop. SodM bouwt, voor milieutoezicht op gevaarlijke stoffen, aan het voor haar noodzakelijke netwerk tussen SodM, EZK, IenW en waar nodig ILT.
 - SodM stimuleert het vastleggen van afspraken met de diverse handhavingpartners in samenwerkingsovereenkomsten.

- Prioriteit 2:
 - Door intensivering van het toezicht bevordert SodM het naleefgedrag van bedrijven op het gebied van de chemische regelgeving zoals REACH en ZZS.
 - SodM gaat in gesprek met, EZK, IenW en ILT over een efficiënte en effectieve indeling van de milieutaken en bevoegdheden.
 - Inspecteurs van SodM zijn in staat om doelvoorschriften te inspecteren. SodM neemt het toezicht op chemische regelgeving op in haar toezichtarrangementen en maakt hiervoor werkinstructies.

- Prioriteit 3:
 - Door toezicht van SodM op ZZS en de intensivering van toezicht op REACH stimuleert SodM het gebruik door de industrie van alternatieven voor milieugevaarlijke stoffen.
 - Door toezicht van SodM op ZZS is het gebruik van ZZS-stoffen door de industrie geminimaliseerd.

3.5 Effecten van emissies van potentieel zorgwekkende stoffen

Bij de sectoren spelen verschillende toezichttrajecten op het gebied van emissies naar de lucht.

Momenteel zijn er diverse aandachtsgebieden bij emissies die relevant zijn voor SodM. In sommige gevallen is het toezicht op deze emissies al gestart, in andere gevallen nog niet. Hieronder staat een overzicht per sector:

Sector	Emissienaleving
Olie- en gaswinning onshore	Methaanemissie uit lekke (ook geabandonneerde) putten
	NO _x -, SO _x -, roetemissie uit stookinstallaties
	Methaanemissie
	Benzeenemissie

Olie- en gaswinning offshore	NO _x , SO _x -, roetemissie uit stookinstallatie
	Naleving methaanconvenant
	Methaanemissie uit lekke (ook geabandonneerde) putten
	Benzeenemissie: met de invoering van de Omgevingswet komen er ook emissie-eisen aan benzeen.
Geothermie	NO _x -emissie uit stookinstallaties
	Methaanemissie
	Benzeenemissie
Windenergie op zee	SF ₆ -emissie uit windmolens
	NO _x -emissies uit noodgeneratoren in windmolens

Daarnaast is binnen de EU in het kader van de Green Deal in oktober 2020 het methaanreductieprogramma uitgebracht. Hierin staan diverse ambities die invloed hebben op hoe SodM het toezicht inricht voor de komende jaren. Zie hiervoor het hoofdstuk internationaal beleid.

3.5.1 Ambities

- Prioriteit 1:
 - SodM vraagt blijvend aandacht bij EZK voor het opheffen van convenanten die nu bestaan voor bepaalde sectoren omdat deze niet handhaafbaar zijn.
 - SodM stimuleert dat het EU-methaanreductieprogramma wordt vertaald naar een monitoringprogramma binnen de sectoren waar SodM toezicht op houdt.
- Prioriteit 2:
 - SodM stimuleert dat het emissiereductieprogramma door convenanten heeft plaatsgemaakt voor wetgeving.
 - Inspecteurs van SodM zijn in staat om doelvoorschriften te inspecteren. SodM stelt hiervoor toezichtarrangementen en werkinstructies op.
- Prioriteit 3:
 - SodM ziet erop toe dat bedrijven emissies hebben geminimaliseerd conform de wet- en regelgeving.

3.6 Effecten op lokale omgeving

Voor de lokale omgeving van een locatie waarop SodM toezicht houdt, ligt de focus van SodM op het binnen de gestelde normen houden en brengen van de verstoring dan wel de verstoring tot een aanvaardbaar belevingsniveau te brengen.

De normen die gesteld worden aan lokale verstoringen zoals bijvoorbeeld geluid en geur, liggen vooral vast in de milieuvergunningen die de bedrijven moeten aanvragen voordat zij in bedrijf gaan.

Voor de mijnbouwregelgeving is het ministerie van EZK verantwoordelijk en voor de milieuregelgeving het ministerie van IenW. Voor sommige natuurwetten is het ministerie van LNV aan zet. Het is daarom van belang om een netwerk binnen deze organisaties op te bouwen zodat proactief geacteerd kan worden op veranderingen en SodM ook proactief geïnformeerd wordt over wets- of beleidsaanpassingen.

Het toezicht richt zich vooral op de naleving van de omgevingsvergunningen. In de toekomst is het van belang meer risicogestuurd en themagericht te inspecteren zodat analyses kunnen worden gemaakt van het naleefgedrag en risicobeheersende maatregelen kunnen worden genomen.

3.6.1 Ambities

- Prioriteit 1:
 - SodM heeft een impactanalyse en implementatie van de Omgevingswet gereed.
 - SodM heeft een goed beeld van de prioritering van de onderwerpen die op lokaal gebied belangrijk zijn.

- SodM voert structureel overleg met verschillende ministeries en inspectiediensten waarbij de toezichtrol per inspectiedienst duidelijk wordt.
- De inspecteurs bij SodM zijn bekend met de algemene regels ter bescherming van de lokale omgeving en in de vergunningen.
- Prioriteit 2:
 - SodM stelt toezichtarrangementen en werkinstructies op.
- Prioriteit 3:
 - SodM voert themagerichte, risicogestuurde inspecties uit, eventueel met andere inspectiediensten zoals LNV die gaat over natuurbescherming. Hierdoor ontstaat een beter beeld van het naleefgedrag bij bedrijven.

3.7 Versterken van recycling en ketenbenadering, inclusief nazorg

Hier spelen twee grote onderwerpen:

- Injectiewater
- Abandonnering

3.7.1 Injectiewater

Bij verschillende mijnbouwactiviteiten worden delfstoffen uit de ondergrond gehaald, maar er worden ook afvalstromen en hulpstoffen teruggebracht in die ondergrond. Hierin onderscheiden we olie- en gaswinning, zoutwinning en geothermie.

Bij **olie- en gaswinning** wordt productiewater afgescheiden. Het productiewater kan worden ingezet voor het op druk houden van de formatie (bij oliewinning) zodat dit, onder voorwaarden, in de diepe ondergrond geïnjecteerd mag worden. Het productiewater wordt in dat geval geïnjecteerd in het reservoir, de poreuze gesteentelaag waar de olie of het gas zich bevindt.

Ook bij **zoutwinning** wordt water in de ondergrond geïnjecteerd. Allereerst voor de winning van zout. Nadat het zout is gewonnen, wordt het vloeibaar restant terug geïnjecteerd in de caveerne.

Bij **geothermie** berust het principe van de winning op een cyclisch proces. Het geproduceerde warme water geeft warmte af (energie voor bedrijven of huishoudens) en het afgekoelde geproduceerde water (met mijnbouwhulpstoffen) wordt vervolgens weer in de oorspronkelijke geologische formatie gebracht.

Injectie van water geschiedt dus voor de winning dan wel als afvalverwijdering. Het injecteren van productiewater tijdens de winning van delfstoffen is een van de grotere stromen water die geïnjecteerd worden.

Er zijn nog andere waterstromen die geïnjecteerd worden. Zo wordt bij het boren van een put ook water (met hulpstoffen) in de diepe ondergrond geïnjecteerd. Tijdens 'fracken' wordt veel water gebruikt, maar ook voor onderhouds- of schoonmaakwerkzaamheden van put en/of reservoir en tijdens de abandonnering wordt water in de diepe ondergrond geïnjecteerd.

3.7.2 Ambities

- Prioriteit 1:
 - SodM stelt een compleet overzicht op van de verschillende injectiewaterstromen en de regelgevende kaders en vormt zich een beeld van de naleving ervan door de diverse sectoren.
 - Er is inzicht in de risico's van deze stromen die per sector worden teruggebracht in de ondergrond en SodM prioriteert het toezicht daarop.
 - SodM stelt een toezichtkader op voor waterstromen.
- Prioriteit 2:
 - SodM stimuleert bij EZK en IenW het opstellen van een nieuw protocol voor rapportage van injectiewater dan wel het opstellen van sectorspecifieke plannen (onder het Landelijk AfvalbeheerPlan).

- Door intensivering van het toezicht en uitvoering van thema-inspecties bevordert SodM het naleefgedrag van bedrijven.
- Prioriteit 3:
 - SodM beweegt de industrie ertoe om alternatieven voor de injectie van water in de diepe ondergrond te beschouwen en het daardoor te minimaliseren.
 - SodM stimuleert dat de taken en bevoegdheden van SodM een verankering bij EZK en IenW hebben, er een duidelijk toezichtskader is en ieders rol in de toezichtketen duidelijk is.

3.7.3 Abandonneren

Na de operationele periode, bijvoorbeeld als winning niet meer economisch rendabel is, na verloop van de vergunningstermijn of om veiligheidsredenen, zullen (winnings-)activiteiten gestaakt worden. SodM ziet erop toe dat in de sluitingsplannen een veilige en realistische abandonnering is beschreven. Daarnaast ziet SodM erop toe dat het verlaten en/of opruimen van (mijnbouw)locaties zo gebeurt, dat de bovengrondse ruimte en de ondiepe ondergrond ook op de langere termijn weer verantwoord kan worden benut.

Uitgangspunt is dat objecten na afloop van een vergunningstermijn, indien mogelijk, worden verwijderd. Deze opruimplicht zorgt ervoor dat meer ruimte beschikbaar komt. Het bevoegd gezag communiceert de opruimplicht vóór het verlenen van de vergunning aan de initiatiefnemer en legt bijzonderheden omtrent de opruimplicht vast in de vergunning, waarbij (in de nieuwe mijnbouwregelgeving) tevens financiële zekerheid gevraagd kan worden ter voldoening van de verwijderingskosten.

Energiewinning gaat met risico's gepaard, tijdens de winning, maar ook na afloop van de winning. Vooral in de olie- en gasector en de zoutsector is het einde van de winning aan de orde. Ook voor de nieuwere energiebronnen (wind, geothermie) zal de operationele periode op termijn stoppen. Om de milieurisico's van abandonneren en de langetermijngevolgen van de energiewinning te kunnen minimaliseren, is er allereerst inzicht nodig in de milieurisico's zodat prioritering in toezicht ingericht kan worden.

De regels bij het abandonneren zijn in het huidige systeem opgenomen in het Mijnbouwbesluit.

Regelgeving omtrent verwijderen is aan verandering onderhevig.

Het huidige systeem van sluitingsplannen wordt veranderd in onder meer een melding voor het buiten werking zijn van een mijnbouwwerk, het indienen van verwijderingsplannen en een rapport over de verwijdering.

3.7.4 Ambities

- Prioriteit 1:
 - SodM stelt een overzicht op van de milieurisico's bij het verwijderen van mijnbouwwerken voor olie-, gas- en zoutwinning en de nazorg.
 - SodM gebruikt de resultaten van KEM-studies als 'input' voor bovenstaande punten.
 - SodM initieert dat abandonnering en nazorg worden beschouwd in de overleggen tussen SodM, EZK, IenW en waar nodig andere overheden/ toezichthouders. SodM voert de regierol in het ketentoezicht met de betreffende handhavingpartners.
- Prioriteit 2:
 - SodM stelt een compleet overzicht op van de milieurisico's bij het verwijderen van mijnbouwwerken en van de nazorg bij de overige sectoren, en van de eisen die gelden voor in te dienen plannen.
 - Op basis van het complete overzicht van milieurisico's voor alle sectoren waar SodM toezicht op houdt, worden de risico's uitgebreid beschreven in de Staat van de Sectoren en/of Toezichtarrangementen.
 - Door thema-inspecties en risicogestuurd toezicht zal SodM het naleefgedrag van de mijnbouwbedrijven sturen.
 - SodM stimuleert dat deze afvalstromen worden beschouwd in de netwerkoverleggen tussen SodM, EZK, IenW en waar nodig andere overheden en toezichthouders.

- Inspecteurs van SodM zijn in staat om doelvoorschriften te inspecteren. SodM stelt hiervoor toezichtarrangementen en werkinstructies op.
- Prioriteit 3
 - SodM stimuleert dat het beleid op het gebied van abandonnering wordt uitgewerkt in samenwerking tussen EZK en IenW.

4. SodM en milieu bij vergunningverlening en -advies

4.1 Wijze van prioriteren

Zoals in paragraaf 1.5 beschreven, heeft SodM een rol als vergunningsadviseur en -verlener op het gebied van milieu in de mijnbouwsectoren. SodM heeft geen rol op het gebied van milieu bij vergunningverlening en -advies in de sectoren Windenergie op zee en Gasnetten.

In de rol van vergunningverlener en -adviseur ligt het onderscheid in de vijf thema's minder voor de hand. Op basis van een aanvraag tot een vergunning of advies zal SodM de volledige omvang van het voorgelegde moeten beoordelen. En dat raakt veelal aan meerdere thema's. Bij de beschrijving van de ambities in deze rol wordt geen onderscheid gemaakt in deze thema's, omdat veel ambities anders bij vrijwel alle thema's herhaald worden. Als de ambities in dit hoofdstuk gehaald zijn, kan dat wel een verschillende uitwerking hebben gelet op de verschillende (juridische) aard/grondslag van de thema's.

- Het doordenken van de mogelijke **milieueffecten in de (diepe) ondergrond** staat in feite nog in de kinderschoenen. Tot nu toe zijn de milieuaspecten van activiteiten in de ondergrond casuïstisch beoordeeld, zonder dat daarop beleid werd (door)ontwikkeld.
- De **risico's en het terugdringen van het gebruik en de emissies van potentieel zorgwekkende stoffen** worden veelal beheerst vanuit algemene regels en zijn rechtstreeks werkend en daarmee niet vaak onderwerp van een beoordeling van een vergunningsaanvraag.
- **Lokale omgevingsaspecten** zijn juist wel onderwerpen die onderhevig zijn aan de beoordeling en nadere normering bij vergunningverlening en -advies.
- De **ketenbenadering** kan een grote rol krijgen bij de beoordeling van een (notitie reikwijdte en detail voor een) milieueffectrapportage. De beoordeling of een stroom afval is, is erg belangrijk alvorens aan het Landelijk afvalbeheersplan te toetsen.
- **Recycling** is een van de treden op de ladder van Lansink om te beoordelen alvorens kan worden besloten dat tot storting wordt overgegaan. De samenhang tussen de afvalstoffenregelgeving en de mijnbouwvergunningen is niet scherp, waardoor een potentiële afvalstroom per casus lastig is om te beoordelen.

4.2 Helderheid kaders

Op meerdere facetten is het nodig dat er helderheid is over wat SodM in welk advies of vergunning beoordeelt.

4.2.1 Milieuaspecten in mijnbouwvergunningen

SodM wil een kader dat duidelijk maakt welke milieuaspecten worden beoordeeld bij de behandeling van welke vergunning (zowel vergunning van EZK als de beschikkingen die SodM afgeeft) en in welke mate. De verschillende milieuaspecten zullen vallen binnen de thema's van deze milieuambitie, te weten de ondergrondse milieuaspecten, risico's van het gebruik en emissies van (potentieel) gevaarlijke stoffen, de lokale omgevingsaspecten en recycling en ketenbenadering.

Dit kader heeft SodM nodig om een goed begin te hebben bij de prioritering. Daarmee legt het uiteraard dé basis voor een missiegedreven (advies bij) vergunningverlening. Het zorgt ervoor dat het zowel voor SodM als richting EZK en de aanvrager transparant wordt welke milieuaspecten in welke vergunning beoordeeld worden. Dit draagt bovendien bij aan een zorgvuldig proces van afgeven van beschikkingen of advisering bij vergunningverlening.

4.2.2 Herziening modelteksten van beschikkingen

SodM herzielt de modelteksten van de beschikkingen van SodM en deze worden actief beheerd.

Hiermee zorgt SodM voor beschikkingen die communicatief helder zijn en dus bijdragen aan transparantie en verbondenheid richting de aanvrager en belanghebbenden.

4.2.3 Publicatie van milieugerelateerde beschikkingen van SodM

SodM wil milieugerelateerde beschikkingen publiceren. Op grond van het Verdrag van Aarhus en de Wet openbaarheid van bestuur is milieu-informatie openbaar als daarom gevraagd wordt. Het is van belang dat geïnteresseerden inzicht hebben om zo daarover ook standpunten te kunnen innemen. SodM vindt het van belang om hierin actief transparant te zijn en daarmee ook bij te dragen aan haar missie.

4.2.4 Gebruik van Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunningen

SodM gebruikt de Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunningen (verder: LRSO) bij de advisering over Wabo-vergunningen. De teksten van de LRSO bevatten zowel voorbeeldteksten voor de overwegingen als voor de voorschriften.

Vrijwel alle omgevingsdiensten maken gebruik van de teksten van LRSO. Door de adviezen van SodM hier ook op te baseren, worden de teksten vergelijkbaar en herkenbaar. Dit draagt bij aan transparantie en verbondenheid met de maatschappij. Bovendien draagt het bij aan de volledigheid en zorgvuldigheid van de advisering op de verschillende milieuaspecten en daarmee draagt SodM bij aan haar missie.

4.2.5 Ontwikkeling van modelteksten van de adviezen van SodM

De modelteksten van de adviezen van SodM worden ontwikkeld en actief beheerd. Hiermee zorgt SodM voor adviezen die communicatief helder zijn en dus bijdragen aan transparantie en verbondenheid richting EZK, de vergunningaanvrager en belanghebbenden. Bovendien draagt het bij aan de herkenning dat de adviezen van SodM zijn en daarmee aan haar rolzuiver handelen.

4.2.6 Analyse wettelijk en beleidskader waterstromen en andere stoffen in de ondergrond

In mijnbouwsectoren is er op verschillende manieren sprake van waterstromen, zowel bij het in de ondergrond brengen, als het eruit halen (zoals bij de injectie van productiewater bij olie- en gaswinning, boorspoelingen of vloeistoffen die in zoutcavernes wordt gebracht). Om hierover zorgvuldig en transparant te adviseren en zo missiegedreven en risicogestuurd te werken, is het nodig om te analyseren welke wettelijke- en beleidskaders er gelden bij het vergunnen van waterstromen in de mijnbouw en of daarbij de verschillende wettelijke kaders (milieu respectievelijk mijnbouw) voldoende op elkaar zijn afgestemd (aanvullend, niet tegenstrijdig, geen lacunes) of dat er vanuit milieukundig perspectief aanscherping wenselijk is.

SodM wil een analyse maken voor het in de ondergrond brengen van andere stoffen. SodM ziet dat er in het kader van de energietransitie een toenemende interesse is om stoffen zowel permanent (zoals CO₂) als tijdelijk (bijv. waterstof) in de ondergrond op te slaan. Ook vanuit een andere oorsprong is er reden om stoffen onder de grond te brengen. Duidelijk is dat milieuregelgeving en de mijnbouwregelgeving hier niet voldoende op elkaar zijn afgestemd. Om hierover zorgvuldig en transparant te adviseren en zo missiegedreven en risicogestuurd te werken, wil SodM deze analyse maken.

De analyses die verricht worden in de eerste twee jaar van de milieuambitie over de waterstromen en andere stoffen in de ondergrond, worden besproken met de beleidsdepartementen IenW en EZK. Daarbij zal ook worden gevraagd om eventueel benodigde wijzigingen (i.v.m. lacunes of strijdigheden) en gewenste aanscherpingen vanuit milieukundig perspectief door te voeren.

4.3 Doorontwikkeling rolopvatting en taakverdeling

4.3.1 Herpositionering vergunningverlening door EZK

De minister van EZK heeft de Tweede Kamer in het algemeen overleg van 10 september 2020 toegezegd om te komen met een visie over fundamentele herziening van het vergunningstelsel

in de mijnbouw¹⁰. SodM draagt bij met inhoudelijk input over de wijze waarop de vergunningverlening eventueel kan worden gepositioneerd bij SodM.

SodM gaat ervan uit dat binnen twee jaar een fundamentele herziening van de vergunningverlening in de mijnbouwsectoren in een wetsvoorstel staat. Vanaf dat moment zal SodM zich organisatorisch gereed moeten maken voor de komst van deze vergunningverlening, maar ook voor wat deze herziening zal betekenen in het toezicht.

Als de positie van vergunningverlening in de mijnbouwsectoren wordt herzien, heeft dat aanzienlijke gevolgen voor SodM. SodM werkt impactgericht en verbonden. SodM wil de fundamentele herziening van het vergunningenstel in de Mijnbouwwet goed kunnen opvangen, zodat deze taak taakvolwassen kan worden uitgevoerd (denk aan: beschikken over voldoende en juiste kennis, heldere processen en procedures). Voor de medewerkers van SodM, die van EZK, de aanvrager en belanghebbenden moet transparant zijn hoe deze verandering bij SodM landt. Daarbij is het van belang om de duidelijke rolverkenning, die is ingevoerd met de reorganisatie van SodM van 2021, te behouden.

4.3.2 Effectieve feedback lus tussen de verschillende rollen

SodM wil een effectieve feedback lus tussen vergunningsadvies/-verlening, toezicht, beleid en onderzoek binnen SodM en met EZK.

SodM heeft meerdere rollen en daarvanuit verschillende bevoegdheden. Om zo missiegedreven en impactgericht te kunnen zijn, moet SodM signalen vanuit een rol ook kunnen doorgeven aan een andere rol. Daarmee verhoogt SodM als geheel haar efficiëntie. Het gaat hierbij niet enkel om het doorgeven van een signaal, maar ook om het verkennen welke mogelijkheden de verschillende rollen hebben om dat signaal op te pakken. En om het gesprek over de instrumentenmix (lees: welk wettelijk instrumentarium is het meest passend) om bij een gesignaleerde casus te hanteren. Deze signalen moeten niet alleen binnen SodM besproken worden, maar waar nodig ook met de beleidsdepartementen IenW en EZK.

4.3.3 Vergunningverlening geattribueerd aan SodM

SodM geeft veel beschikkingen in mandaat van EZK. Er wordt met EZK besproken of deze bevoegdheid direct aan de Inspecteur-generaal der Mijnen kan worden geattribueerd. In principe wordt deze ambitie meegenomen in de fundamentele herziening van de vergunningverlening in de mijnbouwsectoren. Mocht deze herziening toch meer tijd vergen of mocht zich op een andere manier een moment voordoen waarbij dit vraagstuk voor de hand ligt, dan zal SodM in de tussentijd hierover het gesprek aangaan met EZK.

SodM wil rolfzuiver handelen en daarbij past het om geen bevoegdheden in mandaat van de minister van EZK uit te voeren, maar uit naam van de Inspecteur-generaal der Mijnen.

4.4 Vergunningverlening en -adviesing afgestemd op bedrijven

4.4.1 Afgestemd op naleefgedrag van bedrijven

De beoordeling van de aanvragen en vergunningsadviezen kunnen in diepgang variëren op basis van het naleefgedrag van de bedrijven. Hiermee kan SodM impactgericht werken, daar waar het nodig is.

4.4.2 Aanvragen beoordelen op basis van de LCA

SodM wil daarnaast dat bedrijven een Life Cycle Analyse (hierna: LCA) opstellen aan het begin van nieuwe activiteiten. Hiermee wordt bereikt dat bedrijven ook voor de langere termijn over de effecten en mogelijkheden van huidige en nieuwe activiteiten (in de ondergrond) nadenken en de milieueffecten van verschillende alternatieven tegen elkaar afwegen. Het beste moment om hierop te sturen, is bij de beoordeling van m.e.r.-aanmeldingsnotities of (de notities reikwijdte en detail voor op te stellen) milieueffectrapportages.

¹⁰ Kamerstukken II, 2020-2021, 33529, nr. 804 en 32849.

4.5 Ambities

- Prioriteit 1
 - SodM bepaalt welke milieuaspecten in welke mijnbouwvergunningen moeten worden beoordeeld;
 - SodM herziet alle modelteksten van beschikkingen;
 - SodM gaat over tot publicatie van milieugerelateerde beschikkingen van SodM;
 - Bij advisering op Wabo-vergunningen/omgevingsvergunningen maakt SodM gebruik van Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunningen;
 - SodM ontwikkelt modelteksten van de adviezen van SodM;
 - SodM analyseert het wettelijk- en beleidskader waterstromen in de mijnbouw;
 - SodM stelt een vergunningadvies toetsingskader op voor waterstromen;
 - SodM analyseert het wettelijk- en beleidskader stoffen in de ondergrond;
 - SodM werkt mee aan wetsvoorstellen inzake herpositionering vergunningverlening door EZK;
 - SodM ontwikkelt een effectieve feedback-lus tussen de verschillende rollen binnen SodM;
 - SodM beoordeelt aanvragen op basis van de LCA.

- Prioriteit 2
 - SodM vraagt inzet bij het beleidsdepartement voor het wettelijk kader waterstromen en stoffen in de ondergrond;
 - SodM maakt zich organisatorisch gereed voor de nieuwe vergunningverlening;
 - SodM stimuleert een effectieve feedback-lus vanuit SodM (vergunningsadvies - verlening en toezicht) richting EZK;
 - SodM stemt vergunningverlening en -advies af op het gedrag van bedrijven.

5. SodM en de milieubeleidsfunctie

5.1 Algemeen

De rol die SodM in het kader van milieubeleid vervult, gebeurt op verzoek van de beleidsdirectie van EZK. In diverse gevallen is het SodM die in de verschillende internationale overleggen (OSPAR en EU-vergaderingen) het milieubeleid bespreekt door deel te nemen aan internationale commissies op verzoek en onder mandaat van het ministerie van EZK. Deze situatie is ontstaan omdat het milieubeleid primair bij een ander ministerie dan EZK ligt, namelijk IenW. De belangrijkste wetgevende kaders op het gebied van milieubeleid zijn de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit waarvan delen in de toekomst overgaan in de Omgevingswet. In dit wetgevende kader zijn ook de Europese milieuverordeningen opgenomen.

EZK heeft een rol in het maken van milieubeleid voor delen van de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling waarin regels zijn opgenomen ter bescherming van het milieu. De voeding van deze milieuregels komt vooral uit nationale en EU-brede afspraken en, voor offshore olie en gas, voornamelijk uit OSPAR-verband.

Daarnaast bestaat er via de mijnbouwregelgeving de verplichting voor de minister van EZK om een mijnbouwhulpstoffen-registratiesysteem in te richten en te onderhouden waarin de mijnbouwhulpstoffen die worden gebruikt in de offshore olie- en gasindustrie worden beoordeeld en ingedeeld op basis van verplichte milieudata en gebruik. Dit systeem is door EZK uitbesteed aan de Britse organisatie CEFAS. Op verzoek van EZK stuurt SodM het CEFAS aan waarmee SodM in 2019 het contract weer met vier jaar heeft verlengd. CEFAS adviseert SodM bij OSPAR-besprekingen en aan OSPAR gerelateerde werkgroepen.

Ten slotte onderhoudt SodM de contacten met IenW bij voor SodM relevant nationaal milieubeleid.

5.2 OSPAR

OSPAR is een conventie waarin vijftien landen en de EU samenwerken om het mariene milieu van de Noord-Atlantische Oceaan te beschermen. OSPAR begon in 1972 met het Verdrag van Oslo tegen dumpen en werd verbreed tot grondgebonden bronnen van zeevervuiling en de offshore-industrie door het Verdrag van Parijs uit 1974. Deze twee verdragen werden verenigd en uitgebreid door het OSPAR-verdrag van 1992.

Dit overleg beperkt zich niet tot de onderwerpen waar SodM toezicht op houdt, maar is breder (visserij, scheepvaart, illegale afvaldump etc.).

Er zijn vijf grote deelonderwerpen:

- biological diversity and Ecosystems
- hazardous substances and Eutrophication
- human activities
- offshore industry
- radioactive substances

Het ministerie van IenW vormt de permanente vertegenwoordiging en heeft zitting in de commissie.

5.3 Offshore Industry Committee

Ieder jaar in maart vindt de jaarlijkse Offshore Industry Committee (OIC)-vergadering plaats, waarbij afspraken worden gemaakt over de milieu-eisen voor de offshore olie- en gasindustrie. In het OIC zitten de contracting parties (CP), dat zijn de Noordzee omringende landen, de EU en een aantal zogenoemde observers zoals EOSCA, IOGP en Greenpeace. Deze eisen worden vastgelegd in 'decisions' en 'recommendations' die, volgens afspraak, in nationale regelgeving worden opgenomen. De decisions moeten worden opgenomen in de mijnbouwregelgeving; de recommendations hebben deze verplichting niet.

Sinds 1998 neemt SodM deel aan de jaarlijkse OIC-vergadering en aanverwante werkgroepen, aangewezen door RWS. SodM neemt de rol van de Nederlandse vertegenwoordiging op zich bij de

uitvoering van het 'program of work'. Daarnaast neemt SodM zitting in diverse werkgroepen en zit zij er één voor. Ook verzorgt SodM de jaarlijkse OSPAR-offshorerapportage.

Ieder jaar voordat de OIC-vergadering plaatsvindt, stemmen RWS en SodM met de beleidsdirectie van EZK af wat de lijn van input voor de OIC wordt. Dit wordt in een gezamenlijke vergadering besproken tussen RWS, EZK, IenW en SodM.

5.4 EU-verplichtingen

Op het gebied van het milieubeleid zijn er binnen de EU diverse werkgroepen die de wijzigingen in EU-milieuverordeningen vaststellen en is IMPEL een belangrijke organisatie van inspectiediensten op het gebied van EU-milieuregelgeving. Regelmatig neemt SodM deel aan deze vergaderingen op verzoek van het ministerie van EZK, omdat milieuregelgeving gericht op mijnbouwindustrie wordt besproken. Per geval wordt een beslissing genomen over het wel of niet deelnemen door SodM aan deze vergaderingen. Ook is hierbij de vraag of SodM hierin vertegenwoordigd zou moeten zijn of het ministerie van EZK.

Het is noodzakelijk om hierover in de nabije toekomst afspraken te maken met EZK en IenW.

5.5 Registratiesysteem mijnbouw hulpstoffen

De basis voor de beoordeling van de milieurisico's van mijnbouw hulpstoffen (chemicaliën) is vastgelegd in hoofdstuk 9 van de Mijnbouwregeling die voornamelijk gebaseerd is op het OSPAR-verdrag.

In artikel 9.3.2, eerste lid, van de Mijnbouwregeling is vastgelegd dat de minister zorg draagt voor de registratie van chemicaliën. Registratie van chemicaliën gebeurt volgens het zogenoemde Harmonised Prescreening Scheme (OSPAR Recommendation 2017/1). Hierin is vastgelegd aan welke eisen chemicaliën moeten voldoen (waaronder REACH¹¹, rapportage in HOCNF¹²-format, verboden stoffen, PLONOR¹³ en verplichte testen). Ieder product krijgt een certificaat waarop de milieu-informatie is samengevat en de uitkomst van de beoordeling is vastgelegd.

Zonder een beoordeling van CEFAS mogen de mijnbouw hulpstoffen niet gebruikt worden. Op basis van de uitkomsten van de prescreening en de bijbehorende milieurisicoberekening worden de chemicaliënvergunningen voor offshore gebruik en lozen aangevraagd. CEFAS is verantwoordelijk voor het mijnbouw hulpstoffenregistratiesysteem volgens het Dutch Protocol (<https://www.cefas.co.uk/media/201819/20190101-nl-part-1-version-11.pdf>). Momenteel zijn er 2954 mijnbouw hulpstoffen geregistreerd voor het Nederlands deel van de Noordzee. Eens per drie jaar moeten deze stoffen opnieuw geregistreerd worden. SodM stuurt CEFAS aan en onderhoudt het contact, is contracthouder en voert de evaluatiegesprekken. De rol van CEFAS moet beter verankerd worden bij zowel EZK als bij SodM. De wettelijke verplichting op basis waarvan de ontheffingen voor lozing en gebruik nu zijn geborgd, is te beperkt.

5.6 Nationaal milieubeleid

Op nationaal niveau vinden er ook ontwikkelingen plaats. SodM vervult hier de rol van voorlichter op het gebied van afspraken die van invloed zijn op de industrie, bijvoorbeeld de Brexit en de invloed daarvan op de sector. Daarnaast zijn er ontwikkelingen op het gebied van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Het overheidsbeleid is vastgelegd in het Activiteitenbesluit. Dit besluit verplicht bedrijven hun lozingen en uitstoot van ZZS naar lucht en water te voorkomen. Als dat niet haalbaar is, dan moeten de emissies zoveel mogelijk worden beperkt (minimalisatieverplichting). Bedrijven moeten een inventarisatie doen van de ZZS die zij binnen hun bedrijf gebruiken met als doel een minimalisatieplicht te verankeren in de vergunningen. Deze verankering moet EZK opnemen in de vergunningen, waarbij SodM expertise levert.

¹¹ Verordening 1907/2006 Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen.

¹² Harmonised Offshore Chemical Notification Form.

¹³ Stoffen die geen of weinig risico vormen (Pose Little of No Risk).

5.7 Ambities

- Prioriteit 1
 - SodM en EZK stemmen af over mandaten voor deelname aan genoemde (internationale) bijeenkomsten en de rol van SodM hierin.
 - SodM bespreekt met EZK het opstellen van een structurele procedure voor het opnemen van nieuwe regelingen die voortvloeien uit de internationale werkzaamheden van SodM, bijvoorbeeld in de Mijnbouwwet, Omgevingswet en Energiewet.
 - SodM initieert overleg met IenW in samenspraak met EZK over rolverdeling en het borgen van milieuregelgeving bij mijnbouw.
 - SodM overlegt met EZK om de capaciteit voor internationaal werk uit te breiden.
 - De rol van CEFAS is verankerd binnen SodM en wordt aangestuurd door SodM in samenwerking met EZK.

- Prioriteit 2
 - SodM stimuleert het hebben van een 'dedicated' persoon bij IenW voor SodM-gerelateerde milieuzaken.
 - SodM en EZK overleggen over en regelen de uitbreiding van de deelname aan de diverse werkgroepen in.
 - SodM bewerkstelligt dat de CEFAS-projecten worden ondersteund door derden (bijvoorbeeld RIVM).

- Prioriteit 3
 - Structureel overleg met IenW zodat we goed aangesloten zijn bij nieuwe beleidskaders, wet- en regelgeving die van invloed zijn op ons toezicht, vergunningverlening- en advisering.

6. SodM en milieuonderzoek

6.1 Algemeen

Het onderwerp 'milieu' is breed en SodM heeft verschillende sectoren waar zij toezicht op houdt. Deze sectoren hebben overeenkomsten als het aankomt op milieurisico's, maar ook duidelijke verschillen. Om een voorbeeld te geven: ondergrondse opslag is statischer dan gasproductie, waarbij meer stoffen worden gebruikt en emissies hoger zijn. Daarnaast speelt de energietransitie een grote rol bij nieuwere sectoren, zoals geothermie en wind op zee, waarbij de milieurisico's ook voor SodM nog niet uitgekristalliseerd zijn.

Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven, heeft SodM in 2018 een opdracht verstrekt aan het RIVM om onderzoek te doen naar de milieuaspecten per sector waar SodM toezicht op houdt. Het resultaat van deze onderzoeksvraag is het rapport van RIVM: Verkenning van de milieuaspecten van de activiteiten die onder het Staatstoezicht op de Mijnen vallen.¹⁴

6.2 Wijze van prioritering

Er zijn door het RIVM in haar onderzoek kennislacunes geconstateerd waarvoor extra onderzoek nodig is om kennis te ontwikkelen. Door de omvang van en hoeveelheid uit te voeren onderzoeken wordt er een milieuonderzoeksprogramma opgezet, waarbij deze onderzoeken gefaseerd worden uitgevoerd.

Om de volgorde van de onderzoeken te bepalen, is een weging gemaakt op basis van de omvang van het milieueffect voor deze kennislacunes. Sommige van deze kennislacunes zijn verder gegroepeerd. Er moet bijvoorbeeld extra onderzoek worden gedaan naar de stoffen in injectiewater en daarnaast moet het verouderde juridisch kader injectiewater opnieuw worden bekeken. Deze twee onderwerpen zijn samengevoegd. Dit komt terug in de beschrijving van de kennislacune. Bij de prioritering is gekeken naar het effect en de impact.

De volgende aspecten zijn meegewogen:

Effecten:

1. mondiale effecten (draagt het effect bij aan een mondiaal milieuprobleem zoals bijvoorbeeld klimaatverandering);
2. lokale/regionale effecten (draagt het effect bij aan een lokaal effect zoals bijvoorbeeld bodemverontreiniging);
3. omwonenden (in hoeverre hebben omwonenden last van het milieuprobleem);
4. de onzekerheid van het effect;
5. termijn van het effect.

Impact

1. politieke relevantie;
2. maatschappelijke onrust;
3. media-aandacht.

Voor elk van de onderdelen is een weging gemaakt. Deze methode is ontwikkeld door SodM in samenwerking met het RIVM. Omdat SodM in haar missie heeft opgenomen zich sterk te maken voor de bescherming van het milieu, zijn de milieueffecten voor SodM leidend. Zodoende is een weegfactor twee toegevoegd aan het effect om dit tot uiting te laten komen.

¹⁴ <https://www.rivm.nl/publicaties/verkenning-van-milieuaspecten-van-activiteiten-die-onder-staatstoezicht-op-mijnen>.

In onderstaande tabel staat het eindresultaat.

Prioriteit	Kennislacune
1	Om beter inzicht te krijgen in mogelijke migratieroutes voor stoffen (waaronder mijnbouw hulpstoffen) vanuit de diepe ondergrond naar (grond)water en bodem en beter inzicht in de afbraak van mijnbouw hulpstoffen in de diepe ondergrond, is nader onderzoek nodig.
2	Om bodem- en waterverontreiniging terug te dringen en in de toekomst te voorkomen, is nader onderzoek nodig naar betere terugwinning van de gebruikte diesel en naar alternatieven voor de bescherming van het cavernedak die minder schadelijk zijn voor bodem en grondwater.
3	Om meer inzicht te krijgen in de integriteit van het afsluiten van boorputten met cementproppen op korte termijn (0-100 jaar) en naar mogelijke alternatieve afsluitmethoden, is meer onderzoek nodig. Aanvullend is inzicht nodig in de effectiviteit van de afsluiting op een meer geologische tijdschaal (10.000 jaar). Om inzicht te krijgen in de omvang van lekkage van afgesloten boorputten in Nederland en de ontwikkeling van deze lekkages in de tijd, is nader onderzoek nodig. Als lekkages structureel blijken, is onderzoek naar stabielere manieren van afsluiten en naar eventuele normstelling nodig.
4	Om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden voor het reduceren van de hoeveelheid mijnbouw hulpstoffen in het productiewater en van de kennis over en toepassing van de alternatieven voor injectie van productiewater, is nader onderzoek nodig. Om de beoordeling van injectie van productiewater door het SodM in overeenstemming te brengen met het vigerende beleid (LAP3, Nationaal Waterplan) en met de stand der techniek met betrekking tot mogelijke alternatieven voor waterinjectie, is actualisatie van het SodM-protocol nodig.
5	Om een duidelijk beeld te krijgen of de in de mijnbouw toegepaste hulpstoffen worden gebruikt op de door REACH- of de biocidenverordening aangegeven manier en het daarbij behorende blootstellingsscenario (geïdentificeerd gebruikt), is nader onderzoek nodig.
6	Om de risico's van fracken in het algemeen en de risico's van fracken bij geothermie in het bijzonder in beeld te brengen, is nader onderzoek nodig. Daarnaast is onderzoek nodig naar het precieze lot van de in de diepe ondergrond achterblijvende frackvloei stof.
7	Om de milieurisico's van de ontmanteling van offshore productieplatforms te minimaliseren, is het belangrijk een adequaat toezichtsregime te ontwikkelen waarin de verantwoordelijkheden van SodM, ILT en het bevoegd gezag zijn vastgelegd en dat de hele ontmantelingsketen beslaat.
8	Om inzicht te krijgen in de bijdrage die het vervangen van afblazen door affakkelen aan de Nederlandse klimaatdoelstelling kan leveren, is nader onderzoek nodig. Daarbij is van belang of deze vervanging op een veilige manier kan plaatsvinden en of vervanging in verband met andere emissie en/of hinder mogelijk is.
9	Om een goed beeld te krijgen van de hoeveelheid radioactieve sludges en scale die bij geothermie ontstaan en het stralingsniveau van deze afvalstoffen, is nader onderzoek nodig.
10	Om omvang en aard van de productie bij de olie- en gaswinning eenduidig vast te stellen, is inzicht nodig in de oorzaak van de verschillen in productiegegevens tussen de opgave van NLOG, de getallen in de e-MJVs, de gegevens aangeleverd volgens het convenant met de olie- en gaswinningsindustrie en de CBS-opgave.
11	Om inzicht te krijgen onder welke voorwaarden geothermie kan worden toegepast in gebieden met breuklijnen en relatief hoge seismische activiteit, is nader onderzoek nodig.
12	Om duidelijkheid te krijgen over de afstanden tussen geothermie-installaties en woningen, scholen, ziekenhuizen, enz. is nader onderzoek nodig. Afhankelijk van de resultaten daarvan kan worden overwogen om minimale afstanden en voorwaarden in beleid of regelgeving op te nemen.

SodM pakt deze onderzoeken gefaseerd op.

Bijlage 1 Overzicht relevante wetgeving

Nederlandse wetgeving

- Mijnbouwwet
- Wet bodembescherming
- Wet milieubeheer
- Wet geluidhinder
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Waterwet
- Warenwet

Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet (inclusief het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling) geeft een overzichtelijk kader voor de wettelijke regelingen inzake het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en aardwarmte. De wet (en nadere regelgeving) biedt regels voor mijnbouwactiviteiten in de opsporingsfase, de exploitatiefase en de abandonneringsfase en het daarop uitgeoefende toezicht door het SodM.

In de Mijnbouwwet is bepaald dat mijnbouwactiviteiten niet zijn toegestaan, tenzij voorafgaand een opsporings- of winningsvergunning is verkregen. In de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling worden nadere regels gesteld over de inhoud van de vergunningsaanvraag, de wijze van aanvragen en de vorm.

In de Mijnbouwwet is ook een algemene zorgplicht opgenomen (art. 33 Mbw), die inhoudt dat de vergunninghouder verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de mijnbouwactiviteiten nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt, schade door bodembeweging wordt veroorzaakt, de veiligheid wordt geschaad of het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad.

Wet bodembescherming

De Wet bodembescherming is op 1 januari 1987 in werking getreden en is gericht op het beschermen van de bodem. Bovendien bevat de wet regels over het saneren van verontreinigingen in de bodem en grondwater. Ook zijn er regels over het lozen van water in de bodem opgenomen in en worden gereguleerd door de Wet bodembescherming.

In de Wet bodembescherming is een algemene zorgplicht opgenomen als gevolg waarvan degene die handelingen verricht op of in de bodem en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, om die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zo veel mogelijk ongedaan te maken.

Wet milieubeheer

In de Wet milieubeheer zijn de wettelijke instrumenten vastgelegd om het milieu te beschermen. Deze wet bevat instrumenten zoals milieuplannen, milieuprogramma's, vergunningen, algemene regels en handhaving. De Wet milieubeheer is een raamwet, wat betekent dat nadere regels worden uitgewerkt in lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen). Voorbeelden daarvan zijn het Activiteitenbesluit en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw. Deze algemene maatregelen van bestuur bevatten onder meer voorschriften voor (de start van) een boring.

Wet geluidhinder

Op basis van de Wet geluidhinder worden geluidsgevoelige functies (zoals woningen) beschermd tegen geluidhinder van de spoorweg, wegverkeer en industrie. De wet bepaalt dat het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stelt (bijv. in een bestemmingsplan) voor geluidsgevoelige gebouwen

en terreinen die dichtbij een geluidsbron (zoals een spoorweg) liggen. Deze grenswaarden moeten in acht worden genomen, tenzij wettelijk is bepaald dat een hogere geluidsbelasting mogelijk is. Het bevoegd gezag moet daarvoor een hogere waarde-besluit verlenen.

Wet inzake de luchtverontreiniging

Deze wet is opgesteld ter voorkoming of beperking van luchtverontreiniging. De wet bevat onder meer voorschriften over het bepalen van de luchtverontreiniging en voorzieningen in geval van bijzondere omstandigheden. De Wet inzake de luchtverontreiniging is een raamwet, wat betekent dat nadere regels worden uitgewerkt in lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen). Een voorbeeld daarvan is het Besluit emissie-eisen stookinstallaties. Deze algemene maatregelen van bestuur bevatten onder meer voorschriften voor (de start van) een boring.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Waar de Mijnbouwwet het juridisch kader biedt voor opsporings- en winningsvergunningen, bepaalt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) het juridische kader voor het regelen van de milieugevolgen van mijnbouwactiviteiten via een omgevingsvergunning milieu. Deze omgevingsvergunning milieu is vereist voor het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een mijnbouwwerk op land en in de territoriale zee. De minister van Economische Zaken en Klimaat is het bevoegd gezag voor het verlenen van deze vergunningen. Het college van burgemeester en wethouder, het waterschap of de gedeputeerde staten hebben (in bepaalde gevallen) adviesrecht. Soms kan ook de gemeenteraad of gedeputeerde staten betrokken zijn door middel van een verklaring van geen bedenkingen.

Waterwet

In de Waterwet zijn regels vastgelegd voor het beheer van watersystemen om zo o.a. de kwaliteit van watersystemen te beschermen en te verbeteren en om overstromingen, wateroverlast en waterschaarste te voorkomen. Op grond van de Waterwet is voor bepaalde handelingen in het watersysteem een vergunning vereist. De wet kent een eigen systeem naast de Wabo. In verband met de vergunningverlening van mijnbouwwerken zijn bijvoorbeeld de volgende handelingen van belang: lozen op oppervlaktewateren in het beheer van het Rijk of het waterschap, lozen op rioolwaterzuiveringsinstallaties en grondwateronttrekking of infiltraties.

Warenwet

De warenwetgeving is van toepassing op het gebruik van technische voortbrengselen bij mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat, dat wil zeggen activiteiten die verband houden met het opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opsporen van stoffen als bedoeld in de Mijnbouwwetgeving. Bijvoorbeeld boorplatforms. De laatste jaren is echter sprake van een uitbreiding met activiteiten op het continentaal plat die los staan van mijnbouw. Het betreft bijvoorbeeld de exploitatie van kunstmatige eilanden, zoals windmolenparken, installaties en inrichtingen anders dan voor de winning van bodemrijksdommen. Het gaat dan niet noodzakelijkerwijs om werken die onderdeel zijn gaan uitmaken van de zeebodem, of hun fundamenten daarin hebben. Het is ook zeer goed mogelijk dat het gaat om drijvende objecten, zonder dat sprake is van vaartuigen. Al deze werken kunnen worden gevat onder de verzamelterm 'civieltechnische werken'. Om ook in de gevallen dat geen sprake is van mijnbouwactiviteiten toezicht op het veilige gebruik van technische voortbrengselen bij de arbeid de kunnen uitoefenen, is de aanpassing van artikel 1a van de Warenwet noodzakelijk.¹⁵

Europese wetgeving

- REACH Verordening
- POP-verordening
- CLP-verordening
- Biocidenverordening
- OSPAR-erdrag
- E-PRTR-verordening

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 262, nr. 3, p. 5.

REACH Verordening

In Europees verband is sinds 1 juni 2007 de REACH Verordening (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën) van kracht (Verordening (EG) 1907/2006). De verordening is er ter bescherming van mens en milieu. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de industrie, van de producent of importeur tot de eindgebruiker van chemische stoffen.

De producent of importeur van een stof zal bij registratie onder meer moeten aangeven of de stof schadelijk is en hoe een gebruiker er veilig mee kan omgaan. Verder is in de REACH Verordening bepaald dat verboden of beperkingen kunnen worden opgelegd aan de productie, gebruik of de invoer van schadelijke stoffen. Voor stoffen die niet zijn geregistreerd, geldt automatisch dat ze dan ook niet zijn toegestaan op de markt.

Aanvullend op de REACH Verordening, zijn voor bepaalde stoffen ook verboden of beperkingen vastgelegd in de POP-verordening.

POP-verordening

De Verenigde Naties hebben een verdrag (Verdrag van Stockholm) opgesteld waarin de productie en gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) zo veel mogelijk worden beperkt om zo mens en milieu te beschermen. De inhoud van het verdrag van Stockholm is opgenomen in de POP-verordening (Verordening (EG) 2019/1021), inclusief de stoffen en de overeenkomsten voorwaarden. Voorbeelden van stoffen zijn DDT, polychloorbifenylen (pcb's) en dioxinen. Als nieuwe stoffen worden toegevoegd aan het Verdrag van Stockholm, dan worden deze ook opgenomen in de POP-verordening.

CLP-verordening

CLP staat voor Classification, Labelling and Packaging (indeling, etikettering en verpakking). De CLP-verordening is op 20 januari 2009 in werking getreden (Verordening (EG) 1272/2008). De CLP-verordening is in januari 2009 in werking getreden; de methode voor de indeling en etikettering van chemische stoffen die met deze verordening is geïntroduceerd, is gebaseerd op het mondiaal geharmoniseerd systeem (GHS) van de Verenigde Naties. Voordat chemische stoffen op de markt worden gebracht, moet de industrie de potentiële risico's van dergelijke stoffen en mengsels vaststellen en deze stoffen indelen in overeenstemming met de vastgestelde gevaren. De gevaarlijke chemische stoffen moeten ook worden voorzien van etiketten volgens een gestandaardiseerd systeem, zodat werknemers en consumenten op de hoogte zijn van de werking ervan voordat zij met deze stoffen omgaan. Dankzij dit proces worden de gevaren van chemische stoffen gemeld via standaardaanduidingen en -pictogrammen op etiketten en veiligheidsinformatiebladen. De verordening vervangt twee eerdere wetgevingsdocumenten, de richtlijn Gevaarlijke stoffen en de richtlijn Gevaarlijke preparaten.

Biocidenverordening

De biocidenverordening (Verordening (EU) 528/2012) heeft betrekking op het in de handel brengen en gebruiken van biociden die mensen, dieren, materialen of voorwerpen moeten beschermen tegen schadelijke organismen, zoals ongedierte of bacteriën, door de werking van de werkzame stoffen in de biocide. Deze verordening heeft tot doel de werking van de markt voor biociden in de EU te verbeteren en moet tegelijkertijd zorgen voor een hoge mate van bescherming voor mens en milieu. Voor alle biociden is een toelating vereist voordat ze in de handel mogen worden gebracht, en de werkzame stoffen in de biocide moeten vooraf zijn goedgekeurd.

Er zijn echter bepaalde uitzonderingen op dit beginsel. Zo mogen bijvoorbeeld werkzame stoffen die in het kader van het beoordelingsprogramma worden onderzocht, evenals biociden die deze werkzame stoffen bevatten, in de handel worden gebracht in afwachting van de uiteindelijke beslissing over de goedkeuring. Ook nieuwe werkzame stoffen waarvan de beoordeling nog niet is afgerond en waarvoor een voorlopige toelating is verleend, worden toegestaan op de markt. Biociden mogen alleen worden verhandeld en gebruikt in Nederland, als ze zijn toegelaten. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden beoordeelt de werking en risico's.

OSPAR-verdrag

Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR-verdrag) is in werking getreden op 25 maart 1998. Het verdrag is door onder meer Nederland ondertekend en geratificeerd. Het OSPAR-verdrag bevat specifieke maatregelen om het (lokale) zeemilieu te beschermen tegen de lozing van chemicaliën vanaf mijnbouwinstallaties op de Noordzee. Daarnaast bevat OSPAR doelstellingen voor gebruik, reductie en lozing van chemicaliën. Bij lozing van productiewater op zee is een OSPAR-ontheffing, afgegeven door SodM, nodig. Aan deze ontheffingen kunnen voorschriften en beperkingen worden gekoppeld. Om zo'n ontheffing te kunnen afgeven, is goed inzicht nodig in de samenstelling van het te lozen productiewater. Deze samenstelling wordt alleen voor de grootste lozingen op de Noordzee gemonitord (door Deltares en Wageningen University & Research).

E-PRTR-verordening

Ingevolge het European Pollutant Release Transfer Register (Verordening (EG) 166/2006) (hierna: E-PRTR-verordening) zijn industriële bedrijven bij bepaalde activiteiten verplicht om te rapporteren welke stoffen ze gebruiken. Zo'n register wordt gezien als een kosteneffectief instrument voor o.a. het bevorderen van verbeteringen van milieuprestaties, voor het verschaffen van vrije toegang voor het publiek tot informatie over de uitstoot van verontreinigende stoffen en overbrengingen van verontreinigende stoffen en afval van de terreinen naar elders. Bovendien zorgt een geïntegreerd en coherent PRTR voor een betere toegang van het publiek tot milieu-informatie en de verspreiding van dergelijke informatie die kan bijdragen aan een versterkte bewustwording over milieuaangelegenheden, een vrije gedachtewisseling, meer doeltreffende inspraak van het publiek bij de besluitvorming bij milieukwesties en, op termijn, tot een beter milieu.

Bijlage 2 Toekomstige ontwikkelingen

Green Deal EU

Op 11 december 2019 heeft Frans Timmermans in de EU de Green Deal gepresenteerd. De klimaatverandering en de aantasting van het milieu vormen een existentiële bedreiging voor Europa en de wereld. Om die tegen te gaan, heeft Europa een nieuwe groeistrategie nodig die van de EU een moderne, grondstoffenefficiënte en concurrerende economie maakt die:

- de netto-uitstoot aan broeikasgassen tegen 2050 tot nul reduceert;
- economische groei oplevert zonder grondstoffen uit te putten;
- geen mens of regio aan zijn lot overlaat.

De Europese Green Deal is de routekaart om de economie van de EU duurzaam te maken. Dat lukt alleen als we op alle beleidsdomeinen de klimaat- en milieuproblemen aangrijpen als een kans om de transitie voor iedereen zo rechtvaardig en inclusief mogelijk te maken.



Figuur 1: De Europese Green Deal

De Green Deal grijpt in op alle aspecten van de samenleving, van transport tot energie, van voedselvoorziening tot industrie. Het zal een transitie worden in technologie waarbij innovatie een grote rol speelt (energietransitie, circulaire economie) waarbij veel regelgeving zal worden aangepast of vervangen.

Om de doelen uit de Green Deal te halen, worden strategiedocumenten opgesteld. In 2020 zijn de eerste strategische documenten gepubliceerd:

- EU-chemicaliënstrategie
- EU-methaanreductiestrategie
- Europese industriestrategie
- EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030
- EU-strategieën voor energiesysteemintegratie en voor waterstof

Vooraf de eerste twee hebben invloed op de milieufunctie bij SodM, maar ook zeker bij de beleidsdirectie van EZK.

EU-chemicaliënstrategie

- Betere bescherming van gezondheid en milieu tegen gevaarlijke stoffen.
- Stimuleren innovatie van duurzame chemicaliën.

- Bevorderen van transitie naar 'safe by design'-chemicaliën.
- Eerste stap richting 'Zero pollution ambition for a toxic-free environment' zoals aangekondigd in de Green Deal.

Hoe wordt dat bereikt:

- REACH en CLP zijn leidend als het gaat om chemicaliënwetgeving. Deze worden wel aangepast om bijvoorbeeld aan te sluiten bij de circulaire economie en daar waar nodig componenten toe te voegen (mengsels moeten ook beoordeeld worden en polymeren worden toegevoegd).
- Uitfaseren van de meest giftige stoffen uit consumentenproducten.
- Risicobeoordeling ontwikkelen voor het 'cocktaileffect' (mengsels) van chemicaliën.
- Uitfasering per- and polyfluoroalkyl stoffen (PFAS) in de EU.
- Investeren in innovatie van producten die gedurende de hele levenscyclus veilig zijn.
- Ontwikkelen van een component, een assessmentsysteem voor risico en gevaarinschattingen van stoffen. Dit vergt een verregaande vorm van datadeling bij bedrijven en de oprichting van kennisbanken.
- De EU wil een leidende rol op het wereldtoneel om deze standaarden te promoten en een verbod op export van producten die in de EU verboden zijn.

Er zal wetgeving aangepast worden om deze doelen te bereiken. Daarnaast zal van iedere lidstaat worden verwacht dat zij input leveren voor de ontwikkeling van wetgeving en methodologie voor de beoordeling van stoffen.

Ook wordt in het document als volgt verwezen naar toezicht: A zero tolerance approach to non-compliance

Alle chemicaliën, materialen en producten die worden geproduceerd in de EU of op de Europese markt worden gebracht, moeten volledig voldoen aan de regelgeving. Dit is nu onvoldoende het geval. Slechts een derde van de stoffen die onder REACH vallen hebben een volledig registratiedossier dat voldoet aan de regelgeving. Handhaving moet een hogere prioriteit krijgen om het voldoen aan de regelgeving te bevorderen voor productie en bestaan van de producten op de Europese markt als ook emissies van deze producten en de afvalregelgeving bij het bereiken van de einde levensduur. De EU-commissie onderzoekt of meer maatregelen getroffen kunnen worden om strengere handhaving op de REACH-regelgeving te bewerkstelligen aan de grenzen. Daarnaast is de handhaving op EU-chemische regelgeving niet in iedere lidstaat even effectief. Dit wordt veroorzaakt door capaciteitsproblemen op nationaal niveau. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij de toezichtscapaciteit verhogen tot het niveau waarbij handhaving effectief is.

Daarnaast zal de EU-commissie de volgende acties uitvoeren:

- Aanscherpen van het principe 'geen data, geen markt' en de 'vervuiler betaalt' onder REACH. Hier gaat het vooral om de eis voor een volledig dossier en het verwijderen van het dossier als blijkt dat het niet compleet is.¹⁶
- Een voorstel indienen dat de commissie audits in lidstaten uitvoert om zeker te stellen dat voldaan wordt aan de REACH-regelgeving en dat het toezicht erop op orde is. Zo niet dan kunnen maatregelen worden getroffen.
- Identificeren van sectoren waarbij een hoog risico bestaat op niet voldoen aan REACH (op dit moment is bijvoorbeeld online verkoop geïdentificeerd als hoog risico).

Methaanreductiestrategie

Methaan is de op twee na grootste veroorzaker van klimaatverandering (na CO₂). Als de wereldwijde methaanemissies met 50% afnemen in de komende 30 jaar zal dit een voordelig effect hebben van 0.18°C in 2050 op de klimaatverandering. Dit is een belangrijke afspraak uit het Parijs akkoord.

¹⁶ let op: hier ligt een enorme taak voor handhaving, want SodM is verantwoordelijk om te beoordelen of de informatie in het dossier overeenkomt met het gebruik.

Methaan is ook een belangrijke lokaal vervuilende stof, veroorzaker van gezondheidsproblemen. Het reduceren van methaan is een belangrijke prioriteit en essentieel om klimaatneutraal te zijn in 2050 en het doel om broeikasgassen emissies te verminderen met ten minste 55% in 2030.

Hoe wordt dat bereikt:

- Voorstel voor EU-wetgeving voor verplichte meting, rapportage en verificatie van alle energiegerelateerde methaanemissies.
- Ontwikkeling van verbeterde metingen en rapportages van methaanemissies door bedrijven, inclusief sectorspecifieke initiatieven.
- Satellietdetectie van super-emitters door het EU Copernicusprogramma. Het supporten van de oprichting van een internationaal methaanemissies observatorium met de VN.
- Doelgericht versnellen van de ontwikkeling van de markt voor biogas van duurzame bronnen.
- De verplichting van verbetering van lekdetectie en reparatie van lekken van alle infrastructuur, productie, transport en gebruik van fossiel gas.
- Mogelijk toekomstige wetgeving op het gebied van venting en flaring standaarden en support van het World Bank 'Zero Flaring' initiative.
- Een review van diverse afvalverordeningen.

Voor de energiesector zijn de volgende actiepunten van belang:

- 2021 komt de commissie met voorstellen voor EU-wetgeving inzake verplichte meting, rapportage en verificatie voor alle energiegerelateerde methaanemissies en inzake een verplichting om de detectie en reparatie van lekken in alle infrastructuur voor fossiel gas te verbeteren. De rapportage moet voldoen aan de daarvoor geldende verordeningen en binnen het meetprogramma zullen hoge defaultwaarden worden gebruikt als prikkel om dit snel op te starten.
- De commissie zal wetgeving overwegen om praktijken van routinematig afblazen en affakkelen in de energiesector uit te bannen.
- In het kader van de acties van de EU op het gebied van diplomatie en externe betrekkingen zal de commissie methaanemissiereducties in alle relevante sectoren aan de orde stellen met de partnerlanden en ijveren voor een wereldwijde coördinatie van de aanpak van methaanemissies in de energiesector.
- De commissie zal nadenken over streefcijfers, normen en andere stimulansen ter reductie van de uitstoot van methaan voor fossiele energie die in de EU wordt verbruikt en geïmporteerd, bij ontstentenis van significante verbintenissen door internationale partners om de methaanuitstoot terug te dringen.

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312 | 2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037 | 2490 AA Den Haag

T +31 (0)70 379 8400

E info@sodm.nl

www.sodm.nl

Maart 2022