

Vergaderjaar 2021–2022

35 531

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 mei 2022

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties. Graag ga ik hieronder in op deze vragen in de hoop en verwachting bij te dragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

2. Eerste ervaringen

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of alle aanwezige geothermieputten beschikken over alle voorgeschreven vergunningen, waaronder een door het Ministerie van EZK goedgekeurd winningsplan. Zo niet, kan de regering aangeven hoeveel putten er niet met alle voorgeschreven vergunningen/goedgekeurde winningsplannen werken? Wil de regering voorts aangeven welke vergunningen er hierbij ontbreken? En wat de oorzaak is dat die vergunningen niet verstrekt zijn? En wat de gevolgen zijn voor het werken zonder de voorgeschreven vergunningen?

Laat ik voorop stellen dat het opsporen en het winnen van aardwarmte op een veilige en verantwoorde wijze plaatsvindt en dat de toezichthouder, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), hier op toeziet en tot stillegging overgaat indien de veiligheid in het geding is.

Voor alle projecten, waarbij aardwarmte wordt gewonnen zijn winningsvergunningen en omgevingsvergunningen verleend. Daarnaast is instemming met een winningsplan vereist. Vooruitlopend op de onderhavige wijziging van de Mijnbouwwet, waarin een eigenstandige vergunningensystematiek voor aardwarmte is uitgewerkt, is in 2019 in de geest van het voorliggende wetsvoorstel een beoordelingsmethodiek ontwikkeld voor de instemming met de winningsplannen voor aardwarmte. Dit wordt het Tijdelijk Beleidskader genoemd. Aan de hand van dit kader worden alle nieuwe winningsplannen beoordeeld, tot het gewijzigde wetsvoorstel van kracht wordt. Met het instemmen met de

winningsplannen worden de waarborgen voor een veilige winning vastgelegd.

Voor acht projecten waar reeds aardwarmte wordt gewonnen zijn de aanvragen om instemming met het winningsplan in behandeling. Voor zeven van deze projecten heb ik reeds een ontwerpbesluit genomen en is het mijn streven om voor de zomer definitief in stemmen met de ingediende winningsplannen. Voor het achtste project streef ik erna om voor het einde van dit jaar een instemmingsbesluit te nemen. Tot het moment van definitieve instemming met het winningsplan is een tijdelijke oplossing gevonden door waar mogelijk via de omgevingsvergunning enkele waarborgen voor een veilige en verantwoorde winning toe te voegen, SodM ziet toe op de naleving hiervan. Met de instemming op de winningsplannen wordt weer conform de Mijnbouwwet geopereerd.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of er momenteel incidenten bekend zijn bij de regering betreffende geothermieputten/installaties? Zo ja, hoeveel incidenten betreft het? En wat hielden deze incidenten in? Tevens vragen deze leden of de incidenten gevolgen hadden voor de verantwoordelijke organisaties of personen. En welke maatregelen zijn er getroffen om eventuele toekomstige incidenten te voorkomen?

In Nederland zijn er meer dan 20 geothermielocaties, met meer dan 40 putten. Er zijn op deze locaties 4 incidenten of ongewone voorvallen bekend betreffende geothermieputten/installaties.

Het eerste incident betrof een project in Honselersdijk dat sinds 2014 aardwarmte produceert. In april 2020 is de opvoerpomp in de productieput uitgevallen. Bij nader onderzoek bleek dat de put een grote reparatie nodig had om weer veilig in bedrijf te kunnen worden genomen. In de loop van 2021 zijn er reparatiepogingen gedaan, maar nog zonder succes. De winning ligt sinds april 2020 stil. Recentelijk is een koopovereenkomst gesloten ter overname van dit geothermieproject. De operator heeft de verplichting de put te herstellen dan wel de put te abandonneren. SodM houdt hier toezicht op.

