



– Openbaar –

Consultatiereactie ENGIE op het wetsvoorstel tot aanpassing van de Mijnbouwwet inzake het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte

Inleiding

ENGIE heeft kennis genomen van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Mijnbouwwet inzake het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte zoals dit op 21 juni 2019 is gepubliceerd. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. Indien hiertoe in de gelegenheid gesteld geven wij in een persoonlijk gesprek graag een nadere toelichting op onze reactie.

Algemeen oordeel

Punten die wij verwelkomen

ENGIE is van mening dat met het wetsvoorstel een systematiek wordt geïntroduceerd die op hoofdlijnen gezien goed aansluit bij de kenmerken van (en uitdagingen rondom) het opsporen en winnen van aardwarmte in Nederland. In de eerste plaats vinden wij het positief dat met het voorstel de doorlooptijd voor het aanvragen en verkrijgen van de vereiste vergunningen aanzienlijk wordt verkort. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de kosten die gepaard gaan met de opsporing en het startklaar maken van de productielocatie niet onnodig hoger oplopen. Een verbetering is voorts dat het op basis van de startvergunning mogelijk wordt om na de opsporingswerkzaamheden direct over te gaan tot een korte periode van het daadwerkelijk winnen van aardwarmte. Hiermee wordt bijvoorbeeld het risico voorkomen dat de productie- en injectieputten verstopt kunnen raken omdat alleen aardwarmte geproduceerd zou mogen worden nadat een winningsvergunning is verstrekt. Tot slot is het goed om te zien dat op een aantal onderdelen voor een pragmatische insteek wordt gekozen. Een voorbeeld is de voorgestelde relatief lichte procedure voor het verkrijgen van de vervolgvergunning aardwarmte. Deze kan gevolgd worden als er geen andere effecten worden verwacht voor de omgeving zoals eerder in kaart gebracht ten behoeve van het verkrijgen van een startvergunning aardwarmte.

Aandachtspunten

Tegelijkertijd acht ENGIE het noodzakelijk dat het wetsvoorstel op onderdelen wordt aangepast. In het wetsvoorstel moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het opsporen en winnen van aardwarmte in zogeheten 'witte vlekken gebieden'. Ten behoeve van een verdere ontwikkeling van aardwarmte in het licht van het definitieve Klimaatakkoord achten wij het daarnaast wenselijk dat marktpartijen een zogenoemde 'play-based portfolio benadering' (hierna: portfolio-benadering)¹ kunnen hanteren. In het rapport "*Opschaling aardwarmte in warmtenetten - Een analyse van de meerwaarde van de play-based portfolio benadering*" uit december 2018 van Energie Beheer Nederland (hierna: EBN) wordt immers aangetoond dat het economisch aardwarmtepotentieel met een factor 7 toeneemt dan wanneer aardwarmteprojecten individueel worden ontwikkeld. Ook vraagt ENGIE aandacht voor een aantal andere vraagstukken, waaronder de invulling van de adviesrol van gemeentes en waterschappen. Tot slot merkt ENGIE op dat in het wetsvoorstel, wat betreft het vergunningentraject, een uitgebreide coördinatieregeling mist.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht, evenals een aantal overige opmerkingen.

¹ Het uitgangspunt van de play-based benadering is dat aardwarmteprojecten zodanig worden gegroepeerd en ontwikkeld, dat de projecten onderling optimaal van elkaar kunnen 'leren'. Een fundamenteel uitgangspunt hierbij is dat de ondergrond binnen een bepaald gebied overeenkomsten vertoont in afzettingsmilieu en geologische geschiedenis (denk aan tektonische processen die de ondergrond hebben beïnvloed) zodat informatie uit één put binnen dit gebied een voorspellende waarde genereert voor andere putten binnen dit gebied. Wanneer de ondergrond binnen een gebied overeenkomstig is, heeft een gerealiseerd project een voorspellende waarde voor vervolgpunten. Hoe hoger de mate van overeenkomsten in de ondergrond, hoe groter de voorspellende waarde. Deze voorspellende waarde vertaalt zich onder andere in geologische risicoreductie en kostenreductie.



