

# Inbreng Geothermie Nederland bij de consultatie op het conceptwetsvoorstel Kaderwet Rijksinspecties

26 maart 2025

Geachte heer/mevrouw,

Geothermie Nederland waardeert de gelegenheid om te reageren op het conceptwetsvoorstel Kaderwet Rijksinspecties. Wij willen graag enkele belangrijke punten onder de aandacht brengen die van groot belang zijn voor de geothermiesector en het toezicht daarop. Deze wet zal ook betrekking hebben op SodM. SodM is de wettelijk adviseur bij de Mijnbouwvergunningen die de Minister van Klimaat en Groene Groei verleent. Daarnaast ziet SodM toe op de naleving van de regels die deze minister als beleidsmaker vaststelt. Over all zijn we blij met de verduidelijkingen die het wetsvoorstel biedt en we zien dat dit een stap vooruit is die tot beter toezicht zal gaan leiden.

We willen vooropstellen dat goed toezicht voor de sector zeer wenselijk is. Met de inbreng die wij in het kader van deze consultatieronde vanuit de toezichtspraktijk leveren, willen we daar een bijdrage aan leveren. Als de ‘checks and balances’ op papier in evenwicht zijn, vormt dat de onmisbare juridische basis voor goed toezicht in de praktijk. Goed toezicht voor een veilige sector die de noodzakelijke en forse groei van geothermie op verantwoorde wijze mogelijk maakt. Voor een uitgebreidere beschrijving van onze suggesties verwijzen we naar de brief die Geothermie Nederland hierover recentelijk aan SodM heeft gestuurd (toegevoegd aan het slot van dit document).

## **De minister is beleidsmaker**

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt opnieuw het uitgangspunt benadrukt dat het uitsluitend aan de minister is om beleid te maken en om dat te doen in de vorm van beleidsregels. Wij merken in de praktijk hoe belangrijk het is dat over deze rolverdeling geen verwarring bestaat. Een wettelijke verankering van dit principe is een welkome verduidelijking. In de bijgevoegde brief schetst Geothermie Nederland de vertraging en onduidelijkheid in het proces van vergunningverlening als een toezichthouder de positie van de minister als exclusieve beleidsmaker in twijfel trekt en eigen beleidskaders in omloop brengt.

## **De minister bepaalt de scope van het toezicht**

De minister bepaalt – samen met het parlement – bijvoorbeeld via wetgeving de wettelijke basis, de taken en kaders voor het toezicht en de bevoegdheden van inspecties. Dat is een volgend uitgangspunt in de rolverdeling tussen minister en rijksinspectie. We volgen met belangstelling de discussie over de vaststelling van het werkprogramma van een rijksinspectie. Tot nu krijgt het argument van tegengaan van oneigenlijke politieke beïnvloeding in dat verband nogal wat aandacht.



We willen het volgende perspectief aan dat debat toevoegen. Als een toezichthouder zelf de scope van het werkterrein uitbreidt, in een werkprogramma of in een ander document, dan ligt het voor de hand dat de minister zich uitspreekt. Als kadersteller van de scope van het toezicht is het volgens ons volstrekt logisch dat de minister zich mag uitspreken over de vraag of een dergelijke uitbreiding van het toezicht in overeenstemming is met de gegeven kaders en bevoegdheden. Geothermie Nederland illustreert in de hierna toegevoegde brief dat een dergelijke situatie zich op het gebied van geothermie voordoet.

Een toezichthouder met een veiligheidsopdracht die niet door een minister kan worden aangesproken of gecorrigeerd, zal logischerwijze snel naar de maximale veiligheid tenderen in plaats van de optimale veiligheid. De redelijkheid in het veld, de proportionaliteit en de afweging met andere nationale belangen die een minister zou moeten kunnen maken, kunnen dan in de knel komen. De toezichthouder zelf zit dan juist zonder enig direct 'toezicht'. Het parlement, kan hier geen vervanger zijn van een minister, omdat zowel qua kennis als qua politieke korte termijn belangen zij niet dezelfde positie hebben.