Een tweede incident vond plaats in september 2021 in Naaldwijk waarbij bij een geothermieproject een bovengrondse leiding brak en kortdurend brand ontstond. Hierbij is alleen materiële schade aan de installatie ontstaan. Hierna is de productie van aardwarmte stil komen te liggen. SodM heeft het bedrijf opgedragen om een analyse te maken van het incident en de achterliggende oorzaken en een plan van aanpak te maken om herhaling te voorkomen. De installatie is inmiddels gerepareerd en met instemming van SodM weer in gebruik genomen. SodM ziet erop toe dat de geleerde lessen binnen de sector en met lokale bevoegde gezagen worden gedeeld.

Een derde incident vond plaats bij een geothermieproject in Horst, waar een bedrijf na het boren van de putten testwater en slib op het terrein heeft opgeslagen. SodM legde een last onder dwangsom op om het bedrijf de licht radioactieve afvalstoffen te laten afvoeren. Dit leidde niet tot het gewenste resultaat. In oktober 2020 ging het geothermiebedrijf failliet en werd de curator de bewindvoerder. Om er zeker van te zijn dat de afvalstoffen zouden worden opgeruimd en het voortdurende risico voor het milieu binnen afzienbare tijd zou worden beëindigd, legde SodM in april 2021 een last onder bestuursdwang op aan de curator. Omdat de afvalstoffen niet binnen de gestelde termijn werden afgevoerd, heeft SodM hier zelf opdracht toe gegeven en worden de kosten verhaald op de

curator. In december 2021 zijn de stoffen afgevoerd en daarmee is de overtreding beëindigd.

Op dit moment zijn er op de locatie nog twee putten en een bovengrondse installatie die veilig moeten worden ontmanteld en afgesloten als de winning definitief wordt beëindigd. SodM is in gesprek met de curator en mijn ministerie om de juiste route voor een veilige en verantwoorde ontmanteling van de mijnbouwlocatie te bepalen.

Het vierde incident vond plaats bij een geothermieproject in Bleiswijk, waar bij inspecties geconstateerd is dat er gaten zaten in de productieput. SodM heeft het bedrijf met een last onder dwangsom in januari 2021 gedwongen om de put, die overigens al sinds medio maart 2019 niet meer gebruikt werd, te repareren. In oktober 2021 is door het geothermiebedrijf het onderste deel van de put afgesloten en de winning van aardwarmte definitief gestaakt. Hierdoor werd het milieu in de omgeving van de put veiliggesteld. Recentelijk is de geothermie-installatie overgenomen.

De gevolgen voor de verantwoordelijke organisaties zijn afhankelijk van de ingezette handhavingsstrategie. De getroffen maatregelen zijn per situatie maatwerk en verschillend, maar in het algemeen is één van de belangrijkste maatregelen die in de afgelopen jaren is genomen een nieuwe standaard voor putontwerp. Daarnaast is de huidige implementatie van integriteitsmanagementsystemen en een levenscyclus benadering belangrijk.

3. Adviezen

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA geven aan de inspraak van lagere overheden van groot belang te achten bij zaken die een dergelijk grote invloed kunnen hebben op een gebied. Zij vernemen graag wat de procedure is indien wordt afgeweken van het advies van gemeenten en waterschappen. Moet deze afwijkende beslissing onderbouwd worden, en tegenover wie wordt hiervoor verantwoording afgelegd?

Net als de leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie acht ik inspraak van lagere overheden van groot belang. Met het wetsvoorstel wordt daarom geregeld dat aan de betrokken provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) advies wordt gevraagd bij het verlenen van vergunningen voor aardwarmte. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om reeds bij de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied de gemeenten (en ook de waterschappen) een direct adviesrecht te geven in plaats van een getrappt advies via de provincie zoals in de huidige wet het geval is.

Reden hiervoor is dat gemeenten een belangrijke rol in de energietransitie hebben en aardwarmte veelal een lokale activiteit is. Ook is er in het wetsvoorstel voor 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 gespecificeerd.

