

Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat over het wetsvoorstel aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte (Kamerstukken 35 531, hierna: het wetsvoorstel). Ik dank de leden van de Commissie voor hun inbreng en verzoek de leden te bevorderen dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn geagendeerd kan worden voor plenaire behandeling. Hieronder ga ik graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. Daarbij volg ik de inhoudsopgave van het verslag waarbij in een aantal gevallen naar antwoorden op samenhangende vragen wordt verwezen.

I. ALGEMEEN

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat uit de ramp aangericht in Groningen lessen moeten worden getrokken voor nieuwe mijnbouwactiviteiten. Deze leden vragen dan ook hoe de regering de adviezen van de OVV heeft toegepast in deze wijziging van de Mijnbouwwet. In hoeverre is de veiligheid van omwonenden meegewogen in dit voorstel?

In paragraaf 2.2.2, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, wordt uitgebreid ingegaan hoe de veiligheid van onder andere omwonenden in het wetsvoorstel is geborgd.

De leden van de SP-fractie vragen of het betrekken van gemeente en provincie voldoende oplevert voor omwonenden. Worden zij voldoende geïnformeerd? Worden onzekerheden ook gedeeld met omwonenden? Hebben zij iets te zeggen of in te brengen?

In paragraaf 2.2.1, in antwoord op de vraag hoe omwonenden worden betrokken bij het gehele proces en of er een actieve informatievoorziening is, wordt hier nader op ingegaan.

De leden van de SP-fractie vragen wie precies welk onderzoek doet naar de risico's? Is dit onafhankelijk onderzoek of zijn het de geothermiebedrijven die de onderzoeken betalen en dus bepalen?

In paragraaf 2.1.3, in antwoord op de vraag of er locaties bekend zijn waar eventueel bodembeweging wordt verwacht, wie daar een risicoanalyse van maakt en of SodM hier geen rol in kan spelen, wordt hier nader op ingegaan.

1. Doel

1.1. Eerste ervaringen

De Leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het er mee eens is dat de complexiteit van de vergunningprocedures groot is en de doorlooptijden te lang zijn.

De ervaring met de eerste aardwarmteprojecten heeft geleerd dat de huidige reguleringssystematiek onvoldoende aansluit bij de specifieke kenmerken van aardwarmte. Zo blijken onder andere de procedures en termijnen in de Mijnbouwwet niet goed te passen bij aardwarmteprojecten. Met het wetsvoorstel wordt een eigenstandige vergunningssystematiek voor aardwarmte geïntroduceerd waarbij wordt aangesloten bij de specifieke kenmerken van aardwarmte. Het doel hiervan is om zowel de complexiteit van de vergunningprocedures als de doorlooptijden te verminderen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering staat tegenover bijvoorbeeld het idee om meerdere doubletten op te nemen in één aanvraag?
Om schaalvergroting en kostenreductie te kunnen realiseren, kan het voor een vergunninghouder aantrekkelijk zijn om na het realiseren van het eerste doublet snel een volgend doublet te kunnen realiseren. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om binnen één toewijzing zoekgebied meerdere doubletten te realiseren. Voorwaarde is wel dat aannemelijk gemaakt wordt dat er voldoende vraag naar warmte is. Wanneer de houder van een toewijzing zoekgebied voor het eerste doublet een startvergunning aanvraagt, kan hij om verlenging van de toewijzing vragen voor een periode van 3 jaar, zodat na het eerste doublet het volgende doublet gerealiseerd kan worden. Bij iedere aanvraag om een startvergunning kan om verlenging van de toewijzing zoekgebied worden gevraagd. Uiteraard op voorwaarde dat er voldoende vraag naar warmte is.

De Leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het beoordelingskader voor vergunningen met deze wet robuust genoeg is?
Het wetsvoorstel bevat in het voorgestelde hoofdstuk 2a bepalingen die zien op de beoordeling van vergunningaanvragen. Het voorgestelde hoofdstuk 2a bevat de aanvraagvereisten, de afwijzingsgronden van de aanvraag, bepalingen die zien op het verbinden van voorschriften en beperkingen aan de vergunning en de gronden om de vergunning in te trekken of te wijzigen. Het voorgestelde beoordelingskader wijkt weliswaar als eigenstandige vergunningensystematiek af van andere vergunningensystematieken in de Mijnbouwwet (bijvoorbeeld voor delfstoffen) en van de huidige vergunningensystematiek voor aardwarmte in de Mijnbouwwet, maar is qua concept en werking in lijn met deze bestaande vergunningensystematieken, die hun robuustheid in de praktijk hebben bewezen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering tegen de moeizame start van het aardwarmteproject van HAL aankijkt en wat we daarvan kunnen en moeten leren.

Het aardwarmteproject HAL kende een moeizame start als gevolg van een faillissement. Het project heeft daarna lange tijd stilgelegen voordat het nieuw leven werd ingeblazen. Omdat het project stil heeft gelegen en in gewijzigde vorm weer is voortgezet kon de aardwarmtewinning niet onder de reeds verleende vergunning worden opgestart, mede omdat het een tijdelijke vergunning betrof. Complicerende factor was dat inmiddels een gewijzigd bestemmingsplan was vastgesteld en een woningbouwproject was vergund, waardoor zeer beperkte ruimte was overgelaten voor de aardwarmtelocatie. Om het aardwarmteproject alsnog te kunnen realiseren is het woningbouwproject en het ruimtelijk kader aangepast. Daarnaast speelde ook mee dat de aansluiting op het warmtenet in het bestaande gebouw ook technische uitdagingen kende. Inmiddels bevindt het laatste besluit (instemming winningsplan) zich in de afrondende fase. De moeizame start is het gevolg van omstandigheden en besluiten die los staan van de Mijnbouwwet als zodanig.

Deze leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe lang het wat betreft de regering acceptabel is dat er gas meekomt bij het oppompen van aardwater? Met andere woorden, vanaf wanneer moet aardwarmte echt duurzaam zijn? Kan dit fenomeen van bijvangstgas betekenen dat op enig moment gestopt moet worden met de betreffende aardwarmtebron? Zijn daar nadere regels voor nodig?

Gas komt in een aantal gebieden in Nederland van nature voor in de ondergrond. Soms is het geaccumuleerd als gasveld, maar grotendeels zit het opgelost in de waterdragende lagen, die onder andere ook voor geothermie gebruikt worden. Dit is een natuurlijk fenomeen. De bijvangst van gas verbieden bij de winning van aardwarmte zou het einde van geothermie in veel gebieden betekenen.

In het wetsvoorstel is in artikel 24x geregeld dat een startvergunning ook geldt voor deze meekomende delfstoffen, voor zover zij niet zelfstandig economisch winbaar zijn. Zodra gas dat meekomt bij de winning van aardwarmte zelfstandig economisch winbaar is, is daar een aparte vergunning voor nodig. De winning van aardwarmte hoeft daardoor niet te worden stopgezet. Voor bijvangst is een specifiek "Bijvangstprotocol" vormgegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat, bijvoorbeeld in Den Haag, daarnaast het fenomeen speelt dat een aardwarmtebron moet concurreren met hoge temperatuurwarmte uit de zogenoemde Leiding door het Midden, die met een forse rijks subsidie wordt aangelegd door de Gasunie. Hierdoor zijn er zorgen over een gelijk speelveld voor de verschillende soorten warmte: restwarmte uit de Rotterdamse haven, aardwarmte uit de Haagse bodem en burgerinitiatieven in wijken. Dit voorbeeld is aan te vullen met voorbeelden elders uit het land. Nu beseffen deze leden dat niet elk pand geschikt is voor lage en midden-temperatuurwarmte en dat er voorlopig een rol is weggelegd voor hoge temperatuurwarmte, maar de toekomst waar deze leden naartoe willen is zo veel mogelijk lage(re) temperatuursystemen in combinatie met excellente isolatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering dit toekomstbeeld deelt en of de regering de zorgen van deze leden onderbouwd wegnemen met betrekking tot het gelijk speelveld voor duurzame warmte.

Om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving haalbaar en betaalbaar te houden hebben gemeenten een regierol gekregen. Gemeenten en Rijk handelen hierin vanuit een gezamenlijk toekomstbeeld: een duurzame warmtevoorziening in de gebouwde omgeving in 2050. Gemeenten maken hiervoor per wijk of buurt een afweging wat maatschappelijk de meest optimale oplossing is om te verduurzamen. Daarbij moet een integrale afweging gemaakt worden tussen maatregelen in de woning (o.a. isoleren) en overige maatregelen. Om gemeenten te ondersteunen in de verduurzamingsopgave is door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Expertisecentrum Warmte een leidraad ontwikkeld. Deze leidraad is een ketenanalyse en beschrijft welke alternatieven voor aardgas kunnen worden toegepast en wat de geschatte nationale kosten hiervan zijn. Een van de mogelijke strategieën is een warmtenet op een hoge/middentemperatuurbron, bijvoorbeeld restwarmte en/of geothermie. Een andere strategie is een warmtenet op een lagetemperatuurbron. Per buurt worden op deze manier verschillende eindbeelden inzichtelijk, zodat gewerkt kan worden aan stapsgewijze verduurzaming met zowel maatregelen leidend tot energiebesparing als het aansluiten van duurzame warmtebronnen.

In aanvulling hierop zal de het Rijk in 2021 met een nationale warmtebronnenstrategie komen. Deze gaat verder in op de vraag welke alternatieve warmtebronnen er zijn voor aardgas en houtige biograndstoffen, wanneer en in welke hoeveelheden deze beschikbaar komen, hoe deze passen in het warmtesysteem, welke mix aan warmtebronnen er nodig is en aan welke knoppen kan worden gedraaid om de klimaatdoelstellingen te kunnen halen.

Om het warmteprofiel van een toekomstig warmtesysteem te kunnen invullen zijn meerdere bronnen naast elkaar nodig om aan de eisen ten aanzien van leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid te kunnen voldoen. In bestaande warmtesystemen, die worden gevoed met warmtebronnen (vaak fossiel of biograndstoffen) die hoge temperaturen gedurende het hele jaar kunnen leveren, is in veel gevallen slechts één basis- en één pieklastbron nodig. Voor toekomstige warmtesystemen met duurzamere warmtebronnen, bijvoorbeeld geothermie of aquathermie, is dit anders. Zo zijn de eigenschappen van deze warmtebronnen (denk hier aan temperatuur, lokaliteit en jaarlijkse draaiuren) meer uiteenlopend, waardoor een mix van duurzame warmtebronnen noodzakelijk is.

Daarnaast speelt de tijdige beschikbaarheid van bronnen een rol en is het zo dat een geothermieproject pas richting 2030 in beeld komt qua realisatietijd en restwarmte, al dan niet via de Leiding door het Midden, op kortere termijn beschikbaar is waardoor eerder kan worden begonnen met de verduurzaming van wijken en het vervangen van aardgas en biograndstoffen. Ergo, zowel restwarmte als geothermie zijn nodig en complementair aan elkaar in één warmtesysteem.