Opsporen en winnen van aardwarmte in witte vlekken gebieden

In grote delen van Nederland, met uitzondering van gebieden waar olie en gas wordt gewonnen, is doorgaans beperkte kennis en data beschikbaar van de ondergrond. Dergelijke gebieden worden witte vlekken gebieden genoemd. Het opsporen en winnen van aardwarmte in deze gebieden gaat gepaard met specifieke uitdagingen. Verschillende van deze witte vlekken gebieden, zoals bijvoorbeeld Utrecht, zijn drukbevolkt. De bovengrondse warmtevraag in deze gebieden is vaak groot en in deze vraag wordt thans deels voorzien via de levering van warmte door bestaande warmtenetten. Dit gegeven creëert voor aardwarmte de potentie om een belangrijke rol te spelen in het verduurzamen van de warmtevraag. In een witte vlekken gebied is er echter nog grote onzekerheid over de ondergrond. Hierdoor wordt deze potentiële mogelijkheid maar zeer beperkt opgepakt door de markt.

Mogelijkheid voor portfolio-benadering

Met een portfolio-benadering – al dan niet naast de thans gekozen individuele benadering – wordt de mogelijkheid gecreëerd om in witte vlekken gebieden op een maatschappelijk en economische wijze steeds meer te weten te komen over de ondergrondse potentie van aardwarmte en de koppeling daarvan met de bovengrond. Echter, het eerste project in een dergelijk gebied heeft altijd een dusdanig hoog geologisch en daardoor economisch risico dat het project op zichzelf nooit ontwikkeld zal worden. Pas wanneer het herhaalpotentieel van informatie van de eerste boring wordt meegenomen in een beoordeling van het gebied en de daarop volgende projecten, zal de markt het de moeite waard vinden om het eerste risicovolle project daadwerkelijk te ontwikkelen. De boorresultaten van de eerste put zijn dan ook cruciaal om het beoogde herhaalpotentieel van de vervolgpogingen (en daarmee startvergunningen in het gebied) te bewijzen. Zonder een zodanige aanpassing van het wetsvoorstel wordt dit verduurzamingspotentieel van aardwarmte mogelijk niet snel genoeg of niet ontsloten.

Mogelijkheid voor meervoudige vergunning

De ontsluiting van het verduurzamingspotentieel wordt verder bemoeilijkt doordat het wetsvoorstel voorschrijft dat voor elk aardwarmteproject (bestaande uit één of meerdere doubletten) individueel eerst een startvergunning moet worden aangevraagd, en aansluitend een vervolgvrgunning. Zoals ook aanbevolen in het eerder geciteerde EBN rapport sluit het verlenen van een meervoudige vergunning voor aardwarmte beter aan bij de portfolio-benadering. Het heeft daarbij onze voorkeur dat zo'n vergunning voldoende ruimte biedt zodat er meerdere doubletten gerealiseerd kunnen worden op een plek die geïnventariseerd is als geschikt voor aardwarmte. Anders ontstaat namelijk de situatie dat aanvragers die op grotere schaal een bijdrage wensen te leveren aan de duurzame warmtevoorziening in een stad en bijvoorbeeld in willen voeden op meerdere plekken in een netwerk, al meerdere startvergunningen in de buurt gaan aanvragen voordat de eerste boorresultaten bekend zijn. Hierdoor sluit de omvang van het startgebied niet goed aan bij het duurzame warmtepotentieel.

