

MEMO

Internetconsultatie Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte

Inleiding

Het Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte introduceert voor het opsporen en winnen van aardwarmte een eigen vergunningenregime, uitgaande van een toewijzing zoekgebied, startvergunning en een vervolgv vergunning. Nieuw is dat onder 1 vergunning zowel mag worden opgespoord als tijdelijk mag worden gewonnen. Verder worden de vergunningen gekoppeld aan de vraag naar warmte.

De internetconsultatie loopt tot en met 20 juli 2019

Inhoud

Als het consultatievoorstel wet wordt, wijzigt het vergunningstelsel voor de opsporing en winning van aardwarmte zoals dat nu nog in de Mijnbouwwet staat. Naar huidig recht verloopt de vergunningverlening voor aardwarmte grotendeels volgens het regime voor delfstoffen (vooral aardgas en zout). Kort en goed bestaat dat systeem er uit dat voor het opsporen van aardwarmte een opsporingsvergunning nodig is. Voor het winnen van aardwarmte is een winningsvergunning (waarmee overigens ook kan worden opgespoord) en een winningsplan nodig.

Het consultatievoorstel wijzigt alleen het vergunningenregime in de Mijnbouwwet. Het consultatievoorstel wijzigt de benodigde omgevingsrechtelijke toestemmingen niet.

De koppeling met het regime voor delfstoffen wordt losgelaten. Het opsporen en winnen van aardwarmte krijgt – als het aan het consultatievoorstel ligt – een geheel eigen toestemmingenregime., dat in een nieuw hoofdstuk 2a wordt opgenomen. Dat regime ziet er als volgt uit.

Toestemming 1: toewijzing zoekgebied

Het consultatievoorstel gaat uit van een systematiek waarbij een potentiële operator eerst een zoekgebied aanvraagt, op grond waarvan hij nader onderzoek kan doen naar de ondergrond en op basis waarvan hij SDE-subsidie kan aanvragen en zijn financiering en zijn technische organisatie verder kan regelen. Dit instrument is (net als de huidige opsporings- en winningsvergunning) een marktordeningsinstrument.

De toewijzing zoekgebied geeft de houder het exclusieve recht om voor het gebied waarvoor de toewijzing zoekgebied geldt, een startvergunning aardwarmte aan te vragen. Anderen kunnen, zolang er een toewijzing zoekgebied geldt voor dat gebied, geen startvergunning aardwarmte aanvragen. Om anderen partijen ook een kans te geven worden zij via een uitnodiging in de Staatscourant in de gelegenheid gesteld een concurrerende aanvraag voor een zoekgebied in te dienen voor (een deel van) het aangevraagde gebied. De termijn is gelet op de complexiteit van dit soort projecten relatief kort: 8 weken.

Toestemming 2: startvergunning aardwarmte

Voordat er gestart kan worden met boren, testen en de eerste periode van winning zal de vergunninghouder een startvergunning moeten aanvragen. Boren, testen en een korte periode van winnen worden met het wetsvoorstel onder één vergunning gebracht.

Toestemming 3: vervolvergunning aardwarmte

Na afloop van de looptijd van de startvergunning is een vervolvergunning nodig om verder te gaan met het winnen van aardwarmte. In deze vervolvergunning wordt de grootte van het winningsgebied vastgelegd en bepaald onder welke voorwaarden en voor hoe lang de houder aardwarmte mag winnen in dat toegewezen gebied. Het gaat dan om de exploitatieduur, de hoeveelheden formatiewater die uit en in de ondergrond worden gepompt, de verwachte afkoeling en daarvan afgeleid de verwachte invloedssfeer. Op basis van de vervolvergunning kan de houder aardwarmte winnen gedurende de economische levensduur van het onder de startvergunning aangelegde aardwarmte winningssysteem.

Bij de verlening van de toestemmingen moet de aanvrager informatie verstrekken over de afzet van de gewonnen aardwarmte en de afspraken die hierover zijn gemaakt. Bij de aanvraag voor toewijzing van een zoekgebied moet duidelijk zijn dat de aanvrager de te winnen warmte in beginsel ook kwijt kan aan een of meerdere afnemers. Daarom moet de aanvrager de afspraken en (principe)overeenkomsten met zijn afnemer(s) meesturen, wat in dit stadium vaak nog een intentieverklaring zal zijn, aldus de concept Memorie van Toelichting. Bij de aanvraag voor een startvergunning moeten de overeenkomsten met de afnemers worden meegezonden.

Internetconsultatie Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte

Reactie van Vermilion Energy Netherlands B.V.