Met de brief van 9 september 2019 (Kamerstuk 30 196, nr. 676) is uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom een warmtetransportnet in Zuid-Holland. Het beoogde warmtetransportnet bestaat uit aan elkaar gekoppelde transportleidingen die distributienetten en warmtebronnen verbinden. Op dit transportsysteem kunnen meerdere warmteaanbieders en -afnemers aangesloten worden, eventueel aangevuld met lokaal te ontwikkelen hernieuwbare bronnen, zoals geothermie. De voorgenomen overheidsbijdrage ziet enkel op investeringen in de transportleiding. De SDE++ ondersteunt investeringen in onder andere duurzame warmtebronnen.

1.2. Beleidsbrief geothermie

De leden van de CDA-fractie vragen om uiteen te zetten op welke wijze er in het wetsvoorstel specifiek rekening wordt gehouden met het opsporen en winnen van aardwarmte in zogeheten 'witte vlekken gebieden'.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is in de 'witte vlekken gebieden' de data- en informatiedichtheid met betrekking tot de ondergrond beperkt. Dat betekent dat de kansen voor geothermie in deze gebieden moeilijker in te schatten zijn en daarmee het ontwikkelen van nieuwe geothermieprojecten commercieel risicovol. Om beter inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor geothermie in deze 'witte vlekken gebieden', is er door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (verder: ministerie van EZK) geld beschikbaar gesteld om door middel van seismiek en wetenschappelijke boringen de kennis van de ondergrond te vergroten. Aan EBN is gevraagd om te zorgen voor de uitvoering van dit programma (SCAN). Het programma is in 2019 gestart en zal in 2024 worden afgerond.

Omdat het SCAN-programma een regionaal karakter heeft, zal voor een specifiek project in de meeste gevallen nog lokaal aanvullend onderzoek met behulp van seismiek gedaan moeten worden. Voor het uitvoeren van dergelijk onderzoek is een aparte vergunning nodig. Het voorgestelde artikel 24c voorziet in een aparte vergunning voor het opsporen of het winnen van aardwarmte in het kader van het verkrijgen van gegevens voor zuiver wetenschappelijk onderzoek of voor het door de Rijksoverheid te voeren beleid. Bij nota van wijziging wordt voorgesteld om een tweede lid aan dit artikel toe te voegen zodat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over het nemen van een besluit over deze vergunning.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer er een nieuw rapport van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) uitkomt over de staat van de geothermie.

SodM komt niet met een nieuw rapport, maar met een evaluatie van de aanbevelingen van de Staat van de Sector Geothermie uit 2017. Deze evaluatie komt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021. Eerst zal SodM nog gesprekken voeren met andere onderdelen van het ministerie van EZK, branches, individuele bedrijven, drinkwaterbedrijven en andere stakeholders.

1.3. Verantwoording gemaakte keuze vergunningensystematiek

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ervoor gekozen is om geen evaluatiebepaling op te nemen hoewel er wel een evaluatie is voorzien en of de regering voornemens is om alsnog een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen?

Er is geen voornemen om alsnog een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Een evaluatie kan altijd worden uitgevoerd zonder dat daar een expliciete wettelijke bepaling voor nodig is.

Een evaluatie is gezien de aard van het wetsvoorstel niet verplicht. De regelgeving over het uitvoeren van een evaluatie (de Regeling periodiek evaluatieonderzoek, artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht of de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzingen 2.42 en 5.58) verplicht in dit geval niet hiertoe. Het opnemen van een evaluatiebepaling heeft dan ook geen meerwaarde.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of een 'play-based' benadering overwogen is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en hoe de regering naar deze benadering kijkt.

De play-based benadering vindt, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zijn oorsprong in de olie- en gasindustrie. Hij gaat uit van het stapsgewijs ontwikkelen van een succesvol (er is gas gevonden) geologisch concept in ruimte en tijd. Vertaald naar geothermie betekent dit, dat na het ontdekken van een geothermiebron op een bepaalde plaats in een bepaalde laag, dat deze laag stapsgewijs verder in afstand van de originele vondst onderzocht en ontwikkeld wordt. Toch is er een verschil tussen de toepassing van deze play-based benadering in de ontwikkeling van gasvelden en die van geothermie. Geothermie is namelijk volledig vraag-gedreven. Dus feitelijk is het de bovengrond (de vraag) die richting geeft aan de behoefte in de ondergrond. Dit betekent dat in de play-based benadering een langdurige vergunning voor de exploitatie van een groter gebied (de «play») aan één partij gegeven moet worden tot de bovengrondse vraag zich in dat gebied ontwikkelt. Hiermee worden dus lange tijd de mogelijkheden voor andere marktpartijen beperkt. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is het kabinet van oordeel dat het toekennen van grotere vergunningsgebieden, zonder dat er sprake is van een concrete vraag naar aardwarmte, de ontwikkeling van aardwarmte in Nederland in de komende jaren niet zal bevorderen.

De leden van de SP-fractie vragen op welke voorwaarden een langdurige concessie van een groter gebied wordt verleend.

Zoals aangegeven in antwoord op de vorige vraag van de leden van de D66-fractie is geothermie, in tegenstelling tot olie en gas, vraag gedreven en geeft de bovengrond feitelijk richting aan de behoefte in de ondergrond. In het wetsvoorstel is daarom een koppeling gemaakt tussen de omvang van het te vergunnen gebied en de vraag naar warmte. Het toekennen van grote concessiegebieden zonder dat er sprake is van een concrete vraag naar warmte, heeft tot gevolg dat een onnodige claim op een gebied wordt gelegd en eventuele andere initiatieven geen doorgang kunnen vinden. Hierdoor zal in deze gebieden geen geothermie ontwikkeld worden. Dit acht het kabinet een onwenselijke situatie.

Wanneer het aantal warmtenetten in de komende jaren toe zal nemen en er dus een grootschalige vraag naar warmte ontstaat, zou de in het wetsvoorstel gekozen systematiek heroverwogen kunnen worden en kan eventueel gekozen worden voor het verlenen van vergunningen van grotere gebieden voor de opsporing en winning van aardwarmte.

De leden van de SP-fractie vragen wat er precies wordt bedoeld met een groter gebied, hoe groot een gebied is en hoe groot een groter gebied is?

Zoals in bovenstaande aangegeven is in het wetsvoorstel een koppeling gemaakt tussen het te vergunnen gebied en de vraag naar warmte. Aardwarmte is vraag gedreven, zonder vraag naar warmte zal er geen aardwarmte gewonnen worden. Als gesproken wordt over een groter gebied dan wordt bedoeld een gebied waarvan de omvang niet passend is bij de vraag naar aardwarmte. Dit zou betekenen dat er een onnodige claim op de ondergrond wordt gelegd en eventuele andere initiatieven niet tot stand kunnen komen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe rekening wordt gehouden met gemeente- en provinciegrenzen?

Aardwarmte bevindt zich in de diepe ondergrond (500 meter of dieper) en is niet geconcentreerd op een bepaalde plaats in de ondergrond die aan de oppervlakte kan worden afgebakend. Aardwarmte beperkt zich dus niet tot gemeente- en provinciegrenzen. Bij het vergunnen van een gebied wordt dan ook geen rekening gehouden met gemeente- en provinciegrenzen.

Deze leden vinden ook dat een evaluatie na vijf jaar te laat is. Wanneer een wetswijziging ingaat, zou een eerste evaluatie al na twee of drie jaar moeten plaatsvinden om tijdig bij te kunnen sturen.

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe vergunningensystematiek voor aardwarmte. Om te kunnen beoordelen of de voorgestelde systematiek daadwerkelijk beter aansluit op de praktijk van aardwarmte, is het nodig de gehele vergunningencyclus een keer doorlopen te hebben. Een evaluatie na twee of drie jaar zou betekenen dat slechts een deel van de vergunningencyclus is doorlopen en er nog geen ervaring is opgedaan met bijvoorbeeld het aanvragen en verlenen van startvergunningen en vervolgvvergunningen. Na vijf jaar is de gehele vergunningencyclus wel doorlopen en wordt daarmee een passend moment om te evalueren.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reactie op het rapport van TNO en EBN over de zes voordelen en de potentie van de 'play-based' portfoliobenadering en vragen of de regering in het licht van dit rapport nader kunnen duiden waarom zij de nadelen van de 'play-based' portfoliobenadering zwaarder heeft laten wegen?

De door EBN en TNO beschreven play-based portfoliobenadering bestaat uit twee elementen. Het eerste element is de play-based benadering. Voor een uitleg over de play-based benadering verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie hierover.

Het tweede element is de portfoliobenadering. Door het in ontwikkeling hebben van een groter aantal projecten in een portfolio, ontstaat er een groot aantal voordelen met als voornaamste voordeel kennis- en kostenoptimalisatie. In het wetsvoorstel is hier invulling aan gegeven, gezien het belang hiervan, door de introductie van verplichte deelname door EBN aan nieuwe geothermieprojecten. Hierdoor kan EBN een portfolio opbouwen met onder andere de voordelen die worden geschetst in het genoemde rapport van TNO en EBN.

Tussen een startvergunning voor één doublet, waar de regering nu voor kiest, en een startvergunning voor twintig doubletten zitten verschillende varianten.

De Leden van de SGP-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een startvergunning voor bijvoorbeeld enkele doubletten.

Zoals aangegeven in het antwoord van een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie is het mogelijk om binnen één toewijzing zoekgebied meerdere doubletten te realiseren. Voorwaarde is wel dat aannemelijk gemaakt wordt dat er voldoende vraag naar warmte is. Bij de toewijzing zoekgebied is nog niet bekend op welke locatie(s) uiteindelijk aardwarmte gewonnen zal worden. De toewijzing zoekgebied is onder andere bedoeld om nader onderzoek te doen naar de optimale locatie(s) voor (een) doublet(ten). Met een toewijzing zoekgebied kan dus geen daadwerkelijke boring plaatsvinden en spelen er nog geen risico's voor de boven- en ondergrond die beoordeeld kunnen worden. Bij de aanvraag van een startvergunning is de beoogde locatie wel bekend en is het zaak om te beoordelen of de specifieke locatie geschikt wordt geacht voor de winning van aardwarmte. Zo wordt van de aanvrager van een startvergunning gevraagd om een locatiespecifiek onderzoek te doen van de beoogde winningslocatie en op basis hiervan te onderbouwen of er bodembeweging is te verwachten die mogelijke schade kan veroorzaken aan bijvoorbeeld gebouwen en infrastructurele werken. Iedere winningslocatie heeft zijn eigen locatiespecifieke kenmerken en op basis van deze kenmerken dient beoordeeld te worden of de winning op die betreffende locatie veilig plaats kan vinden. Er dient daarom per doublet een startvergunning te worden aangevraagd.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het voorliggende wetsvoorstel wel voldoende scherp is op een aantal punten, met name op het gebied van veiligheid en meer specifiek op het gebied van drinkwaterwinning. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de betrokkenheid van drinkwaterbedrijven bij de advisering over vergunningaanvragen door provincies wel goed is geborgd?

Het is de verantwoordelijkheid van de provincie om in voldoende schone bronnen te voorzien waaruit drinkwater kan worden gegenereerd. De provincie is er verantwoordelijk voor dat er voldoende kwalitatief water beschikbaar is, waar de waterbedrijven vervolgens drinkwater van kunnen maken. De provincie geeft deze verantwoordelijkheid vorm door onder andere het voorzorgsprincipe in het grondwaterbeschermingsgebied voor drinkwaterwinning en de ruimtelijke ordening. Gelet op deze verantwoordelijkheid is voorzien in adviesrecht voor provincies.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het punt van de doorwerking van de door het Rijk en provincies vastgelegde uitsluiting van mijnbouw in drinkwatergebieden in de afwijzingsgronden voor vergunningaanvragen goed is geregeld?