Omvang zoekgebied vs. warmtepotentieel

Om aardwarmte te kunnen opsporen en winnen moet een aanvraag worden ingediend voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte. Deze aanvraag moet mede vergezeld zijn van een beschrijving van a) de aardlagen en de begrenzing ervan en b) de voorgenomen afzet van warmte en daarover gemaakte afspraken. Bovendien wordt bij beoordeling gekeken of een aanvraag passend is bij de warmtevraag in het zoekgebied. In een witte vlekken gebied is het lastig om zonder specifiek geologisch onderzoek een goede inschatting te maken van het aardwarmte potentieel. Een geothermist zal daarom een voorzichtige inschatting maken van de verwachte productie van warmte uit de ondergrond. Gegeven de onzekerheid van de ondergrond zal een geothermist ook een groter zoekgebied aanvragen dan in een niet witte vlekken gebied. Een groter zoekgebied in combinatie met een behoudende inschatting van het duurzame warmtepotentieel kan de indruk wekken dat het zoekgebied niet passend is bij de te verwachten warmtevraag. Een aanvraag kan daarmee mogelijk ten onrechte worden afgewezen. ENGIE pleit daarom voor een soepelere beoordeling van een aanvraag voor een zoekgebied aardwarmte in een witte vlekken gebied. EBN en TNO hebben in 2017 in kaart gebracht welke gebieden in Nederland als witte vlekken classificeren. Deze informatie is te vinden op ThermoGis en kan gebruikt worden om te bepalen of een zoekgebied als witte vlek kwalificeert.



Termijn voor aanvragen startvergunning

Een aanvraag voor een startvergunning aardwarmte moet na de toewijzing zoekgebied aardwarmte binnen twee jaar zijn ingediend. Onder bepaalde voorwaarden kan deze termijn eenmalig worden verlengd met één jaar. Wanneer een startvergunning binnen dit tijdsbestek niet is aangevraagd, vervalt de toewijzing van het zoekgebied. Door de beperkte kennis van de ondergrond vergt het in een witte vlekken gebied tijd om te bepalen of in het toegewezen zoekgebied gestart gaat worden met boren, testen en de eerste periode van winning. Er is op voorhand immers geen goed beeld waar in welke aardlaag of aardlagen het zoekgebied de warmte zich bevindt en wat een potentieel reservoir gaat opleveren. In een witte vlekken gebied is naast seismiek daarom ook een proefboring nodig om echt het potentieel van de ondergrond inzichtelijk te krijgen.

De gegevens die verkregen worden met deze eerste boring vormen de basis voor het besluit of meerdere doubletten aangelegd kunnen worden in andere locaties in het zoekgebied. Om de proefboring te kunnen doen moet een geothermist volgens het wetsvoorstel over een startvergunning aardwarmte beschikken. Met het onherroepelijk verkrijgen van deze vergunning vervalt echter de toewijzing van het zoekgebied. Een geothermist kan als zodanig later niet nog eens een startvergunning aanvragen voor andere locaties in het zoekgebied. In het geval van een witte vlekken gebied moet daarom de mogelijkheid bestaan om het zoekgebied aardwarmte, nadat een startvergunning is toegewezen, een bepaalde tijd aan te kunnen houden. Dit maakt het mogelijk om een additionele startvergunning of vergunningen aan te vragen indien de gegevens uit de eerste boring hier aanleiding toe geven. De omvang van het zoekgebied kan daarbij aangepast worden (kleiner worden gemaakt), zodat deze passend is bij de verwachte duurzame warmtevraag.

Tot slot

Ter volledigheid merkt ENGIE op dat een portfolio-benadering (en de daarbij behorende meervoudige vergunning) ook mogelijk moet zijn in geologisch bekende gebieden. Volgens het genoemde EBN rapport heeft het namelijk altijd meerwaarde om aardwarmte te ontwikkelen vanuit een portfolio gedachte.

Adviesrol van provincie(s), gemeente(s) en waterschap(pen)