Provincies en waterschappen zal specifiek worden gevraagd om te adviseren over de mogelijke gevolgen van aardwarmtewinning op de waterkwaliteit en waterkwantiteit. Verder kan door de medeoverheden middels hun advies aandacht worden gevraagd voor kwetsbare objecten of kwetsbare gebieden in het aangevraagde gebied. Ook is het wenselijk om bij de vaststelling van het vergunning gebied 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 adviezen van de gemeenten en waterschappen worden betrokken bij het op te stellen besluit. Het adviesrecht van de gemeenten en waterschappen is niet bindend, maar er mag alleen gemotiveerd vanaf worden afgeweken en alleen in het geval van zwaarwegende belangen. Deze motivering wordt opgenomen in het besluit en staat daardoor open voor bezwaar en beroep.

Hoe, en met welk beleidskader vindt een nadere afweging plaats ten opzichte van andere belangen, zoals bijvoorbeeld waterwinning voor agrarische beregening?

Het voorliggende wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om te beoordelen of een aangevraagd gebied geschikt is voor het opsporen en winnen van aardwarmte gelet op de eventuele andere gebruiksfuncties van het betreffende gebied. Bij deze beoordeling zullen de adviezen van de provincies, gemeenten en waterschappen een belangrijke rol spelen.

Ik licht dit graag nader toe aan de hand van het gekozen voorbeeld. «Grondwateronttrekking voor agrarische beregening» vindt op een vele malen geringere diepte plaats dan aardwarmtewinning. Grondwaterwinning zal in de regel op tientallen meters plaatsvinden, aardwarmtewinning vaak op 1–2 kilometer diepte. Deze twee activiteiten zullen in de regel moeiteloos naast (of juist boven en onder) elkaar kunnen bestaan. Daarnaast is het belangrijk om te benadrukken dat het winnen van aardwarmte alleen kan worden toegestaan, wanneer dit veilig en verantwoord kan. Er mag geen schade worden toegebracht aan het grondwater door de winning van aardwarmte. Hiertoe worden op basis van het nieuwe wetsvoorstel aan de vergunningen eisen verbonden.

4. Toewijzing zoekgebied

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA merken op dat de toetsing van milieueffecten pas in het verlenen van de startvergunning wordt meegenomen omdat bij de toewijzing van het zoekgebied de exacte locatie van de werkzaamheden nog niet bekend is. Deze leden vragen of de regering risico's ziet in de latere toetsing van milieueffecten. Tevens vragen zij naar de mogelijkheden om mogelijke nadelige milieueffecten toch al in de fase van de toewijzing zoekgebied mee te nemen, eventueel over een wat breder gebied. Hoe beoordeelt de regering deze mogelijkheden?

Een houder van een toewijzing zoekgebied krijgt slechts een economisch alleenrecht om in een bepaald zoekgebied de mogelijkheden voor aardwarmtewinning te onderzoeken; in deze fase mogen er nog geen fysieke activiteiten worden ondernomen in de ondergrond. Bij deze procedure worden logischerwijs dan ook effecten op het milieu niet getoetst; de procedure ziet slechts op marktordering. De toetsing van eventuele effecten op het milieu kan nog niet worden uitgevoerd, omdat de exacte locatie van de opsporing en winning van aardwarmte in deze fase nog niet bekend is. De wijze van winning, en met name de wijze waarop de putintegriteit is geborgd, kan invloed hebben op de risico's voor het milieu en meer in het bijzonder de bescherming van de zoete grondwaterlagen. Om te bepalen wat de mogelijke milieueffecten zijn, is het noodzakelijk te weten wat de winningslocatie wordt. Bij de toewijzing van het zoekgebied is de locatie van de putten nog niet bekend; pas bij het aanvragen van de startvergunning is hiervoor een keuze gemaakt. Voordat de putten daadwerkelijk mogen worden aangelegd vindt allereerst een toetsing plaats. Zo worden bij de startvergunning de milieueffecten vanuit de ondergrond beoordeeld: de putintegriteit. Daarnaast zijn er nog

aanvullende procedures om te doorlopen. Zo is een omgevingsvergunning vereist voor de aanleg van de locatie en het boren van de putten, waarbij milieueffecten op de locatie worden beoordeeld. Ook dient nog een werkplan voor de aanleg van de putten bij SodM te worden beoordeeld.