1. Wetsvoorstel ‘Verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee’

Het valt Vermilion op dat in de toelichting op dit concept-wetsvoorstelconceptwetsvoorstel niet wordt ingegaan op de vraag hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het concept-wetsvoorstelconceptwetsvoorstel ‘Verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee’. Wellicht kan hier in de definitieve toelichting nader op worden ingegaan.

2. Gebied

De term ‘gebied’ wordt vele malen gebruikt (gebied, zoekgebied, vergunningsgebied, winningsgebied), maar het is niet altijd duidelijk wat daar precies mee wordt bedoeld. Vermilion begrijpt dat het hier gaat om het driedimensionale gebied van aardlagen waar men aardwarmte wil opsporen en winnen, en niet zozeer het gebied aan de oppervlakte. Een verduidelijking van de term ‘gebied’, in de toelichting of in een definitie in de Mijnbouwwet, zou worden gewaardeerd. Dit geldt overigens ook voor de winning van koolwaterstoffen.

Daarbij zou een verduidelijking van de relatie tussen ‘gebied’ en ‘invloedsfeer’ betrokken moeten worden.

3. Vergunninghouder - uitvoerder

Het begrip ‘uitvoerder’ wordt geïntroduceerd en gedefinieerd, maar heeft in dit concept-wetsvoorstelconceptwetsvoorstel alleen betrekking op uitvoerder in de warmtewinning. De term ‘uitvoerder’ (of in het Engels: operator) wordt echter ook gebruikt bij delfstoffenwinning, maar dan zonder definitiebepaling. In de Mijnbouwwet wordt de uitvoerder bij delfstoffenwinning omschreven als ‘degene die de feitelijke werkzaamheden uitvoert’. Vermilion geeft in overweging om het begrip ‘uitvoerder’ in de gehele Mijnbouwwet in te voeren.

In het concept-wetsvoorstelconceptwetsvoorstel ‘Verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek mijnbouw op zee’ wordt de term ‘uitvoerder’ gebruikt zonder dat dat begrip wordt gedefinieerd. Met de thans in te voegen definitie zouden die artikelen waar het begrip ‘uitvoerder’ wordt gebruikt alleen betrekking hebben op uitvoerders in de aardwarmtewinning. Dat zal niet de bedoeling zijn. Vermilion verzoekt de Minister hier nog eens goed naar te kijken.

Volgens toelichting kan de vergunninghouder ook uitvoerder zijn; uit het wetsvoorstel kan dat echter niet worden opgemaakt. Kunt u bevestigen dat een vergunninghouder ook uitvoerder kan zijn, en nagaan of het wetsvoorstel in dat opzicht dient te worden verduidelijkt?

Aangegeven is dat de technische capaciteiten van de uitvoerder en de financiële mogelijkheden van de aanvrager' worden beoordeeld bij de aanvraag startvergunning. Tegelijkertijd wordt in artikel 24aa bepaald dat de technische en financiële capaciteiten van de uitvoerder moeten worden getoetst. Waarom is toetsing van de financiële capaciteiten van de uitvoerder nodig? Vermilion begrijpt dat de financiële risico's bij de vergunninghouder liggen, waaronder de mogelijke opruimverplichting en aansprakelijkheid jegens derden.

Daarbij komt dat niet duidelijk wordt wie in de relatie vergunninghouder-uitvoerder waarvoor verantwoordelijk wordt geacht. Als de uitvoerder niet tevens (een van de) vergunninghouder(s) is, lijkt het het meest logische dat alle verantwoordelijkheden bij de vergunninghouder liggen (en dus ook kan worden aangesproken door het bevoegd gezag) en het werk uitbesteedt aan de uitvoerder. Met de huidige vereisten aan de uitvoerder is dit echter onduidelijk. De invulling van de taken van de uitvoerder lijken dan anders te liggen dan bij de uitvoerder/operator bij delfstoffenwinning. Vermilion verzoekt u nog eens goed te kijken naar de verhouding vergunninghouder-uitvoerder. Vermilion verzoekt u daarbij ook art. 33 lid 3 te betrekken: als de uitvoerder geen vergunninghouder is, maar wel de feitelijke werkzaamheden verricht, hoe moet art. 33 dan worden gelezen?

Daarbij komt nog dat art. 133 aangeeft: 'degene die aardwarmte opspoort en degene die aardwarmte wint' is retributie verschuldigd. Wordt hiermee de houder van de startvergunning en de houder van de vervolvergunning bedoeld, of de uitvoerder? En waarom moet een aanvrager van een toewijzing al retributie betalen?