Scope van het advies bij aanvraag zoekgebied aardwarmte

Bij de aanvraag van een toewijzing zoekgebied aardwarmte worden de relevante provincie(s), gemeente(s) en waterschap(pen) in de gelegenheid gesteld om een advies uit te brengen. De waterschappen worden bijvoorbeeld specifiek gevraagd om te adviseren over mogelijke gevolgen voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit. Indien een zoekgebied aardwarmte is toegekend mogen nog geen boor- of winningsactiviteiten uitgevoerd worden. Bij het indienen van een aanvraag voor een startvergunning moet een geothermist kenbaar maken in welk gedeelte van een zoekgebied hij aardwarmte wil opsporen en winnen. Het zoekgebied zal normaliter daardoor kleiner zijn dan het gebied in de toewijzing zoekgebied aardwarmte. Ook moet een beschrijving gegeven worden van de wijze waarop de putten worden ingericht. Bij het doen van de aanvraag voor een startvergunning is tevens meer begrip van eventuele bodembeweging die kan optreden. Op basis van deze informatie kan een meer gedegen oordeel gegeven worden over bijvoorbeeld kansen op een aardbeving of de effecten op de waterkwaliteit. Volgens ENGIE moeten dergelijke risico's dus niet meegewogen worden in een advies over de aanvraag van een zoekgebied. Dit moet voorkomen dat een negatief advies wordt uitgebracht, zonder dat de juiste informatie beschikbaar is om genoemde risico's op juiste wijze te beoordelen.

Robuust beoordelingskader

Een aardwarmteproject is van nature technisch van aard. Een adviesgevend orgaan moet daarom over een specifiek kennisniveau en competenties beschikken om steekhoudend over aardwarmteprojecten te kunnen adviseren. Het gaat dan niet alleen over het boren op grote diepte in de ondergrond, maar bijvoorbeeld ook om het inschatten van de kansen op – en effecten van – corrosie in verbuizing en de kans op aardbevingen. De praktijk wijst voor ENGIE uit dat niet alle adviesgevende organen over de juiste kennis en competenties beschikken. Wij pleiten daarom voor de ontwikkeling van een duidelijk beoordelingskader. Hierin moet vastliggen waar een advies zich op moet richten, welke aspecten getoetst moeten worden en de wijze waarop toetsing moet plaatsvinden.



Coördinatie­regeling in het vergunningentraject

Er is in het wets­voorstel alleen een adviesrol op­ge­no­men voor gemeentes en provincies bij het beoor­de­len van een aan­vraag. Naar onze mening is dat niet vol­doende. Er moet in het vergunningentraject van de start­ver­gunning en de ver­volg­ver­gunning een wettelijk ver­an­kerde coördinatie komen tus­sen het ministerie van Econo­mische Zaken en Klima­at (hierna: EZK) en de gemeente en de provincie. Deze coördinatie is nodig om ervoor te zorgen dat vergunning­ver­lening ten behoeve van aard­warmte door EZK niet wordt ge­blokkeerd of bemoeilijkt door regels vanuit het om­ge­vings­plan, onder de Omgevingswet vanuit de gemeente, al dan niet aangevuld of ge­st­uurd door regels met betrekking tot het om­ge­vings­plan vanuit de provincie. In het om­ge­vings­plan kan na­me­lijk vast­ge­legd zijn dat activiteiten rondom aard­warmte niet zijn toegestaan in de gemeentelijke onder­grond of dat warmte niet als een passend instrument wordt gezien in de energie­voorziening. Een gemeente zal in een dergelijk geval naar ver­wachting een negatief advies uitbrengen. Bij het ver­lenen van een vergunning kan EZK dit advies naast zich neer­leg­gen, echter dit kan leiden tot strijd tus­sen EZK en de respectievelijke gemeente, alsmede strijd tus­sen een vergunning en het wettelijk kader ge­st­eld door een om­ge­vings­plan. Deze strijd zal onvermijdelijk leiden tot ver­tra­ging, dan wel annulering van een aard­warmte­project. Daarnaast wordt niet nader uit­ge­legd hoe aard­warmte en de vergunning moet worden aangehaakt in grotere warmte­sys­te­men met een warmtenet­werk. Volgens ENGIE is het wenselijk dat er een duidelijke coördinerende rol wordt neergelegd ge­ge­ven de doel­stel­lin­gen van het definitieve Klimaatakkoord en de nieuwe markt­or­de­ning die dat met zich mee gaat brengen.

Overige opmerkingen

Wettelijke taken adviseurs

Uit de memorie van toelichting volgt dat onder andere TNO en Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SODM) als wettelijk adviseur optreden bij het beoor­de­len van een aan­vraag van een start­ver­gunning en ver­volg­ver­gunning aard­warmte. In het wets­voorstel zelf is de inzet van deze partijen als wettelijk adviseur niet vast­ge­legd en even­min de (specifieke) taken die zij moeten vervullen. ENGIE is van mening dat, ge­ge­ven de toebedachte taken, een wettelijke basis daarvoor niet alleen gewenst is, maar ook vereist.

Overleg tussen aanvragers

Na ont­vangst van een aan­vraag voor de toewijzing van een zoek­ge­bied aard­warmte vindt publicatie hiervan plaats in de Staatscourant. Op basis hiervan is het mogelijk dat één of meer marktpartijen ook een aan­vraag indienen voor hetzelfde zoek­ge­bied. Volgens de memorie van toelichting zijn in dat geval aan­vragers verplicht om met elkaar in overleg te treden met als doel om tot optimale samen­wer­king en benutting van de onder­grond te komen. ENGIE merkt op marktpartijen in geval van concurrentie nu al met elkaar in overleg treden om te komen tot samen­wer­king. De ervaring leert dat partijen uiteindelijk wel tot een oplossing komen, maar omdat de materie vaak complex is vergt het vinden van een oplossing vaak nogal wat tijd. In het wets­voorstel is nu vast­ge­legd dat partijen in maximaal twee maanden moeten proberen om tot een oplossing te komen. De praktijk leert dat een dergelijke periode krap is, zeker omdat binnen dit tijds­bestek mogelijk ook nog een aan­vraag gewijzigd moet worden. Een periode van 4 maanden met mogelijk­heid tot een een­malige verlenging van nog eens 2 maanden lijkt daarom meer passend.

Beoordelen geschiktheid uitvoerder

Volgens het wets­voorstel moet een marktpartij bij een aan­vraag voor een start­ver­gunning aard­warmte aangeven wie de beoogde uitvoerder is van een aard­warmte­project. Deze uitvoerder moet over voldoende technische capaciteiten beschikken. Bij de beoor­de­ling wordt onder andere gekeken naar de organisatie van de uitvoerder en de handelswijze van deze uitvoerder bij eerdere aard­warmte­projecten. Naar de mening van ENGIE moet daarbij niet alleen gekeken worden naar aard­warmte­projecten in Nederland, maar ook de ervaring van een bedrijf wereld­wijd. Het is anders mogelijk dat partijen die grote expertise hebben op­ge­bouwd in andere landen in Nederland worden afgewezen omdat zij geen bewezen staat van dienst hebben op nationaal niveau. Dit is on­wenselijk, aangezien internationale expertise dan niet de mogelijk­heid krijgt om in Nederland een bewezen staat van dienst op te bouwen.



Rangschikkingscriteria

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat meerdere aanvragen worden ingediend voor hetzelfde zoekgebied aardwarmte. Als overleg tussen de aanvragers niet tot resultaat heeft geleid, vindt de toewijzing plaats op basis van een rangschikking. Hiervoor gaat in een algemene maatregel van bestuur een procedure vastgelegd worden, evenals de criteria die in de rangschikking een rol spelen en de onderlinge weging tussen de criteria. Naar de mening van ENGIE moet in deze rangschikking ook gekeken worden naar de wijze waarop aanvragers invulling willen geven aan stakeholdermanagement. Het tijdig en op juiste wijze betrekken van de omgeving is namelijk een essentiële voorwaarde, vooral in de gebouwde omgeving, om met succes een aardwarmteproject te realiseren. Dit is temeer belangrijk in het licht van de beoogde doelstellingen zoals die voortkomen uit het definitieve Klimaatakkoord. Reeds bij het eerste voornemen om een aardwarmteproject te starten moet de omgeving daarom geïnformeerd en betrokken worden, bijvoorbeeld via bewonersavonden. Daarnaast meent ENGIE dat bij het beoordelen van concurrerende aanvragen ook gekeken moet worden naar hoe een aanvrager omgaat met het duurzaam inzetten van de warmte uit de ondergrond.

Bunnik, 19 juli 2019