De toetsing van milieueffecten vindt niet in de procedure toewijzing zoekgebied plaats, omdat deze procedure niet ziet op fysieke activiteiten en in deze fase nog onbekend is waar de putten precies worden geplaatst. Zodra bekend is waar de putten worden geboord, vindt uitgebreide toetsing aan milieueffecten plaats. Het wetsvoorstel biedt mij daarnaast een aanvullende mogelijkheid: wanneer het hele zoekgebied dat de aanvrager toegewezen zou krijgen ziet op drinkwaterwingebieden, waarin putten niet mogen worden geboord en de putten niet buiten dit gebied kunnen worden aangebracht, dan biedt het wetsvoorstel mogelijkheden om die aanvraag al op voorhand af te wijzen.

De leden van de PVV-fractie vernemen graag of de toekomstige drinkwatervoorraden al aangewezen zijn en of hun beschermingsregime al is vastgesteld. Zo niet, waarom niet, en wanneer gaat de regering dit realiseren?

Bij het verlenen van vergunningen vraag ik advies aan de provincies o.a. over strategische drinkwatervoorraden, omdat de provincies verantwoordelijk zijn voor bescherming van grondwater voor de drinkwatervoorziening. De besluitvorming voor het aanwijzen van toekomstige drinkwatervoorraden door de provincies, de Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's), is in volle gang. Een aantal provincies heeft deze gebieden al vastgelegd en een aantal provincies werkt hier nog aan. De provincies leggen het beschermingsregime vast in de provinciale verordeningen. Door regionale omstandigheden hanteert elke provincie een andere planning. In enkele provincies zijn de ASV's reeds opgenomen in de provinciale verordeningen, in andere provincies is het voornemen om dat te doen voor het einde van 2022.

De leden van de PVV-fractie vernemen ook graag of er voor het aanleggen van een geothermieput ook de techniek van fracken wordt toegepast.

Bij de aanleg van conventionele geothermieputten wordt in Nederland de techniek van fracken niet toegepast. Dit is niet nodig, omdat in Nederland warmte gewonnen wordt uit poreuze en goed doorlatende lagen.

5. Risico's

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of het niet voor de hand ligt om drinkwater altijd een «zwaarwegend belang» toe te kennen, aangezien drinkwater een eerste levensbehoefte betreft.

De drinkwatervoorziening is in de Drinkwaterwet aangemerkt als «dwingende reden van groot openbaar belang». De Beleidsnota Drinkwater (Kamerstukken TK 2019/2020, 27 625, nr. 530) geeft daarbij aan dat de drinkwatervoorziening een nationaal belang is, dat zwaar moet worden meegewogen in de afstemming met andere (nationale) belangen en dat dit een gezamenlijk afwegingsproces is voor alle bestuursniveaus. In de Structuurvisie Ondergrond zijn de drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten voor de energievoorziening beide als nationaal belang aangemerkt, waarbij het aandachtspunt voor het Rijk is dat er een goede balans is tussen bescherming van grondwater voor de drinkwatervoorziening en mogelijkheden voor mijnbouwactiviteiten. Dat de drinkwatervoorziening een zwaarwegend belang is betekent niet dat drinkwater altijd en op elke

plek voorrang heeft boven andere belangen. Het gaat om een gezamenlijk afwegingsproces van Rijk en decentrale overheden, waarbij zowel de drinkwatervoorziening als de energievoorziening moeten worden geborgd. Mochten bij deze afweging op regionaal niveau conflictsituaties ontstaan waarvoor geen oplossingen kunnen worden gevonden, dan prevaleert het drinkwaterbelang.