Zowel een aanvraag voor een zoekgebied als een aanvraag voor een startvergunning kunnen worden afgewezen in het belang van de planmatige ontwikkeling of het beheer van grondwater met het oog op de winning van drinkwater. Deze afwijzingsgronden zijn opgenomen in de voorgestelde artikelen 24i, tweede lid, onder a, en 24t, tweede lid, onder a.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben dezelfde vraag in verband met de rolverdeling van partijen en de doorwerking van provinciale regels in de eisen aan het putontwerp, bijvoorbeeld inzake dubbelwandige verbuizing van boorputten en monitoring van het diepe grondwater om lekkages te voorkomen en op te sporen.

Al bij de startvergunning komt de putintegriteit aan bod. De provincie heeft hierbij adviesrecht. Daarnaast worden algemeen verbindende regels omtrent het putontwerp en de integriteit van de put in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling opgenomen. Hierbij zal ook worden gekeken naar een richtlijn over putontwerp die de sector op dit moment ontwikkelt, waarbij ook SodM wordt betrokken.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd hoe de regering aankijkt tegen het creëren van financiële waarborgen voor het herstel van eventuele schade aan het grondwater.

Het nieuwe vergunningenstelsel ziet in een vroeg stadium op putintegriteit: al voor de aanleg van een put worden het putontwerp en de integriteit van de put getoetst. Er kunnen extra voorschriften omtrent putintegriteit aan de startvergunning worden verbonden. Voorts worden bij de startvergunning ook de financiële mogelijkheden van de aanvrager getoetst. Er moet worden aangetoond door de aanvrager, nog voor er een boor de grond in gaat, dat hij de kosten in verband met de opsporing en winning en de hierbij behorende aansprakelijkheden kan dragen. Indien de aanvrager hierin niet slaagt, wordt geen vergunning verleend.

2.1. Toewijzing zoekgebied

De leden van de SP-fractie vragen hoe en door wie een business case wordt beoordeeld.

Om een toewijzing zoekgebied te kunnen krijgen dient een aanvraag te worden ingediend bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat (verder: de minister van EZK). De minister van EZK zal beoordelen of het zoekgebied kan worden toegewezen. De aanvraag voor een zoekgebied zal op verschillende aspecten worden beoordeeld.

Zo zal worden gekeken of het aangevraagde gebied passend is bij de voorgenomen afzet van de warmte. Voorts wordt gekeken of er sprake is van een haalbaar en uitvoerbaar plan. Dat wil zeggen een (business)plan waaruit blijkt dat de aanvrager voldoende inzicht heeft in wat het betekent om aardwarmte te winnen, maar ook hoe hij voornemens is dit te financieren en hoe het past in een planmatige ontwikkeling van het betreffende gebied. Om tot een beoordeling te komen zal de minister van EZK advies inwinnen bij diverse partijen. Zo zal TNO adviseren over de omvang van het gebied in relatie tot de vraag, de betrokken provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) zullen gevraagd worden te adviseren over het feit of het aangevraagde gebied geschikt is om aardwarmte op te sporen of te winnen vanuit oogpunt van bestaande en voorgenomen gebruiksmogelijkheden van de ondergrond in het gebied. De Rijksdienst voor ondernemend Nederland (verder: RVO) zal gevraagd worden om te adviseren over de financiële haalbaarheid van het plan.

De Leden van de SP-fractie vragen of een gemeente of provincie ook een business case in zou kunnen dienen? Zo ja, geldt hier dan dezelfde procedure als voor andere aanvragers? Zo nee, waarom niet? Is de regering dan eventueel bereid naar deze mogelijkheid te kijken?

Het indienen van een aanvraag om een toewijzing zoekgebied kan worden gedaan door iedere rechtspersoon, dus ook door een gemeente of provincie. De beoordelingscriteria op basis waarvan een zoekgebied wordt toegewezen zijn voor iedere aanvrager hetzelfde. Het kabinet acht het niet wenselijk op voorhand aan bepaalde aanvragers de voorkeur te geven.

2.1.1. Exclusief recht

De leden van de SGP-fractie ontvingen het signaal vanuit het bedrijfsleven dat de termijn van twee maanden voor overleg tussen concurrerende aanvragers voor eenzelfde zoekgebied vrij kort is, omdat het gaat om complexe materie en er mogelijk sprake is van wijziging van aanvragen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is om in overleg met het bedrijfsleven te bezien wat een adequate overlegtermijn is indien sprake is van concurrerende aanvragen?

Het doel van de overlegtermijn is om de verschillende aanvragers van het (deels) zelfde zoekgebied te laten onderzoeken of er mogelijkheden zijn om samen te werken of om de aangevraagde gebieden beter op elkaar af te stemmen. Een termijn van 8 weken wordt hiervoor als passend gezien. Met het wetsvoorstel wordt juist geprobeerd te voorkomen dat procedures onnodig lang duren; een langere overlegtermijn wordt derhalve als onwenselijk gezien. Mochten partijen er onderling niet uitkomen dan zal de minister van EZK één of meerdere aanvragen afwijzen.

2.1.2. Criteria/beoordelingsgronden

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de voorwaarde bij het toewijzen van een zoekgebied of het verlengen van een toewijzing dat de voorgenomen afzet van de te winnen warmte duidelijk moet zijn en dat hierover afspraken zijn gemaakt met de afnemers.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat er veel in beweging is, omdat gemeenten de komende jaren met warmteplannen komen en vragen op welke wijze rekening gehouden worden met de toekomstige warmtevraag?

In het wetsvoorstel wordt geen rekening gehouden met toekomstige vraag. Om aardwarmte de komende jaren te bevorderen is er in het wetsvoorstel nadrukkelijk voor gekozen om een koppeling te maken tussen vergunning (gebied) en de vraag naar warmte. Juist omdat het zoekgebied aansluit bij de vraag, laat dit ruimte aan andere partijen die in een later stadium geothermie willen ontwikkelen.

2.1.3. Adviezen

De leden van de VVD-fractie lezen dat het in de fase van het toewijzen van het zoekgebied volgens de regering niet nodig is om het SodM in deze fase om advies te vragen.

De leden van de VVD vragen of is overwogen om SodM gezien haar expertise in deze fase op een andere manier te betrekken en vragen hoe SodM hiertegenover staat?

De toewijzing zoekgebied is een marktordeningsvergunning die de houder de mogelijkheid geeft voorbereidingen te treffen om een vergunning aan te vragen die zich richt op het opsporen en winnen van aardwarmte (een startvergunning). Bij de toewijzing zoekgebied vinden geen fysieke activiteiten plaats en spelen eventuele risico's voor de boven- en ondergrond in de beoordeling nog geen rol. De expertise van SodM ligt op het terrein van veiligheid, risico's van het gebruik van de diepe ondergrond en milieugevolgen van mijnbouwactiviteiten. In de fase van de toewijzing zoekgebied spelen deze aspecten nog niet. Om te bepalen of er veilig gewonnen kan worden, wat de risico's zijn in de diepe ondergrond en wat de mogelijke milieu-effecten zijn, is het noodzakelijk te weten wat de winningslocatie wordt. Dit is bekend op het moment dat een startvergunning wordt aangevraagd. Bij de toewijzing zoekgebied wordt getoetst of sprake is van een haalbaar en uitvoerbaar plan: is er zicht op afname van de te produceren warmte, hoe wil de aanvrager zijn plannen financieren en past het plan in een planmatige ontwikkeling van het gebied. Op deze aspecten ligt niet de expertise van SodM, maar veeleer van TNO, RVO en de decentrale overheden. Aan hen zal derhalve advies worden gevraagd. Het wetsvoorstel is diverse malen met SodM besproken en afgestemd, ook op het onderdeel van de advisering.

De leden van de D66-fractie zien meerwaarde in het wettelijk opnemen van een beoordelingskader voor de beoordeling van vergunningen voor aardwarmte. Deze leden constateren dat met een duidelijk beoordelingskader de adviesorganen een betere handreiking hebben op welke aspecten getoetst dient te worden en op welke wijze toetsing moet plaatsvinden. Dit verbetert tevens de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de adviezen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is een beoordelingskader voor vergunningsaanvragen op te nemen in het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel bevat in het voorgestelde hoofdstuk 2a al de aanvraagvereisten, de afwijzingsgronden van de aanvraag, bepalingen die zien op het verbinden van voorschriften en beperkingen aan de vergunning, en de gronden om de vergunning in te trekken of te wijzigen. Deze hoofdlijnen worden in het Mijnbouwbesluit verder uitgewerkt.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat het uitgangspunt moet zijn dat aardwarmteprojecten er zijn voor het invullen van de warmtebehoefte van een gemeente en/of regio en niet in de eerste plaats een economische activiteit. Zij vragen of de regering het hiermee eens is?

De regering ziet aardwarmtewinning, net als de winning van overige delfstoffen, als een economische activiteit. De winning van warmte dient wel uitdrukkelijk te zijn gekoppeld aan een vraag uit de regio. Indien er geen vraag naar warmte is in het specifieke gebied, kan de toewijzing zoekgebied niet worden verleend. Gelet op de eigenschappen van aardwarmte (onder andere afkoeling) wordt de energie die wordt gegenereerd, direct lokaal afgezet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of in het huidige wetsvoorstel de regierol voor gemeente/regio is gewaarborgd?

In het wetsvoorstel is niet voorzien in een regierol voor de gemeente/regio. Wel is voorzien in een adviesrecht.

Omdat gemeenten een belangrijke rol in de energietransitie hebben en aardwarmte veelal een lokale activiteit is, is er in het wetsvoorstel voor gekozen om gemeenten reeds een direct adviesrecht te geven bij de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied, in plaats van een getrappt adviesrecht via de provincie zoals in de huidige wet het geval is. Bij de vaststelling van het vergunning gebied is het wenselijk om rekening te houden met andere (ondergrondse) activiteiten. De gemeenten weten welke activiteiten plaatsvinden in hun gebied en kunnen daar in hun advies aandacht voor vragen, tevens kunnen zij in hun advies meewegen of de opsporing en winning van aardwarmte past binnen de lokale warmtevisies.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of medeoverheden dankzij dit wetsvoorstel meer grip op aardwarmtewinning krijgen en of er ruimte voor verbetering is?
Met het wetsvoorstel wordt aan de betrokken provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) advies gevraagd bij het verlenen van vergunningen voor aardwarmte. Zoals aangegeven bij de vorige vraag, is er in het wetsvoorstel voor gekozen om reeds bij de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied de gemeenten een direct adviesrecht te geven in plaats van een getrappt advies via de provincie. Hetzelfde geldt voor de waterschappen, ook zij krijgen in het wetsvoorstel een direct adviesrecht. Provincies en waterschappen wordt specifiek gevraagd om te adviseren over de mogelijke gevolgen van aardwarmtewinning op de waterkwaliteit en waterkwantiteit. Ook kan door de medeoverheden middels hun advies aandacht worden gevraagd voor kwetsbare objecten of kwetsbare gebieden in het aangevraagde gebied.

De leden van de SP-fractie vragen of er locaties bekend zijn waar eventueel bodembeweging wordt verwacht? Zo ja, wie maakt daar dan een risicoanalyse? Zou SodM hier geen rol in kunnen spelen?

Er zijn in Nederland geologisch gebieden aan te wijzen waar de kans op bevingen toeneemt door het winnen van aardwarmte. Dit zijn gebieden waar er van nature reeds spanningen in de ondergrond aanwezig zijn, zoals in en rond de Roerdalslenk. Ook kunnen er door gaswinning spanningen in de ondergrond ontstaan. In de seismische risicoanalyse wordt hier specifiek aandacht aan besteed. De aanvrager moet hier invulling aan geven ten behoeve van de vergunningsaanvragen. SodM adviseert de minister van EZK vervolgens over de kwaliteit van de seismische risicoanalyse en adviseert indien nodig over aanvullende voorwaarden. Ik verwijs hierbij verder naar het meer gedetailleerde antwoord bij de vraag van de leden van de VVD-fractie over risico's in paragraaf 2.2.2.

Het beoordelen van de risico's van gestapelde mijnbouw bij de startvergunning, is wat betreft de leden van de SP-fractie, te laat. Hier zou juist een rol voor SodM weggelegd zijn, zo vinden deze leden.

Om te kunnen beoordelen wat de risico's van gestapelde mijnbouw zijn is het noodzakelijk om de beoogde winningslocatie te weten zodat er een locatie specifiek onderzoek kan worden uitgevoerd. Bij de toewijzing zoekgebied is de beoogde winningslocatie niet bekend. De toewijzing dient juist om hier nader onderzoek naar te doen. Bij de aanvraag van de startvergunning is de beoogde winningslocatie bekend en kan beoordeeld worden wat de risico's zijn van gestapelde mijnbouw. SodM zal dan om advies worden gevraagd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de fase van toewijzing van een zoekgebied nog relatief weinig bekend is over de ondergrond en de mogelijkheden voor aardwarmtewinning en dat goede advisering door gemeenten, provincies en waterschappen derhalve lastig is.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de advisering door gemeenten provincies en waterschappen zich richt op de voor deze fase relevante aspecten?

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om aan te geven op welke aspecten advies wordt gevraagd van de medeoverheden. Het wetsvoorstel verschilt daarmee van de huidige wet waarin het adviesrecht niet is ingekaderd. Hoewel in deze fase nog niet duidelijk is waar de boring (en daarmee de winning) exact zal plaatsvinden en dus de risico's nog niet goed kunnen worden ingeschat, is het wel mogelijk om in deze fase hier aandacht voor te vragen. Provincies en gemeenten weten welke activiteiten plaats vinden in hun gebied en kunnen daar in hun advies aandacht voor vragen. Ook kunnen zij in deze fase in hun advies laten meewegen of de opsporing en winning van aardwarmte past binnen de warmtetransitievisie en lokale warmtevisies. Provincies en waterschappen kunnen in deze fase ook aangeven wat de mogelijke gevolgen zijn voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit. Ook kan in deze fase aandacht worden gevraagd voor kwetsbare objecten en kwetsbare gebieden in het aangevraagde gebied.

De Leden van de SGP-fractie vragen of het in deze fase van advisering vooral gaat om het meegeven van aandachtspunten aan de initiatiefnemer?

In deze fase is nog niet bekend waar de boring en winning van aardwarmte plaats gaat vinden. In deze fase van advisering gaat het derhalve inderdaad vooral om het meegeven van aandachtspunten aan de initiatiefnemer.

2.1.4. Verplichte deelname EBN

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstuk 35531, nr. 4) aangeeft dat het uitgangspunt een deelname van minstens 20% voor EBN is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of, in welke gevallen en op welke termijn dit belang van EBN naar verloop van tijd zou kunnen worden afgebouwd. Indien dit mogelijk is, tot welk percentage het belang van EBN kan worden afgebouwd?

Bij de voorziene evaluatie van de wet vijf jaar na inwerkingtreding, zal ook de verplichte deelneming van EBN worden geëvalueerd.

Op basis van de evaluatie worden de rol en inzet van EBN rond geothermie gezien en wordt tevens gekeken of een verplichte deelname een noodzakelijk uitgangspunt blijft tot aan een volgende evaluatie.

Ongeacht de uitkomst van de evaluatie zal EBN aandeelhouder blijven in de projecten waar zij op dat moment al financieel en risicodragend in deelneemt. Op deze manier blijft EBN een stabiele partner, die tevens haar investeringen terug kan verdienen. Door te werken met een dergelijke evaluatiecyclus blijft de inzet van EBN enerzijds flexibel en wordt er anderzijds op toegezien dat wat ze doet bijdraagt aan de beoogde doelstellingen en binnen proportie is.

De leden van de GroenLinks-fractie krijgen het signaal van de geothermiesector dat er grote behoefte is aan duidelijkheid over de rol van EBN.

De leden van de GroenLinksfractie lezen dat de samenwerking en de deelneming van EBN nog verder vorm dient te krijgen in lagere regelgeving. Hoe en binnen welke termijn wil de regering dit oppakken?

Er wordt op dit moment gewerkt aan de wijziging van het Mijnbouwbesluit waarin de deelneming van EBN verder wordt uitgewerkt.

De leden van de SP-fractie zijn het ermee eens dat EBN verplicht deelneemt in geothermieprojecten. Een publieke en overkoepelende rol is prima volgens deze leden, omdat daarmee kennis en expertise gewaarborgd wordt. Wel stellen deze leden vragen bij de financiële en risicodragende rol van EBN.

De leden van de SP-fractie zien graag in een overzicht hoe investeringen en opbrengsten van de verschillende partijen, ook EBN, eruit gaat zien, maar ook in welke mate de risico's worden gedragen door deze partijen. Kan de regering dit in een schema uiteen zetten?

De investeringen en opbrengsten verschillen per geothermieproject omdat dit afhankelijk is van verschillende technische en economische/financiële factoren. In welke mate risico's door partijen worden gedragen hangt af van wat partijen hierover afspreken. Het is altijd zo dat men risico loopt wanneer er risicodragend geïnvesteerd wordt, wat iedere consortiumpartner zal doen bij een geothermieproject. Daar staat echter een (verwacht) rendement tegenover.

De voornaamste technische factoren zijn de diepte, temperatuur, doorlatendheid en dikte van het reservoir. Deze factoren zijn van grote invloed op de hoeveelheid warmte die kan worden gewonnen en de hoogte van de benodigde investeringen. Naast de technische aspecten verschillen ook de economische parameters per locatie. Zaken als afzetgarantie, warmteleveringsovereenkomst en SDE++-subsidie variëren per project. Het is dan ook niet mogelijk om een schema op te stellen omdat dit per project sterk kan verschillen.

Een veelgebruikte manier om financiële risico's van een project te adresseren is door gebruik te maken van projectfinanciering. In dat geval wordt het aardwarmteproject vaak in een separate vennootschap ondergebracht en dan geldt het "non-recourse"-principe, waarbij aandeelhouders van de vennootschap alleen aansprakelijk zijn tot de hoogte van hun inbreng. De financiers gaan uit van "equity first", hetgeen betekent dat de eerste put van het doublet zoveel mogelijk wordt gefinancierd met eigen vermogen om daarmee het risico voor de financiers te mitigeren. Aandeelhouders kunnen het ondergrondrisico verzekeren door gebruik te maken van titel 4.3 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (RNES) die ziet op aardwarmte. De regeling ondervangt het risico bij een boring en werkt als een verzekering met een marktconforme premie: levert de boring teleurstellende resultaten op, dan keert de regeling tot 85% van de gemaakte boorkosten uit. Een belangrijke eis voor deelname is dat het productievermogen waarop de garantie wordt geboden met relatief veel zekerheid (90%) wordt ingeschat. Voor banken is het afdekken van dit risico wel een absolute voorwaarde voor financiering. Het is ook mogelijk om een aardwarmteproject geheel met eigen middelen te financieren. Ook in dat geval zou een deel van de financiële risico's kunnen worden afgedekt met de RNES en/of door risico's in de markt te verzekeringen. In de praktijk zien we dit tot nu toe echter nog nauwelijks.

2.2. Startvergunning aardwarmte

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de fase van de startvergunning wordt gekeken of de voorgenomen activiteiten op de beoogde locatie veilig kunnen plaatsvinden. Hoe is deze controle geborgd?

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat alleen een vergunning wordt afgegeven indien de eventuele risico's van opsporing en winning van aardwarmte op een aanvaardbaar niveau zijn voor wat betreft de veiligheid van omwonenden of voor wat betreft de schade die veroorzaakt kan worden aan gebouwen of infrastructurele werken. Om dit te kunnen beoordelen is het van belang om na te gaan of op de beoogde locatie aardwarmte op een veilige manier gewonnen kan worden. Daarom wordt de aanvrager gevraagd om een locatiespecifiek onderzoek te doen van de beoogde winningslocatie en op basis hiervan te onderbouwen of er bodembeweging is te verwachten die mogelijke onaanvaardbare schade kan veroorzaken aan bijvoorbeeld gebouwen en infrastructurele werken. Mocht uit dit onderzoek blijken dat er geen of geringe bodembeweging wordt verwacht, dan is het niet nodig om een nadere risicoanalyse te maken. Maar wanneer wel bodembeweging te verwachten is, die mogelijk onaanvaardbare effecten kan hebben op de veiligheid van bewoners of schade op kan leveren aan gebouwen of infrastructurele werken, dan moet er een lokale seismische risicoanalyse worden opgesteld. In een dergelijke analyse dient de aanvrager aan te geven wat de gevolgen kunnen zijn van de verwachte bodembeweging op bewoners en gebouwen in het betreffende gebied en welke maatregelen de aanvrager voornemens is te nemen om eventuele risico's te verkleinen.

Zowel aan SodM als aan TNO zal worden gevraagd te adviseren of risico's van de voorgenomen activiteiten op de beoogde locatie op het door de minister van EZK te bepalen aanvaardbare niveau zullen blijven. Deze adviezen zullen worden betrokken bij de uiteindelijke beoordeling. Ook is het mogelijk om voorschriften aan de vergunning te verbinden. Mocht bodembeweging worden verwacht die mogelijk effect kan hebben op de veiligheid van bewoners of schade kan veroorzaken, dan zou bijvoorbeeld een voorschrift opgenomen kunnen worden over het plaatsen van meters om bodembeweging goed te kunnen registreren.

2.2.1. Karakter vergunning

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het betrekken van inwoners van groot belang is en dat dit zo vroeg mogelijk dient te gebeuren. Deze leden merken op dat redelijkerwijs te verwachten valt dat inwoners al bij de toewijzing van een zoekgebied op de hoogte zullen zijn van het feit dat er in hun omgeving wordt gezocht naar aardwarmte. Indien zij in deze fase van het traject niet worden betrokken, zou dat tot onrust, vragen en onzekerheid kunnen leiden, zo menen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om duidelijk te maken op welk moment en op welke wijze inwoners zullen worden betrokken bij mogelijke plannen voor de ontwikkeling van aardwarmte. Is dat zoals in de memorie van toelichting pas op het moment dat een startvergunning wordt aangevraagd of dienen inwoners al eerder in het traject worden betrokken?

De leden van de CDA-fractie vragen welke minimumcriteria zullen gelden voor het betrekken van inwoners, zowel qua moment als de wijze van betrokkenheid? Draagvlak en betrokkenheid van de omgeving zijn van groot belang voor de ontwikkeling en uitvoering van mijnbouwactiviteiten. De ervaringen met mijnbouwprojecten en andere energieprojecten uit het verleden hebben ertoe geleid dat het ministerie van EZK de communicatie met en het betrekken van de omwonenden, overheden en belangenvetegenwoordigers heeft verbeterd en geïntensiveerd. In de fase dat een toewijzing zoekgebied wordt aangevraagd, is er voor de overheid nog geen informatie beschikbaar en dus nog geen mogelijkheid om inwoners te betrekken bij planvorming. In deze fase is vooral een rol weggelegd voor de initiatiefnemer van het project om de omgeving te betrekken. De sector heeft hiertoe de 'Gedragscode omgevingsbetrokkenheid bij aardwarmteprojecten' opgesteld. Deze gedragscode geeft een aantal principes over hoe de sector de omgeving betreft bij de voorbereiding en realisatie van een geothermieproject. Daarnaast zal het ministerie van EZK in deze fase regionale overheden tijdig op de hoogte stellen van de voorgenomen ontwikkelingen en samen met hen bezien hoe de omgeving goed betrokken kan worden.

De overheden zullen zodra bekend is waar de initiatiefnemer daadwerkelijk mogelijkheden ziet voor aardwarmtewinning, deze voornemens toetsen op uitvoerbaarheid en hierbij de directe omgeving betrekken. Dit wordt onder andere vormgegeven door de startvergunning een uniforme voorbereidingsprocedure te laten doorlopen, waarbij de ontwerpvergunning ter inzage wordt voorgelegd aan omwonenden ter inspraak. Overigens zijn voor de aardwarmtewinning niet alleen procedures van de Mijnbouwwet van toepassing, er is bijvoorbeeld ook een geschikte bestemming voor de locatie nodig binnen het bestemmingsplan alvorens een bovengrondse installatie mag worden gebouwd. Daarnaast is een omgevingsvergunning vereist voor het inwerking hebben van de inrichting, waarbij gekeken wordt naar de specifieke milieueisen (zoals geluid, geur en externe veiligheid). Ook bij deze procedures wordt de directe omgeving betrokken conform de wettelijk vastgelegde eisen in de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast kan voor nieuwe projecten informatievoorziening gericht op (direct) omwonenden worden georganiseerd. Informatievoorziening wordt hierbij gegeven vanuit verschillende invalshoeken: de aanvrager van een vergunning, vergunningverleners, adviseurs en toezichthouder.

De leden van de SP-fractie zien dat bij de aanvraagprocedure voor de startvergunning naast de vergunninghouder en uitvoerder er ook iemand is die instemt met de aanwijzing van de uitvoerder.

De leden van de SP-fractie vragen wie er in dient te stemmen met uitvoerder?

In artikel 24z van het wetsvoorstel is geregeld dat de minister dient in te stemmen met de aanwijzing van een uitvoerder. Om in te kunnen stemmen met de aanwijzing van een uitvoerder, zal aangetoond moeten worden dat de uitvoerder over de benodigde technische capaciteiten kan beschikken om de verschillende werkzaamheden veilig en verantwoord uit te kunnen voeren. Hiertoe zal advies worden ingewonnen bij SodM.

De leden van de SP-fractie vragen waarom dat in dit stadium gebeurt?

De startvergunning is de basis voor de uitvoering van opsporings- en winningsactiviteiten. Onder deze vergunning zullen voor het eerst fysieke activiteiten plaatsvinden. Het uitvoeren van boringen en het onttrekken en injecteren van grote hoeveelheden formatiewater uit en in de diepe ondergrond is niet zonder risico. Daarom is het in dit stadium van belang dat de aanvrager kan aantonen dat hij over de benodigde technische capaciteiten kan beschikken om de verschillende werkzaamheden veilig en verantwoord uit te kunnen voeren. De aanvrager hoeft niet zelf over deze technische capaciteiten te beschikken, hij mag hier ook een uitvoerder voor aanwijzen.

De leden van de SP-fractie vragen welke vergunningen er naast de omgevingsvergunning ook nog nodig zijn? En welke instanties daarbij betrokken zijn.

Voor het winnen van aardwarmte is naast de vereiste vergunning op grond van de Mijnbouwwet ook altijd een omgevingsvergunning benodigd. In specifieke gevallen kan naast een omgevingsvergunning bijvoorbeeld ook een Waterwetvergunning voor het afvoeren van water benodigd zijn, of een vergunning in het kader van de Wet Natuurbescherming indien er effecten op een nabijgelegen beschermd Natura2000-gebied moeten worden voorkomen. Deze specifieke wettelijke kaders zijn, zoals bij iedere andere activiteit, van kracht naast de Mijnbouwwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, zullen de aangehaalde voorbeelden overigens eveneens in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning worden getoetst.

Ieder van de hierboven genoemde wetten heeft zijn eigen bevoegd gezag. Dit zijn de minister van EZK, minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit en de decentrale overheden.

De leden van de SP-fractie zouden graag zien dat de regering hier toch inzet op verplichte coördinatie zodat het overzichtelijk blijft voor alle betrokkenen, niet in het minst omwonenden.

Er is niet voorzien in een verplichte coördinatie tussen startvergunning en omgevingsvergunning, gelet op de grote verschillen in termijnen. Daar waar de procedure om een startvergunning 30 weken behelst, is er onder de Omgevingswet een bewuste keuze gemaakt door de wetgever om de procedure voor een omgevingsvergunning een termijn van 8 weken te laten doorlopen. Een verplichte coördinatie zou deze expliciete keuze doorbreken en de termijn voor de omgevingsvergunning nagenoeg verviervoudigen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe omwonenden worden betrokken bij het gehele proces. Is er een actieve informatievoorziening en zo ja, hoe ziet dat eruit?

Zoals eerder aangegeven in antwoord op een vraag van de CDA-fractie zijn draagvlak en betrokkenheid van de omgeving van groot belang voor de ontwikkeling en uitvoering van mijnbouwactiviteiten.

De ervaringen met mijnbouwprojecten en andere energieprojecten uit het verleden hebben ertoe geleid dat het ministerie van EZK de communicatie met en het betrekken van de omwonenden, overheden en belangenvertegenwoordigers heeft verbeterd en geïntensiveerd. In de fase dat een toewijzing zoekgebied wordt aangevraagd, is er voor de overheid nog geen informatie beschikbaar en dus nog geen mogelijkheid om inwoners te betrekken bij planvorming. In deze fase is vooral een rol weggelegd voor de initiatiefnemer van het project om de omgeving te betrekken. De sector heeft hiertoe de 'Gedragscode omgevingsbetrokkenheid bij aardwarmteprojecten' opgesteld. Deze gedragscode geeft een aantal principes over hoe de sector de omgeving kan betrekken bij de voorbereiding en realisatie van een geothermieproject. Daarnaast zullen in deze fase regionale overheden tijdig op de hoogte worden gesteld van de voorgenomen ontwikkelingen en samen met hen wordt bezien hoe de omgeving goed betrokken kan worden.

De overheden zullen, zodra bekend is waar de initiatiefnemer daadwerkelijk mogelijkheden ziet voor aardwarmtewinning, deze voornemens toetsen op uitvoerbaarheid en hierbij de directe omgeving betrekken. Dit wordt onder andere vormgegeven door de startvergunning een uniforme voorbereidingsprocedure te laten doorlopen. Dit betekent dat de ontwerpvergunning en de daaraan ten grondslag liggende aanvraag en adviezen, voor zover niet bedrijfsvertrouwelijk, ter inzage worden voorgelegd aan omwonenden ter inspraak.

Overigens zijn voor de aardwarmtewinning niet alleen procedures van de Mijnbouwwet van toepassing, er is bijvoorbeeld ook een geschikte bestemming voor de locatie nodig binnen het bestemmingsplan alvorens een bovengrondse installatie mag worden gebouwd. Daarnaast is een omgevingsvergunning vereist voor het inwerking hebben van de inrichting, waarbij gekeken wordt naar de specifieke milieueisen (zoals geluid, geur en externe veiligheid). Ook bij deze procedures wordt de directe omgeving betrokken conform de wettelijk vastgelegde eisen in de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast kan voor nieuwe projecten informatievoorziening gericht op (direct) omwonenden worden georganiseerd. Informatievoorziening wordt hierbij gegeven vanuit verschillende invalshoeken: de aanvrager van een vergunning, vergunningverlening, adviseurs en toezichthouder.

De leden van de SP-fractie vragen of omwonenden mee kunnen profiteren van gewonnen warmte wanneer zij bijvoorbeeld deelnemen aan een energiecoöperatie? Zijn hier al voorbeelden van? Zo ja, welke? Wat zijn de ervaringen?

Iedere rechtspersoon kan een vergunning aanvragen, ook een energiecoöperatie. Zij zullen net als de overige aanvragers aan de vereisten in de Mijnbouwwet moeten voldoen. Er zijn nog geen voorbeelden en/of ervaringen bekend uit de praktijk waarbij omwonenden meeprofiten van gewonnen warmte.

2.2.2. Bodembeweging en risico's

De leden van de VVD-fractie lezen dat de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken beschreven moeten worden, afhankelijk van de verwachte bodembeweging en de kans op bodembeweging. Wat zijn de vereisten voor zo'n beschrijving? In hoeverre dient dit gestoeld te zijn op seismische berekeningen? Welke experts moeten hierbij worden ingeschakeld?

Bodembeweging bestaat uit bodemdaling en bodemtrilling (seismiciteit). Bodemdaling wordt bij geothermie niet verwacht. Onder de huidige Mijnbouwwet neemt de evaluatie van het seismische risico een belangrijke plaats in bij de procedures tot het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen voor geothermie en bij de instemming met winningsplannen. Momenteel wordt het Q-Con / IF-Technology rapport "Defining the Framework for Seismic Hazard Assessment in Geothermal Projects V0.1" uit 2016 als leidraad hiervoor gebruikt. Ten behoeve van het voorliggend wetsvoorstel en onderliggende wet- en regelgeving wordt op dit ogenblik bovengenoemde methodiek (seismische risicoanalyse) op basis van de nieuwste inzichten geactualiseerd.

Door het gebrek aan feitelijke data met betrekking tot geothermie en daaraan gerelateerde bevingen is het op dit ogenblik nog niet mogelijk om het seismisch risico per geothermieproject te berekenen. De bovengenoemde methodiek bestaat voornamelijk uit een combinatie van zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen op verschillende schalen, die samen het best mogelijke inzicht geven in het mogelijke seismische risico.

De aanvrager van een startvergunning moet met behulp van de seismische risicoanalyse de genoemde risico's in kaart brengen. Het gebruik van bovengenoemde methodiek vraagt om specialistische kennis. Deze expertise is in Nederland in voldoende mate aanwezig bij de diverse geologische adviesbureaus/instellingen. De minister van EZK zal SodM en TNO vragen te adviseren over de risicoanalyse.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er is gekozen voor beschrijven in plaats van aantonen?

In artikel 24o van het wetsvoorstel is een opsomming opgenomen van hetgeen de aanvraag van een startvergunning moet bevatten. Voor de leesbaarheid is gekozen om deze vereisten te vatten onder de woorden "een beschrijving van". De artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting geeft aan hoe de bepaling is bedoeld. Daaruit blijkt dat de aanvrager deze risico's in kaart moet brengen en moet aangeven welke maatregelen hij naar aanleiding van deze risico's treft. Bij onvoldoende maatregelen kan de vergunning worden geweigerd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te preciseren hoe in onderhavig wetsvoorstel mogelijke problemen als gevolg van mijnbouw, zoals die in Groningen zijn ontstaan als gevolg van gaswinning, worden ondervangen.

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat een vergunning alleen wordt verstrekt indien de eventuele risico's van opsporing en winning van aardwarmte op een aanvaardbaar niveau zijn voor wat betreft de veiligheid van omwonenden of wat betreft de schade die veroorzaakt kan worden aan gebouwen of infrastructurele werken. Hiervoor is om te beginnen een maatstaf nodig waarmee bepaald kan worden welk risiconiveau nog aanvaardbaar is. Hierover gaat een panel van hoogleraren mij voor het einde van het jaar adviseren en vervolgens neem ik er een besluit over, zodat het voor aanvragers, omwonenden, adviseurs en de toezichthouder duidelijk wordt aan welk veiligheidsniveau projecten moeten voldoen. Om dit te kunnen beoordelen wordt de aanvrager gevraagd om een locatiespecifiek onderzoek te doen van de beoogde winningslocatie en op basis hiervan te onderzoeken of er bodembeweging is te verwachten die mogelijk een veiligheidsrisico kan veroorzaken, dan wel schade aan bijvoorbeeld gebouwen en infrastructurele werken. Mocht uit dit onderzoek blijken dat er geen of geringe bodembeweging wordt verwacht, dan is het niet nodig om een nadere risicoanalyse te maken. Maar wanneer wel bodembeweging te verwachten is die mogelijk een onaanvaardbaar effect kan hebben op de veiligheid van bewoners of onaanvaardbare schade op kan leveren aan gebouwen of infrastructurele werken, dan moet er een lokale seismische risicoanalyse worden opgesteld. In een dergelijke analyse dient de aanvrager aan te geven wat de gevolgen kunnen zijn van de verwachte bodembeweging op bewoners en gebouwen in het betreffende gebied en welke maatregelen de aanvrager voornemens is te nemen als het nodig zou zijn om de risico's terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau. Zowel SodM als TNO zal worden gevraagd te adviseren of de voorgenomen activiteiten op de beoogde locatie naar verwachting beneden het door mij bepaalde risiconiveau zullen blijven. Deze adviezen zullen worden betrokken bij de uiteindelijke beoordeling.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het bevorderen van winning van aardwarmte en de veilige winning verschillende belangen met zich mee kan brengen. Deze mogelijke tegenstelling van belangen wordt ook door de Afdeling advisering van de Raad van State geconstateerd.

De regering lijkt deze tegenstelling niet te onderkennen en schrijft in haar reactie op het advies van de Afdeling dat veiligheid noodzakelijkerwijs is gekoppeld aan het bevorderen van winning. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe en waarom veiligheid is gekoppeld aan het bevorderen van winning en hoe de veiligheid te allen tijde zal worden gewaarborgd, hoe een evenwicht is gevonden tussen beide belangen en hoe ziet dit evenwicht er exact uit.

Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag is het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat een vergunning alleen wordt verstrekt indien de eventuele risico's van opsporing en winning van aardwarmte aanvaardbaar zijn voor wat betreft de veiligheid van omwonenden of wat betreft schade die veroorzaakt kan worden aan gebouwen of infrastructurele werken. Er wordt dus alleen een vergunning verstrekt als de winning van aardwarmte kan voldoen aan het vereiste veiligheidsniveau. Dit betekent dat er een logische koppeling is tussen de veiligheid en het verder kunnen ontwikkelen van aardwarmte. Om de ontwikkeling van aardwarmte te kunnen bevorderen is veiligheid een noodzakelijke randvoorwaarde.

De leden van de SP-fractie vinden het goed dat de vergunninghouder een lokale seismische risicoanalyse moet opstellen waarin te verwachten gevolgen worden opgenomen en maatregelen die risico's verkleinen. Toch stelt dit deze leden niet gerust. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) zei ook dat er geen risico's waren in het Groningerveld bij de gaswinning en pas na lange tijd werd dit erkend. De desastreuze gevolgen zijn bekend.

De leden van de SP-fractie pleiten nogmaals voor inmenging van de SodM zo vroeg mogelijk in de procedure van vergunningen.

De expertise van SodM ligt op het terrein van veiligheid, risico's van het gebruik van de diepe ondergrond en milieugevolgen van mijnbouwactiviteit. Om te bepalen of er veilig gewonnen kan worden, wat de risico's zijn in de diepe ondergrond en wat de mogelijke milieueffecten zijn, is het noodzakelijk te weten wat de winningslocatie wordt. Dit is bekend op het moment dat een startvergunning wordt aangevraagd. SodM wordt dan om advies worden gevraagd.

2.2.3. Putintegriteit en nadelige gevolgen voor het milieu

De leden van de SP-fractie vinden het net als de regering belangrijk dat er voldoende voorzorgsmaatregelen worden getroffen om schade aan het milieu en/of vervuiling van het grondwater te voorkomen. Deze leden zouden zelfs grondwatergebieden willen uitsluiten voor vergunningen voor geothermie. De gevolgen zijn lastig te overzien, wanneer er iets mis gaat.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om alle buizensystemen dubbelzijdig te plaatsen of van een materiaal te maken dat niet gevoelig is voor corrosie? Kan het antwoord toegelicht worden?

Er wordt opgemerkt dat het van belang is om vast te stellen of het in principe mogelijk is om aardwarmte in het aangevraagde gebied te gaan opsporen en winnen. Het kan zijn dat als gevolg van andere regels het opsporen en winnen van aardwarmte niet is toegestaan (in de Structuurvisie ondergrond zou dit bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen). In dat geval zal de aanvraag worden afgewezen. Daarnaast wordt, passend bij de locatie en risico's, gekeken naar de mogelijkheden om een vergunning te verlenen. In de nabijheid van kwetsbare gebieden, bijvoorbeeld een drinkwaterwinningsgebied, is het wenselijk om een put ter hoogte van het zoete grondwater dubbelwandig uit te voeren en de integriteit van de put via annulaire drukmeting tussen de verbuizing te monitoren. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om hiertoe een voorschrift op te nemen in de vergunning. De sector werkt aan een richtlijn over putontwerp; nadere regels over putintegriteit zullen in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling worden uitgewerkt. Benadrukt wordt dat putintegriteit al wordt getoetst nog voordat de put is aangelegd. Een vergunning wordt verleend passend bij de specifieke aanvraag en wanneer winnen niet veilig en verantwoord kan, zal de vergunning niet worden verleend.

Verder lezen de leden van de SP-fractie dat bovengrondse risico's voor boring of winningsinstallatie niet worden meegenomen in de beoordeling van de start- en vervolvergunning. Wat bedoelt de regering daar precies mee?

De bovengrondse effecten, of anders gezegd de effecten op het milieu van een productie-installatie die wordt opgericht op de locatie, worden getoetst in een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Het wetsvoorstel is van toepassing vanaf 500 meter diepte en verder. Ondergrondse effecten (500 meter en dieper) worden geadresseerd in de Mijnbouwwet.

De leden van de SP-fractie vragen wie dit in de omgevingsvergunning beoordeelt?

Over het algemeen is de minister van EZK het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning die ziet op het winnen van aardwarmte. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld wanneer aardwarmtewinning onderdeel uitmaakt van een zogenoemde BRZO-inrichting, kan een decentrale overheid, in dit voorbeeld de provincie, bevoegd gezag zijn. De bevoegdheidskwestie hangt onder de Omgevingswet samen met de combinatie van activiteiten in de aanvraag. In die gevallen waar het de minister geen bevoegd gezag is, is er altijd een dwingend of blokkerend adviesrecht (zogenoemd advies met instemmingsrecht).

De leden van de SP-fractie vragen of er landelijk danwel provinciaal gemeenschappelijke eisen te stellen zijn aan het verkleinen van die bovengrondse risico's?

Zoals eerder aangegeven worden de bovengrondse effecten getoetst in een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Hierbij kan worden gedacht aan effecten die zich boven de grond voordoen zoals geluid, geur, licht en externe veiligheid, maar ook het voorkomen van bodemvervuiling door maatregelen die boven de grond worden opgelegd. Een voorbeeld hierbij is het verplicht aanleggen van vloeistofkerende vloeren bij een boring. Het toepassen van zogenoemde best beschikbare technieken, anders gezegd de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen, is nu landelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. De minister van EZK verleent slechts omgevingsvergunningen als winning van aardwarmte voldoet aan de geldende normen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het is geregeld met het afsluiten van de putten aan het eind van een winningsperiode? Wie gaat de putten opruimen? Geldt daar een verplichting?

Het verwijderen van mijnbouwlocaties, inclusief putten, is geregeld in de Mijnbouwwet voor alle vormen van mijnbouw. De vergunninghouder dient te allen tijde de put conform de daarvoor geldende regels buiten gebruik te stellen. De Mijnbouwwet wordt op dit onderdeel gewijzigd (Kamerstukken II 35 462, nr. 2) om de verwijdering en waar mogelijk hergebruik van mijnbouwwerken verder te verstevigen. De wijziging ziet op een verplichting tot het opruimen van mijnbouwwerken op land en op zee door vergunninghouders. Dat wetsvoorstel voorziet in een systeem waarbij moet worden gemeld als het mijnbouwwerk buiten werking wordt gesteld, waarbij uiterlijk na 1 jaar een plan moet worden aangeleverd hoe het mijnbouwwerk zal worden opgeruimd. Met dit verwijderingsplan moet worden ingestemd door de minister van EZK en na daadwerkelijke verwijdering moet een Rapport na verwijderen worden ingediend, waarmee wordt aangetoond dat het opruimen van het mijnbouwwerk conform de instemming is uitgevoerd. Bedoeld wetsvoorstel geeft daarnaast de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid met betrekking tot het verwijderen van mijnbouwwerken verder vorm, mijnbouwwerken worden opgeruimd door de vergunninghouder.

Hierbij wordt opgemerkt dat, voorafgaand aan het verlenen van een startvergunning en daarmee toestemming tot het aanleggen van putten, al wordt getoetst of de vergunninghouder voldoende financieel daadkrachtig is om aan het einde van opsporing of winning de putten weer op te ruimen.

2.2.4. Adviezen

De leden van de CDA-fractie merken op dat TNO en SodM op zullen treden als adviseur bij het beoordelen van aanvragen voor een startvergunning en vervolggunning.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken of en op welke wijze het optreden van TNO en SodM als adviseurs en de taken die zij daarbij moeten vervullen in het wetsvoorstel zijn vastgelegd.

In de huidige Mijnbouwwet (artikel 127, eerste lid, onder b) is bepaald dat SodM tot taak heeft om te adviseren bij de door de minister te nemen besluiten inzake mijnbouw. Dit artikel wijzigt niet met het wetsvoorstel. TNO is, net als RVO, een niet-wettelijke adviseur.

2.3. Vervolggunning aardwarmte

2.3.1. Financiële competenties

De leden van de SP-fractie hebben ook wat vragen over de beoordeling of vergunning aanvrager "voldoende middelen kan vrijmaken om eventuele schadeclaims te dragen".

De leden van de SP-fractie vragen wat "voldoende middelen" is?

Zowel bij het verkrijgen van een startvergunning alsook bij het verkrijgen van een vervolggunning moet de aanvrager aan kunnen tonen dat hij over voldoende middelen kan beschikken om de voorgenomen werkzaamheden uit te voeren, ook als er technische problemen of andere problemen dreigen te ontstaan. Ook zal de aanvrager moeten aangeven hoe hij aan een mogelijke opruimverplichting wil voldoen en hoe hij zijn aansprakelijkheid richting derden wil regelen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de vergunning. In de vergunning zal dan ook de hoogte van de dekking worden bepaald die de houder van de vergunning verplicht is aan te houden om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen.

De leden van de SP-fractie vragen om hoeveel het dan gaat per locatie en of deze middelen worden gereserveerd in een fonds? Deze leden zouden graag zien dat er een fonds wordt opgezet. Komt er een fonds? Wie gaat dat fonds vullen? Wie gaat dat fonds beheren? Aan welke schades gaat dat fonds uitgekeerd worden? Gaat het dan om bovengrondse schades en/of om ondergrondse schades? Hoe worden omwonenden hierover geïnformeerd? Via welke weg kunnen zij hun eventuele schade vergoed krijgen? Kunnen drinkwaterbedrijven hier zo nodig ook terecht? Gaat de regering ook hier het bewijsvermoeden regelen? Kan het antwoord toegelicht worden

In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd dat de exploitant aansprakelijk is voor mijnbouwschade. Omdat het voor burgers en kleine bedrijven in de praktijk soms lastig kan zijn om te bewijzen dat schade het gevolg is van mijnbouw, wordt gestreefd naar een landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade buiten het Groningenveld en Norg. Op 1 juli 2020 is de Commissie Mijnbouwschade gestart en kunnen mijnbouwschades door olie- en gaswinning uit kleine velden bij deze Commissie worden gemeld. De Commissie Mijnbouwschade ontzorgt woningeigenaren en kleine bedrijven door onafhankelijk onderzoek te doen naar de omvang van de schade en of de schade een gevolg is van de mijnbouwactiviteit. De Commissie Mijnbouwschade neemt daarmee in feite de bewijslast van woningeigenaren en kleine bedrijven over. Indien de Commissie Mijnbouwschade adviseert dat schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteit en de melder gaat akkoord met dit advies, dan gaat de mijnbouwmaatschappij over tot betaling. Dit wordt geregeld in de overeenkomst met de mijnbouwmaatschappijen. Een fonds is daarom niet nodig. Om tot een landelijke aanpak voor de afhandeling van mijnbouwschade te komen is het wenselijk dat de Commissie Mijnbouwschade ook adviseert over schades als gevolg van geothermie.

Met de sector wordt gesproken over een protocol voor schadeafhandeling bij geothermie. Doel is voor eind 2020 overeenstemming te hebben bereikt. De precieze inhoud van het schadeprotocol is onderwerp van gesprek.

3. Verhouding met andere rechtsgebieden

3.1. Verhouding Mijnbouwwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Omgevingswet

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze wordt geborgd dat er duidelijke communicatie is over het naast elkaar bestaan van de twee aanvullende vergunningsstelsels.

Het naast elkaar bestaan van de twee vergunningsstelsels geldt niet alleen voor de opsporing en winning van aardwarmte, maar voor elke vorm van mijnbouw. Communicatie wordt niet vastgelegd in wetgeving. Communicatie krijgt vorm op talrijke manieren, via uitvoeringsbeleid. Zo zijn er terugkerende overleggen met de sector over de wijze waarop vergunningen dienen te worden aangevraagd. Op de website www.mijnbouwvergunningen.nl wordt informatie over de beide procedures en verleende vergunningen verstrekt. Er worden informatiebijeenkomsten georganiseerd voor omwonenden en regio-overleggen met decentrale overheden. Ook zijn er formats beschikbaar voor de vergunningaanvragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe de Omgevingswet en de Mijnbouwwet zich tot elkaar verhouden met betrekking tot participatie en het betrekken van omwonenden. Draagvlak en vertrouwen zijn vanzelfsprekend zeer belangrijk. Het is te hopen dat door de ervaringen met de aardgaswinning en 'carbon capture and storage' (CCS) overheden en initiatiefnemers leergeld hebben betaald over hoe om te gaan met projecten in de ondergrond die grote impact kunnen hebben op het veilig leven boven de grond. Deze leden krijgen graag een reflectie van de regering hierop en op de rol van participatie hierbij.

Draagvlak en betrokkenheid van de omgeving zijn van groot belang voor de ontwikkeling en uitvoering van mijnbouwactiviteiten. De ervaringen met mijnbouwprojecten en andere energieprojecten uit het verleden hebben ertoe geleid dat het ministerie van EZK de communicatie met en het betrekken van de omwonenden, overheden en belangenvertegenwoordigers heeft verbeterd en geïntensiveerd. Dit geldt zowel voor de processen rond vergunningverlening, als rond mijnbouw in het algemeen. Voorbeelden hiervan zijn dat informatieavonden in gesprek met de omgeving worden opgezet, de ontwikkeling van de website mijnbouwvergunningen.nl en de periodieke regionale overleggen over mijnbouw die sinds dit voorjaar zijn gestart.

Daarnaast wordt er geïnvesteerd in de kennis en expertise binnen de organisatie op dit vlak. Ook is de aandacht voor risico's en risicocommunicatie vergroot. Elke vorm van mijnbouw kent risico's. Voor nieuwe activiteiten op land en bij vergroting van de productie worden voorafgaand aan de (wijziging in de) winning de effecten en risico's in kaart gebracht. Als de risico's te groot zijn, dan worden er voorwaarden en beperkingen gesteld om de risico's te verkleinen. Als dit niet mogelijk is, wordt een vergunningaanvraag afgewezen. Zoals eerder aangegeven ben ik momenteel in gesprek met de geothermiesector over een schadeprotocol voor geothermie, zodat burgers terecht kunnen bij de recent ingestelde Commissie Mijnbouwschade, in het geval er onverhoopt toch schade optreedt. Deze commissie ontzorgt de indiener zo veel mogelijk door de bewijslast over te nemen en deskundig te adviseren over de schademelding. Tot slot wordt er risicobeleid voor de energietransitie ontwikkeld, dat houvast zal bieden bij de toepassing van nieuwe technologieën. Hierbij wordt in het bijzonder ook aandacht besteed aan effectieve communicatie over risico's.

4. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

4.1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie zijn enthousiast over het vereenvoudigen van het vergunningsproces waardoor eerder gestart kan worden met het winnen. Tegelijkertijd moet de veiligheid gewaarborgd blijven, en dus vragen deze leden op welke wijze dat gegarandeerd is.

Zoals eerder aangegeven is het doel van het wetsvoorstel het bevorderen van de veiligheid van de opsporing en winning van aardwarmte alsmede van de ontwikkeling van aardwarmte. Uitgangspunt is dat een vergunning alleen wordt verstrekt indien de eventuele risico's van opsporing en winning van aardwarmte op een aanvaardbaar niveau zijn voor wat betreft de veiligheid van omwonenden of wat betreft schade die veroorzaakt kan worden aan gebouwen of infrastructurele werken. Om dit te kunnen beoordelen is het van belang om na te gaan of op de beoogde locatie aardwarmte op een manier gewonnen kan worden die onder het toelaatbare risiconiveau blijft. Daarom wordt de aanvrager gevraagd om een locatiespecifiek onderzoek te doen naar de beoogde winningslocatie en op basis hiervan te onderbouwen of er bodembeweging is te verwachten die mogelijke schade kan veroorzaken aan bijvoorbeeld gebouwen en infrastructurele werken. Mocht uit dit onderzoek blijken dat er geen of geringe bodembeweging wordt verwacht, dan is het niet nodig om een nadere risicoanalyse te maken. Maar wanneer wel bodembeweging te verwachten is, die mogelijk onaanvaardbaar effect kan hebben op de veiligheid van bewoners of schade op kan leveren aan gebouwen of infrastructurele werken, dan moet er een lokale seismische risicoanalyse worden opgesteld. In een dergelijke analyse dient de aanvrager aan te geven wat de gevolgen kunnen zijn van de verwachte bodembeweging op bewoners en gebouwen in het betreffende gebied en welke maatregelen de aanvrager voornemens is te nemen om eventuele risico's te verkleinen voor zover dat nodig is om te voldoen aan de vereisten.

Daarnaast is het belang dat degene die de werkzaamheden moet gaan uitvoeren over voldoende technische capaciteiten beschikt om dit op een veilige en verantwoorde manier te kunnen doen. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat voor de uitvoering van de feitelijke activiteiten de minister in moet stemmen met de aangewezen uitvoerder.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de administratieve lasten van de verplichte deelname door EBN kunnen oplopen tot € 100.000 - € 150.000 per aardwarmteproject. Deze leden vragen wat de reden is voor de hoge kosten en hoe deze kosten precies zijn opgebouwd en welke mogelijkheden ziet de regering om de administratieve lasten van de verplichte deelname door EBN omlaag te brengen.

Ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel is de sector gevraagd een inschatting te geven van de kosten die gemoeid kunnen zijn bij de verplichte deelname van EBN. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, bestaan de kosten uit het informeren van EBN over het project en het sluiten van een overeenkomst van samenwerking met EBN of een aandelenovereenkomst met EBN.

Inmiddels is op basis van de vrijwillige deelname van EBN meer inzicht verkregen in deze kosten. De informatie die EBN nodig heeft over het project, is voor een groot deel informatie die ook met aandeelhouders wordt gedeeld of door het bevoegd gezag wordt gevraagd. Het gaat om de kosten om EBN te informeren over het project en de kosten voor aanpassing van het plan als gevolg van deelname door EBN.

Naar alle waarschijnlijkheid zullen de administratieve lasten door verplichte deelname van EBN aan geothermieprojecten voor dit onderdeel dan ook lager uitvallen.

Vrijwel alle geothermieprojecten zullen bestaan uit een consortium.

Hiervoor is het nodig dat partijen onderling afspraken vastleggen in een overeenkomst van samenwerking of een aandeelhoudersovereenkomst en in veel gevallen wordt door de partijen een SPV opgericht. De kosten die hiermee gemoeid zijn worden door de consortiumpartijen gemaakt. Deze kunnen, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, oplopen tot € 100.000. Omdat de verwachting is dat vrijwel alle geothermieprojecten in de toekomst middels een consortium tot stand zullen komen, waarbij EBN een van de partijen in het consortium zal zijn, zijn deze kosten niet in alle gevallen geheel toe te schrijven aan de deelname van EBN.

De leden van de CDA-fractie lezen tevens dat het in sommige gevallen nodig zal zijn om een apart bedrijf (special purpose vehicle (SPV)) op te richten en dat de kosten hiervan snel € 100.000 of meer bedragen. Deze leden vragen de regering inzichtelijk te maken in welke gevallen het nodig is om een SPV op te richten. Hoe vaak zal een dergelijk geval zich voordoen? Hoe zijn de kosten die dit met zich meebrengt opgebouwd?

De voornaamste reden voor oprichting van een SPV is dat alle projectrechten, assets en risico's in één entiteit kunnen worden ondergebracht. Voor aardwarmteprojecten wordt vaak projectfinanciering gezocht. De projectfinanciering wordt aangevraagd en aangegaan door de SPV en de financiers eisen daarvoor onder meer dat de SPV eigenaar is van het gehele aardwarmteproject, waarbij de SPV alle rechten en plichten heeft die uit eigenaarschap voortvloeien. In de huidige praktijk, zonder deelname EBN, wordt voor bijna alle aardwarmteprojecten een SPV opgericht. De keuze en bijbehorende kosten voor een SPV worden dus ook zonder deelname EBN gemaakt.

De sector heeft eerder aangegeven dat de kosten voor het oprichten van een SPV kunnen oplopen tot € 100.000. De grootste kostenpost zit op dit moment in de inhoudelijke voorbereiding van de oprichting van de SPV. Het oprichten van een SPV in de vorm van een besloten vennootschap (B.V.) naar Nederlands recht is een administratieve handeling, die voor enkele duizenden euro's kan worden uitgevoerd door een notaris. Naar verwachting zullen de totale kosten van een SPV dalen als er meer ervaring is met het oprichten van SPV's.

4.2. ATR advies

De leden van de VVD-fractie lezen dat er na vijf jaar een evaluatie zal plaatsvinden. Deze leden vragen of deze evaluatie gedeeld zal worden met de Kamer

Of de evaluatie met de Kamer zal worden gedeeld, is in beginsel ter beoordeling van de bewindspersoon op dat moment. De evaluatie zal in ieder geval met de Kamer worden gedeeld, als zij hierom verzoekt.

Deze leden vragen de regering te reageren op het punt van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) over de toegevoegde waarde van EBN in dit wetsvoorstel.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk geeft in zijn advies aan dat de toelichting op het voorstel niet concreet maakt hoe de deelname van EBN in geothermieprojecten de projectrisico's zullen beperken.

In mijn brieven van 8 februari 2018 (Kamerstuk 31239 nr.282) en van 21 maart 2019 (Kamerstuk 31239 nr. 298) aan uw Kamer ben ik concreet ingegaan waarom ik toegevoegde waarde zie in de deelname van EBN in geothermieprojecten. De inhoud van deze brieven is kort samengevat in de memorie van toelichting. De belangrijkste risico's van het ondernemen in de ondergrond zijn de geologische risico's en de veiligheidsrisico's. Met het geologische risico wordt de mogelijke kans bedoeld dat er een geothermische put wordt geboord, maar geen voldoende producerende bron wordt aangetroffen. Het geologisch risico is hiermee impliciet ook een financieel risico.

Om het geologisch risico goed in te kunnen schatten is onder andere de in de olie- en gasindustrie opgedane kennis van de opbouw van de Nederlandse ondergrond en zijn eigenschappen van belang. Daarnaast is de overdracht van meer specifieke ondergrondkennis van project naar project essentieel en alleen goed mogelijk als een partij deze actief aggregeert en inzet in nieuwe projecten.

Ook op het gebied van het beheersen van veiligheidsrisico's is in de olie- en gasindustrie grote ervaring opgebouwd. Door deze kennis actief te gebruiken in de geothermie kunnen projecten aan de voorkant zodanig ontworpen en ingericht worden, dat de veiligheidsrisico's gedurende de gehele looptijd van het project geminimaliseerd worden en daarmee ook de mogelijke extra kosten.

EBN is door de jarenlange ervaring in de olie- gasindustrie goed toegerust om aan deze belangrijke rol in het verkleinen van zowel de geologische als veiligheidsrisico's invulling te geven. Door EBN te betrekken bij nieuwe geothermieprojecten wordt EBN in staat gesteld om een portfolio op te bouwen waarbinnen kennis en ervaring wordt gedeeld en kan EBN als publieke partner meepraten over keuzes die de duurzaamheid en kwaliteit raken. EBN haalt kennis op die ten gunste komt van andere projecten in de portfolio en EBN kan ervaringen uit deze projecten aggregeren ten gunste van kostenreductie, innovatie, publieke kennis van de ondergrond en advisering over beleidsontwikkeling en aanscherping van stimuleringsmaatregelen.

Deelname van EBN in nieuwe geothermieprojecten wordt geregeld in de Mijnbouwwet en -regelgeving als een verplichting en wordt na vijf jaar geëvalueerd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat ATR aanraadt om een midden- en kleinbedrijf (mkb)-toets in te zetten voor de concrete invulling, door middel van de algemene maatregel van bestuur, van de verplichte deelname door EBN bij geothermie. De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten of en op welke wijze de mkb-toets zal worden ingezet bij de concrete invulling van de verplichte deelname door EBN.

Er zal bij de wijziging van het Mijnbouwbesluit, voorafgaand aan de internetconsultatie, een mkb-toets worden uitgevoerd waarbij aandacht zal worden geschonken aan de uitvoerbaarheid van en lastenverzwaring als gevolg van verplichte deelname van EBN.

5. Consultatie

Verhouding vergunninghouder en uitvoerder

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het met deze eisen aan financiële capaciteiten ook voor kleinere partijen mogelijk blijft een startvergunning aan te vragen en hoe de regering beoogt het evenwicht te vinden tussen het voor kleinere partijen mogelijk te maken om een startvergunning aan te vragen en het waarborgen van voldoende financiële capaciteiten in het geval van financiële verplichtingen bij aansprakelijkheid?.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat aardwarmteprojecten veilig en verantwoord uitgevoerd kunnen worden. Om een startvergunning te kunnen krijgen dient de aanvrager daarom onder andere aan te kunnen tonen dat hij over voldoende middelen kan beschikken om de voorgenomen werkzaamheden uit te voeren, ook als er technische problemen of andere problemen dreigen te ontstaan. Ook zal de aanvrager moeten aangeven hoe hij aan een mogelijke opruimverplichting wil voldoen en hoe hij zijn aansprakelijkheid richting derden wil regelen. Het wetsvoorstel maakt hierbij geen onderscheid naar de omvang van een partij. In het wetsvoorstel is een aantal objectieve beoordelingscriteria vastgelegd aan de hand waarvan beoordeeld wordt of aan een betreffende aanvrager een vergunning kan worden verstrekt. Ook aan kleine partijen kan een vergunning worden verstrekt, zolang zij voldoen aan de in het wetsvoorstel neergelegde beoordelingscriteria. De omvang van een partij is geen toetsingscriterium, de financiële mogelijkheden van een partij wel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens om te verduidelijken waar de financiële risico's en verantwoordelijkheden liggen als het gaat om mogelijke opruimverplichting en aansprakelijkheid. Liggen deze bij de vergunninghouder, bij de uitvoerder, of zelfs bij beiden indien een startvergunning mede aan de uitvoerder wordt toegekend?

De financiële risico's en verantwoordelijkheden liggen bij de vergunninghouder. Indien de uitvoerder tevens (mede)vergunninghouder is, kan dit dus ook (mede) bij de uitvoerder liggen. Het wetsvoorstel regelt dat een aanvrager moet aantonen dat hij over voldoende middelen kan beschikken om de voorgenomen werkzaamheden uit te voeren, ook als er technische problemen of andere problemen dreigen te ontstaan. Ook zal de aanvrager moeten aangeven hoe hij aan een mogelijke opruimverplichting wil voldoen en hoe hij zijn aansprakelijkheid richting derden wil regelen. Tevens is in het wetsvoorstel geregeld dat de minister aan de vergunning voorschriften of beperkingen kan verbinden die zien op de financiële mogelijkheden van de aanvrager om de kosten in verband met de opsporing en winning en de bijbehorende aansprakelijkheden te kunnen dragen alsmede de kosten in verband met het opruimen.

Verplichte deelname EBN

De leden van de SP-fractie vinden, zoals eerder aangegeven, een rol voor EBN wenselijk. Sterker, zij zien een rol voor de overheid weggelegd in de energiesector. Een publiek energiebedrijf is volgende deze leden de manier om opbrengsten opnieuw in de samenleving te kunnen laten stromen en om energiearmoede tegen te gaan. Daarmee staat de ook veiligheid voor omwonenden voorop.

De leden van de SP-fractie vragen welke partijen twijfelen over de verplichte deelname van EBN en bang zijn voor waardeverlaging van hun aandeel daardoor?

Naar aanleiding van de consultatie van het wetsvoorstel is door het merendeel van de partijen die momenteel actief zijn op de geothermiemarkt aangegeven dat zij twijfels hebben over een verplichte deelname van EBN. Alleen een paar partijen die ook actief zijn in de olie- en gasector en reeds ervaring hebben met EBN als deelnemende partner in projecten, waren positief.

II. ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel M

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er in dit wetsvoorstel voldoende aandacht is voor het milieu. Deze leden zien de potentie van aardwarmte, maar veiligheid en het milieu staan voorop. Deze leden missen een uitgebreide reactie op de zorgen van Milieudefensie¹ over het gebrek aan waarborgen met betrekking tot het milieu.

Zo hoeft er bij de aanvraag voor toewijzing van een zoekgebied geen toelichting gegeven te worden over hoe de aanvrager het voorkomen van milieu- en bodemschade en verontreiniging van (drink)water denkt te borgen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering uitgebreid in kan gaan op de kritiek van Milieudefensie? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel met betrekking tot de eisen rondom milieu aan te scherpen?

Een houder van een toewijzing zoekgebied krijgt een economisch alleenrecht om in een bepaald zoekgebied de mogelijkheden voor aardwarmtewinning te onderzoeken. Bij deze procedure worden effecten op het milieu niet getoetst, de procedure ziet slechts op marktordening.

¹ Internetconsultatie Wetsvoorstel aanpassing vergunning aardwarmte, reactie Milieudefensie, 18 juli 2019 (<https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte/reactie/c09ede3a-f597-4a25-a121-ff83a6aeb2bf>)

De toetsing van eventuele effecten op het milieu kan niet worden uitgevoerd, omdat de exacte locatie van de opsporing en winning van aardwarmte in deze fase nog niet bekend is. De toetsing van milieuaspecten vindt plaats bij de beoordeling van een aanvraag om een start- en vervolgv vergunning.

Artikel 24g

De leden van de CDA-fractie merken op dat een termijn van acht weken voor het indienen van een concurrerende aanvraag voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte erg kort lijkt. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom er is gekozen voor deze termijn en of deze volgens haar lang genoeg is om concurrerende aanvragers de kans te geven ook daadwerkelijk een aanvraag te doen.

De aanvraag voor een toewijzing zoekgebied is een relatief lichte procedure; het is een marktordeningsvergunning die de houder de mogelijkheid geeft voorbereidingen te treffen om een vergunning aan te vragen die zich richt op het opsporen en winnen van aardwarmte (een startvergunning). Hierbij kan gedacht worden aan de inrichting van de technische organisatie en de financiële vereisten (zoals het aanvragen van subsidie en het regelen van de financiering bij een bank).

De relatief lichte procedure maakt dat ook de aanvraagvereisten niet al te zwaar zijn. De in het wetsvoorstel voorgestelde termijn van 12 weken voor het indienen van een concurrerende aanvraag wordt daarom als passend gezien. Met het wetsvoorstel wordt juist geprobeerd te voorkomen dat procedures onnodig lang duren. Een langere termijn voor het indienen van een concurrerende aanvraag wordt derhalve als onwenselijk gezien.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,