### Extra waarborgen

Wij zijn tot slot van mening dat het belangrijk is om de verplichting tot het regelmatig evalueren van een rijksinspectie een wettelijke grondslag te geven. Dit is een voor de hand liggende waarborg in het streven naar responsief toezicht en een maatregel die direct bijdraagt aan het versterken van het vertrouwen in de overheid.

- **Evaluatieverplichting:** Daarbij is te hopen dat de toespitsing van de evaluatieplicht op *het kwaliteitsbeleid van de rijksinspectie* (artikel 16) van deze krachtige waarborg geen wassen neus maakt. Laten we hopen dat dan toch nog steeds de effectiviteit en proportionaliteit van het toezicht periodiek worden beoordeeld en dat de buitenwereld daar ook in betrokken wordt. Dit zorgt ervoor dat het toezicht blijft aansluiten bij de ontwikkelingen in de sector en dat eventuele knelpunten tijdig worden aangepakt. En waarom niet ook de onafhankelijkheid van het toezicht en de rolzuiverheid in het optreden van de minister en de rijksinspectie in een dergelijke evaluatie meenemen?

Geothermie Nederland ziet dat het instellen van een commissie van advies voordelen zou kunnen hebben, maar beschouwt dit niet per se als een succesformule als er spanning bestaat tussen het ministerie en de rijksinspectie. Hoe voorkomen we met z'n allen dat een dergelijk gremium een extra bestuurlijke laag wordt die weinig toevoegt?

- **Commissie van advies:**
  - A. Samenstelling: Om de onafhankelijkheid en objectiviteit van de commissie van advies te waarborgen, is het belangrijk dat de kandidaten voor deze commissie juist NIET door de rijksinspectie zelf worden voorgedragen (artikel 17). Hier geldt namelijk het menselijke beginsel dat je doorgaans zelf geen goed zicht hebt op je eigen 'blinde vlekken'. De selectie van geschikte kandidaten voor een dergelijke commissie biedt een uitstekende kans om ook andere expertise en gezichtspunten binnen te halen. Geothermie Nederland pleit ervoor om



in artikel 17 de wijze van voordracht van kandidaten voor de commissie aan te passen. Een alternatief zou kunnen zijn dat zowel het ministerie, alsook de inspectie, alsook het veld een lid (of meerdere) kunnen voordragen die gezamenlijk een onafhankelijk voorzitter kiezen.

- B. Daarnaast lijkt het ons waardevol dat de commissie van advies regelmatig contact heeft met de onder toezicht gestelde bedrijven. Dit bevordert een open dialoog en zorgt ervoor dat de commissie goed op de hoogte is van de ontwikkelingen en uitdagingen binnen de sector. We hoopten van harte dit gezichtspunt in de toelichting bij artikel 17 aan te treffen.
- C. Tot slot lijkt het ons cruciaal dat de adviezen van de commissie verplicht openbaar zijn om transparantie te bevorderen.

Geothermie Nederland hoopt dat deze punten worden meegenomen in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Wij zijn graag bereid om verdere toelichting te geven en in gesprek te gaan over de invulling van deze belangrijke aspecten.

Met vriendelijke groet,

Geothermie Nederland



## BIJLAGE BIJ CONSULTATIEREACTIE Kaderwet Rijksinspecties:

### Consultatiereactie Toezichtarrangement Geothermie

Van: Geothermie Nederland

Aan: SodM

Datum: 5 maart 2025

#### Inleiding

Geothermie Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid om een reactie te geven op de conceptversie van het Toezichtarrangement Geothermie (hierna: TAG). Onze reactie bestaat uit twee delen. Er zijn drie algemene punten van zorg over de invulling van de toezichthoudende rol van SodM die in deze brief worden uitgewerkt. Deze punten zijn deels ook al eerder in de diverse bestuurlijke overleggen benoemd. Meer gedetailleerd commentaar op de tekst van het TAG zelf is opgenomen in de bijlage.

Zoals ook al eerder in onze bestuurlijke overleggen besproken ziet de sector de volgende punten als problematisch:

- a. Rolverdeling met het ministerie over beleidszaken
- b. Is 'risico-gestuurd' toezicht wel voldoende het uitgangspunt (proportionaliteit)?
- c. De verbreding van de scope van het toezicht

De bestuurlijke overleggen zijn waardevolle momenten om met elkaar van gedachten te wisselen. We merken dat we het dan steeds snel eens zijn over het grote belang van veiligheid: goed toezicht is voor deze sector zeer wenselijk! Laat daar geen twijfel over bestaan. Dus onze suggesties zijn dan ook in dat licht geschreven, om bij te dragen aan goed toezicht voor een veilige sector; die de noodzakelijke snelle en forse groei van geothermie op een verantwoorde wijze mogelijk maakt.

#### Ad a: Rolverdeling met het ministerie over beleidszaken

Geothermie is een jonge sector in ontwikkeling en het beleid is zeker nog niet geheel uitgekristalliseerd. SodM heeft als adviseur van het ministerie hier ook een actieve rol in te spelen. Maar inmiddels zijn er wel een paar belangrijke piketpaaltjes geslagen door het ministerie. Op 20 oktober 2022 informeerde de toenmalige Staatssecretaris de Tweede Kamer over het veiligheidsbeleid met betrekking tot geothermie, '*Beleid voor verantwoord omgaan met fysieke risico's en onzekerheden bij geothermie*'. Bij deze brief hoort de *Beleidsbijlage Overzicht en toelichting van beleid voor het omgaan met fysieke risico's en onzekerheden bij geothermie*. Dit is mede gebaseerd op het *Advies hooglerarenpanel Risicobeleid seismiteit overige mijnbouw – Advies geothermie*. De brief noemt het omgaan met onzekerheden een belangrijk element voor de risicobenadering. Vervolgens is medio 2023 de aangepaste Mijnbouwwet in werking getreden waarin de uitgangspunten van het risicobeleid een verankering hebben gekregen in de bijbehorende lagere regelgeving. Dit lijkt ons de juridische basis en richtinggevend voor het omgaan met veiligheidsrisico's. Geothermie Nederland gaat ervan uit dat dit dan ook de basis zou moeten zijn voor de adviserende rol van SodM bij vergunningen en de toezichthoudende rol die in het TAG wordt uitgewerkt.



Niet in de TAG maar even relevant voor ons als sector is het omgaan van SodM met diverse beleidsinstrumenten van het ministerie die vergunninghouders richting moeten geven bij het antwoord op de vraag of hun project veilig kan worden ontwikkeld. Dit is zeer verwarrend voor de aanvragers.

Zowel bij het monitoringstelsel (TLS) alsook rond de SDRA en SRIMA tool zijn er langlopende discussies tussen het ministerie en SodM. Alles bij elkaar bestaat nu al bijna twee jaar onduidelijkheid over de vraag of een vergunning aanvrager extra onderzoek moet doen en de toepassing van het door KGG gepubliceerde instrument volstaat. Doordat SodM zich daar publiekelijk kritisch over uit laat, is het voor bedrijven niet duidelijk of zij van de ministeriële richtlijnen mogen uitgaan of niet. In het jaarplan voor 2025 is er tevens sprake van dat SodM werkt aan een 'eigen beleidskader' voor omgaan met onzekerheden bij het gebruik van de ondergrond. Wij vragen ons af of SodM zich niet beter kan richten op het ondersteunen en adviseren van het ministerie op dit punt, in plaats van zelf beleidskaders te gaan ontwikkelen. Dit past o.i. niet bij de rolverdeling conform de wet noch wat is beschreven in het recente relatiestatuuut.

#### Ad b: Is 'risico-gestuurd' toezicht wel voldoende het uitgangspunt (proportionaliteit)?

SodM geeft zelf aan dat 'risico gestuurd toezicht' het uitgangspunt is; ook op de geothermie sector. Maar Geothermie Nederland ziet dat SodM uitgaat van een risicoprofiel van de sector dat niet in overeenstemming is met wetenschappelijke inzichten die ook door het ministerie als vertrekpunt genomen zijn voor het risicobeleid. Te vaak merken wij dat onze sector langs de 'Groningen-lat' wordt gelegd, terwijl in mondelinge contacten keer op keer bevestigd wordt dat geothermie echt veel minder risico's kent. Daarom vinden wij 'overall' de invulling van het toezicht niet voldoende 'risico gestuurd', niet proportioneel ten opzichte van het daadwerkelijke lage risicoprofiel zoals ook door de wetgever als uitgangspunt is vastgelegd.

In een eerdere versie van het TAG stond *"Bij de opsporing en winning van aardwarmte zijn de risico's vergelijkbaar met de opsporing en winning van olie en gas."* .... om vervolgens een uitgebreid pakket aan toezicht maatregelen te beschrijven die op de sector van toepassing zijn. Deze tekst staat gelukkig niet meer in het TAG, maar het pakket maatregelen is materieel hetzelfde gebleven.

Dit leidt volgens ons tot een mate van toezicht die niet in verhouding staat tot de (lage) risico's van geothermie.

#### Ad c: De verbreding van de scope van het toezicht

Wij lezen dat zowel het 'burgerperspectief' als ook 'financieel toezicht' en 'nazorg' worden toegevoegd aan de scope van het toezicht op de sector. Hoewel dit relevante aspecten zijn vragen wij ons af of de wetgever bedoeld heeft dat deze rollen door SodM worden opgepakt.

Burgerperspectief: Als sector zijn wij zeer voortvarend om dit goed in te vullen. Het is immers in ons eigen belang dat er goede communicatie is met onze omwonenden. Omdat wij 'lokaal voor lokaal' energie produceren kunnen wij in gesprek met lokale bestuurders en omwonenden dan ook altijd goed duidelijk maken wat we (gaan) doen, welke overlast daar (tijdelijk) bij hoort en wat de (zeer beperkte) risico's zijn. Wij denken dat de belangenafweging rond bewoners in het bestuursrecht is neergelegd bij het bevoegd gezag (Gemeente-Provincie-Rijk) en dat er vanuit risico-perspectief geen aanleiding is om hier actief toezicht op te gaan houden. Nogmaals, er is geen aanleiding geothermie langs de 'Groningen-lat' te leggen. Door in het TAG onvoldoende duidelijk te maken waarom en hoe dit gaat lopen, is dit voor de bedrijven vooral een extra onzekere factor in hun omgevingsmanagement. Wij gaan graag hier verder over in gesprek om te zorgen dat het toezicht zelf niet de versturende factor wordt.



Financieel toezicht en nazorg: Als SodM maatregelen oplegt die niet worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door financiële problemen) dan heeft SodM instrumenten om dit toch af te dwingen. Wij zien niet onderbouwd dat financieel toezicht door SodM dit zou verbeteren. Hetzelfde geldt voor het toezicht op nazorg, vanuit welke risicoanalyse wordt dit nu opeens opgenomen? Ja, 'voorkomen is beter dan blussen'....maar dan moet er wel aanleiding zijn om een risico te vooronderstellen. Zolang dat niet door de wetgever wordt gevraagd en het risico niet door SodM aannemelijk wordt gemaakt, lijkt ons dit een onnodig verzwarende scope verbreding die niet aansluit bij de rolverdeling noch bij 'risico-gestuurd' toezicht.

### Tot slot

In de annex doen we nog enkele suggesties voor verbetering van het TAG. Wij zien hier – los van bovenstaande algemene aspecten – ruimte voor verbetering. Zo stellen we voor dat bepaalde constatering, sneller met een grotere groep worden gedeeld. Geothermie Nederland heeft al eerder aangeboden daar een rol in te willen spelen. In het streven naar impactvol toezicht is het introduceren van handhavingscommunicatie naar de mening van Geothermie Nederland een voor de hand liggende stap. Mochten er vragen zijn over sommige van onze suggesties dan zijn wij altijd bereid tot verdere toelichting.

Nogmaals, veiligheid en goed toezicht zijn cruciaal voor onze sector. Wij willen dan ook graag samen met SodM en het ministerie in gesprek en kijken hoe de door ons gesignaleerde aspecten kunnen worden geadresseerd. Samen werken aan een veilige en snelgroeiende sector die de echt grote risico's van energie-afhankelijkheid en klimaatverandering kan helpen mitigeren. Wij hopen dat onze suggesties hierbij kunnen helpen.

Met warme groet,

Hans Bolscher

Voorzitter Geothermie Nederland