De leden van de Fractie-Nanninga wijzen op het rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin wordt gesteld dat de overheid onvoldoende de drinkwatervoorraden beschermt tegen de risico's van het boren naar aardwarmte. Volgens deze leden blijkt uit de reactie van de regering op dit rapport dat de regering de urgentie van het probleem en het belang van een meer centrale regie op de ondergrond nog onvoldoende herkent en erkent. Hoe pareert de regering deze kritiek?

Ik ben de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor het onderzoek dat is uitgevoerd en ik geef uitvoering aan de aanbevelingen en met name de aanbeveling dat decentrale overheden meer duidelijkheid moeten hebben over hun rol bij de advisering over geothermieprojecten. Sinds het onderzoek is o.a. de voorliggende wijziging van de Mijnbouwwet voor aardwarmte ontwikkeld. Deze sluit beter aan bij de praktijk van geothermie. De wetswijziging zorgt voor meer regie en betere bescherming van het grondwater en komt daarmee tegemoet aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zo wordt de provincie en het betreffende waterschap specifiek om advies gevraagd met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. Hierdoor is een gedegen afweging mogelijk bij de vergunningverlening. De Minister van IenW wordt geïnformeerd in het geval ik zou afwijken van het advies van een provincie.

Naast de wetswijziging is de Structuurvisie Ondergrond (2018) een bepalend document. Daarin hebben de Minister van IenW en mijn ambtsvoorganger het gezamenlijke ruimtelijk beleid omtrent mijnbouw en drinkwaterwinning vastgelegd. Het uitgangspunt is dat mijnbouwfuncties en drinkwaterwinningen zoveel mogelijk ruimtelijk van elkaar gescheiden worden. Ook is vorig jaar door de Minister van IenW de Studiegroep Grondwater opgericht. De Studiegroep Grondwater onderzoekt de gevolgen van de energietransitie voor het grondwater. Decentrale overheden, drinkwaterbedrijven en de energiesector zijn hierbij betrokken. In de Studiegroep Grondwater worden de spanningen tussen grondwater en de energietransitie in kaart gebracht en wordt bekeken hoe de regie op activiteiten in de ondergrond nog meer versterkt kan worden.

De leden van de Fractie-Nanninga vragen om aan te geven in welke mate dit wetsvoorstel helpt om de problematiek die de Algemene Rekenkamer constateert dat er weinig afweging plaatsvindt tussen zowel de aardwarmtewinning als de grondwaterwinning, wordt opgelost? En vraagt of de regering bereid is om de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer integraal over te nemen?

De Algemene Rekenkamer heeft enkele aanbevelingen gedaan. Ten eerste wordt geadviseerd om de regie op activiteiten in de ondergrond te versterken. Zoals hierboven genoemd, wordt de regie door middel van dit wetsvoorstel versterkt. Zo wordt de provincie en het betreffende waterschap specifiek om advies gevraagd met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. Daarbovenop zal de Minister van IenW worden geïnformeerd in het geval ik zou afwijken van het advies van een provincie.

Ten tweede adviseert de Algemene Rekenkamer dat de begrippen zwaarwegend en nevensgeschikt nader uitgelegd moeten worden. Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vraag van de PVV-fractie houdt het zwaarwegend belang voor drinkwater niet in dat drinkwater altijd en op elke plek voorrang heeft boven andere belangen. Het gaat om een gezamenlijk afwegingsproces van Rijk en decentrale overheden waarbij zowel de drinkwatervoorziening als de energievoorziening moeten worden geborgd. Mochten bij deze afweging op regionaal niveau conflictsituaties ontstaan waarvoor geen oplossingen kunnen worden gevonden, dan prevaleert het drinkwaterbelang.