4. Toewijzing zoekgebied aardwarmte

Art. 24f lid 3: hoe verhoudt dit zich tot het nationale en Europese mededingingsrecht? Het verdient aanbeveling in de toelichting hieraan aandacht te besteden. Dit geldt ook voor artikel 24q.

Art. 24g: Provincie en gemeente kunnen advies uitbrengen 'met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen'. In ieder geval ten aanzien van delfstoffen zijn niet de decentrale overheden, maar de minister het bevoegd gezag. Hoe kunnen de decentrale overheden dan adviseren 'met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen'? dit geldt ook voor art. 24 r.

Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de in het Klimaatakkoord neergelegde afspraken dat decentrale overheden regionale energie strategieën (RES) ontwikkelen, waarin keuzes worden gemaakt voor onder meer de warmtetransitie in de gebouwde omgeving? En met de transitievisies warmte, waarin het tijdpad voor de verduurzaming van de wijk wordt bepaald en warmtevraag – en aanbod op elkaar worden afgestemd? En met de omgevingsvisies op basis van de Omgevingswet? Hoe wordt de inpassing van aardwarmteprojecten in lokale plannen gegarandeerd?

Art. 24e bevat de indieningsvereisten voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte. Vermilion vreest dat deze vereisten te zwaar zijn voor een aanvraag toewijzing zoekgebied. Er worden al vergaande eisen gesteld aan het plan, terwijl nog geen zekerheid is verkregen of een toewijzing wordt toegekend (en vervolgens een start- en vervolvergunning worden verkregen). Enerzijds wordt aangegeven dat de toewijzing een 'voorbereidende vergunning' is, anderzijds komen 'alleen partijen die een serieus en goed onderbouwd plan hebben en die ook al afspraken hebben gemaakt met afnemers van warmte' in aanmerking voor een toewijzing zoekgebied. Dit betekent dat al voordat een bedrijf het exclusieve recht voor aardwarmte heeft in een gebied, investeringen moeten worden gedaan en plannen openbaar worden. Immers, er moeten al afspraken liggen met mogelijke afnemers. Hoe kan je van een bedrijf een

uitgewerkte business case verwachten aan de vraagkant (afnemers), terwijl nog niet duidelijk is of de aanbodkant (aangeboorde aardwarmte) gaat functioneren? Het lijkt logischer om een bedrijf eerst een toewijzing zoekgebied aardwarmte te verstrekken, waarna het bedrijf gedurende de looptijd daarvan nader kan onderzoeken of het plan haalbaar is, of er voldoende warmtevraag is en of het gebied daarvoor passend is. Eventueel kan de looptijd van de toewijzing worden verkort, om te voorkomen dat onnodig gebieden ‘bezet’ worden gehouden.

Ten aanzien van de afspraken met warmteafnemers wordt enerzijds aangegeven dat er ‘voldoende zicht [moet zijn] op afname van de warmte’, maar anderzijds dat er al afspraken moeten liggen. Weliswaar hoeven dat geen definitieve afspraken te zijn, maar wel ‘afspraken en principe overeenkomsten met afnemers’. Vermilion ziet graag nader uiteengezet wat nu precies wanneer wordt verwacht ten aanzien van de warmteafname. Een mogelijk alternatief is dat de aanvrager voor een zoekgebied aardwarmte de afzetmarkt voor warmte in kaart moet brengen en gedurende de looptijd van de toewijzing afspraken moet maken met afnemers.

Aangegeven wordt dat binnen 2 jaar na verlening van de toewijzing zoekgebied een startvergunning moet worden aangevraagd. Daarbij lijkt geen rekening te worden gehouden met het feit dat nog vele andere vergunningen – met name een omgevingsvergunning – benodigd zijn. Vermilion verzoekt u ook rekenschap te geven van de overige benodigde vergunningen en daarbij behorende procedures, die veel tijd vergen.

Art. 24f: concurrerende aanvragen voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte (of startvergunning; zie art. 24q) moeten binnen 8 weken na plaatsing van een uitnodiging daartoe in de Staatscourant, worden ingediend. Deze termijn is gezien de complexiteit van dit soort projecten en de uitvoerige indieningsvereisten, veel te kort. Hoe kun je binnen 8 weken intentieverklaringen met afnemers van warmte regelen?)

Art. 24 l: Is overdracht van een toewijzing zoekgebied niet mogelijk?

5. Startvergunning aardwarmte

Ook voor de startvergunning gelden vergaande indieningsvereisten. Vermilion verzoekt u goed na te gaan in hoeverre aan deze indieningsvereisten kan worden voldaan en in hoeverre de gevraagde gegevens beschikbaar zijn, nu nog geen boring is uitgevoerd. Daarbij verzoekt Vermilion u vooral in te gaan op de vraag hoe de startvergunning zich verhoudt tot een eventuele SDE++ subsidie. Die subsidieaanvraag kan alleen slagen als zeker is dat het project leidt tot productie. Nu er een opsporingselement in de startvergunning zit, is de vraag of op grond van deze startvergunning wel een SDE++ subsidie kan worden verkregen.

In de toelichting staat aangegeven dat een startvergunning wordt verleend op basis van ‘pre-drill’ gegevens (er is immers nog geen boring gezet). Wat is dan de consequentie als de ‘post-drill’ gegevens anders blijken te zijn? Door de boring en in de eerste fase van winning komt men het meeste te weten over de diepe ondergrond en de daadwerkelijke productiemogelijkheden. Hoeft dat alleen te worden verwerkt in de vervolvergunning, of moet de startvergunning in de tussentijd worden aangepast?

Zie ook art. 24z: als wordt geconstateerd dat de situatie van de ondergrond afwijkt van de aanvraag voor de startvergunning, moet de vergunninghouder dit zo spoedig mogelijk aan de minister melden. En dan?

Moet de startvergunning worden aangepast, of moet de aardwarmtewinning worden stilgelegd totdat de vervolvergunning (op basis van de nieuwe gegevens) is verleend?

In de toelichting staat dat er een voorschrift bij de startvergunning wordt opgenomen dat voordat de boor- en winningsactiviteiten beginnen, een bankgarantie of verzekering moet zijn afgesloten in verband met een mogelijke opruimverplichting en aansprakelijkheid jegens derden. Wat is hiervoor de wettelijke grondslag?

Waarom wordt in art. 24f lid 4 een termijn van 8 weken gegeven en in het vergelijkbare art. 24q lid 4 een termijn van 4 weken?

Art. 24u en 24 ak: Wat wordt bedoeld met ‘onaanvaardbare risico’s’ en ‘onaanvaardbare schade’? Voor een bedrijf is het belangrijk dat op voorhand kan worden ingeschat wanneer wel en wanneer niet een vergunning zal (kunnen) worden verleend.

Bij de toetsing van een startvergunning (en vervolvergunning) wordt tevens rekening gehouden met de andere gebruiksmogelijkheden van het gebied; hierbij dient tevens te worden meegewogen of er sprake is van opsporing- of winningsvergunningen voor koolwaterstoffen.

Art. 24ac lid 2 art. 24ap lid 2 regelen hetzelfde, maar zijn tekstueel anders. Waarom?

6. Vervolvergunning aardwarmte

Art. 24ag: een vervolvergunning aardwarmte moet worden ingediend voor het einde van de looptijd van de startvergunning aardwarmte. Wat is de situatie als de vervolvergunning nog niet is verleend, maar de looptijd van de startvergunning al wel is verlopen? Betekent dit automatische verlenging van de startvergunning totdat de vervolvergunning is verleend (of afgewezen)? Dit zou in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen.

Art. 24 ah: omdat sub b en sub c spreken van een *nadeliger* effect en *groter* risico, lijkt het logischer dat ook sub a moet gaan om een *nadeliger* gevolg.

Art. 24al: in een vervolvergunning aardwarmte wordt bepaald voor welk tijdvak zij geldt. In het algemeen zijn de terugverdientijden van aardwarmteprojecten lang. In hoeverre is een bedrijf ervan verzekerd de duur van vervolvergunning voldoende lang is voor het terugverdienen van gedane investeringen?

Art. 24ar lid 6 is overbodig.

Vermilion mist een bepaling overeenkomstig art. 34 lid 1: Het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen geschiedt overeenkomstig een winningsplan. Moet de winning van aardwarmte niet geschieden overeenkomstig de aanvraag voor de vervolvergunning? En is er dan sprake van grenzen als exploitatieduur, invloedssfeer, bodembeweging, etc? en als die grenzen worden ‘overschreden’, wat dan? Moet dan een aanpassing van de vergunning worden aangevraagd en moet de winning van aardwarmte dan worden stilgelegd zolang die nieuwe vergunning nog niet is verleend?

Art. 33 lid 3 komt overeen met art. 33 lid 1, met uitzondering van art. 33 lid 1 sub d 'het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad'. Waarom geldt dit niet voor aardwarmte vergunninghouders?

7. Bodembeweging

Het lijkt er op dat bij aardwarmte 'bodembeweging' wordt geïnterpreteerd als 'bodemtrillingen'. Immers, bodemdaling zal volgens de toelichting bij aardwarmtewinning (bijna) niet voorkomen. De definitie van 'bodembeweging' omvat echter zowel bodemtrillingen als bodemdaling. Verzoek om de term 'bodembeweging' alleen te gebruiken waar en wanneer zowel bodemtrillingen als bodemdaling wordt bedoeld, en in overige gevallen 'bodemtrillingen' of 'bodemdaling'. Vermilion verzoekt U de term 'bodembeweging' alleen in paragraaf titels te gebruiken en in alle substantiële regels en verplichtingen uit te splitsen in "bodemtrillingen" en "bodemdaling", omdat de twee verschijnselen zowel in (kans van) optreden, in impact, in meetmethoden en in mate van begrip, volstrekt verschillend van karakter zijn.

Daardoor het gebruik van de term 'bodembeweging' is ook onduidelijk wat wordt bedoeld met de verplichting om al dan niet een meetplan in te dienen als 'aan de hand van een aantal indicatoren kan worden bepaald of er bodembeweging wordt verwacht of niet. Alleen als dat het geval is, is het nodig een meetplan in te dienen'. In het geval dat bodemtrillingen worden verwacht, is een meetplan niet aan de orde. Een meetplan ziet immers op bodemdaling.

Ook bij aardwarmtewinning zal bodemdaling plaatsvinden: het gesteente koelt en krimpt waardoor de bodem daalt. In het algemeen is de verwachting dat dit weinig is, maar het kan ook enkele centimeters zijn, afhankelijk van de diepte en dikte van het reservoir. Een meetplan om bodemdaling te meten is daarom wel aan te bevelen.

Wanneer de kans op schade door bodemtrillingen reëel is, dient te worden onderzocht of het huidige KNMI-meetnet afdoende is.

8. EBN

WIL VEN WEL/NIET ROL VOOR EBN?

Art. 86a – de definities van opsporingswerkzaamheden en winningswerkzaamheden zien nu enkel op activiteiten onder een opsporings- of winningsvergunning. Met dit wetsvoorstel komen de opsporings- en winningsvergunning voor aardwarmte te vervallen. Als het de bedoeling is dat par. 5.2.2 5.2.3 van de Mijnbouwwet ook van toepassing zijn op de deelneming van EBN in aardwarmteprojecten, zoals de toelichting lijkt te veronderstellen, moeten deze definities worden aangepast. Met de consultatietekst is alleen art. 86a van toepassing, en dat ziet alleen op de toewijzing zoekgebied aardwarmte. In de toelichting staat dat het de bedoeling is dat op het moment dat een startvergunning wordt aangevraagd, er in ieder geval een overeenkomst met EBN is afgesloten. Zo is de tekst van het consultatievoorstel niet.

EBN heeft een eigen discretionaire bevoegdheid om al dan niet deel te nemen in een project voor de opsporing en winning van aardwarmte – is dat wenselijk?

Welke rol speelt EBN in 'het verminderen van de risico's van het opsporen en winnen van aardwarmte'?

9. Overgangsrecht

In de overgangsbepalingen wordt ten onrechte ervan uitgegaan dat in de huidige situatie instemming met een winningsplan wordt gevraagd door de houder van een opsporingsvergunning. Dat is echter onjuist; er kan pas met een winningsplan worden ingestemd als er een winningsvergunning is. Onder een opsporingsvergunning mag immers niet gewonnen worden.

Wat wordt bedoeld met ‘of de procedure, bedoeld in Afdeling 3.4 van de Awb is gevolgd’? Is dat ‘na de zienswijzetermijn’? Als de gehele procedure wordt bedoeld, is dit overgangsartikel zinledig, omdat dan reeds een opsporingsvergunning is verleend.

De toelichting geeft aan: ‘Lopende bezwaar- en beroepszaken worden afgehandeld volgens de wet zoals die gold tot 1 januari 2012’. Daarin voorzien de overgangsbepalingen echter nu niet.

10. Overig

Art. 42 lid 2: er moet meer worden aangepast dan enkel de in het voorstel genoemde zin.

Art. II: wat is de logica van het toevoegen van de artikelen 24k, 24x, 24am en 24ao aan de WED?

Vermilion Energy Netherlands B.V.

20 juli 2019