Ten derde wordt geadviseerd om de Preventieladder Drinkwater uit te werken in het geothermiebeleid. Het Ministerie van IenW heeft in de Beleidsnota Drinkwater leidende principes geformuleerd, waaronder de preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen. De preventieladder geldt als uitgangspunt om risico's van drinkwaterbronnen te vermijden. In deze wetswijziging zijn de uitgangspunten van de preventieladder geborgd.

Ten vierde adviseert de Algemene Rekenkamer om wettelijke eisen te stellen aan de kwaliteit van boorputten. Dit is geborgd in de uitwerking van het Mijnbouwbesluit. Hierin zullen eisen aan putontwerp en putintegriteit worden opgenomen. Zo wordt een dubbele verbuiging aan de put verplicht gesteld, tenzij kan worden aangetoond dat met een vergelijkbaar putontwerp eenzelfde mate van bescherming aan het grondwater gerealiseerd kan worden. Ook worden een beheerssysteem en een beheersplan voor putintegriteit verplicht gesteld.

Ten slotte wordt geadviseerd het adviesrecht van decentrale overheden verplicht te stellen en deze adviezen te betrekken bij de vergunningverlening.

Bij iedere vergunningprocedure is adviesrecht voor decentrale overheden verankerd in het voorliggend wetsvoorstel; bij de vergunningverlening zal aan de decentrale overheden worden gevraagd advies uit te brengen. De decentrale overheden kunnen bepalen of zij advies uit willen brengen of hier van afzien. Indien er advies wordt uitgebracht, wordt dit betrokken bij het op te stellen besluit. Ik hecht eraan toe te voegen dat, ook wanneer er geen advies is uitgebracht, een eventueel vastgelegd verbod op bodem-beroerende activiteiten met het oog op drinkwaterbescherming in een provinciale verordening niet kan worden doorbroken zonder uitdrukkelijke instemming van de provincie. Zonder ontheffing van de provincie kan geen boring in een beschermd waterwingebied plaatsvinden.

Hoewel het adviesrecht van de decentrale overheden niet bindend is, mag er alleen gemotiveerd van worden afgeweken en alleen in het geval van zwaarwegende belangen. Deze motivering wordt opgenomen in het besluit en staat daardoor open voor bezwaar en beroep.

De leden van de Fractie Nanninga vragen de regering of het aangenomen amendement van de leden Grinwis en Erkens betekent dat de winning van aardwarmte op geen enkele manier meer zal conflicteren met grondwatervoorzieningen. Deelt de regering deze lezing van de leden van de Fractie-Nanninga? Zo niet, dan vernemen deze leden graag hoe de regering dit amendement wel leest.

Met het amendement van de leden Grinwis en Erkens wordt uitgesloten dat een drinkwaterwingebied doorboord wordt. Wel kan het zijn dat onder een drinkwatervoorziening een goede aardwarmtebron wordt gevonden. Ik kan in dat geval een boring onder de drinkwaterwinning van buiten het

beschermingsgebied toestaan. Er wordt dan schuin geboord. Ik zal dit alleen toestaan als er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater.

6. Toezicht en handhaving

Is het toezicht van de SodM scherp genoeg aangaande geothermie en het risico dat het gebruik van aardwarmte met zich brengt? Welke stappen worden – indien nodig – genomen om de risico's te mitigeren vanuit het SodM?

Het toezicht van SodM is adequaat en voldoende scherp. SodM ziet erop toe dat de geothermiebedrijven vooraf de gehele levenscyclus in ogenschouw nemen, van aanleg via operatie tot abandonnering en nazorg. Hierbij moeten bedrijven mogelijke risico's van hun activiteiten in kaart brengen en verwachte negatieve effecten zoveel mogelijk voorkomen, reduceren of compenseren en positieve effecten vergroten. Naast het reguliere toezicht op veiligheid, gezondheid en milieu, beoordeelt SodM ook de veiligheid en bescherming van het milieu op de lange termijn. Het toezicht op pijpleiding- en putintegriteitsmanagementsystemen en op de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen om aan toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen, zijn hier voorbeelden van.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief