

Vergaderjaar 2019–2020

35 531

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel

Dit voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet strekt tot aanpassing van het vergunningstelsel voor de opsporing en winning van aardwarmte en het bevorderen van de veiligheid van de opsporing en winning alsmede van de ontwikkeling van aardwarmte in Nederland.

1.1 Wat is aardwarmte?

Aardwarmte (ook wel geothermie genoemd) is warmte uit de diepe ondergrond (dieper dan 500 meter). Daarbij geldt het principe: hoe dieper, hoe warmer het water. Energie die wordt gewonnen uit de bovenlaag van de aarde tot 500 meter diepte, noemen we bodemenergie. Winning van ondiepe aardwarmte vindt plaats op dieptes tussen circa 500 en 1.250 meter; winning van diepe aardwarmte op dieptes tussen globaal 1250 en 4.000 meter. Winning van warmte uit aardlagen dieper dan 4.000 meter wordt meestal aangeduid als ultra diepe aardwarmte of ultra diepe geothermie (hierna: UDG). De meeste aardwarmteprojecten winnen warmte op een diepte van 2 tot 3 kilometer. De temperatuur is op deze diepte tussen de 60 en 100 graden Celsius. Deze vorm van winning van aardwarmte wordt toegepast bij de vraag naar warmte, in de glastuinbouw en in de gebouwde omgeving. Aardwarmte die zich op een diepte van meer dan 4 kilometer bevindt (UDG) heeft een temperatuur tussen de 100 en 250 graden Celsius. UDG kan worden toegepast bij de vraag naar hoge temperatuur warmte: een deel van de fossiele warmtevraag van de industrie kan hiermee worden vervangen en de deels afgekoelde warmte kan vervolgens nog worden gebruikt in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw.

Aardwarmte is naar haar aard niet geconcentreerd op één bepaalde plaats in de ondergrond die aan de oppervlakte kan worden afgebakend. Anders dan gas en olie, dat zich in een voorkomen (een ruimte in de ondergrond waar zich een delfstof heeft opgehoopt) bevindt, bevindt het warme water

zich meestal in brede lagen in de ondergrond in poreus gesteente. De opsporing vindt plaats in een bepaald gebied. Voor de exploitatie van aardwarmte is seismisch onderzoek nodig, moeten boringen worden verricht en moet een installatie worden aangelegd waarmee het warme formatiewater naar de oppervlakte kan worden getransporteerd en waarmee de warmte kan worden overgenomen in een afzonderlijk distributiesysteem. Aardwarmte wordt over het algemeen gewonnen door middel van twee boorgaten (ook wel een doublet genoemd): één waarmee warm formatiewater uit de ondergrond wordt opgepompt, en één (soms meerdere) waarmee het water, waaraan inmiddels warmte is onttrokken, wordt teruggevoerd in de diepe ondergrond. Het afgekoelde formatiewater wordt teruggevoerd in dezelfde watervoerende laag als waaruit het is opgepompt, waar het geleidelijk weer opwarmt. De voorgestelde definitie van «winnen van aardwarmte» stelt buiten twijfel dat niet alleen het onttrekken van aardwarmte, maar ook het terugvoeren van afgekoeld water onder een vergunning voor het winnen van aardwarmte valt. Om warmte te kunnen winnen dient de watervoerende laag aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo moet de laag voldoende dik zijn en is een hoge doorlatendheid van het gesteente vereist, zodat het water voldoende kan stromen. Daarnaast moet het water er voldoende warm zijn zodat het gewenste vermogen kan worden gehaald. De combinatie van de temperatuur en de stroomsnelheid (gebaseerd op doorlatendheid en putontwerp) bepaalt het vermogen van de geothermische put. Doordat de doorlatendheid van lagen regionaal en lokaal varieert, zal voor elke locatie de daar specifieke ondergrond bepalen of een economisch haalbare winning van aardwarmte daar mogelijk is. Er bestaat daarbij altijd een mate van geologische onzekerheid. Een locatie specifiek geologisch onderzoek en een boring moet uiteindelijk bevestigen of de eigenschappen van de watervoerende laag een economische en verantwoorde winning van aardwarmte mogelijk maken. Na de boring wordt de werking van de putten getest en wordt duidelijk wat het daadwerkelijke vermogen en dus de opbrengst van de aardwarmte-installatie is.

1.2. Huidige situatie en potentieel

De aardwarmtesector is een relatief jonge sector die sterk in ontwikkeling is. Sinds de eerste werkzame aardwarmte-installatie in 2007 zijn 24 projecten gerealiseerd (waarvan er in 2018 18 ook warmte hebben geproduceerd). Elk jaar komen er nieuwe projecten bij en de nieuwe aardwarmte-installaties produceren ook steeds meer warmte. Hierdoor is de totale productie gegroeid tot 3,7 Peta Joules (PJ) in 2018. Aardwarmte-installaties produceren gemiddeld 0,2 PJ aan warmte per installatie. Dit komt overeen met het jaarverbruik voor het verwarmen en voorzien van warm water van ongeveer 4000 bestaande woningen. De huidige installaties voorzien voornamelijk kassen in de glastuinbouw van warmte. Enkele bedrijven leveren ook aardwarmte aan andere gebruikers, zoals woningen en kantoren.

In veel projecten is de warmtevrager (tuinder) tevens de vergunninghouder. Het winnen van aardwarmte behoort dan niet tot de kernactiviteiten van het bedrijf, vaak doen deze bedrijven eenmalig een geothermie-project. Hierdoor blijft de ontwikkeling van kennis en ervaring in de sector tot nu toe achter bij de olie- en gassector. Dit wordt beter nu er ook voor de winning van aardwarmte bedrijven ontstaan die meerdere projecten ontwikkelen. Verder is er in grote delen van Nederland, met name in gebieden waar geen gas is gewonnen, nog onvoldoende data en kennis van de diepe ondergrond en daarmee van de mogelijkheden om gebruik te maken van aardwarmte. De regering is een project gestart om de ondergrond in deze gebieden beter in kaart te brengen. Sinds begin 2019

werken TNO (de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek) en Energie Beheer Nederland B.V. (hierna: EBN) in opdracht van de regering samen aan het programma Seismische Campagne Aardwarmte Nederland, kortweg SCAN. Aan de hand van de resultaten van SCAN kan beter worden bepaald waar de ondergrond in Nederland mogelijk geschikt is voor aardwarmtewinning.

De ontwikkeling van aardwarmte is niet alleen afhankelijk van de lokale mogelijkheden om warm water uit te ondergrond te winnen, maar ook van de vraag naar warmte en in het bijzonder de ontwikkeling van warmtenetten. Omdat transport van warmte gepaard gaat met energieverliezen en hoge kosten, is (aard)warmte maar tot op zekere hoogte transporteerbaar over grotere afstanden. Aardwarmteprojecten worden daarom zoveel mogelijk in de nabijheid van de warmtevraager gerealiseerd. De afhankelijkheid van de lokale warmtevraag betekent dat er geen nationale markt is voor aardwarmte en dat de lokale vraag leidend is bij de totstandkoming van een gezonde business case van een aardwarmteproject. Voor warmtevragers als woningen of utiliteitsgebouwen, maar ook projecten met glastuinbouwafnemers die bestaan uit meer bedrijven, vereist dit extra coördinatie om voldoende afnemers te organiseren voor een geothermische installatie, en veelal de aanleg van een nieuw of groter warmtenet. Daarbij spelen de kosten en de maatschappelijke acceptatie van de hiervoor benodigde warmtenetten, installaties en boringen een belangrijke rol.

Energieonderzoek Centrum Nederland (hierna: ECN) heeft een puur indicatieve en globale technische inschatting gemaakt ten aanzien van de bijdrage van aardwarmte aan de totale warmtevraag (Kamerstukken 2017/18, 31 239, nr. 282). ECN schat in dat de geothermiejijdrage, met de huidige stand van de techniek, in 2050 kan groeien van 3,6 PJ nu naar circa 80 PJ voor de glastuinbouw en de gebouwde omgeving. Technologische innovaties en innovatieve concepten zouden het potentieel nog verder kunnen verhogen. De bijdrage van UDG met toepassing in de industrie kan groeien van 0 naar maximaal 60 PJ in 2050. Dat is 50% van de warmtevraag met een temperatuur onder de 250 graden Celsius. De totale inschatting komt daarmee op 110 PJ in 2050, dat is het gemiddelde van 30 PJ voor de industrie plus 80 PJ voor glastuinbouw en de gebouwde omgeving. Dit is 14% van de totale warmtevraag in 2050. Afhankelijk van het succes van, bijvoorbeeld, UDG kan dit percentage dalen richting de 10% of stijgen richting de 18%.

1.3 Eerste ervaringen

De opsporing en winning van aardwarmte werd voor het eerst geregeld in de Mijnbouwwet in 2002, op een moment dat de winning van aardwarmte zich nog in een ontwikkelingsstadium bevond. De opsporing en winning van aardwarmte werd opgenomen in de Mijnbouwwet omdat de principes van opsporing en winning van aardwarmte vergelijkbaar zijn met die van opsporing en winning van delfstoffen en ook de gebruikte technieken vergelijkbaar zijn. Vanuit het idee dat het om iets waardevols gaat dat in de ondergrond aanwezig is en, net als delfstoffen, in beginsel de gemeenschap toebehoort, werd ervoor gekozen aardwarmte in de Mijnbouwwet op eenzelfde manier te behandelen als delfstoffen. De vergunningenstructuur die de huidige Mijnbouwwet voor de winning van aardwarmte voorschrijft, is identiek aan die voor de winning van delfstoffen: eerst wordt een opsporingsvergunning verleend, vervolgens een winningsvergunning en de winning moet plaatsvinden volgens een goedgekeurd winningsplan. Aangezien de opsporing en winning van aardwarmte in technische zin veel gelijkenissen vertoont met de

opsporing en winning van delfstoffen, leek dit in eerste instantie een logische aanpak.

Het proces vanaf de aanvraag om een opsporingsvergunning tot het verstrekken van een winningsvergunning neemt enige jaren in beslag. Volgens de huidige procedure wordt de aanvraag om een opsporingsvergunning gepubliceerd in de Staatscourant, waarna anderen dertien weken in de gelegenheid worden gesteld om een aanvraag voor hetzelfde gebied in te dienen. Na deze dertien weken geldt een beslistermijn van zes maanden, die met zes maanden kan worden verlengd. Met de opsporingsvergunning, die doorgaans voor 4 jaar wordt verleend mogen, wanneer de vereiste omgevingsvergunningen zijn verleend, boringen worden gezet. Indien daarmee de aanwezigheid van winbare aardwarmte wordt aangetoond, kan in de huidige situatie echter niet direct over worden gegaan tot winning van de aardwarmte. Hiervoor heeft de vergunninghouder een winningsvergunning nodig en moet een winningsplan worden ingediend. Voor deze aanvraag geldt weer een beslistermijn van zes maanden met indien nodig een verlenging van zes maanden. Voor het winnen van aardwarmte is ook nog een instemming met een winningsplan vereist. Ook dit is een lange en uitgebreide procedure.

De ervaring met de eerste geothermieprojecten leert dat de huidige reguleringssystematiek onvoldoende aansluit bij de specifieke kenmerken van aardwarmte. Dat heeft te maken met een aantal feitelijke kenmerken van aardwarmtewinning, zowel procedureel als in de uitvoering. Zo blijken de procedures en termijnen in de Mijnbouwwet niet goed te passen bij aardwarmte. In de olie- en gassector was het gebruikelijk dat er een periode van 1,5 jaar zat tussen de boringen en de feitelijke exploitatie. In die periode werd onderzoek gedaan hoe uit het veld doelmatig kon worden gewonnen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kon de winningsvergunning worden afgegeven en werd instemming gegeven op het winningsplan, waarna de winningsfase kon beginnen. Bij aardwarmte gaat de opsporingsfase met proefboringen na een korte testperiode over in de winnings- of exploitatiefase. De benodigde vergunningen zijn dan echter nog niet verleend en er is ook nog geen instemming gegeven op het winningsplan. De behandeltermijn van de aanvraag om een winningsvergunning bedraagt in de praktijk snel zes tot negen maanden en dan moet er ook nog worden ingestemd met het winningsplan. De initiatiefnemers van een geothermieproject willen de geothermieproductie echter zo snel mogelijk kunnen opstarten. Dit heeft productietechnische en financiële redenen: productie- en injectieputten die niet gebruikt worden kunnen verstopt raken en zonder productie zijn er geen inkomsten, terwijl de kosten gewoon doorlopen.

Verder zijn bedrijven voor financiering van een aardwarmteproject vaak afhankelijk van subsidies waarmee duurzame energieproductie wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (hierna: SDE+). Om voor deze subsidie in aanmerking te komen, dient een aanvrager in het bezit te zijn van een vergunning. Pas wanneer, als gevolg van de subsidieverlening, sprake is van een haalbare businesscase, zal de initiatiefnemer een boorbedrijf kunnen contracteren en de benodigde verzekeringen afsluiten. Dit betekent dat in het huidige stelsel de opsporingsvergunning verleend moet worden zonder dat een goed beeld van de technische en financiële mogelijkheden van (de organisatie van) de aanvrager kan worden verkregen. Dit is gelet op de complexiteit en risico's van het boren naar en winning van aardwarmte in de diepe ondergrond niet wenselijk.

1.4. Beleidsbrief geothermie

In de afgelopen jaren is samen met betrokkenen in de sector gekeken hoe de ontwikkeling van aardwarmte in Nederland kan worden versterkt. Aardwarmte heeft de potentie om een belangrijke rol te spelen in de verduurzaming van de warmtevoorziening en daarmee in de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening.

Aan de andere kant zijn er ook zorgen over de uitrol van aardwarmte en een veilige en verantwoorde benutting hiervan. In juli 2017 heeft Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) een staat van de sector geothermie uitgebracht (zie: <https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2017/07/13/staat-van-de-sector>). SodM constateert dat sprake is van een jonge sector met ondernemers die (nog) weinig ervaring hebben met het opereren in de ondergrond. Daarnaast leven er bij drinkwaterbedrijven zorgen over mogelijke vervuiling van grondwatervoorraden. Met dit wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving worden de eisen aan marktpartijen daarom ook aangescherpt.

In mijn brief over geothermie van 8 februari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 239, nr. 282) wordt ingegaan op het belang van aardwarmte voor de energievoorziening van Nederland en wordt ook een reactie gegeven op de staat van de sector geothermie van SodM. In de brief is een wijziging van de vergunningensystematiek voor aardwarmte aangekondigd, zodat deze beter aansluit bij de ontwikkeling van een aardwarmteproject. Verder is een aantal maatregelen aangekondigd om de veiligheid en de continuïteit van de geothermiesector te verbeteren. Deze maatregelen zijn deels opgenomen in dit wetsvoorstel en zullen deels neerslaan in de aanpassing van het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling. Ook is aangegeven dat onderzocht zou worden of EBN een rol kan spelen bij het versterken van de aardwarmtesector. Bij brief van 21 maart 2019 (Kamerstukken 2018/19, 31 239, nr. 298) heeft de regering zijn beslissing kenbaar gemaakt dat EBN de komende jaren kan deelnemen in aardwarmteprojecten.

1.5. Verantwoording gemaakte keuze vergunningensystematiek

De ontwikkeling van aardwarmte is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van warmtenetten. Bij de energietransitie kan duurzame warmte een belangrijke rol spelen, zeker in gebieden met een meer geconcentreerde warmtevraag. Op dit moment werken provincies en gemeenten aan warmte transitievisies en lokale warmtevisies. Het is de verwachting dat op basis van deze plannen de komende jaren steeds meer warmtenetten zullen worden aangelegd. Met de aanleg van deze netten zal de vraag naar duurzame warmte en daarmee de mogelijkheden voor aardwarmte de komende jaren toenemen. Het aanleggen van warmtenetten is echter een ingewikkelde logistieke operatie en het zal daarom ook nog jaren duren voordat er in de gebouwde omgeving sprake is van grootschalige vraag naar duurzame warmte.

Het onderhavige wetsvoorstel gaat uit van de huidige markt voor duurzame warmte. De meeste aardwarmteprojecten worden nu nog gerealiseerd ten behoeve van de gastuinbouw, maar er komen nu ook steeds meer aanvragen voor projecten in de gebouwde omgeving. Gelet op de omvang van de bestaande warmtenetten gaat het vaak nog om één of enkele doubletten. Het wetsvoorstel sluit hierop aan en maakt het voor bedrijven die afspraken hebben gemaakt voor de levering van duurzame warmte makkelijker om de benodigde aardwarmtevergunningen aan te vragen en te verkrijgen.

Een aantal partijen in de markt, waaronder EBN, pleit voor een andere benadering, gebaseerd op grootschalige exploitatie van gelijksoortige formaties in de ondergrond; de zogenaamde «play-benadering». In deze play-benadering, die vanuit oogpunt van efficiënte winning zeker voordelen heeft, zou een langdurige concessie voor de exploitatie van een groter gebied (de «play») aan een partij worden gegeven. Deze partij is daarmee de enige partij die aardwarmte mag winnen in dat gebied, in ieder geval in de vergunde geologische laag in dat gebied. Andere marktpartijen, zoals bijvoorbeeld een tuinder of een industrieel complex in dat gebied, die mogelijk ook concrete plannen hebben voor de winning van aardwarmte worden dan in hun mogelijkheden beperkt en kunnen dan alleen van de concessiehouder aardwarmte afnemen. Het kabinet is van oordeel dat het toekennen van grotere concessiegebieden, 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 komende jaren zal van geval tot geval worden beoordeeld welke vergunninghouder het meest geschikt wordt geacht om aardwarmte te winnen in het aangevraagde gebied. Daarbij zal aan de hand van afspraken met afnemers worden gekeken of de aanvrager de warmte ook echt kwijt kan en de aanvrager geen onnodige grote claim legt op gebieden in de ondergrond. De regering is van oordeel dat deze aanpak de ontwikkeling van aardwarmte de komende jaren het beste kan faciliteren. Wanneer er over een aantal jaren sprake is van een toename van het aantal warmtenetten en een grootschalige vraag naar duurzame warmte, kan deze systematiek worden heroverwogen en kan gekozen worden voor het verlenen van grotere concessiegebieden voor de winning van aardwarmte, waarin over een langere periode een groter aantal aardwarmteprojecten kan worden gerealiseerd. Dit zal nadrukkelijk meegenomen worden in de evaluatie van deze wetswijziging, die vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien. Om schaalvergroting en kostenreductie te kunnen realiseren, is naar aanleiding van de internetconsultatie het herhaalpotentieel binnen de zoekgebiedvergunning versterkt. Ook is voorzien dat de exploitant van een succesvol aardwarmteproject in dat gebied bij een concurrerende aanvraag voorrang kan krijgen bij de toekenning van de nieuwe toewijzing zoekgebied. Dit zal worden meegenomen in de procedure en regels voor het rangschikken van concurrerende aanvragen, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgewerkt.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel introduceert enerzijds een eigenstandige methode van regulering voor aardwarmte en anderzijds een aantal versterkings- en versnellingsmaatregelen. Het wetsvoorstel gaat uit van een systematiek waarbij een bedrijf dat aardwarmte wil gaan winnen eerst een zoekgebied aanvraagt. In dit zoekgebied kan hij nader onderzoek doen naar de ondergrond. Op basis van dit onderzoek kan hij subsidie (SDE+) aanvragen en zijn financiering en zijn technische organisatie verder regelen. Bij het toewijzen van een zoekgebied wordt beoordeeld of sprake is van een serieus plan en zal beoordeeld worden of er voldoende zicht is op een adequate uitvoering van het plan, naar de afname van de warmte en hoe de aanvrager de opsporing en winning wil organiseren en financieren. Voordat er gestart kan worden met boren, testen en de eerste periode van winning zal het aardwarmtebedrijf een startvergunning moeten aanvragen. Boren, testen en een korte periode van winnen worden met het wetsvoorstel onder één vergunning gebracht. Bij aardwarmte is een korte periode van winning nodig om de productie te optimaliseren en gegevens te verzamelen om een goede aanvraag voor de vervolgvrgunning in te kunnen dienen. Voor het verlenen van de startvergunning zullen de technische capaciteiten van de uitvoerder en de

financiële mogelijkheden van de aanvrager grondig worden beoordeeld en zal worden gekeken of de voorgenomen activiteiten op de beoogde locatie veilig kunnen plaatsvinden. Tot slot zal de vergunninghouder een vervolgvergunning moeten aanvragen met het oog op de definitieve vaststelling van het winningsgebied en de winningsactiviteiten. In dit hoofdstuk wordt deze systematiek verder toegelicht.

2.1. Toewijzing zoekgebied

Het wetsvoorstel gaat uit van een systematiek waarbij een potentiële geothermist eerst een zoekgebied aanvraagt, op grond waarvan hij nader onderzoek kan doen naar de ondergrond en op basis waarvan hij subsidie kan aanvragen en zijn financiering en zijn technische organisatie verder kan regelen. Bij het verlenen van het zoekgebied wordt de business case beoordeeld en zal worden gekeken of er zicht is op afname van de te produceren warmte en naar de financiële positie van de aanvrager. Een belangrijke toets is of het aangevraagde zoekgebied passend is bij de vraag naar warmte. Bij de beoordeling van het plan en de uitvoering daarvan wordt ook gekeken naar de ervaring van de aanvrager met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten.

2.1.1. Karakter van de toewijzing

De procedure voor de toewijzing van het zoekgebied is relatief licht. Het is een marktordeningsvergunning die de houder de mogelijkheid geeft om de nodige voorbereidingen te treffen om een vergunning gericht op het opsporen en winnen van aardwarmte aan te vragen. Op grond van de toewijzing zoekgebied mogen er geen fysieke activiteiten in de diepe ondergrond worden ondernomen. De toewijzing zoekgebied geeft de houder bescherming tegen derden die mogelijk ook aardwarmte willen winnen in hetzelfde gebied door te bepalen dat alleen de houder van een toewijzing zoekgebied, een startvergunning mag aanvragen. Met de toewijzing zoekgebied kan de houder een aanvraag indienen voor subsidie (SDE+) en de uitvoering en de financiering van het project verder inrichten. De toewijzing zoekgebied is daarmee een voorbereidende vergunning die de houder, maar ook derden de nodige zekerheid geeft om de voorbereidingen gericht op het opsporen en winnen van aardwarmte te nemen. Het gaat dan om de inrichting van de technische organisatie en de financiële vereisten, zoals het aanvragen van een subsidieaanvraag, de financiering door een bank en de komende jaren de deelname door EBN. Met een toewijzing zoekgebied kan de houder echter nog geen aardwarmte opsporen of winnen. Daarvoor is een startvergunning vereist.

2.1.2. Exclusief recht

De toewijzing zoekgebied geeft de houder als enige het 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. De bescherming geeft de houder van de toewijzing zoekgebied de nodige zekerheid om de voorbereiding van de opsporing en winning van aardwarmte verder ter hand te nemen, maar kan derden belemmeren om een aardwarmteproject te starten in dat gebied. De toewijzing zoekgebied kan daarom niet lichtvaardig worden afgegeven. Alleen partijen die een serieus en goed onderbouwd plan hebben en die afspraken hebben gemaakt met afnemers van warmte komen in aanmerking voor een toewijzing zoekgebied. Op deze eis in verband met een concurrerende aanvraag wordt nader ingegaan in paragraaf 2.1.3.

Omdat het denkbaar is dat ook anderen aardwarmte willen winnen in (een deel van) het aangevraagde gebied, voorziet het wetsvoorstel in een procedure om een concurrerende aanvraag voor een toewijzing

zoekgebied in te dienen. Via een uitnodiging in de Staatscourant worden anderen in de gelegenheid gesteld een concurrerende aanvraag in te dienen voor (een deel van) het aangevraagde gebied. Wanneer er meer partijen zijn die concrete voornemens hebben om aardwarmte te winnen in (een deel van) het aangevraagde gebied worden de betrokken partijen hierover geïnformeerd. Het doel hiervan is dat de geïnteresseerde partijen onderzoeken of er mogelijkheden zijn om samen te werken of om de aangevraagde gebieden beter op elkaar af te stemmen. In de praktijk blijkt dat het bij een groot deel van de ingediende concurrerende aanvragen gaat om een deels concurrerende aanvraag. Dat wil zeggen dat slechts een klein deel van de ingediende concurrerende aanvraag, concurreert met de aanvraag van de oorspronkelijke indiener. In dergelijke gevallen kunnen veelal beide initiatieven door een kleine aanpassing van het aangevraagde gebied, beter op elkaar worden afgestemd waardoor beide initiatieven optimaal kunnen worden ontwikkeld. Het is de bedoeling dat de ondergrond zo goed mogelijk wordt gebruikt. Dit is ook de reden dat het gebied van een toewijzing zoekgebied niet groter mag zijn dan gelet op de voorgenomen levering van warmte nodig is. Wanneer partijen er onderling niet uitkomen zal de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: Minister) een of meerdere aanvragen (deels) afwijzen. In het Mijnbouwbesluit zal een aantal criteria worden opgenomen aan de hand waarvan de verschillende aanvragen kunnen worden gerangschikt. Zo kan bijvoorbeeld beoordeeld worden of het voornemen past binnen een provinciaal of gemeentelijke beleidsplan (een warmte transitievisie), of de aanvrager in de omgeving al eerder een succesvol aardwarmte-project is gestart, de hoeveelheid CO₂ die met het voornemen wordt uitgespaard, etc.

2.1.3. Criteria/beoordelingsgronden

Een belangrijke beoordeling bij de toewijzing van een zoekgebied is of het aangevraagde gebied passend is bij de voorgenomen afzet van warmte. Naar verwachting zal de belangstelling voor de winning van aardwarmte de komende jaren toenemen. Op dit moment worden opsporingsvergunningen vaak voor een groot gebied aangevraagd. Bij het verlenen van de vergunning wordt wel aangedrongen op het verkleinen van het gebied en kunnen voorschriften worden opgenomen, maar de formele mogelijkheden om het aangevraagde gebied direct te verkleinen ontbreken. Hierdoor worden vergunningen vaak voor een onnodig groot gebied verleend en worden anderen, die ook in de desbetreffende regio aardwarmte willen winnen, onnodig lang beperkt in hun mogelijkheden. Gelet op de energietransitie en de rol die aardwarmte daarin kan spelen is dit niet wenselijk. De houder van een toewijzing zoekgebied moet daarom binnen twee jaar een startvergunning aardwarmte aanvragen. Deze termijn kan onder voorwaarden één maal met maximaal een jaar worden verlengd. Wanneer er geen startvergunning wordt aangevraagd binnen de voorgeschreven termijn, vervalt de toewijzing zoekgebied en valt het gebied open zodat anderen een aanvraag voor toewijzing zoekgebied kunnen indienen. Dit is ook de reden dat partijen al een concreet plan moeten hebben om aardwarmte te gaan winnen in het aangevraagde gebied. Alleen dan is het haalbaar om binnen de wettelijke termijn een startvergunning aan te vragen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat partijen gebieden aan te vragen alleen om eventuele plannen om in de toekomst aardwarmte te winnen zeker te stellen. Het moet gaan om concrete plannen die binnen enkele jaren kunnen worden gerealiseerd.

Bij het verlenen van het de toewijzing zoekgebied wordt getoetst of er sprake is van een haalbaar en uitvoerbaar plan. Er wordt getoetst of er zicht is op afname van de te produceren warmte, maar ook hoe de aanvrager zijn plannen wil financieren en of het plan past in een planmatige ontwikkeling van het gebied. De aanvrager moet een plan

aanleveren voor de wijze waarop hij voornemens is om de aardwarmte op te sporen en te winnen. In het plan wordt aan de hand van een klein geologisch onderzoek (ook wel een quick scan genoemd) aangegeven in welke aardlaag of aardlagen men warmte wil winnen. Het plan geeft inzicht in hoe de aanvrager voornemens is om aardwarmte te winnen (wijze van winning) en geeft ook aan in hoeverre het voornemen realiseerbaar is binnen enkele jaren. Wanneer de Minister het plan voor de wijze van winning niet haalbaar acht zal hij de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied afwijzen. Bij de beoordeling van het plan houdt de Minister ook rekening met de ervaring van de aanvrager met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten. Met de beoordeling van de haalbaarheid loopt de Minister niet vooruit op de beoordeling of de voorgenomen wijze van winning ook veilig zal geschieden. Dit wordt beoordeeld bij de aanvraag voor de startvergunning. Een belangrijk onderdeel van de haalbaarheid van het plan is de voorgenomen afzet van de te winnen warmte en de afspraken die hierover zijn gemaakt met de afnemers. De aanvrager hoeft nog geen definitieve afspraken te hebben met zijn afnemers, hij weet immers nog niet of hij de benodigde vergunningen gaat krijgen en tot na de boring zal onzeker blijven of hij wel aardwarmte kan winnen in het aangevraagde gebied. Echter voor een haalbare business case moet wel duidelijk zijn dat hij de te winnen warmte in beginsel ook kwijt kan aan een of meerdere afnemers. Daarom zal de aanvrager de afspraken en (principe)overeenkomsten met zijn afnemer(s) moeten meesturen. In het kader van de aanvraag van een zoekgebied kan een afnemer met meer partijen een principeovereenkomst sluiten. Een potentiële afnemer van warmte hoeft pas later in het proces, bij de aanvraag voor een startvergunning, een meer definitieve overeenkomst aan te gaan met de mogelijke aanbieder van aardwarmte. Ook kunnen er in een gebied meerdere afnemers van warmte zijn, bijvoorbeeld een warmtebedrijf voor de levering aan de gebouwde omgeving en een tuinder voor het verwarmen van zijn kassencomplex. Het is dus mogelijk voor meerdere aanvragers om aan de eis te voldoen dat in beginsel de te winnen warmte afgezet zal kunnen worden. De afspraken over de afname van warmte zijn ook nodig om de omvang van de warmtevraag te beoordelen. Bij het verlenen van het zoekgebied wordt gekeken of het gebied passend is bij de afspraken voor de afzet van warmte. Aan de hand van publieke informatie is regionaal redelijk goed in te schatten hoeveel warmte er potentieel aanwezig is een bepaald gebied. Een voorbeeld van publieke informatie is www.ThermoGIS.nl. ThermoGIS is een door TNO ontwikkeld publiek web-based geografisch informatie systeem met als belangrijkste doel het bedrijfsleven en overheden te ondersteunen bij het ontwikkelen van winning van aardwarmte uit de Nederlandse ondergrond.

Bij de vaststelling van het gebied kan rekening worden gehouden met de planmatige ontwikkeling van aardwarmte in het gebied en het gebruik van de lokale ondergrond voor andere toepassingen (onder andere gaswinning, mogelijkheden voor het opslaan van stoffen en het beheer van grondwater ten behoeve van de winning van drinkwater). Op grond van bestaande of voorgenomen activiteiten in de ondergrond in het aangevraagde gebied kan een toewijzing van het aangevraagde gebied geheel of gedeeltelijk worden afgewezen. Ook kan wanneer hiertoe aanleiding is gekozen worden tot een meer planmatige ontwikkeling van aardwarmte in een gebied. In dat geval zal worden getoetst of de aanvraag past binnen deze planmatige ontwikkeling. Wanneer dit niet het geval is kan een aanvraag gedeeltelijk of in een uitzonderlijk geval geheel worden afgewezen. Het moet dan wel gaan om kenbare beleidsplannen gericht op de ontwikkeling van aardwarmte in een gebied. In dat geval, maar ook bijvoorbeeld als er meerdere aanvragers zijn die plannen hebben om aardwarmte te ontwikkelen in hetzelfde gebied, kunnen

aanvragen voor de toewijzing zoekgebied gedeeltelijk worden afgewezen, om tot een meer optimale winning van aardwarmte te komen.

Verder bevat de aanvraag een beschrijving van de wijze waarop de aanvrager voornemens is de opsporing en de winning te financieren. Ook voor de financiële mogelijkheden van de aanvrager geldt dat er op het moment van indiening van de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied vaak nog geen financiële dekking voor het project en eventuele risico's verbonden aan het boren naar en winnen van aardwarmte kan worden verlangd. Zo zijn bijvoorbeeld subsidies voor het winnen van aardwarmte afhankelijk van de vraag of de gevraagde vergunning wordt toegekend. Daarom wordt bij de aanvraag van een toewijzing zoekgebied van de aanvrager verlangd dat hij aangeeft welke kosten hij verwacht en hoe hij deze wil dekken. In de aanvraag moet de aanvrager ook aangeven hoe hij eventuele tegenslagen bij het opsporen en winnen van aardwarmte, waaronder schade aan het milieu en schade als gevolg van bodembeweging, wil gaan afdekken. De toewijzing kan worden geweigerd indien onvoldoende zicht is op financiering van de voorgenomen activiteiten en de daaraan verbonden risico's. De aanvrager moet, nadat de toewijzing zoekgebied is verleend maar voordat hij over mag gaan tot feitelijke booractiviteiten, de financiering van de voorgenomen activiteiten en de daaraan verbonden risico's op orde hebben. Dit zal worden getoetst bij de aanvraag voor een startvergunning. Voor de beoordeling van de financiële positie van de aanvrager kan de Minister nader advies inwinnen.

2.1.4. Adviezen

De toewijzing van het zoekgebied is een lichte procedure. Het is een marktordeningsvergunning die de houder de mogelijkheid geeft om de nodige voorbereidingen te treffen om een vergunning gericht op het opsporen en winnen van aardwarmte aan te vragen, maar waarmee nog geen boor- of winningsactiviteiten mogen worden ondernomen. Omdat er nog geen fysieke mijnbouwactiviteiten mogen plaatsvinden op basis van deze vergunning is het niet nodig om SodM in deze fase al om advies te vragen. Daar komt bij dat bij een aanvraag voor een zoekgebied de feitelijke locatie van de opsporings- en winningsactiviteiten veelal nog niet duidelijk zal zijn. De expertise van SodM ligt op het terrein van veiligheid, risico's van het gebruik van de diepe ondergrond en milieugevolgen van mijnbouwactiviteiten.

De betrokken provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) wordt wel om advies gevraagd. Gemeenten hebben een belangrijke rol in de energietransitie en aardwarmte is veelal een lokale activiteit. Daarom is er voor gekozen om gemeenten direct – en dus niet getrapt via de provincie – om advies te vragen. Naar aanleiding hiervan is er voor gekozen om ook waterschappen een direct adviesrecht te geven. Met de aanvraag geeft de aanvrager aan dat hij voornemens is om aardwarmte te gaan opsporen en winnen in het aangevraagde gebied. Bij de vaststelling van het gebied is het wenselijk om rekening te houden met andere (ondergrondse) activiteiten in het aangevraagde gebied. Provincie en gemeenten weten welke activiteiten plaatsvinden in hun gebied en kunnen hierin hun advies aandacht voor vragen. De risico's van gestapelde mijnbouw (meerdere activiteiten nabij elkaar) worden pas beoordeeld bij de aanvraag voor de startvergunning. Dan is duidelijk waar de boring (en daarmee de winning) is gepland en kunnen de risico's goed worden ingeschat. In de fase van de toekenning zoekgebied kan hier wel al aandacht voor worden gevraagd. Een voorbeeld is het winnen van aardwarmte nabij het Groningenveld. Dit is niet op voorhand uitgesloten, maar bij het bepalen van de boorlocatie zal wel specifiek rekening moeten worden gehouden met effecten van grootschalige gaswinning in de nabijheid. Verder zullen decentrale overheden meewegen of de opsporing

en winning van aardwarmte past binnen de warmtetransitievisie en lokale warmtevisies. Provincie en waterschappen wordt specifiek gevraagd om te adviseren over mogelijke gevolgen voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit. Ook kan door de betrokken overheden aandacht worden gevraagd voor kwetsbare objecten of gebieden in het aangevraagde gebied.

2.1.5 Verplichte deelname EBN

Zoals eerder aangegeven werkt de regering aan de versterking en versnelling van de geothermiesector. Hiermee zet de regering in op de groei van de sector aardwarmte van 3,7 PJ productie in 2018, naar 15 PJ productie in 2030. Versterken en versnellen betekent dat er hogere eisen worden gesteld aan bedrijven ten behoeve van veiligere, duurzamere en rendabele projecten, maar ook dat de voorwaarden en omstandigheden hiertoe worden verbeterd. Hiervoor wordt de wet- en regelgeving aangepast, blijven stimuleringsinstrumentaria bestaan en worden innovatie en kennis van de ondergrond versterkt. Het doel is dat de geothermiesector zich de komende jaren kan ontwikkelen tot een volwassen branche.

Onderdeel van de aanpak om de Nederlandse geothermiesector te versterken en versnellen is de verplichte deelname van EBN in geothermieprojecten. EBN is een bedrijf dat 100% eigendom is van de Nederlandse staat en gedeeltes van het klimaat- en energiebeleid van de regering uitvoert.

Door EBN financieel en risicodragend deel te laten nemen in nieuwe geothermieprojecten, wordt EBN in staat gesteld om een portfolio op te bouwen waarbinnen projectkennis en -ervaring wordt geborgd en gedeeld. EBN kan als speler met een publieke taak meepraten over keuzes die de duurzaamheid en kwaliteit van projecten raken. De rol van EBN in geothermieprojecten is die van non-operator. EBN wordt geacht vanuit de positie van deskundige en financieel belanghebbende mee te kunnen sturen op projectbeslissingen met het oog op projectmanagement, techniek, veiligheid, economie en financiering. EBN is operationeel niet actief in de projectontwikkeling en exploitatie.

Daarnaast haalt EBN kennis op die ten gunste komt van andere projecten én kan EBN de ervaringen uit deze projecten aggregeren ten gunste van beleidsontwikkeling, innovatie, publieke kennis van de ondergrond en aanscherping van stimuleringsinstrumentaria.

Op basis van observaties van de huidige markt en opmerkingen van SodM in de Staat van de sector geothermie acht de regering het wenselijk om naast de voorgenomen aanpassing van wet- en regelgeving en de bestaande stimuleringsmaatregelen EBN deel te laten nemen in nieuwe aardwarmteprojecten. In de brief van EZK over deelname EBN in aardwarmte van 21 maart 2019 (Kamerstukken 2018/19 31 239 nr. 298) wordt hierover aangegeven dat de geothermiesector een jonge sector is, die nog klein en relatief onervaren is. Voor het ontwikkelen van nieuwe projecten moeten hoge, risicovolle investeringen worden gedaan. Daarnaast is er in de geothermiesector in Nederland nog geen enkel project dat de gehele levensduur heeft doorlopen, waardoor de technische en financiële risico's veelal met een ruime bandbreedte moeten worden ingeschat. Een gestructureerde aanpak om de continuïteit van kennis en ervaring te borgen, de kennis van de ondergrond te vergroten en innovaties te versnellen is nodig voor een snelle en verantwoorde groei van geothermie. Zonder deze aanpak houden geothermieprojecten een hoog risicoprofiel, wat leidt tot vertraging of zelfs het uitblijven van vergunningverlening of financiering, ondanks de beschikbaarheid van SDE+-subsidie en de regeling die risico's afdekt voor het boren naar aardwarmte. Uiteindelijk moet de versterking en

versnelling ertoe leiden dat de financiële stimuleringsmaatregelen voor geothermie, de SDE+ en de RNES, uitgefaseerd kunnen worden.

Sodm gaf eerder in de Staat van de sector geothermie uit 2017 (aan dat de huidige (individuele, vooral kleinschalige) organisatiestructuur van geothermisten versnipperd is en leercurves niet of nauwelijks worden overgedragen op nieuw te ontwikkelen projecten. SodM vindt het belangrijk voor een veiliger sector dat lessen die geleerd zijn bij projecten, kennis die is opgedaan en ideeën voor innovatie worden gedeeld en gebruikt in de sector. Naast branchevereniging DAGO (Dutch Association Geothermal Operators) en Platform Geothermie zijn hier wellicht rollen denkbaar voor bijvoorbeeld EBN en NOGEP (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie). Ook gaf SodM hierin aan dat grote partijen zoals EBN en gerenommeerde mijnbouwbedrijven toetreding verkennen tot de sector. Dit vindt SodM een potentieel positieve ontwikkeling die inherente zwakheden in de huidige sector kan adresseren zoals een beperkte leercurve en de vereiste deskundigheid. Tevens mag verwacht worden dat deze in het gebruik van de ondergrond ervaren partijen beter in staat zijn de risico's in beeld te brengen en te beheersen.

Gezien het ontbreken van een volwassen geothermiemarkt, de uitdagingen op gebied van kennis en innovatie en het maatschappelijke belang van een snelle ontwikkeling van aardwarmte binnen de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie, ligt hier naar het oordeel van de regering vooralsnog een publieke taak.

In de brief van EZK over deelname EBN in aardwarmte van begin 2019 wordt tevens gerapporteerd over de resultaten van de marktconsultatie die gedaan is om de rol van EBN verder te preciseren. De vraag die daar voorlag was onder meer of deelname van EBN vrijwillig of verplicht zou moeten zijn. Bijna alle destijds geconsulteerde partijen gaven aan geen bezwaar te hebben tegen een verplichte deelname van EBN in geothermieprojecten. Een aantal partijen gaf aan zelfs een grote meerwaarde te zien van verplichte deelname door EBN voor een veilige en doelmatige exploitatie van geothermiebronnen. Genoemd wordt onder andere het vertrouwen dat een aan de rijksoverheid gelieerde partij geeft richting decentrale overheden, bewoners, banken en de verzekeringswereld.

Op basis van bovenstaande overwegingen en de reactie hierop vanuit de sector is er voor gekozen om EBN verplicht te laten deelnemen in geothermieprojecten. Deze verplichting werkt beide kanten op en geldt zowel voor de vergunninghouder als voor EBN, tenzij de Minister in een individueel geval heeft bepaald dat deze verplichting niet geldt. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 6. Verplichte deelname over de volle breedte van de sector is een vergaande, maar ook adequate manier om te komen tot een gestructureerde aanpak om de continuïteit van kennis en ervaring te borgen, de kennis van de ondergrond te vergroten en innovaties te versnellen met als doel een snelle en verantwoorde groei van aardwarmte in Nederland.

Omdat het streven is om te komen tot een volwassen geothermiemarkt zal financiële deelname door EBN in nieuwe geothermieprojecten in eerste instantie worden toegestaan voor een periode van vijf jaar. Na deze vijf jaar zal opnieuw worden bezien of, op basis van de opgedane ervaringen, deelname van EBN nog steeds wenselijk en noodzakelijk is.

2.2 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.

Bij aardwarmte is een periode van winning nodig om de productie te optimaliseren en gegevens te verzamelen om een aanvraag voor een vervolvergunning goed te onderbouwen. Voor het verlenen van de startvergunning zullen de technische en financiële mogelijkheden van de uitvoerder die de aanvrager van de startvergunning op het oog heeft en de financiële mogelijkheden van de aanvrager grondig worden beoordeeld en zal worden gekeken of de voorgenomen activiteiten op de beoogde locatie veilig kunnen plaatsvinden. Dat de vergunninghouder onder de startvergunning al warmte mag winnen, draagt er aan bij dat de vergunninghouder zijn investeringen kan gaan terugverdienen zodra hij aardwarmte heeft aangeboord en de installatie heeft getest. In vergelijking met de huidige situatie, waarin hij daarvoor eerst een winningsvergunning moet aanvragen en een winningsplan moet indienen, is dit een groot voordeel.

2.2.1. Karakter vergunning

De startvergunning is de belangrijkste vergunning voor de opsporing en winning van aardwarmte. Een startvergunning is nodig voordat er echt met de opsporing en aansluitend de winning van aardwarmte mag worden begonnen. Op grond van de toewijzing zoekgebied mogen er geen fysieke activiteiten in de diepe ondergrond worden ondernomen. Op basis van de startvergunning wel. Voor de uitvoering van feitelijke activiteiten is een instemming met de aanwijzing van de uitvoerder benodigd. Omdat de uitvoerder later kan wijzigingen is voorzien in een aparte procedure voor de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder. De eerste keer loopt de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder echter mee met de aanvraag voor een startvergunning. Hierbij worden de technische capaciteiten van de aangewezen uitvoerder beoordeeld. Behalve de technische capaciteiten van de uitvoerder worden de financiële mogelijkheden van de aanvrager om de voorgenomen werkzaamheden goed uit te voeren en om eventuele tegenslagen, bijvoorbeeld om een niet producerende put veilig af te sluiten en op te ruimen, beoordeeld.

Naast de startvergunning heeft de vergunninghouder nog andere vergunningen nodig, zoals een omgevingsvergunning voor het aanleggen van de boorgaten en voor de winningsinstallatie. Er is voor gekozen de startvergunning niet te coördineren met de benodigde omgevingsvergunningen. Deze kunnen derhalve later worden aangevraagd. De achtergrond van deze keuze is als volgt.

Verplichte coördinatie leidt tot onnodige verlenging van de voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunningen. Voor de startvergunning aardwarmte geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij de termijn is verlengd naar 30 weken in plaats van zes maanden. Onder het huidige recht is voor de omgevingsvergunning milieu de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing, met een termijn van zes maanden. Onder de Omgevingswet is echter het uitgangspunt de reguliere voorbereidingsprocedure, met een doorlooptijd van acht weken. Uitzonderingen daarop zijn op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit activiteiten aangewezen waarvoor afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt

gevolgd. In artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit zijn geen mijnbouwactiviteiten aangewezen, maar worden slechts uitzonderingen gemaakt voor complexe industrie zoals IPPC-installaties of Seveso-locaties. Voor de activiteit opsporing en winning van aardwarmte is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij de activiteit wordt uitgevoerd op een locatie waar complexe industrie plaatsvindt. In de huidige praktijk is geen situatie bekend waar de aardwarmte wordt gewonnen op een dergelijke locatie.

Zowel onder het huidige recht als onder de Omgevingswet moet worden gezorgd voor de ruimtelijke inpassing van de opsporing en winning van aardwarmte. De ruimtelijke inpassing kan via verschillende procedures worden gerealiseerd, rechtstreeks bij de gemeente via een procedure tot wijziging van het bestemmingsplan of via een omgevingsvergunning die ziet op afwijking voor de duur van de vergunning. Onder het huidige recht is de ruimtelijke inpassing van geothermie in de praktijk over het algemeen reeds geregeld in het bestemmingsplan voordat de benodigde omgevingsvergunning(en) wordt aangevraagd. Als al sprake zou zijn van een omgevingsplan dat nog niet voorziet in aardwarmte en een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit is nodig, dan is onder het huidige recht weliswaar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (doorlooptijd van zes maanden) van toepassing, maar onder de Omgevingswet niet. Onder de Omgevingswet is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij het bevoegd gezag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaart, maar dat laatste is niet verplicht. Ook ten aanzien van de ruimtelijke inpassing zou een (verplichte coördinatie) met de startvergunning aardwarmte een vertragend effect hebben.

Tot slot wordt opgemerkt dat indien in een uitzonderlijk geval coördinatie noodzakelijk wordt geacht bij de vergunningverlening, de paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht die voorziet in coördinatie, van toepassing kan worden verklaard.

Ook is een nader onderzoek van ondergrond rond de beoogde winningslocatie nodig, om vast te kunnen stellen of er veilig naar aardwarmte kan worden geboord in het aangevraagde gebied. Bij de aanvraag voor een startvergunning is duidelijk waar de aanvrager aardwarmte wil opsporen en winnen. Ook de beoogde hoeveelheid te winnen warmte zal dan duidelijk zijn. Op basis van een locatie specifiek geologisch onderzoek van de ondergrond moet de aanvrager onderbouwen of er bodembeweging is te verwachten als gevolg van het opsporen of winnen van aardwarmte. Wanneer er bodembeweging is te verwachten die mogelijk schade kan veroorzaken aan gebouwen of infrastructurele werken, moet ook een beoordeling van de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken worden gemaakt.

Op de aanvraag van een startvergunning is zoals gezegd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing. Bij de aanvraag van de startvergunning is duidelijk waar boor- en winningsactiviteiten zijn gepland. Belanghebbenden kunnen onder deze procedure een zienswijze indienen op de ontwerp startvergunning. Verder zal de Minister de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen om advies vragen. Door de uitgebreide adviesmogelijkheden voorziet het wetsvoorstel in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht in een behandeltermijn van 30 weken, die wanneer dit nodig is met acht weken kan worden verlengd. Dit is nodig omdat in het wetsvoorstel in een groot aantal wettelijke adviseurs is voorzien. Op dit moment wordt niet aan alle adviseurs gelijktijdig om advies gevraagd, zo wordt aan de decentrale overheden in de regel pas

om advies gevraagd, wanneer het advies van TNO en SodM bekend zijn. Hierdoor is het niet mogelijk om een startvergunning binnen de gebruikelijke termijn onder de Algemene wet bestuursrecht te verlenen.

2.2.2. Gebied

Bij de aanvraag voor een startvergunning aardwarmte is duidelijk waar in het zoekgebied de aanvrager aardwarmte wil opsporen en winnen. In de praktijk zal de aanvraag startvergunning vaak een deel van het zoekgebied aardwarmte beslaan. Voor dit deel van het gebied heeft een aanvrager een locatie specifiek geologisch onderzoek laten uitvoeren om de potentieel geschikte aardlagen en eventuele breuken en andere factoren in de ondergrond, voor zover dit mogelijk is zonder boring (dit wordt ook wel pre-drill genoemd), vast te stellen. Wanneer de vergunninghouder later nog een tweede locatie (doublet) binnen zijn zoekgebied wil ontwikkelen moet hij hiervoor, voor zover dit buiten de eerste startvergunning valt een aparte startvergunning aanvragen. Voor iedere aanvraag startvergunning is nader onderzoek nodig, wordt aan de verschillende adviseurs advies gevraagd en kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen op de ontwerpstartvergunning. Wel kan de toewijzing zoekgebied wanneer er voldoende vraag naar warmte aannemelijk wordt gemaakt, iedere keer wanneer er een startvergunning aardwarmte is aangevraagd in dit gebied worden verlengd. Hiermee wordt het voor de houder van een toewijzing zoekgebied eenvoudiger om meerdere aardwarmteprojecten te realiseren binnen hetzelfde gebied.

Het uitgangspunt is dat de startvergunning binnen de toewijzing zoekgebied valt. Wanneer aannemelijk is dat een geschikte watervoerende laag zich (deels) buiten het toegewezen zoekgebied bevindt, kan voor zover hiervoor geen aardwarmtevergunning (toewijzing zoekgebied, startvergunning of vervolgvvergunning) geldt, toch een aanvraag voor een startvergunning worden ingediend. In dat geval worden houders van aardwarmtevergunningen in de buurt van het aangevraagde zone in de gelegenheid gesteld om een concurrerende aanvraag voor een startvergunning in te dienen voor dit aanvullende deel.

Als de aangrenzende zone (aardlaag) al is vergund aan een andere vergunninghouder, kan alleen in overeenstemming met de vergunninghouder van de aangrenzende zone de start- of vervolgvvergunning worden uitgebreid, waarna het vergunde gebied deels binnen het aangrenzende gebied komt te vallen. Ook bij de startvergunning wordt rekening gehouden met bestaande of voorgenomen activiteiten in de ondergrond. Bij de aanvraag van de startvergunning is de voorgenomen boor- en winningszone in de ondergrond bekend en kan gericht rekening worden gehouden met risico's van bestaande activiteiten in de ondergrond. In de startvergunning kunnen hiervoor ook beperkingen of voorschriften worden opgenomen. Het kan bijvoorbeeld niet wenselijk zijn om grote hoeveelheden formatiewater op te pompen of weer terug te pompen nabij een gasveld of een ondergrondse opslag van stoffen. De planmatige ontwikkeling van aardwarmte in een gebied wordt primair beoordeeld bij de toewijzing van het zoekgebied, maar ook bij de startvergunning kan het nog wenselijk zijn om vanuit de overheid te sturen op de voorgenomen winningslocatie.

2.2.3. Bodembeweging en risico's

In de aanvraag voor een startvergunning moet een onderbouwing worden opgenomen van de verwachte bodembeweging ten gevolge van de opsporing en winning van aardwarmte. Deze verwachting zal deels gebaseerd zijn op algemene kenmerken van het gebied, bijvoorbeeld of het gebied wel of niet tektonisch actief is en deels op het locatiespecifiek geologisch onderzoek van het aangevraagde gebied. Zo kan de nabijheid

van breuken duiden op een verhoogd risico op bodembeweging. Aan de hand van een aantal indicatoren kan worden bepaald of er bodembeweging wordt verwacht en kan een inschatting worden gemaakt van de kans daarop.

Afhankelijk van de verwachte bodembeweging en de kans op bodembeweging moeten de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken worden beschreven. Wanneer er geen of slechts geringe bodembeweging wordt verwacht is het niet nodig om een nadere risicoanalyse te maken. Wanneer er bodembeweging wordt verwacht die mogelijk effect kan hebben op de veiligheid van bewoners of schade kan opleveren aan gebouwen of infrastructurele werken, moet de vergunninghouder een lokale seismische risicoanalyse opstellen. Hierin moet worden aangegeven wat de gevolgen kunnen zijn van de verwachte bodembeweging op de mensen en gebouwen in het betrokken gebied en welke maatregelen genomen worden om eventuele risico's te verkleinen. Wanneer er bodembeweging wordt verwacht die mogelijk effect kan hebben op de veiligheid van bewoners of schade kan veroorzaken zullen er ook voorschriften in de vergunning worden opgenomen over het plaatsen van meters om eventuele bodembeweging goed te kunnen registreren.

2.2.4. Technische en financiële competenties

De startvergunning is de basis voor de uitvoering van opsporings- en winningsactiviteiten. Het uitvoeren van boringen en het onttrekken en injecteren van grote hoeveelheden formatiewater uit en in de diepe ondergrond is niet zonder risico. Daarom moet de aanvrager aantonen dat hij over de benodigde technische capaciteiten kan beschikken om de verschillende werkzaamheden veilig en verantwoord uit te voeren. De aanvrager hoeft deze technische capaciteiten niet zelf in huis te hebben. Anders dan bij olie- en gaswinning, hoeft de uitvoerder niet (een van) de vergunninghouder(s) zelf te zijn. De vergunninghouder kan een derde contracteren die de feitelijke werkzaamheden uitvoert of hiertoe opdracht verleent. De vergunninghouder kan ook, wanneer hij zelf over de benodigde technische capaciteiten beschikt zichzelf of, als de vergunning door meerdere partijen wordt gehouden, een van hen aanwijzen als uitvoerder.

De instemming met de aangewezen uitvoerder zal in de praktijk meelopen met de aanvraag voor een startvergunning. Omdat de aanwijzing van de uitvoerder tijdens de looptijd van de startvergunning of de vervolvergunning kan wijzigen is voorzien in een aparte procedure voor de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder. Wanneer de vergunninghouder later een andere uitvoerder aanwijst behoeft deze aanwijzing de instemming van de Minister. Door te voorzien in een aparte procedure voor de instemming met de aanwijzing van een uitvoerder blijft de start- of vervolvergunning zelf in stand. Dit geeft de houder de nodige zekerheid dat hij zijn vergunning kan behouden, mits hij een nieuwe uitvoerder kan aanwijzen, waarmee de Minister kan instemmen. Ook indien de uitvoerder de werkzaamheden niet meer op een veilige wijze kan uitvoeren, moet de houder van de start- of de vervolvergunning een nieuwe uitvoerder aanwijzen en moet de Minister hiermee instemmen. Wanneer de vergunninghouder niet langer beschikt over een uitvoerder of de Minister nog niet heeft ingestemd met de aanwijzing van de uitvoerder, mogen er geen opsporings- of winningsactiviteiten worden uitgevoerd onder de start- of vervolvergunning. Wanneer de vergunninghouder gedurende langere tijd niet over een aangewezen uitvoerder beschikt waarmee de Minister heeft ingestemd, dan heeft de Minister de mogelijkheid om de vergunning in te trekken. Ook voor het afsluiten van het mijnbouwwerk is een uitvoerder nodig.

Het ligt niet voor de hand om elk jaar van uitvoerder te veranderen. De vergunninghouder en de uitvoerder gaan een duurzame relatie met elkaar aan. Deze duurzame relatie kan tot uitdrukking worden gebracht door de uitvoerder ook medevergunninghouder te laten zijn. Behalve een vergoeding voor zijn werkzaamheden deelt de uitvoerder dan ook in de opbrengst (en de kosten) van de opsporing en winning van aardwarmte. Op aanvraag van de houder van de toewijzing zoekgebied aardwarmte kan de Minister een houder aan de toewijzing zoekgebied aardwarmte toevoegen, maar de beoogde uitvoerder kan ook direct medevergunninghouder worden bij de aanvraag voor een startvergunning. Naar verwachting zal de beoogde uitvoerder in de meeste gevallen medevergunninghouder worden. Dit is niet verplicht, maar met name wanneer de uitvoerder geen medevergunninghouder wordt zullen de vergunninghouder en uitvoerder goede afspraken moeten maken over hun onderlinge verhouding (contractmanagement). Bij de instemming wordt beoordeeld of de aangewezen uitvoerder over de benodigde technische capaciteiten beschikt. Hiertoe worden de overeenkomsten met de aangewezen uitvoerder meegestuurd. Aan de hand van deze overeenkomst(en) wordt beoordeeld of de uitvoerder ook de operationele ruimte heeft om het werk goed en veilig uit te voeren.

Wat betreft de financiële positie van de aanvrager moet duidelijk zijn dat de aanvrager over voldoende middelen kan beschikken om de voorgenomen werkzaamheden uit te voeren, ook als er technische problemen of andere problemen dreigen te ontstaan. De vergunninghouder moet dus over voldoende middelen kunnen beschikken om onverwachte tegenslagen of ander problemen die zich in redelijkheid bij het opsporen en winnen van aardwarmte kunnen voordoen op te vangen. Verder moet de vergunninghouder aangeven hoe hij (financieel) aan een mogelijke opruimverplichting wil gaan voldoen en hoe hij zijn aansprakelijkheid jegens derden wil regelen. Eventuele bankgaranties of verzekeringen hoeven nog niet afgesloten te zijn bij het indienen van de aanvraag voor een startvergunning. Deze moeten uiterlijk overlegd worden voordat de boor- en winningsactiviteiten beginnen. Dit zal in een voorschrift bij de startvergunning worden opgenomen. Voor de beoordeling of sprake is van een voldoende financiële dekking van de voorgenomen activiteiten en de daarbij horende risico's zal de Minister desgewenst nader advies in kunnen winnen.

2.2.5. Putintegriteit en nadelige gevolgen voor het milieu

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 zoete grondwaterlagen. Bij aardwarmte worden grote hoeveelheden warm zout formatiewater opgepompt en na het onttrekken van de warmte aan dit water, weer teruggepompt in dezelfde of een gerelateerde aardlaag. Warm zout water kan de (ijzeren) verbuizing van de put aantasten. 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. Hiervoor kunnen nu al regels worden gesteld op basis van artikel 49 van de Mijnbouwwet. Deze regels zijn reeds opgenomen in artikel 67 en volgende van het Mijnbouwbesluit en hoofdstuk 8 van de Mijnbouwregeling. Bij bestaande putten kan zo nodig een monitoringput worden ingericht in de te beschermen zoete grondwaterlaag. Ook kan gebruik worden gemaakt van een verbuizing die niet of minder gevoelig is voor corrosie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen daartoe aanvullende regels worden gesteld die zien op de inrichting van productie- en injectieputten.

Het doel van deze maatregelen is om een eventuele vervuiling van het zoete grondwater zo veel als mogelijk te voorkomen en wanneer er toch iets gebeurt dit tijdig te ontdekken.

Vaak worden er, om slijtage aan de verbuizing en als gevolg daarvan lekkage van zout grondwater te voorkomen, anti-corrosiemiddelen gebruikt en wordt de wanddikte van de verbuizing regelmatig gecontroleerd. Het gebruik van anti-corrosiemiddelen zelf is echter, wanneer er toch een lekkage in de put optreedt, een additioneel risico voor het grondwater. Bij het verlenen van de startvergunning wordt daarom gekeken naar het putontwerp, de gebruikte materialen (bijv. een tubing of roestvrijstalen buizen) en het gebruik van chemicaliën, zoals anti-corrosiemiddelen. Afhankelijk van de beoordeling van de risico's voor het milieu en in het bijzonder het grondwater kunnen voorschriften of beperkingen worden opgenomen in de start- en of vervolggunning. In de start- en vervolggunning wordt gekeken naar de ondergrondse milieurisico's van het opsporen en winnen van aardwarmte. De bovengrondse risico's worden beoordeeld in de omgevingsvergunning voor de boring of de winningsinstallatie en worden niet meegenomen in de beoordeling van de start- en vervolggunning.

2.2.6 Aansluiting vraag naar warmte

Bij de aanvraag voor een startvergunning moet de aanvrager overeenkomsten overleggen met betrekking tot de afzet van de warmte. Nu de plannen voor het realiseren van een aardwarmtewinning concreet zijn uitgewerkt is het wenselijk om ook de afspraken met de afnemers van de warmte, onder de toewijzing zoekgebied vaak nog een intentieverklaring, te actualiseren. De overeenkomsten die de aanvrager hiertoe sluit met zijn afnemers moeten bij de aanvraag worden meegezonden. Omdat er voor de aanvraag van de startvergunning nog niet is geboord, is het nog niet zeker dat er ook daadwerkelijk aardwarmte kan worden gewonnen. Zo kan de aanvraag voor de startvergunning nog worden afgewezen, maar ook kan blijken dat er geen winbare aardwarmte aanwezig is in het aangevraagde gebied. Pas na de boring en na een korte periode van winning wordt duidelijk of de houder van de startvergunning ook daadwerkelijk in staat is om aan de overeengekomen levering van warmte te voldoen.

2.2.7 Adviezen

Voor de beoordeling van de startvergunning is voorzien in een aantal (wettelijke) adviseurs.

TNO is het kennisinstituut voor de ondergrond en houdt mede namens de Minister gegevens van mijnbouwactiviteiten en van de ondergrond in Nederland bij. TNO beoordeelt in opdracht van de Minister of het locatie specifieke geologische onderzoek dat is uitgevoerd door of in opdracht van de aanvrager op een goede manier is uitgevoerd en of het beeld van de ondergrond klopt. TNO signaleert ook of er andere (mijnbouw)activiteiten in de nabijheid van de winningszone plaatsvinden.

SodM adviseert op basis van artikel 127 van de Mijnbouwwet over de mogelijke risico's als gevolg van voorgenomen werkzaamheden in de diepe ondergrond en adviseert over de technische capaciteiten van de uitvoerder. Bij de advisering over de technische capaciteiten van de uitvoerder kijkt SodM ook naar de organisatie van de uitvoerder en de handelwijze van deze uitvoerder bij eerdere mijnbouwactiviteiten. Andere belangrijke adviseurs zijn de decentrale overheden in het betrokken gebied. Provincies hebben een belangrijke rol bij het beschermen van drinkwaterwingebieden en zullen daarom vooral kijken grondwaterkwaliteit en eventuele gevolgen voor de winning van drinkwater als gevolg van de voorgenomen opsporing en winning van aardwarmte. Ook waterschappen zullen in hun advies hiervoor aandacht hebben, hoewel zij wettelijk gezien vooral gericht zullen zijn op het beschermen van de kwaliteit van het oppervlaktewater en eventuele effecten op het grondwa-

terpeil (vernassing en verdroging). Omdat er normaal gesproken als gevolg van het winnen van aardwarmte geen of zeer weinig bodemdaling kan worden verwacht zullen deze effecten beperkt zijn. Gemeenten zullen adviseren vanuit de warmte transitievisie en de lokale warmtevisie en mogelijk ook aandacht vragen voor andere activiteiten die in de lokale ondergrond plaatsvinden.

Met betrekking tot de beoordeling van de financiële positie van de aanvrager kan de Minister de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) om advies vragen. RVO beoordeelt nu ook al de financiële positie van het aardwarmtebedrijf bij de aanvraag voor SDE+. Ten slotte wordt ook de Mijnraad om advies gevraagd. De Mijnraad zal, net als bij haar adviezen over de opsporing of winning van delfstoffen, de adviezen van de andere adviseurs betrekken bij haar adviezen.

2.3 Vervolgvergunning aardwarmte

In de vervolgvergunning 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 afkoelinginjectiedruk en daarvan afgeleid de verwachte invloedssfeer. Op basis van de vervolgvergunning kan de houder aardwarmte winnen gedurende de economische levensduur van het onder de startvergunning aangelegde aardwarmte winningssysteem. Op dit moment is dat bijna altijd een dublet bestaande uit een productieput en een injectieput. Via de productieput wordt warm formatiewater uit de diepe ondergrond omhoog gepompt. Dit water wordt langs een warmtewisselaar geleid, waarna het afgekoelde water via de injectieput weer wordt teruggepompt in dezelfde watervoerende laag in de diepe ondergrond. Aan de oppervlakte is meestal sprake van één locatie. In de ondergrond ligt de injectieput vaak op ongeveer anderhalve kilometer afstand van de productieput.

2.3.1. Karakter vergunning

In de vervolgvergunning wordt de duur van de winning, het gebied en de voorwaarden waaronder er gewonnen mag worden vastgelegd en worden, wanneer hier aanleiding voor is, nadere voorschriften of beperkingen opgelegd ten aanzien van de winning van aardwarmte. Op basis van de eerste periode van winning, onder de startvergunning worden gegevens verzameld over de verwachte productie en de lokale afkoeling van de ondergrond en wordt de productie geoptimaliseerd. Op basis van deze gegevens wordt de invloedssfeer van de warmtewinning berekend en kan de verwachte economische levensduur worden bepaald. Verder wordt er op basis van fysieke kenmerken van de betreffende aardlaag en de metingen tijdens de boring, de puttest en de eerste periode van winning vastgesteld of de verwachtingen ten aanzien van bodembeweging (dus post-drill) moeten worden aangepast ten opzichte van de bij de startvergunning gehanteerde (pre-drill) verwachtingen. Ook de bijvangst van koolwaterstoffen wordt nu duidelijk. Indien de koolwaterstoffen zelfstandig economisch winbaar zijn, moet hiervoor een winningsvergunning koolwaterstoffen worden aangevraagd. Wanneer de bijvangst niet zelfstandig economisch winbaar is mag deze onder de aardwarmte start- en vervolgvergunning worden gewonnen. Wel kan het zijn dat een deel van de opbrengst moet worden afgestaan aan de houder van de koolwaterstoffenvergunning in het gebied.

Aan de hand van de geactualiseerde verwachting van de bodembeweging wordt opnieuw beoordeeld of er een lokale seismische risicobeoordeling moet worden opgesteld of dat deze moet worden geactualiseerd op basis

van de nieuwe gegevens. Wanneer er geen nadeligere effecten worden verwacht voor de omgeving, dan eerder voorzien bij het verlenen van de startvergunning, kan de aanvraag voor een vervolvergunning als een eenvoudige aanvraag worden afgehandeld. Het gaat dan vooral om het vaststellen van het vergunde gebied en de duur en voorwaarden van de winning. Wanneer er op grond van de eerste periode van winning of aan de hand van nieuwe inzichten, nadeligere effecten worden verwacht die eerder ten tijde van de startvergunning niet waren voorzien, zal ook voor de vervolvergunning, net als bij de startvergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) worden gehanteerd.

2.3.2. Gebied

Op dit moment wordt de winning van een aardwarmte-doubling meestal voor 35 jaar vergund. Afhankelijk van de hoeveelheid water die wordt opgepompt en weer teruggepompt en de temperatuur van het teruggepompte water kan de invloedssfeer en daarmee de grootte van het te vergunnen gebied en de betreffende aardlaag/aardlagen worden vastgesteld. De duur van de vervolvergunning wordt in de vervolvergunning vastgelegd en gekoppeld aan de periode waarin de aardwarmte volgens de bij de vergunningaanvraag verstrekte gegevens, dan wel overeenkomstig de vergunningvoorschriften als die van die gegevens afwijken, naar verwachting economisch kan worden gewonnen. Bij het winnen van aardwarmte ontstaat er vanuit de injectieput een steeds grotere zone met afgekoeld water. Wanneer deze zone de productieput bereikt neemt de temperatuur van het productiewater af en zal de winning van warmte op enig moment niet meer (economisch) mogelijk zijn. Door de duur van de vervolvergunning te koppelen aan de daadwerkelijke winning wordt een onnodig belastende invloed op de omgeving voorkomen. De duur van de vervolvergunning kan op verzoek van de vergunninghouder worden verlengd, indien de winning vanuit economisch oogpunt langer mogelijk blijkt te zijn.

Op basis van de verwachte afkoeling van het formatiewater gedurende de economische levensduur van het project kan een driedimensionaal gebied in de diepe ondergrond worden vastgesteld. Deze zone wordt gebruikt bij de vaststelling van het gebied van de vervolvergunning. Het uitgangspunt is dat het gehele gebied waarop het winnen van aardwarmte en het terugvoeren van afgekoeld water invloed heeft binnen het vergunningsgebied vallen. Hierdoor hebben de vergunninghouders in aangrenzende vergunningsgebieden de zekerheid dat zij elkaar niet hinderen bij de winning van aardwarmte. Het terugvoeren van afgekoeld water aan de rand van het vergunningsgebied zou anders de aardwarmtewinning in het naastgelegen vergunningsgebied nadelig kunnen beïnvloeden. Uitgangspunt is dan ook dat de invloedssfeer van de winning van aardwarmte geheel binnen het gebied van de aardwarmtevergunning valt. Op dit moment wordt hiervoor meestal een afkoeling van 1° Celsius aangehouden. Het gebied dat buiten de invloedssfeer van de aardwarmtewinning valt komt dan vrij en kan opnieuw worden aangevraagd voor de opsporing en winning van aardwarmte. Voor de vaststelling van het gebied kunnen in het kader van de beoordeling van de aanvraag bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

2.3.3. Bodembeweging en risico's

Bij de aanvraag voor een vervolvergunning wordt op basis van waarnemingen en onderzoek gedurende de eerste periode van winning onder de startvergunning getoetst of de bij de startvergunning verwachte risico's van bodembeweging juist waren, of moeten worden bijgesteld. De meeste waarden zullen naar verwachting niet significant veranderen, maar een aantal waarden zullen pas duidelijk zijn wanneer er geboord is

en de productie en injectie in het doublet is geoptimaliseerd (o.a. injectiedruk, debiet en of er verbinding is tussen de injectie- en de productiezone). Op basis van waarnemingen tijdens de boring en tijdens de eerste periode van winning en de bijgestelde waardes wordt het risico op bodembeweging opnieuw ingeschat en kunnen er indien nodig voorschriften of beperkingen worden opgenomen in de vervolgvergunning. In geval van ernstige bodembeweging of andere nadelige gevolgen voor mens of milieu kan de vervolgvergunning worden geweigerd of alleen onder strikte voorwaarden worden toegestaan. Wanneer er meer bodembeweging wordt verwacht dan aangenomen bij het verlenen van de startvergunning, of wanneer de gevolgen voor mens of milieu nadeliger zijn dan eerder werd aangenomen, schrijft het wetsvoorstel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) en zal ook aan decentrale overheden opnieuw advies worden gevraagd.

2.3.4. Financiële competenties

Een vervolgvergunning zal in de praktijk alleen worden aangevraagd wanneer er (al dan niet met behulp van een exploitatiesubsidie) sprake is van een economisch winbare hoeveelheid aardwarmte. De winbare hoeveelheid aardwarmte en de omstandigheden waaronder, zullen invloed hebben op de inkomsten van de aanvrager en daarmee op zijn financiële positie. Bij de aanvraag voor een vervolgvergunning zal met name worden beoordeeld of de aanvrager voldoende middelen heeft om eventuele tegenslagen op te vangen (operationele zekerheid), en of hij voldoende middelen kan vrijmaken om eventuele schadeclaims te dragen en de put, normaliter aan het einde van de vergunde periode, maar indien nodig eerder, veilig af te sluiten en op te ruimen.

2.3.5. Putintegriteit en nadelige gevolgen voor het milieu

De voorschriften uit de startvergunning zullen waar nodig ook worden opgenomen in de vervolgvergunning. De vervolgvergunning vervangt immers de startvergunning, die slechts voor een korte periode (in beginsel 2 jaar) is verleend. In de meeste gevallen zal het wenselijk zijn om deze voorschriften gedurende de hele periode van winning voor te schrijven. Indien nodig zullen de voorschriften worden geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten of ervaringen die tijdens en na de aanleg van de productie- en injectieputten zijn opgedaan.

2.3.6 Adviezen

Voor de beoordeling van de (actualisatie) van de bodembeweging als gevolg van de winning van aardwarmte zal de Minister opnieuw advies vragen aan TNO. SodM zal (mede op grond van deze actualisatie) opnieuw beoordelen of de winning van aardwarmte in het gebied veilig kan plaatsvinden voor mens en milieu en zal indien nodig adviseren om voorschriften of beperkingen op te nemen in de vervolgvergunning.

Wanneer er geen nadeligere effecten worden verwacht voor de omgeving, dan eerder voorzien bij het verlenen van de startvergunning, kan de aanvraag voor een vervolgvergunning als een eenvoudige aanvraag worden afgehandeld. Aan decentrale overheden wordt alleen advies gevraagd wanneer er op grond van de boring of de eerste periode van winning meer bodembeweging wordt verwacht dan eerder – bij de startvergunning – was voorzien en of er mede op grond hiervan meer of zwaardere nadelige effecten kunnen optreden dan eerder aangenomen bij de startvergunning. Ook bij een significant nadeliger gevolg voor het milieu, dan eerder was voorzien wordt aan decentrale overheden advies gevraagd en is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing.

3. Verhouding met andere rechtsgebieden

3.1 Verhouding Mijnbouwwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Omgevingswet

Voor het opsporen en winnen van aardwarmte is, naast de startvergunning en de vervolvergunning op grond van de Mijnbouwwet, ook altijd een vergunning vereist als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in het kader van het oprichten van een mijnbouwwerk en inwerking hebben van de bijbehorende inrichting. Er is een omgevingsvergunning nodig voor het aanleggen van de locatie, het uitvoeren van de boringen en het in bedrijf hebben van de winningsinstallatie.

De omgevingsvergunning bepaalt de grenzen van de inrichting en ziet op de effecten op het milieu die vanaf de locatie ontstaan. Hierbij kan worden gedacht aan emissies die ontstaan naar de lucht als gevolg van de installaties die worden gebruikt, het gebruik van licht op de inrichting, het geluid dat de installatie produceert of het voorkomen van bodemverontreiniging door het gebruik van een vloeistofkerende vloer of het gebruik van dubbelwandige tanks om vloeistoffen op te slaan. Waar de omgevingsvergunning ziet op de effecten op het milieu die boven de grond kunnen ontstaan, zien de procedures op grond van de Mijnbouwwet op milieueffecten die kunnen ontstaan in de ondergrond. De effecten die ondergronds ontstaan, kunnen gevolgen hebben boven de grond. Hierbij kan worden gedacht aan bodemdaling, bodemstijging en bodemtrilling. Veranderingen in de ondergrond kunnen effecten hebben op de fysieke leefomgeving, zo kan de bodem verdrogen of juist vernatten. Ook verontreiniging die vanuit de ondergrond kan ontstaan door een lekkage in de putafwerking, dient te worden voorkomen. Bij de start- en vervolvergunning worden deze aspecten getoetst en kunnen voorwaarden worden gesteld om nadelige effecten op het milieu zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. De vergunningen onder de Mijnbouwwet zien naast de potentiële effecten op het milieu die hun ontstaan kennen in de ondergrond, op onder andere marktordening en het planmatig beheer van de ondergrond. De omgevingsvergunning ziet, naast effecten op het milieu die ontstaan vanaf de bovengrondse locatie, op de ruimtelijke ordening bovengronds; de grootte van de inrichting en het inpassen van de locatie op basis van bijvoorbeeld een gemeentelijk bestemmingsplan en de provinciale milieuverordening. De vergunningenstelsels onder respectievelijk de Mijnbouwwet en de Wabo vullen elkaar aan.

De Wabo en delen van de Mijnbouwwet gaan over in de nieuwe Omgevingswet. De inwerkingtreding van deze wet is was eerder voorzien op 1-1-2021, echter de combinatie van een stevige implementatieopgave en de maatregelen rond het coronavirus hebben ertoe geleid dat deze datum niet wordt gehaald. Bezien wordt nog hoeveel tijd extra nodig is. Net als de oorspronkelijke opsporingsvergunning, winningsvergunning en instemming met het winningsplan gaan de toewijzing zoekgebied, start- en vervolvergunning niet op in de Omgevingswet. Beide regimes blijven naast elkaar bestaan. Net als in de huidige situatie zullen de vergunningenstelsels onder de beide wetten elkaar aanvullen.

3.2 Verhouding met het Europese recht

Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe vergunningssystematiek voor de winning van aardwarmte. Volgens de Dienstenrichtlijn is een vergunningstelsel elke procedure die voor een dienstverlener of afnemer een verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen

ter verkrijging van een formeel of stilzwijgend besluit over de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit. Het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel voor vergunningen voor de winning van aardwarmte kwalificeert voor wat betreft de toewijzing zoekgebied aardwarmte en de startvergunning aardwarmte als een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn.

De toewijzing zoekgebied geeft houder de mogelijkheid om de nodige voorbereidingen te treffen om een vergunning gericht op het opsporen en winnen van aardwarmte aan te vragen en ligt daarmee in het verlengde van prospectie en exploratie. Daarmee valt toewijzing zoekgebied onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

De startvergunning geeft de houder de mogelijkheid om te gaan boren en testen en ziet een korte periode van winning. Deze korte periode van winning is nodig om de productie te optimaliseren en gegevens te verzamelen om een aanvraag voor een vervolgvergunning goed te onderbouwen. Ook draagt deze korte periode eraan bij dat de vergunninghouder zijn investeringen kan gaan terugverdienen zodra hij aardwarmte heeft aangeboord en de installatie heeft getest. Het zwaartepunt van de startvergunning ligt gezien de korte winningsperiode op prospectie en exploratie en valt daarmee onder het bereik van de Dienstenrichtlijn. De vervolgvergunning valt niet onder de Dienstenrichtlijn omdat deze vergunning is bedoeld voor de daadwerkelijke winning (productie).

De toewijzing zoekgebied en de startvergunning in dit wetsvoorstel waarborgen dat er veilig aardwarmte kan worden gewonnen en draagt bij aan de bevordering van het winnen van aardwarmte. Het vergunningstelsel is hiermee gerechtvaardigd om een dwingende reden van het algemeen belang. Het vergunningstelsel legt geen beperkingen op die verder gaan dan nodig zijn om dit doel te bereiken en heeft geen discriminerende werking richting dienstverleners. De toewijzing zoekgebied en de startvergunning zijn noodzakelijk om winning op veilige en efficiënte manier plaats te laten vinden, en niet kan worden volstaan met bijvoorbeeld controle achteraf. Door bijvoorbeeld controle achteraf bestaat het risico dat er in verband met de veiligheid zaken onomkeerbaar zijn, zoals onaanvaardbare schade aan gebouwen en onaanvaardbare gevaren voor omwonenden. Veiligheid is noodzakelijkerwijs gekoppeld aan bevorderen van winning. Met het wetsvoorstel is een evenwicht tussen beide belangen gevonden. De toewijzing zoekgebied en de startvergunning zijn hiermee noodzakelijk.

Wat betreft de vervolgvergunning aardwarmte geldt het volgende. Voor de winning van aardwarmte bestaan, anders dan voor de winning van koolwaterstoffen, geen specifieke Europese regels. Hiermee gelden de algemene regels van bijvoorbeeld het mededingingsrecht. Het mededingingsrecht is relevant in het kader van de overlegverplichting bij concurrerende aanvragen. De verplichting tot het voeren van overleg is op zich niet in strijd met het mededingingsrecht. Het mededingingsrecht verbiedt partijen immers niet om te overleggen en/of de mogelijkheden van samenwerking te verkennen. Wel zullen partijen er voor moeten waken dat zij bij het uitvoeren van deze overlegverplichting het mededingingsrecht in acht nemen.

4. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

4.1 Algemeen

Het huidige stelsel, bestaande uit een opsporingsvergunning, een winningsvergunning en een winningsplan, wordt vervangen door een stelsel waarbij eerst een toewijzing zoekgebied wordt aangevraagd,

waarmee vervolgens een startvergunning aardwarmte kan worden aangevraagd en na een korte periode van winning een vervolvergunning aardwarmte. De kosten voor het aanvragen van een vergunning worden beschouwd als een administratieve last. De kosten voor het aanvragen voor de vergunningen onder het nieuwe stelsel zijn vergelijkbaar met de kosten voor het aanvragen van de benodigde vergunningen onder het huidige stelsel. De procedures, met name voor de toewijzing zoekgebied en de vervolvergunning zijn vereenvoudigd en waar mogelijk verkort, maar daar staat tegenover dat het nieuwe vergunningenregime een aantal aanvullende toetsingscriteria kent, met name de koppeling met de afzet van warmte en ook de toetsing van de financiële capaciteiten van de aanvrager is aangescherpt, onder andere ten aanzien van de financiële dekking van de kosten in verband met het geheel of gedeeltelijk buitengebruik stellen van installaties en putten.

Voor de toetsing of de vraag naar warmte passend is bij het aangevraagde zoekgebied dienen afspraken en (principe)overeenkomsten te worden meegestuurd. De kosten van het meesturen van een (intentie)overkomst voor de afname van warmte wordt geschat op € 100. Het gaat dan vooral om het nalopen van de overeenkomst op vertrouwelijke gegevens. Uitgaande van 5 tot 10 aanvragen per jaar gaat het om € 500 tot € 1.000 per jaar aan administratieve lasten.

Voor de toetsing van de financiële positie van de vergunninghouder wordt aangesloten bij de nu al gebruikelijke financiële toetsing voor de aanvraag voor een SDE+ subsidie. Dit geldt ook voor het voor de startvergunning gevraagde locatie specifieke onderzoek van de ondergrond. Door aan te sluiten bij de geologische en financiële data die toch al moeten worden verstrekt voor de aanvraag van de SDE+ subsidie zijn de administratieve lasten voor de vergunninghouder voor het verstrekken van deze gegevens voor de aanvraag van de startvergunning beperkt. De beoordeling van de subsidie aanvraag wordt gedaan door RVO. Het ligt voor de hand om RVO ook om advies te vragen voor de beoordeling van de financiële positie van de aanvrager.

Aanvullend op de gebruikelijke financiële toetsing voor een SDE+ subsidie, zal de aanvrager van een startvergunning moeten aangeven of hij over voldoende middelen beschikt om onverwachte tegenslagen of andere problemen die zich in redelijkheid bij het opsporen en winnen van aardwarmte voordoen op te kunnen vangen. Ook zal hij moeten onderbouwen dat hij financieel kan voldoen aan een eventuele opruimverplichting en hoe hij zijn aansprakelijkheid jegens derden wil regelen. De kosten hiervoor worden nu geschat op gemiddeld € 1.000 per aanvraag. Hierin zijn de kosten voor een eventuele bankgarantie of onderlinge waarborg of andere constructies nog niet meegenomen. Deze hoeven ook pas te worden overlegd wanneer de operationele activiteiten starten. Uitgaande van 5 tot 10 aanvragen per jaar worden de administratieve lasten van deze maatregel ingeschat op € 5.000 tot € 10.000 per jaar.

De grootste administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel hangen samen met het besluit om in ieder geval de komende vijf jaar (tot de evaluatie van het wetsvoorstel) marktpartijen te verplichten om een overeenkomst aan te gaan met EBN (verplichte deelname EBN). De administratieve lasten van deze verplichte deelname door EBN worden geschat op € 100.000 tot € 150.000 per aardwarmteproject. 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. Verder zullen er kosten worden gemaakt voor het aangaan van een overeenkomst van samenwerking of een aandelenovereenkomst. Soms zal er ook een apart bedrijf (een SPV) moeten worden opgericht. De kosten hiervoor zijn hoog en bedragen snel € 100.000 of meer. Uitgaande van 5 tot 10 nieuwe aanvragen per jaar worden de administratieve lasten geschat op

€ 500.000 tot € 1.500.000 per jaar voor de komende vijf jaar. De jaarlijkse overleg en rapportage kosten van de verplichte deelname door EBN worden geschat op € 1.000 tot € 2.000 per bedrijf per jaar. De administratieve lasten zullen dan geleidelijk oplopen tot € 25.000 tot € 100.000 over vijf jaar uitgaande van 25 tot 50 geothermieprojecten waarin EBN deelneemt. Na 5 jaar wordt de verplichte deelname van EBN in aardwarmteprojecten geëvalueerd en komen deze lasten mogelijk te vervallen.

Het nieuwe vergunningenstelsel, met de lichte (voorbereidende) vergunning voor de toewijzing zoekgebied sluit beter aan bij de besluitvorming en opbouw van de organisatie van een bedrijf dat aardwarmte wil gaan winnen in een bepaald gebied. Ook kan de vergunninghouder na de boring direct overgaan tot het winnen van de aardwarmte, nu opsporen en (een korte periode van) winning onder één vergunning zijn gebracht. Dit is een groot voordeel voor de vergunninghouder. Hoewel dit formeel geen administratieve lasten zijn kan dit voordeel snel oplopen. Het aardwarmtebedrijf kan immers maanden eerder beginnen met de winning van aardwarmte.

Verder is er voor het opsporen en winnen van aardwarmte niet langer een meetplan nodig (artikel 41, tweede lid). Het risico op bodemdaling bij aardwarmte is klein, omdat het formatiewater wordt teruggepompt in dezelfde laag als waaruit het is gewonnen. Hierdoor vindt er geen grote daling van de druk in het gesteente in de ondergrond plaats en zal er ook geen of slechts beperkt samendrukking van het gesteente in de ondergrond plaatsvinden. Het risico op bodembeweging wordt deels gebaseerd op de algemene kenmerken van het gebied, bijvoorbeeld of het gebied wel of niet tektonisch actief is en is deels afhankelijk van locatie specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld de nabijheid van breuken. 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 om een meetplan in de dienen. Dit past in het beleid van de regering om een risicogericht beleid te hanteren met betrekking tot aardwarmte (Kamerstukken 31 239, nr. 282, p. 8).

De kosten van het opmaken van een eenvoudig meetplan bedragen gemiddeld € 4.500,-. Het indienen van een meetplan kost circa € 1.000,-. Uitgaande van 5 tot 10 nieuwe aardwarmteprojecten per jaar leidt het schrappen van een meetplan tot een reductie van de administratieve lasten van € 25.000,- tot € 50.000,- per jaar. Wel kan – als daar aanleiding toe is – een meetplan als een voorschrift bij de start- en/of vervolgv vergunning worden opgenomen. Jaarlijks zal naar verwachting bij één à twee aanvragers van een start- en/of vervolgv vergunning een meetplan worden voorgeschreven. De totale reductie van de structurele administratieve lasten voor het schrappen bedraagt dan € 20.000,- tot € 45.000,- per jaar.

4.2 ATR advies

Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Op 24 juli 2019 heeft het college haar advies uitgebracht. Het college geeft in haar advies aan geen opmerkingen te hebben ten aanzien van nut en noodzaak van het voorstel. Het college geeft aan dat bij de vormgeving van dit voorstel is gekeken naar minder belastende alternatieven en dat het voorstel de regeldruk beperkt door de gevraagde geologische en financiële data aan te laten sluiten op de informatie verplichtingen die al gelden voor de SDE+. Daarnaast zijn minder belastende alternatieven overwogen en beargumenteerd niet opgevolgd.

Het college adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel uiteen te zetten hoe in de toekomst de afweging gemaakt gaat worden of toewijzing van grotere gebieden opportuun is.

In paragraaf 1.5 van deze toelichting is daarom aangegeven dat het wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding hiervan zal worden geëvalueerd, waarbij met name gekeken zal worden naar de grootte van het vergunde gebied en de mogelijkheid om meerdere projecten binnen één vergunning te realiseren.

Voorts geeft het college aan dat de toelichting bij het wetsvoorstel niet concreet maakt hoe deelname van EBN bij geothermie de projectrisico's zal beperken. Ook geeft het geen inzicht in waarom het voorstel zich baseert op de werkwijze van EBN bij koolwaterstoffen en waarom deze werkwijze ook geschikt is in het geval van aardwarmtewinning. De toelichting biedt derhalve geen zicht op de baten van deze maatregelen, evenals de kosten waar deze werkwijze mee gepaard gaat. Als gevolg hiervan kan het ATR geen uitspraak doen over de proportionaliteit van deze maatregelen en ook niet over de noodzaak waarom deelname van EBN voor alle projecten een verplichting moet zijn. De eis van participatie door EBN kan partijen weerhouden van investeringen in aardwarmtewinning. Het college zal dan ook de algemene maatregel van bestuur, waarmee participatie van EBN zal worden geregeld, te zijner tijd op proportionaliteit en werkbaarheid toetsen en raadt aan om voor de concrete invulling van deze verplichting de MKB-toets in te zetten. Naar aanleiding van het ATR advies is in de toelichting bij het wetsvoorstel een aparte paragraaf (2.1.6.) opgenomen over de verplichte deelname van EBN in geothermieprojecten. Hierin wordt onder andere uiteengezet waarom een verplichte deelname door EBN noodzakelijk wordt geacht en hoe een verplichte deelname van EBN projectrisico's kan beperken. In paragraaf 4.1 van de toelichting zijn de administratieve lasten van onder andere de verplichte deelname door EBN nader gekwantificeerd.

Het college geeft aan dat volgens het handboek meting regeldrukkosten de regeldruk op handelingenniveau moet worden gemeten zodat kan worden nagegaan welke stappen een ondernemer moet zetten om de wettelijke verplichtingen te kunnen naleven. Het college constateert dat niet alle handelingen die een ondernemer moet verrichten, in beeld zijn gebracht. Het college adviseert om de regeldruk te berekenen op handelingenniveau, en de berekening op te nemen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Zij vraagt daarbij met name aandacht voor de voorgenomen verplichte deelname door EBN. Paragraaf 4.1. van deze toelichting is naar aanleiding van deze opmerkingen aangevuld en uitgebreid.

5. Toezicht en handhaving

Op 30 september 2019 heeft de inspecteur-generaal der mijnen het definitieve resultaat van zijn onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de conceptversie van dit wetsvoorstel uitgebracht. De inspecteur-generaal komt tot het oordeel dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is behoudens enkele punten.

SodM merkt op dat de ervaring van de aanvrager van een toewijzing zoekgebied, die wordt gevraagd in artikel 24e, eerste lid, onderdeel e, wezenlijk afwijkt van de competenties van de uitvoerder die worden gevraagd op grond van artikel 24z. SodM vraagt om te verduidelijken welke ervaring wordt bedoeld en dit beter af te bakenen. Naar aanleiding van deze opmerking van SodM is in de memorie van toelichting bij artikel 24e, verduidelijkt dat het bij de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied gaat om ervaring met het opzetten en beheren van een aardwarmte-

project en niet zozeer om de technische uitvoering van het project. Dit laatste wordt beoordeeld bij de instemming met de uitvoerder die in eerste instantie meeloopt met de aanvraag voor een startvergunning.

SodM merkt terecht op dat het putontwerp wordt getoetst bij de beoordeling van het werkplan voor de aanleg van een boorgat. De «wijze waarop de put wordt ingericht» en «het putontwerp» zijn daarom geschrapt in de artikelen 24o en 24t. In plaats daarvan wordt de aanvrager van een startvergunning gevraagd om aan te geven hoe hij voornemens is om de putintegriteit te borgen. De aanvrager wordt dus niet gevraagd om een volledig putontwerp te overleggen. Wel kunnen er bij de startvergunning, bijvoorbeeld gelet op de nabijheid van een kwetsbaar gebied – aanvullend aan de algemene regels over putontwerp, zoals opgenomen in de Mijnbouwregeling – aanvullende voorschriften worden opgenomen die zien op de wijze waarop de putintegriteit wordt geborgd. Op deze wijze kan invulling worden gegeven aan zorgen die leven naar aanleiding van voorgenomen boringen in het gebied, zonder vooruit te lopen op de beoordeling van het werkplan voor de aanleg van het boorgat dat pas later in het proces is voorzien.

SodM merkt op dat de proceduretermijn van acht weken voor de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder erg kort is. Naar aanleiding van deze opmerking is aangegeven dat het verzoek om instemming met de aanwijzing van de uitvoerder de eerste keer gelijktijdig met het verzoek om een startvergunning moet worden ingediend. Dan is er ook genoeg tijd om de beoordeling van de aangewezen uitvoerder goed uit te voeren. Wanneer er later, om welke reden dan ook een andere uitvoerder aangewezen wordt, is het belangrijk dat hierover snel een besluit wordt genomen. Zonder uitvoerder moet het aardwarmte-project stil worden gelegd en het is niet wenselijk om deze situatie langer dan noodzakelijk te laten duren. Dit is ook de reden dat dit besluit binnen de reguliere periode van 8 weken moeten worden genomen. Wel is naar aanleiding van de opmerking van SodM de mogelijkheid opgenomen om deze termijn éénmalig met maximaal 8 weken te verlengen. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om de capaciteiten van een nieuwe uitvoerder, waarover nog niet eerder is geadviseerd door SodM, goed te kunnen beoordelen.

Verder merkt SodM op dat in artikel 24z, de grondslag ontbreekt om de vergunning in te trekken of voorschriften of beperkingen op te leggen, «indien niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld» of «indien de uitvoerder zich niet aan de geldende regels houdt». De mogelijkheid om de vergunning in te trekken, wanneer de uitvoerder, die namens de vergunninghouder handelt, zich niet aan de vergunning houdt, is opgenomen in de artikelen 24ab, tweede lid, onder d (startvergunning) en 24ao, tweede lid, onder d, (vervolgvergunning). Deze artikelen zien op de mogelijkheid van de Minister om een startvergunning, respectievelijk een vervolgvergunning, te wijzigen of in te trekken. Wanneer een vergunninghouder zich niet aan de geldende regels houdt, heeft SodM de bevoegdheid om handhavend op te treden. Dit is primair de taak en de verantwoordelijkheid van de toezichthouder. In het uiterste geval kan, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid voor omwonenden in het geding is, de winning stil worden gelegd.

Tot slot vraagt SodM aandacht voor de wijze waarop de invloedsfeer wordt vastgesteld. Deze modellen zijn volgens SodM eenvoudig en onnauwkeurig. SodM pleit er voor om een beter model te ontwikkelen om de invloedsfeer van een aardwarmtewinning objectief vast te stellen. De invloedsfeer wordt momenteel vastgesteld op basis van een door TNO ontwikkeld model dat ook kenbaar is. Bij het opstellen van de AMvB zal

worden gezien of het nodig is dit model te verbeteren en elementen hiervan vast te leggen bij AMvB.

6. Consultatie

Een conceptversie van dit wetsvoorstel met toelichting is geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van 20 juni 2019 tot en met 20 juli 2019 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. In totaal zijn 23 reacties op dit wetsvoorstel ontvangen, waarvan 19 openbare. De openbare reacties zijn te vinden op de eerder genoemde website. De ingezonden reacties waren overwegend positief en hebben op een aantal onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en verduidelijkingen in de memorie van toelichting. In het consultatieverslag, dat te vinden is op de website www.internetconsultatie.nl, is een reactie opgenomen op alle in de internetconsultatie ingebrachte openbare commentaren en suggesties. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop in de reacties is gereageerd. Hetzij vanwege de hoeveelheid reacties, hetzij vanwege de aard van de aanpassing die in het voorstel of de toelichting is gedaan. Het gaat dan om de verhouding tussen de vergunninghouder en de uitvoerder, de play-benadering met mogelijkheid van herhaalpotentieel, de overlegverplichting bij een concurrerende aanvraag en de verplichte deelname van EBN.

Verhouding vergunninghouder en uitvoerder

Het loskoppelen van de vergunninghouder en de uitvoerder wordt door diverse partijen positief ontvangen. Wel wordt aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de vergunninghouder en de uitvoerder. Onder de oude vergunningensystematiek was de uitvoerder tevens vergunninghouder. Hiermee was er duidelijkheid in verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Door de vergunninghouder en uitvoerder los te koppelen vragen de verantwoordelijkheids- en aansprakelijkheidsverdeling tussen beiden om meer duidelijkheid. Ook wordt aandacht gevraagd voor het borgen van een duurzame relatie tussen de vergunninghouder en de uitvoerder en de contractuele verplichtingen die zij met elkaar aan moeten gaan. Naar aanleiding van deze opmerkingen is in artikel 1, tweede lid, onder al, de definitie van de uitvoerder, toegevoegd dat de uitvoerder de feitelijke werkzaamheden verricht in opdracht van de vergunninghouder. Voorts is zowel bij de aanvraag van een startvergunning als bij de aanvraag van een vervolgvergunning toegevoegd dat de aanvrager moet aangeven hoe hij invulling gaat geven aan zijn financiële verplichtingen die voort kunnen vloeien uit de aansprakelijkheden ter zake van op basis van de vergunning te verrichten activiteiten. Tevens is de mogelijkheid opgenomen een vergunning af te kunnen wijzen indien een aanvrager niet kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen die voortvloeien uit zijn aansprakelijkheden.

Om recht te doen aan de duurzame relatie die bestaat tussen de vergunninghouder en de uitvoerder is in artikel 24n toegevoegd dat een startvergunning, op verzoek mede aan de uitvoerder kan worden toegekend.

Play benadering en mogelijkheden herhaalpotentieel

Diverse partijen hebben aangegeven dat de gekozen vergunningensystematiek gericht is op het realiseren van een enkel geothermiedoublet. Om schaalvergroting en kostenreductie te kunnen realiseren is het voor een vergunninghouder aantrekkelijk om na het realiseren van het eerste doublet meteen een volgende doublet te kunnen realiseren. Er wordt daarom de suggestie gedaan om de zogenaamde play benadering te

heroverwegen. De regering is echter van mening dat door het toekennen van grotere concessiegebieden (een play), zonder dat er sprake is van een concrete vraag naar aardwarmte, de ontwikkeling van aardwarmte in Nederland in de komende jaren niet zal worden bevorderd. Dit zal mogelijk binnen vijf tot tien jaar veranderen wanneer er komende jaren in de regionale energiestrategieën gekozen wordt voor de aanleg van warmtenetten en deze netten ook daadwerkelijk worden aangelegd. Om het zogenaamde herhaalpotentieel te vergemakkelijken is in artikel 24k de mogelijkheid opgenomen dat een houder van een zoekgebied iedere keer wanneer een startvergunning wordt aangevraagd, om een verlenging van de toewijzing van het zoekgebied kan vragen voor een periode van 3 jaar (mits hij voldoende aannemelijk kan maken dat er voldoende vraag is naar warmte). Verder zal het wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij gekeken wordt naar de actuele marktsituatie voor aardwarmte en of vergunningen gelet op deze ontwikkeling voor een langere duur en een groter gebied kunnen worden afgegeven.

Overlegverplichting bij een concurrerende aanvraag

Een aantal partijen vroeg zich of hoe de overlegverplichting, die is opgenomen in geval er sprake is van een concurrerende aanvraag voor een toewijzing zoekgebied, zich verhoudt tot het nationale en Europese mededingingsrecht. In de toelichting, in paragraaf 2.1.3, wordt hier naar aanleiding van de internetconsultatie aandacht aan besteed.

Verplichte deelname EBN

Diverse partijen vragen zich af waarom, net als bij de olie- en gassector, gekozen wordt voor een verplichte deelname door EBN. Zij wijzen er daarbij op dat het bij de deelname in olie- en gasprojecten primair gaat om het borgen van staatsinkomsten uit de olie- en gaswinning, terwijl de inkomsten uit geothermieprojecten afhankelijk zijn van subsidies. Wanneer het gaat om inhoudelijke (technische) kennis van geothermie, vragen deze partijen zich af waarom dat niet bereikt zou kunnen worden middels een jaarlijkse overlegverplichting. Dit brengt namelijk minder administratieve lasten met zich mee en sluit beter aan bij de marktbehoefte.

Ook is een aantal partijen bang voor verwatering van hun aandeel door een verplichte deelname door EBN, zeker wanneer er meerdere partijen betrokken zijn bij het project. Voorts geven partijen aan de discretionaire bevoegdheid voor EBN onwenselijk te vinden.

Zoals in paragraaf 2.1.5 is geschetst maakt de verplichte deelname van EBN onderdeel uit van de aanpak om te komen tot een versterking en versnelling van de Nederlandse geothermiesector. Het doel van deze verplichte deelname is dat op projectniveau, maar ook op geaggregeerd niveau geleerd kan worden van ervaringen in eerdere projecten en gestuurd kan worden op kwaliteit en effectiviteit van de projecten. Dit is nodig omdat de huidige markt dermate klein en versplinterd is waardoor deze dynamiek nu niet of te weinig plaatsvindt. Met de beoogde deelname door EBN kan opgedane kennis en ervaring direct in nieuwe projecten worden ingebracht. Om de ontwikkeling van aardwarmte te versterken en versnellen wordt het publiek faciliteren van deze dynamiek voor nu noodzakelijk geacht. Vrijwillige deelname garandeert niet de portfolio opbouw, de projectmatige sturing en de informatieaggregatie, die noodzakelijk geacht wordt om de gewenste versterking en versnelling te behalen.

Dit geldt ook voor de door een aantal partijen gesuggereerde «jaarlijkse overlegverplichting». Een overlegverplichting is geen sturingsinstrument en geeft onvoldoende inzicht in de onderliggende overwegingen en besluitvorming. Een overlegverplichting geeft ook geen garantie op het delen van kennis en ervaring. EBN is dan afhankelijk van de goede bedoelingen van de geothermiebedrijven en wat zij willen delen met een publieke partij als EBN. Een jaarlijkse overlegverplichting leidt niet tot een portfolio opbouw en beperkt de ruimte voor projectmatige sturing. Ook de informatieaggregatie zal naar verwachting minder zijn dan wenselijk wordt geacht om de beoogde versterking en versnelling te bereiken.

Verplichte deelname van EBN leidt tot een verhoging van de administratieve lasten voor aardwarmtebedrijven, echter voor steeds meer projecten geldt dat deze worden gerealiseerd door consortia. Deze consortia komen tot stand door samenwerkingsovereenkomsten tussen verschillende partijen. EBN wordt dan één van de partijen die deelneemt aan die gesprekken. In dat geval brengt verplichte deelname door EBN maar beperkt extra kosten met zich mee voor de inrichting van de organisatie. In feite gaat het dan om een extra deelnemer met een ander (lees: publiek) belang.

Een aantal partijen heeft vragen over het beoogde percentage van de deelneming door EBN en is bang voor verwatering van hun belang, zeker wanneer er meerdere deelnemers betrokken zijn bij het project. Het percentage voor de verplichte deelname door EBN zal in de lagere regelgeving worden vastgesteld. Hiervoor zal de markt worden geconsulteerd. Naar verwachting zal het percentage lager zijn dan nu bij koolwaterstoffenwinning gebruikelijk is. Zoals ook in een aantal reacties is opgemerkt gaat het bij deelname in aardwarmteprojecten, anders dan bij olie- en gaswinning, niet om het borgen van staatsinkomsten. Over de verdere invulling van de deelname door EBN zal de sector geconsulteerd worden.

Naar aanleiding van de internetconsultatie is de discretionaire bevoegdheid van EBN in artikel 86a geschrapt. In plaats van EBN kan nu de Minister bepalen dat er bij wijze van uitzondering geen verplichting is om EBN te betrekken bij een specifiek project. Dit kan op verzoek van EBN zelf (bijvoorbeeld omdat zij geen vertrouwen hebben in het project), maar ook op verzoek van de houder van de toewijzing zoekgebied. In dat geval moeten de doelen van de deelname door EBN wel op een andere manier worden geborgd. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is echter een verplichte deelname door EBN, deze verplichting is wederkerig en marktpartijen hebben dus ook het recht op deelname van EBN met de daarbij komende voordelen van kennisinbreng en projectmanagement.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien op 1 januari 2021. Vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen ingediende aanvragen voor een opsporingsvergunning aardwarmte worden behandeld volgens de dan geldende regels en worden gezien als een aanvraag voor een toewijzing zoekgebied. De procedure voor de behandeling van een aanvraag om een toewijzing zoekgebied is een lichter regime dan de procedure die geldt voor de behandeling van een aanvraag om een opsporingsvergunning aardwarmte. In tegenstelling tot de aanvraag voor een opsporingsvergunning, wordt de aanvrager bij een toewijzing zoekgebied niet getoetst op technische mogelijkheden. Wel vindt er bij de aanvraag om een toewijzing zoekgebied een toetsing plaats of er voldoende zicht is op een warmtevraag die passend is bij de te verwachten winning van aardwarmte. Hoewel de meeste aanvragen voor

een opsporingsvergunning dergelijke informatie zullen hebben bijgevoegd, kan het zijn dat er op dit aspect nog een aanvulling benodigd is. Voor zover er van een aanvraag voor een opsporingsvergunning inmiddels een advies is ontvangen van een adviseur, zal er niet nogmaals om advies worden verzocht.

Een geldende opsporingsvergunning aardwarmte zal vanaf moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden beschouwd als een toewijzing zoekgebied. De resterende looptijd van de opsporingsvergunning wordt daarbij geacht de looptijd van de toewijzing zoekgebied te zijn.

Indien de houder van een opsporingsvergunning aardwarmte voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel een aanvraag voor een winningsvergunning en een verzoek tot instemming met een winningsplan heeft ingediend, dan wordt dit per inwerkingtreding van het wetsvoorstel gezien als zijnde een aanvraag voor een startvergunning. De aanvraag voor een startvergunning doorloopt, net als het verzoek tot instemming met een winningsplan, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Er zal voor verdere behandeling van de aanvraag als zijnde een startvergunning worden aangesloten bij het reeds lopende behandelingsproces. De op grond van artikel 22, vijfde lid, aangewezen vergunninghouder wordt geacht de beoogde uitvoerder te zijn. Een winningsvergunning aardwarmte verleend voor 1 januari 2020, waarvan de houder een verzoek tot instemming met een winningsplan heeft ingediend, wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel beschouwd als een startvergunning waarvoor een aanvraag voor een vervolgvvergunning is ingediend. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is aan houders van een opsporingsvergunning die boren na 1 januari 2020 gevraagd ruim voor de boring een tijdelijke winningsvergunning en een tijdelijk winningsplan in te dienen. Er zullen dus uitsluitend tijdelijke winningsvergunningen en in de tijd beperkte instemmingen met het winningsplan worden verleend. Het overgangsrecht sluit hierop aan. De datum van 1 januari 2020 is gerelateerd aan het opgestelde tijdelijk beleidskader¹ voor het verlenen van winningsvergunningen aardwarmte en het instemmen met winningsplannen aardwarmte tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De op grond van artikel 22, vijfde lid, aangewezen vergunninghouder wordt geacht de uitvoerder te zijn. Op de aanvraag voor de vervolgvvergunning is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing. Ook het verzoek tot instemming met een winningsplan doorloopt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Er zal voor verdere behandeling van de aanvraag als zijnde een vervolgvvergunning worden aangesloten bij het reeds lopende behandelingsproces.

Een geldende winningsvergunning verleend voor 1 januari 2020 waarvan de houder tevens beschikt over een instemming met een winningsplan, wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel beschouwd als een vervolgvvergunning. De op grond van artikel 22, vijfde lid, aangewezen vergunninghouder wordt geacht de uitvoerder te zijn. De vervolgvvergunning zal een looptijd krijgen van de resterende duur van de winningsvergunning.

¹ Zie https://www.nlog.nl/sites/default/files/2020-02/191114_tijdelijk_beleidskader_geothermie_gelakt.pdf

Een geldende winningsvergunning verleend vanaf 1 januari 2020, waarvan de houder tevens beschikt over een instemming met een winningsplan, wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel beschouwd als een startvergunning. De op grond van artikel 22, vijfde lid, aangewezen vergunninghouder wordt geacht de uitvoerder te zijn. De startvergunning zal een looptijd krijgen van de resterende duur van deze «tijdelijke» winningsvergunning.

Lopende bezwaar- en beroepzaken worden afgehandeld volgens de wet zoals die gold tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1 van de Mijnbouwwet bevat de definitiebepalingen. De definitie van het winnen van aardwarmte (artikel 1, onderdeel h) wordt aangepast. Bij de meeste vormen van aardwarmte wordt warm formatiewater opgepompt en wordt het afgekoelde formatiewater teruggevoerd in de diepe ondergrond. Nieuw is dat onder deze definitie ook valt het terugvoeren van de bij de winning opgepompte water. Het terugvoeren van het opgepompte water in dezelfde geologische formatie als waaruit het is opgepompt is een wezenlijk kenmerk van deze vorm van winning van aardwarmte. Een geologische formatie kan bestaan uit meerdere aardlagen, die met elkaar in verbinding staan. Het produceren uit verschillende aardlagen is toegestaan, mits er een hydraulische connectie is tussen deze aardlagen. Op deze wijze worden structurele drukverschillen als gevolg van de winning van aardwarmte voorkomen. Op dit moment wordt er geëxperimenteerd met andere vormen van winning van aardwarmte, waarbij niet altijd formatiewater wordt opgepompt. Met het tweede deel van de definitie is geborgd dat ook deze vormen van winning van warmte uit de diepe ondergrond (> 500 meter) onder de werking van de Mijnbouwwet vallen.

Verder is een aantal definitiebepalingen toegevoegd. In dit wetsvoorstel wordt een nieuw vergunningstelsel voor het winnen van aardwarmte voorgesteld, met drie nieuwe besluiten (toewijzing zoekgebied aardwarmte, startvergunning aardwarmte, vervolggvergunning aardwarmte) die hier zijn gedefinieerd. Onder een vervolggvergunning mogen ook boor- en andere «opsporingshandelingen» worden verricht indien dit nodig is om de winning in stand te houden of indien mogelijk uit te breiden. Zo is bijvoorbeeld het boren van een site track in verband met een verstopte put (indien aan de overige vereisten is voldaan) toegestaan onder een vervolggvergunning.

Ook nieuw is de rol van de uitvoerder. Omdat, anders dan bij de opsporing en winning van delfstoffen, de initiatiefnemer vaak niet over de benodigde technische kennis beschikt, is bij aardwarmte een belangrijke rol voorzien voor de uitvoerder. Overigens is het ook mogelijk dat de houder van de vergunning en de uitvoerder dezelfde persoon zijn, dit sluit de definitie niet uit.

Tot slot is een definitie opgenomen van invloedssfeer. Dit betreft het gebied in de ondergrond waar als gevolg van de winning van aardwarmte een bepaalde daling in de temperatuur plaatsvindt. Naast temperatuurdaling kunnen er ook lokaal drukeffecten optreden, die invloed kunnen hebben op nabije exploitanten van aardwarmte. Voor de economische winbaarheid van aardwarmte is de temperatuur van het opgepompte water echter het meest belangrijk. Daarom is er voor gekozen om bij de vaststelling van het gebied voor de vervolggvergunning primair te kijken naar het gebied waar een daling in temperatuur optreedt. In de praktijk

gaat het vaak om een temperatuurdaling van minimaal 1 graad Celsius, maar dit is niet formeel vastgelegd. De temperatuurdaling moet wel dusdanig zijn dat dit een merkbaar effect kan hebben op de economische winning van andere aardwarmte-exploitanten.

Onderdeel B en C

Op dit moment heeft hoofdstuk 2 van de Mijnbouwwet zowel betrekking op het opsporen en winnen van zowel delfstoffen als aardwarmte. Omdat voor het opsporen en winnen van aardwarmte een apart vergunningstelsel wordt geïntroduceerd, wordt de reikwijdte van hoofdstuk 2 beperkt tot vergunningen voor het opsporen en winnen van delfstoffen. Dit wordt met dit onderdeel ook in het opschrift tot uitdrukking gebracht, alsmede in artikel 6, dat een verbod inhoudt om zonder vergunning van de Minister delfstoffen en aardwarmte op te sporen en te winnen. Dit verbod wordt beperkt tot het verbod delfstoffen op te sporen en te winnen zonder vergunning.

Onderdeel D, E, F, H, I, J, K, L

Artikel 9 van de Mijnbouwwet bevat de weigeringsgronden voor een vergunning voor het opsporen en winnen van delfstoffen en aardwarmte. Dit artikel wordt aangepast aan de inperking tot delfstoffen en ook wordt in artikel 1, onderdeel c, rekening gehouden met het feit dat er voor aardwarmte een apart vergunningstelsel is. Ook de artikelen 13, 17, 18, 21 en 23 van de Mijnbouwwet worden aangepast aan de beperking van hoofdstuk 2 tot delfstoffen.

Onderdeel G

In artikel 11, eerste lid, van de Mijnbouwwet is geregeld dat een opsporings- of winningsvergunning voor delfstoffen tevens geldt voor delfstoffen die onvermijdelijk meekomen. Bij de winning van delfstoffen zal ook warmte meekomen. Het is wenselijk dat deze warmte waar mogelijk nuttig wordt gebruikt. Met de toevoeging in dit onderdeel wordt duidelijk gemaakt dat aardwarmte die onvermijdelijk meekomt met de delfstoffenwinning onder de delfstoffenwinningsvergunning mag worden gewonnen.

Onderdeel M

Met dit onderdeel wordt een nieuw hoofdstuk aan de Mijnbouwwet toegevoegd. Het betreft hier een hoofdstuk dat uitsluitend betrekking heeft op aardwarmte.

Artikel 24b

Aangezien artikel 6 van de Mijnbouwwet beperkt is tot opsporing en winning van delfstoffen, wordt met dit artikel een vergelijkbare bepaling opgenomen voor aardwarmte. Het betreft hier het verbod om zonder een startvergunning of een vervolgvergunning aardwarmte, aardwarmte op te sporen of te winnen. De toewijzing zoekgebied aardwarmte is hier niet genoemd omdat de toewijzing zoekgebied aardwarmte niet de mogelijkheid geeft aardwarmte op te sporen of te winnen, de toewijzing is te zien als de «reservering» van een gebied om dit te gaan doen.

Artikel 24c

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 24 Mijnbouwwet, dat ingevolge dit wetsvoorstel uitsluitend nog betrekking zal hebben op delfstoffen. Met dit artikel wordt flexibiliteit geboden bij het verlenen van vergunningen voor het opsporen of winnen van aardwarmte in het kader van wetenschappelijk onderzoek of het te voeren beleid door de centrale overheid.

Artikel 24d

Met dit artikel wordt aan de Minister de bevoegdheid gegeven om een toewijzing zoekgebied aardwarmte te verlenen. Het betreft hier altijd een verlening op aanvraag, het initiatief zal dus niet van de Minister uitgaan.

Artikel 24e

In dit artikel worden de aanvraagvereisten voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte omschreven. Kern hiervan is dat de aanvrager een serieus plan voor de winning van aardwarmte in het aangevraagde gebied kan overleggen. Het gaat in deze fase niet om een uitgewerkt technisch plan, maar een businessplan, waaruit blijkt dat de aanvrager voldoende inzicht heeft wat het betekent om aardwarmte te gaan opsporen en winnen en wat de risico's hiervan kunnen zijn. Daarom wordt ook gevraagd naar de ervaring van de aanvrager met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten. Het gaat om ervaring met het opzetten en beheren van een aardwarmteproject en niet zozeer om de technische uitvoering van het project. Dit laatste wordt beoordeeld bij de instemming met de uitvoerder die meeloopt met de aanvraag voor een startvergunning. Inzicht in de ervaring van de aanvrager bij de ontwikkeling van een aardwarmteproject is van belang voor de beoordeling of een aanvrager in staat zal zijn het plan uit te voeren. Ook afspraken met afnemers voor de levering van warmte zijn een belangrijk onderdeel van de aanvraag. In de aanvraag wordt aangegeven in welk gebied men aardwarmte wil opsporen en winnen. Het gaat dan om de aardlagen en de begrenzing hiervan. De begrenzing heeft betrekking op het horizontale vlak. Hoewel aardlagen wisselend van diepte zijn, is een indicatie van de diepte van de betreffende aardlagen nuttig. Ook moet worden aangegeven dat het winnen van aardwarmte samengaat met de andere gebruiksmogelijkheden van het gebied. Dit kunnen mogelijkheden zijn waar al gebruik van wordt gemaakt, maak ook (kenbare) voornemens, bijvoorbeeld voor het opslaan van stoffen. Tot slot is van belang dat de aanvrager in beginsel voldoende financiële mogelijkheden heeft om tot opsporing en winning van aardwarmte over te gaan. Ook hier wordt niet gevraagd om gedetailleerde financiering van het project, inclusief gesloten overeenkomsten, maar uitsluitend om inzicht in de wijze waarop de aanvrager dit vorm wil gaan geven.

Artikel 24f

De in dit artikel beschreven procedure, is vergelijkbaar met de in artikel 15 opgenomen procedure voor een opsporingsvergunning voor delfstoffen. Indien er op basis van de publicatie van de uitnodiging in de Staatscourant van de eerste aanvraag om een toewijzing zoekgebied aardwarmte, aanvragen binnenkomen, is het vooral van belang om de aanvragers met elkaar in contact te brengen. De Minister zal hiertoe de betreffende aanvragers over en weer laten weten wie nog meer voor hetzelfde zoekgebied of een deel hiervan, een aanvraag heeft ingediend. Vervolgens bestaat voor al deze aanvragers een overlegverplichting. Dit om tot een optimale samenwerking en ook optimale benutting van de in een gebied aanwezige aardwarmte te komen. Wel moeten partijen er voor

waken dat zij bij het uitvoeren van deze overlegverplichting het mededingingsrecht in acht nemen. De leidraad Samenwerking tussen concurrenten van de Autoriteit Consument & Markt kan daarbij behulpzaam zijn. Indien de Minister de aanvragers van alle ingediende aanvragen op de hoogte stelt (artikel 24f, derde lid), zal hij de aanvragers er dan ook op wijzen dat zij het mededingingsrecht in acht dienen te nemen en zal de leidraad Samenwerking tussen concurrenten worden overlegd zodat voor de aanvragers inzichtelijk is aan welke regels zij zich dienen te houden. De overlegverplichting kan leiden tot het aanpassen van één of meer aanvragen. Uiteindelijk is het de Minister die besluit op de aanvragen.

Artikel 24g

Over alle aanvragen om een toewijzing zoekgebied aardwarmte die voldoen aan de aanvraagseisen, wordt advies gevraagd aan de betrokken provincie of provincies, gemeenten en waterschappen. Indien de eerste complete aanvraag voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte wordt ontvangen, zal deze gelijk ter advisering worden doorgestuurd aan de adviseurs. Indien, op basis van de publicatie van de uitnodiging in de Staatscourant, vervolgens voor (deels) hetzelfde gebied, ook andere aanvragen worden ontvangen, zullen deze, indien compleet, ook worden doorgestuurd. De adviestermijn valt in dit geval dan samen met de termijn waarin aanvragers met elkaar overleg plegen en waar nodig hun aanvraag kunnen wijzigen, zodat er zo min mogelijk tijd verstrijkt tussen de aanvraag of aanvragen en eventuele concurrerende aanvragen. Indien de aanvragen naar aanleiding van het gevoerde overleg worden aangepast, is een nieuwe adviesronde geen verplichting. Indien hiertoe aanleiding bestaat, kan uiteraard wel naar aanleiding van deze aanpassingen om een aanvullend advies of aanvullende informatie worden verzocht.

De betrokken provincies, gemeenten en waterschappen zullen elk adviseren vanuit hun eigen taken en deskundigheden. In dit artikel is tot uitdrukking gebracht met het oog waarop advies wordt gevraagd. Waar het gaat om de winning van drinkwater, heeft dit ook betrekking op de strategische drinkwatervoorraden. Bij de planmatige ontwikkeling van delfstoffen, aardwarmte of andere natuurlijke rijkdommen kan mede worden gedacht aan de regionale energie-strategieën. Omdat het bij een toewijzing zoekgebied aardwarmte vooral gaat om een eerste reservering voor een gebied om daarna aardwarmte op te mogen sporen en te winnen, zal het bij de adviezen vooral gaan over de vraag of een gebied geschikt is om aardwarmte op te sporen of te winnen vanuit het oogpunt van bestaande en voorgenomen gebruiksmogelijkheden van de ondergrond in het gebied.

Artikel 24h

In dit artikel zijn de beslistermijnen opgenomen, rekening houdend met de termijn benodigd voor adviezen en rekening houdend met de procedure waarin het mogelijk is om concurrerende aanvragen in te dienen. Van een beschikking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Hiermee is het voor iedereen kenbaar dat er een toewijzing zoekgebied aardwarmte is verleend in een bepaald gebied.

Artikel 24i

Op basis van de ingediende aanvragen en de ontvangen adviezen, worden de aanvragen beoordeeld. In dit artikel zijn de afwijzingsgronden opgenomen. Het is mogelijk een aanvraag gedeeltelijk af te wijzen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een toewijzing zoekgebied aardwarmte

maar voor een gedeelte van het aangevraagde gebied kan worden verleend.

In de eerste plaats is het van belang 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, zoals bijvoorbeeld de Structuurvisie ondergrond (zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 33 136, nr. 16), het opsporen en winnen van aardwarmte niet is toegestaan, of dat een ander al over een toewijzing zoekgebied aardwarmte, startvergunning aardwarmte of vervolvergunning aardwarmte voor het betreffende gebied beschikt. In deze gevallen is de enige mogelijkheid de aanvraag (gedeeltelijk) af te wijzen.

Indien het gebied als uitgangspunt beschikbaar is voor het opsporen en winnen van aardwarmte, is het van belang om te beoordelen of het gebied ook geschikt is om aardwarmte op te kunnen sporen en te winnen, gelet op eventuele andere gebruiksfuncties. Bij deze beoordeling zullen de adviezen van de provincies, gemeenten en waterschappen een belangrijke rol spelen. Vervolgens moet worden beoordeeld of het winnen van aardwarmte ook realistisch is, gelet op de kenmerken van het gebied, de plannen, de financiële mogelijkheden van de aanvrager en de ervaring van de aanvrager met aardwarmteprojecten. Ook de warmtevraag en of het aangevraagde gebied in verhouding is met de vraag naar warmte waarover de aanvrager afspraken heeft gemaakt met afnemers, is van belang. Het is onwenselijk om een gebied «bezet» te houden, wanneer het niet de verwachting is dat de aanvrager binnen enkele jaren ook daadwerkelijk aardwarmte gaat opsporen en winnen in het aangevraagde gebied. Dit kan andere gebruiksmogelijkheden blokkeren.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen de afwijzingsgronden nader worden uitgewerkt.

Artikel 24j

Indien meerdere aanvragen voor hetzelfde gebied zijn ingediend, worden deze aanvragen gerangschikt om te bepalen aan wie uiteindelijk de toewijzing zoekgebied aardwarmte wordt verleend. Uitsluitend de aanvragen die in principe toegewezen zouden kunnen worden, worden gerangschikt. De rangschikking vindt plaats volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Deze regels kunnen zowel betrekking hebben op de procedure als de inhoudelijke rangschikkingscriteria. Wat betreft de criteria kan bijvoorbeeld worden gedacht aan of het voornemen past binnen regionale beleidsplannen, of de aanvrager al aardwarmte wint nabij het aangevraagde gebied, hoeveel CO₂ er met de voorgenomen plannen wordt bespaard etc. De criteria zullen worden opgenomen in het Mijnbouwbesluit.

Artikel 24k

De toewijzing zoekgebied aardwarmte geldt als uitgangspunt gedurende een periode van 2 jaar. Deze termijn is in principe voldoende om een aanvraag voor een startvergunning aardwarmte voor te bereiden en investeringen te doen, in de zekerheid dat de houder van de toewijzing zoekgebied aardwarmte de enige is die voor dit gebied een startvergunning mag aanvragen. De termijn van twee jaar kan wel te kort zijn om ook een onherroepelijk besluit te krijgen op de aanvraag voor een startvergunning aardwarmte. Daarom is vastgelegd dat de toewijzing zoekgebied aardwarmte in stand blijft totdat onherroepelijk is beslist op de aanvraag voor een startvergunning aardwarmte. Hiermee wordt verzekerd dat de toewijzing zoekgebied aardwarmte wordt opgevolgd door de startvergunning aardwarmte. Immers, als dit niet het geval zou zijn, zou het gebied waarop de toewijzing zoekgebied aardwarmte ziet per ongeluk vrij vallen.

De houder van een toewijzing zoekgebied kan, iedere keer wanneer een startvergunning is aangevraagd in dat gebied, om een verlenging van de toewijzing zoekgebied vragen voor een periode van 3 jaar. Om schaalvergroting en kostenreductie te kunnen realiseren is het voor een vergunninghouder aantrekkelijk om na het realiseren van het eerste doublet meteen een volgende doublet te kunnen realiseren. Deze mogelijkheid, die als voorwaarde heeft dat de houder van het zoekgebied voldoende vraag naar warmte aannemelijk kan maken, maakt het voor de houder van de toewijzing zoekgebied eenvoudiger om meerdere aardwarmteprojecten te realiseren binnen hetzelfde gebied.

In de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte wordt aangegeven voor welk gebied deze geldt. De gebiedsbegrenzing is driedimensionaal, het gaat niet om de oppervlakte, maar om de aangevraagde aardlaag of aardlagen. In een toewijzing zoekgebied aardwarmte wordt de omvang van het zoekgebied in de betreffende aardlagen aangegeven. De omvang van het zoekgebied moet aansluiten bij plannen van de aanvrager en de te verwachten afname van warmte. Waar nodig kan in de toewijzing zoekgebied aardwarmte de omvang van het zoekgebied worden beperkt ten opzichte van de aanvraag.

Artikel 24l

Een toewijzing zoekgebied aardwarmte kan worden gewijzigd of ingetrokken. In de eerste plaats kan dit op verzoek van de houder. Ook kan een houder aan de toewijzing zoekgebied worden toegevoegd. Ambtshalve kan de Minister de toewijzing zoekgebied aardwarmte wijzigen of intrekken indien blijkt dat onjuiste gegevens zijn verstrekt, die van invloed zijn geweest op het verstrekken van de toewijzing.

Artikel 24m

Het kan voorkomen dat een aanvraag voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte wordt ingediend door meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen. Bijvoorbeeld een gemeente en een bedrijf dat actief is bij de opsporing en winning van aardwarmte. Bij de opsporing en winning van koolwaterstoffen is het gebruikelijk dat een vergunning gehouden wordt door meerdere partijen. In dit artikel wordt geregeld dat in dit geval de toewijzing gezamenlijk wordt gehouden door de verschillende natuurlijke personen of rechtspersonen. Dit sluit aan bij artikel 22, tweede lid, van de Mijnbouwwet, waar eenzelfde bepaling geldt voor het geval dat een opsporings- of winningsvergunning door meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen wordt aangevraagd.

Artikel 24n

Dit artikel geeft de Minister de bevoegdheid een startvergunning aardwarmte te verlenen. Dit artikel kent als uitgangspunt dat een startvergunning wordt verleend aan de houder van een toewijzing zoekgebied aardwarmte. Op verzoek kan de startvergunning mede aan de voorgenomen uitvoerder worden toegekend. Het opnemen van de uitvoerder op de startvergunning past bij de duurzame relatie tussen de oorspronkelijke vergunninghouder en de uitvoerder. De verwachting is dat marktpartijen in veruit de meeste gevallen er voor zullen kiezen om de uitvoerder medevergunninghouder te maken. Anders dan bij delfstoffenwinning is dit echter niet dwingend voorgeschreven. Er kan daarmee een markt ontstaan voor bedrijven die als uitvoerder betrokken zijn bij de opsporing en winning van aardwarmte. Wel zullen er goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de uitvoerder en de vergunninghouder die eindverantwoordelijk blijft voor de goede uitvoering van de werkzaamheden.

Wanneer een «spontane startvergunning» wordt aangevraagd voor een aangrenzend gebied, kunnen ook vergunninghouders nabij dit aangrenzende gebied een aanvraag voor een startvergunning indienen. Het gaat dan om een concurrerende aanvraag als bedoeld in artikel 24p. Deze aanvragers hoeven dan niet te beschikken over een toewijzing zoekgebied aardwarmte.

Artikel 24o

In dit artikel is opgenomen waaraan de aanvraag voor een startvergunning aardwarmte moet voldoen. Ten opzichte van de aanvraag van een toewijzing zoekgebied aardwarmte, moet de aanvraag in alle opzichten veel concreter zijn. In de praktijk gebruikt een houder van een zoekgebied deze periode om een locatiespecifiek onderzoek van de ondergrond te verrichten, subsidie (SDE+) aan te vragen en eventueel een verzekering voor misboren af te sluiten, de financiering van het project af te ronden (bijvoorbeeld bij een bank) en om een overeenkomst te sluiten met een uitvoerder.

In de aanvraag zal worden opgenomen wat het driedimensionale gebied is waarin aardwarmte wordt opgespoord en gewonnen op basis van de startvergunning. Het gaat dan om de aardlaag (en eventueel de reserve aardlaag, wanneer uit de beoogde aardlaag geen winbare warmte blijkt te zitten) en de begrenzing hiervan. Dit gebied moet als uitgangspunt binnen het gebied van de toewijzing zoekgebied aardwarmte liggen, en zal in het algemeen kleiner zijn dan het gebied in de toewijzing zoekgebied aardwarmte. Net als bij de toewijzing zoekgebied aardwarmte, spelen andere gebruiksmogelijkheden van een gebied een rol, en deze zullen in de aanvraag omschreven moeten worden. In het eerste lid, onderdeel b, worden grondwater en opslag als belangrijke gebruiksmogelijkheden genoemd, maar ook zal moeten worden gekeken naar andere gebruiksmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de winning van delfstoffen. Omdat de voorgenomen putlocatie nu duidelijk is kunnen de effecten op andere gebruiksmogelijkheden in de ondergrond beter worden ingeschat. Vervolgens zal de aanvrager aan moeten geven op welke manier hij voornemens is aardwarmte op te sporen en te winnen en hoe hij zijn put wil inrichten. Dit betreft een technisch plan waarin aangegeven wordt hoe aardwarmte opgespoord en gewonnen zal worden. Op basis van dit plan moet kunnen worden beoordeeld of de opsporing en winning van aardwarmte op de beoogde locatie naar verwachting als uitgangspunt veilig kan geschieden. Waar het gaat om de inrichting van de put, is hier bijvoorbeeld van belang een beschrijving van de wijze waarop rekening wordt gehouden met de risico's voor grondwater te geven, indien dit aan de orde is. Ook moet de aanvrager onderbouwen of hij bodembeweging verwacht en zo ja, van welke omvang. Bodembeweging ziet vooral op bodemtrilling. Bij aardwarmte wordt het opgepompte water teruggebracht in de oorspronkelijke (of een daarmee verbonden) aardlaag waardoor er, anders dan bij gaswinning, geen grote drukdaling in de ondergrond optreedt, die kan inklinken. Indien de aanvrager bodembeweging verwacht die mogelijk effect kan hebben op de veiligheid van omwonenden of schade kan veroorzaken aan gebouwen of infrastructuurle werken, moet hij de risico's hiervan in kaart brengen en aangeven welke maatregelen hij naar aanleiding van deze risico's treft. Het kan hier enerzijds gaan om technische maatregelen om bodembeweging te beperken, zoals niet injecteren in een actieve breuk in de ondergrond of het beperken van de injectiedruk. In uitzonderlijke gevallen kan worden gedacht aan maatregelen aan de bovengrond, bijvoorbeeld door het versterken van gebouwen waar bodembeweging wordt verwacht, maar dit ligt gelet op de te verwachten opbrengst van aardwarmte niet voor de hand. In de praktijk zal een aanvrager dan afzien van het voornemen op die locatie aardwarmte te winnen en wanneer hij dit niet doet zal de

Minister naar verwachting niet instemmen met de aanvraag of deze onder zeer strenge voorwaarden verlenen. Anders dan bij de toewijzing zoekgebied aardwarmte, moet er bij de aanvraag voor de startvergunning heel concreet zicht zijn op de afname van aardwarmte. Immers, opsporen en winnen is alleen zinvol als er ook vraag is naar de aardwarmte. Daartoe dient de aanvrager contracten te overleggen met afnemers. Uit de aard van het stadium van het project volgt dat deze contracten nog voorlopig kunnen zijn of ontbindende voorwaarden kunnen bevatten. Echter, op basis van de contracten zal wel worden beoordeeld hoe reëel de afname van aardwarmte is.

Tot slot is ook van belang dat in organisatorische en financiële zin het opsporen en winnen van aardwarmte verantwoord kan gebeuren. De opsporing en winning van aardwarmte vraagt om technische kennis, waar de aanvrager niet altijd zelf over zal beschikken. Daarom moet elke aanvrager nadenken over de vraag wie het project zal gaan uitvoeren. Dit kan de aanvrager zelf zijn, maar hij kan ook een externe uitvoerder inschakelen. Bij zijn aanvraag zal hij moeten aangeven wie de beoogde uitvoerder is. Deze uitvoerder zal over voldoende technische capaciteiten moeten beschikken. De instemming met de aangewezen uitvoerder is een aparte procedure, maar zal in de praktijk samen met de aanvraag voor de startvergunning worden behandeld. Bij de instemming met de uitvoerder wordt beoordeeld of de aangewezen uitvoerder over voldoende technische en financiële capaciteiten beschikt. Bij de beoordeling wordt onder andere gekeken naar de organisatie van de uitvoerder en de handelwijze van deze uitvoerder bij eerdere aardwarmteprojecten. De aanwijzing van de uitvoerder is verder geregeld in artikel 24z. Op basis van dit artikel moet de aanvrager een uitvoerder aanwijzen en de Minister verzoeken om met deze aanwijzing in te stemmen. Dit zal de eerste keer gelijktijdig gebeuren met de aanvraag voor een startvergunning.

Ook is van belang dat de aanvrager over voldoende financiële middelen beschikt om een aardwarmteproject uit te kunnen voeren. Ook hier is ten opzichte van de aanvraag van de toewijzing zoekgebied aardwarmte een concretisering nodig. De aanvrager kan bijvoorbeeld (concept)afspraken met banken overleggen. Ook is het van belang dat, als een project na een startvergunning eindigt, de installatie voor de opsporing of winning van aardwarmte buiten gebruik kan worden gesteld en kan worden ontmanteld. Ook hiervoor moeten voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Al met al zal voor het aanvragen van een startvergunning aardwarmte nodig zijn dat een aanvrager gedetailleerd en concreet zijn project heeft voorbereid.

Artikel 24p

Het kan voorkomen dat het gebied waarvoor een toewijzing zoekgebied aardwarmte is verleend, niet helemaal aansluit bij het gebied waarvoor een aanvrager van een startvergunning aardwarmte voornemens is aardwarmte te gaan opsporen en winnen. In dit geval is het mogelijk de aanvraag voor de startvergunning uit te breiden naar gebied dat grenst aan het in de toewijzing zoekgebied aardwarmte opgenomen gebied. Dit gebied moet uiteraard wel open zijn voor de opsporing en winning van aardwarmte. Indien in dit gebied reeds een andere toewijzing zoekgebied, startvergunning of vervolgvvergunning aardwarmte geldt, is een uitbreiding niet mogelijk. Het kan echter zijn dat dit aangrenzende gebied wel open is, maar even verderop wel een toewijzing zoekgebied aardwarmte, startvergunning aardwarmte of vervolgvvergunning aardwarmte geldt. In dat geval stelt de Minister deze «buren» op de hoogte van de aanvraag, en kunnen deze burenen binnen 8 weken eveneens een startvergunning aanvragen. Met dit artikel wordt invulling gegeven aan de procedure zoals neergelegd in artikel 15, vierde lid, onderdeel b, en

vijfde lid, waarin de zogenaamde «spontane» winningsvergunning is geregeld. Met de wijziging van dit wetsvoorstel is artikel 15 echter niet meer van toepassing op aardwarmte. Middels artikel 24p wordt de mogelijkheid geboden om een «spontane» startvergunning aan te vragen. Net als in artikel 24f, derde lid, geldt ook in deze situatie een overlegverplichting, zodat gekomen kan worden tot de meest efficiënte wijze van verdelen van lege gebieden. De houders in aangrenzende gebieden worden op deze wijze niet verrast door een aanvraag startvergunning in de directe nabijheid. Van een aanvraag voor een aangrenzend gebied wordt mededeling gedaan in de Staatscourant zodat voorkomen wordt dat anderen denken dat het gebied nog open is en bijvoorbeeld een toewijzing zoekgebied aardwarmte aanvragen.

Artikel 24q

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 24g. Voor een toelichting op dit artikel wordt korthedshalve naar de toelichting op artikel 24g verwezen.

Artikel 24r en artikel 24s

De startvergunning is de meest zware vergunning van de drie vergunningen over aardwarmte. Immers, op basis van de startvergunning zal voor de eerste keer worden geboord naar aardwarmte en mag aardwarmte worden gewonnen. Om deze reden is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht inzake de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag om een startvergunning aardwarmte. Kort samengevat houdt deze procedure in dat er een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. Belanghebbenden kunnen over dit besluit hun zienswijze naar voren brengen. Deze zienswijzen worden meegewogen bij het vaststellen van het definitieve besluit. Tegen dit definitieve besluit is vervolgens beroep mogelijk. Deze procedure, in combinatie met de adviestermijnen, kost de nodige tijd. Daarom is in artikel 24s voorgesteld een van artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende beslistermijn op te nemen. In artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht staat dat als uitgangspunt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag wordt besloten indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Indien het een zeer ingewikkeld of omstreken onderwerp betreft, kan deze termijn worden verlengd. In het geval van de aanvragen voor een startvergunning voor aardwarmte, is een termijn van zes maanden op voorhand niet haalbaar. Een aanvraag moet na ontvangst beoordeeld worden. Vervolgens worden adviezen gevraagd, die in een ontwerpbesluit verwerkt moeten worden. Daarna begint de termijn van terinzagelegging van zes weken, waarna een definitief besluit wordt genomen. Om te voorkomen dat de termijn van zes maanden wordt overschreden en om terugkerende discussies over een eventuele verlenging van deze termijn te voorkomen, is in artikel 24s een beslistermijn van 30 weken opgenomen. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste acht weken worden verlengd.

Artikel 24t

In dit artikel staan de afwijzingsgronden genoemd. Uit de aanvraag moet concreet blijken waar en hoe de aanvrager van plan is aardwarmte op te sporen en te winnen. De afwijzingsgronden sluiten hierbij aan. Evenals bij een toewijzing zoekgebied aardwarmte zal een aanvraag om een startvergunning geheel of gedeeltelijk worden afgewezen indien in het aangevraagde gebied het opsporen of winnen van aardwarmte niet is toegestaan. Voor een verdere toelichting op deze afwijzingsgronden wordt verwezen naar de toelichting op artikel 24i. Ook moet een aanvraag voor

een startvergunning aardwarmte worden afgewezen bij onaanvaardbare risico's van de voorgenomen opsporing en winning voor omwonenden, of onaanvaardbare schade kan veroorzaken aan gebouwen of infrastructuurle werken of de functionaliteit daarvan. Deze afwijzingsgrond sluit aan bij de afwijzingsgrond voor de opsporings- en winningsvergunningen voor delfstoffen, opgenomen in artikel 9, onderdeel f, onder 1°, van de Mijnbouwwet. Vervolgens wordt een aantal afwijzingsgronden voorgesteld waar de Minister discretionaire ruimte heeft bij het beoordelen van een aanvraag. Het gaat hier, net als in de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte, in de eerste plaats om de planmatig gebruik van de ondergrond. Ook wordt in dit verband gekeken naar de nadelige gevolgen voor het milieu. Het gaat dan niet om de milieutoetsen die nodig zijn in het kader van de omgevingsvergunningen, maar om de vraag of de wijze van winning, waaronder bijvoorbeeld het ontwerp van de put, geschikt is gelet op het milieu. De wijze van winning wordt dus niet zelfstandig beoordeeld, maar in het licht van de vraag naar de gevolgen voor het milieu. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het risico op lekkages.

De aanvrager moet in zijn aanvraag duidelijk aangeven wat de mogelijkheden zijn voor de afzet van aardwarmte. Indien het gebied niet aansluit bij de verwachte vraag naar aardwarmte of overeenkomsten voor de afzet ontbreken, zijn dit ook afwijzingsgronden. Immers, het opsporen en winnen van aardwarmte is alleen zinvol als er ook daadwerkelijk zicht is op gebruik van deze aardwarmte. Verder wordt goed gekeken naar de technische en financiële haalbaarheid van het project. Hier spelen de financiële capaciteiten van de aanvrager een belangrijke rol. Indien deze onvoldoende zijn, zal een aanvraag worden afgewezen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen de afwijzingsgronden nader worden uitgewerkt. De technische aspecten worden beoordeeld in de aparte procedure voor de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder, die de eerste keer wel met de aanvraag van de startvergunning zal meelopen.

Artikel 24u

Uit de procedure van artikel 24p, het aanvragen van een startvergunning door bureen in een open gebied, volgt dat er voor dit gebied meerdere aanvragen kunnen zijn voor een startvergunning in hetzelfde gebied. Indien dit het geval is, bepaalt dit artikel dat in dit geval aanvragen die in principe kunnen worden toegewezen, worden gerangschikt. Deze rangschikking zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Artikel 24v

In dit artikel wordt in de eerste plaats de duur van de startvergunning geregeld. Deze is als uitgangspunt 2 jaar, met de mogelijkheid deze vergunning één maal met één jaar te verlengen. De bedoeling is dat de aanvrager vlot na het verlenen van de startvergunning met de opsporing en eerste winning van aardwarmte aan de slag gaat. De relatief korte looptijd van deze vergunning bevordert dit. Ook kan de houder van de startvergunning deze tijd gebruiken voor de voorbereiding van zijn aanvraag voor een vervolgvergunning aardwarmte. Op basis van artikel 24ae wordt een vervolgvergunning aardwarmte aangevraagd voor het einde van de startvergunning aardwarmte.

In een startvergunning wordt ook geregeld voor welk gebied deze vergunning geldt. Deze begrenzing is vergelijkbaar met de begrenzing van de toewijzing zoekgebied aardwarmte, hoewel het in praktijk vaak om een

kleiner gebied zal gaan. Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 24k.

Artikel 24w

Aan een startvergunning aardwarmte kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Deze voorschriften en beperkingen sluiten nauw aan bij de afwijzingsgronden en zien op de belangen die met de afwijzingsgronden worden beoogd te beschermen.

Artikel 24x

Het kan voorkomen dat met de opsporing en winning van aardwarmte, ook andere delfstoffen onbedoeld meekomen. Hierbij valt vooral te denken aan gas. Om te voorkomen dat in strijd met de Mijnbouwwet wordt gehandeld omdat dan bijvoorbeeld gas wordt gewonnen zonder vergunning (zie artikel 6 van de Mijnbouwwet), is in dit artikel bepaald dat een startvergunning aardwarmte ook geldt voor meekomende delfstoffen, voor zover deze niet zelfstandig economisch winbaar zijn. Deze bepaling sluit aan bij artikel 11, eerste lid, van de Mijnbouwwet, waar eenzelfde voorziening is geregeld bij het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt aan artikel 11 ook aardwarmte toegevoegd, zodat dit over en weer goed geregeld is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de zelfstandige economische winbaarheid van delfstoffen.

Artikel 24y

Bij de aanvraag om een startvergunning wordt zo goed mogelijk omschreven wat, op basis van de dan aanwezige kennis, de geologische situatie is met betrekking tot de ondergrond. Bij het uitvoeren van activiteiten op basis van de startvergunning, kan de vergunninghouder constateren dat de geologische situatie anders is dan gedacht ten tijde van de aanvraag van de startvergunning. Ingevolge dit artikel moet de houder van de startvergunning dit melden. De Minister kan op basis hiervan overwegen of het nodig is de startvergunning bijvoorbeeld te wijzigen in verband met de veiligheid van omwonenden of het voorkomen of beperken van schade door bodembeweging.

Artikel 24z

Het is van groot belang dat het opsporen en winnen van aardwarmte veilig plaatsvindt. Niet altijd zullen de initiatiefnemers zelf over de benodigde technische kennis beschikken. In die gevallen is het nodig een externe uitvoerder aan te wijzen. Indien de houder van een startvergunning wel over de nodige technische kennis beschikt, kan hij zichzelf aanwijzen als uitvoerder. In de praktijk ligt het voor de hand dat de uitvoerder, bijvoorbeeld bij de aanvraag van de startvergunning, mede vergunninghouder wordt. In alle gevallen zullen op basis van dit artikel de technische capaciteiten van de door de houder van de startvergunning aangewezen uitvoerder worden getoetst. Bij de beoordeling van de technische capaciteiten van de uitvoerder zal ook worden gekeken naar de kennis en ervaring van de uitvoerder met andere aardwarmteprojecten en de wijze waarop de uitvoerder deze projecten heeft uitgevoerd. Alleen een uitvoerder die is aangewezen en met wiens aanwijzing de Minister heeft ingestemd, mag de opsporing en winning van aardwarmte ter hand nemen, maar ook voor het buitengebruik stellen van een aardwarmteput aan het einde van het project is een uitvoerder nodig. De Minister kan aan zijn instemming ook voorschriften en beperkingen verbinden. Deze moeten wel zien op de technische of de financiële capaciteiten van de

uitvoerder. Indien een uitvoerder niet langer in staat is om zijn werkzaamheden uit te voeren of indien het contract tussen een vergunninghouder en een uitvoerder ten einde loopt, is het van groot belang dat de vergunninghouder tijdig een nieuwe uitvoerder aanwijst en dat de Minister hier tijdig mee instemt. Immers, zonder aangewezen uitvoerder komt de opsporing of winning van aardwarmte, gelet op het eerste lid, stil te liggen.

Voor de beoordeling of een uitvoerder niet langer in staat wordt geacht om de feitelijke werkzaamheden op een verantwoorde wijze uit te voeren, zal met name gekeken worden of er herhaaldelijk of onnodig schade wordt veroorzaakt door de uitvoerder bij de uitvoering van zijn werkzaamheden en of de veiligheid als gevolg hiervan in het geding is en de uitvoerder, nadat hij hierop is aangesproken ook niet in staat lijkt te zijn om de werkzaamheden in de toekomst wel veilig en op een verantwoorde wijze uit te voeren. Het intrekken van de instemming met de aanwijzing van een uitvoerder is wel een zware maatregel, die niet lichtvaardig kan worden genomen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de aanwijzing en de instemming.

Artikel 24aa

Dit artikel heeft betrekking op de situatie dat de startvergunning wordt gehouden door meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen en is vergelijkbaar met artikel 24m, dat voor de toewijzing zoekgebied aardwarmte dezelfde situatie regelt. Korthedshalve wordt naar de toelichting op artikel 24m verwezen.

Artikel 24ab

Dit artikel heeft betrekking op de mogelijkheden een startvergunning aardwarmte in te trekken of te wijzigen. Dit kan zowel op aanvraag als ambtshalve. De redenen om ambtshalve een startvergunning aardwarmte in te trekken of te wijzigen sluiten uiteraard nauw aan bij de afwijzingsgronden op basis waarvan wordt beoordeeld of een startvergunning kan worden verleend.

Artikel 24ac

Dit artikel ziet op het splitsen of samenvoegen van startvergunningen aardwarmte. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover regels worden gesteld. Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 19 Mijnbouwwet, dat hetzelfde regelt voor opsporings- of winningsvergunningen. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 9 van het Mijnbouwbesluit.

Artikel 24ad

Een startvergunning is een persoonlijke vergunning. Alleen met schriftelijke toestemming van de Minister kan een startvergunning een andere houder krijgen of kan er een andere partij worden toegevoegd als medevergunninghouder. Dit artikel regelt de procedure hiervoor. Hierbij is aangesloten bij artikel 20 van de Mijnbouwwet, dat een gelijksoortige voorziening treft voor de overdracht van een opsporings- of winningsvergunning. Bij een verzoek om toestemming voor de overdracht van de vergunning zijn de financiële mogelijkheden van de beoogde houder van de vergunning van belang. In het kader van de toestemming door de Minister wordt dit beoordeeld, net zoals dit wordt beoordeeld bij de eerste aanvraag om een startvergunning.

Artikel 24ae

Dit artikel geeft de Minister de bevoegdheid een vervolvergunning aardwarmte te verlenen. Een vervolvergunning aardwarmte bouwt voort op een startvergunning aardwarmte, en kan dus uitsluitend worden aangevraagd door de houder van een startvergunning aardwarmte. Er is alleen sprake van een houder van een startvergunning aardwarmte, als deze startvergunning nog geldig is. Een aanvraag zal dan ook moeten worden ingediend gedurende de looptijd van deze startvergunning. Ook voor het gebied geldt dat de vervolvergunning aardwarmte op hetzelfde gebied zal zien als een startvergunning aardwarmte, en eventueel een kleiner gebied, als blijkt dat een kleiner gebied voldoende is voor de voortzetting van de winning.

Artikel 24af

Bij het aanvragen van de vervolvergunning aardwarmte is van belang dat de aanvrager in praktijk al aardwarmte wint. Deze aanvraag moet dus vooral gezien worden als een actualisering van de aanvraag voor de startvergunning aardwarmte, op basis van de opgedane ervaringen. Veel concreter dan in de aanvraag voor de startvergunning aardwarmte, kan het gebied, de exploitatieduur, de verwachte invloedssfeer en de verwachte afkoeling worden aangegeven. Bij verwachte afkoeling wordt bedoeld de mate van afkoeling van het opgepompte water. Dit gaat verder dan het vaststellen van de invloedssfeer, waarbij het gaat om de vraag of er sprake is van afkoeling. De inrichting van de put is als uitgangspunt al beoordeeld bij de verlening van de startvergunning aardwarmte, er zal daarom uitsluitend hoeven te worden aangegeven of sprake is van wijzigingen ten opzichte van de startvergunning. Voor de bodembeweging moet een actualisatie worden gegeven aan de hand van nieuwe informatie of opgedane ervaringen ten opzichte van het moment waarop de startvergunning werd aangevraagd. Ook voor het houden van een vervolvergunning aardwarmte is een uitvoerder nodig. Vaak zal dit dezelfde uitvoerder zijn als bij de startvergunning. Indien een nieuwe uitvoerder wordt aangewezen, moet de Minister hier weer mee instemmen. Dit is geregeld in artikel 24z. Met betrekking tot de financiële mogelijkheden van de aanvrager is bij de vervolvergunning aardwarmte in het bijzonder van belang dat de aanvrager in staat zal moeten zijn om aan het einde van de winning de installatie buiten gebruik te stellen. In deze kosten kan bijvoorbeeld zijn voorzien via een bankgarantie.

Artikel 24ag

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht inzake de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is altijd van toepassing op de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag van een startvergunning. Omdat de vervolvergunning te zien is als een actualisatie van de startvergunning, is het alleen nodig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen indien de in de aanvraag aangereikte informatie zodanig afwijkt van de informatie op basis waarvan de startvergunning is verleend, dat een meer uitgebreide procedure aangewezen is. Dit zal het geval zijn indien er significant nadeliger effecten zijn op het milieu, een grotere impact van de bodembeweging is of een groter risico voor omwonenden of grotere schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit wordt verwacht. Of deze procedure wordt gevolgd, maakt onderdeel uit van de eerste beoordeling van de aanvraag voor een vervolvergunning.

Artikel 24ah

Dit artikel is vergelijkbaar met de artikelen 24g en 24q, en voor een toelichting hierop wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op artikel 24g. Dit artikel geldt uitsluitend indien afdeling 3.4 wordt gevolgd voor het verlenen van een vervolvergunning. In andere situaties zijn deze adviezen niet nodig, omdat deze adviezen niet wezenlijk zullen afwijken van de adviezen bij de startvergunning.

Artikel 24ai

De beslistermijnen voor een vervolvergunning aardwarmte zijn afhankelijk van de gevolgde voorbereidingsprocedure. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, geldt een beslistermijn van twaalf weken. Gedurende deze termijn kan het besluit worden voorbereid en kan hierover advies worden ingewonnen. Indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wél geldt, geldt eenzelfde beslistermijn als voor de startvergunning aardwarmte. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar de toelichting op artikel 24s.

Artikel 24aj

In dit artikel worden de afwijzingsgronden voor een vervolvergunning voor aardwarmte opgenomen. Deze afwijzingsgronden hangen nauw samen met de bij de aanvraag voor een vervolvergunning voor aardwarmte aangeleverde informatie.

Artikel 24ak

Anders dan bij de toewijzing zoekgebied aardwarmte en de startvergunning aardwarmte, heeft de vervolvergunning aardwarmte geen vaste looptijd. De looptijd wordt in de vergunning bepaald en gebaseerd op de te verwachten exploitatieduur. Deze is weer afhankelijk van de verwachte afkoeling. Op een zeker moment is het water dat omhoog wordt gepompt in het kader van aardwarmtewinning zodanig afgekoeld dat exploitatie niet langer zinvol is.

Verder zal in de vervolvergunning aardwarmte, net als in de toewijzing zoekgebied en startvergunning aardwarmte, de omvang van het driedimensionale gebied worden aangegeven. Dit gebied is naar verwachting weer kleiner dan het gebied waarvoor de startvergunning geldt, maar in elk geval niet groter. De gebieden die vrijkomen bij het verlopen van de startvergunning, komen weer beschikbaar voor nieuwe initiatiefnemers.

Artikel 24al

Op basis van dit artikel kunnen voorschriften en beperkingen aan de vervolvergunning aardwarmte worden verbonden. Het ligt in de lijn van de verwachting dat deze voorschriften zullen lijken op de voorschriften die zijn opgenomen bij de startvergunning aardwarmte. Dit artikel lijkt dan ook sterk op artikel 24w en voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 24w. Uiteraard zullen, als de bij de aanvraag voor een vervolvergunning aardwarmte gevoegde informatie hiertoe aanleiding geeft, wel aangepaste voorschriften of beperkingen kunnen worden gesteld.

Artikel 24am

Dit artikel heeft eenzelfde strekking als artikel 24x, en voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 24x.

Artikel 24an

Net als bij de startvergunning aardwarmte, wordt voor de vervolvergunning aardwarmte een voorziening getroffen voor de situatie dat er meerdere houders van een vergunning zijn. Voor een toelichting op dit artikel wordt korthedshalve verwezen naar artikel 24aa.

Artikel 24ao

Dit artikel heeft betrekking op het wijzigen of intrekken van een vervolvergunning aardwarmte en is vergelijkbaar met artikel 24ab. Voor een toelichting wordt dan ook verwezen naar de toelichting op artikel 24ab. De vervolvergunning aardwarmte heeft een lange looptijd. Het is daarom denkbaar dat gedurende de looptijd van de vervolvergunning aardwarmte er sprake is van gewijzigde inzichten inzake bijvoorbeeld de risico's voor omwonenden of het milieu. Dit kan komen door voortgaand wetenschappelijk onderzoek of nieuwe technologische ontwikkelingen. In deze situatie is het mogelijk de vervolvergunning ambtshalve te wijzigen.

Artikel 24ap

Dit artikel heeft betrekking op het splitsen en samenvoegen van vervolvergunningen aardwarmte, en is vergelijkbaar met artikel 24ac. Voor een toelichting wordt dan ook verwezen naar een toelichting op artikel 24ac.

Artikel 24aq

Dit artikel heeft betrekking op de overdracht van de vervolvergunning aardwarmte en is vergelijkbaar met artikel 24ad, dat betrekking heeft op de overdracht van de startvergunning aardwarmte. Voor een toelichting op dit artikel wordt korthedshalve verwezen naar een toelichting op artikel 24ad.

Onderdeel N

Artikel 26 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op opslagvergunningen. In het tweede lid van dit artikel wordt de situatie geregeld dat een opslagvergunning zou gaan gelden voor een voorkomen waarvoor op dat tijdstip al een andere opsporings- of winningsvergunning geldt. Met de voorgestelde wijziging wordt ook de situatie geregeld dat een opslagvergunning zou gaan gelden voor een locatie waar ook een toewijzing zoekgebied aardwarmte, een startvergunning aardwarmte of een vervolvergunning aardwarmte zou gaan gelden. In dit geval wordt dan geen opslagvergunning verleend.

Onderdeel O

Artikel 33 van de Mijnbouwwet bevat een algemene zorgplicht voor de houders van opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen. Op dit moment vallen ook vergunningen voor het opsporen en winnen van aardwarmte onder deze algemene zorgplicht. Met de voorgestelde wijziging van artikel 33 wordt aardwarmte van deze algemene zorgplicht uitgezonderd en wordt in het nieuwe derde lid een zorgplicht voor de houder van een startvergunning aardwarmte of een vervolvergunning aardwarmte geïntroduceerd. Belangrijkste verschil is dat de zorgplicht niet geldt voor het planmatig beheer van voorkomens van aardwarmte. Bij aardwarmte is geen sprake van voorkomens, maar gaat het vaak om brede doorlopende watervoerende lagen in de ondergrond. Omdat het geen afgesloten ruimtes zijn kan ook niet worden gestuurd op een bepaald winningspercentage van de aanwezige

aardwarmte. Daarom is er voor gekozen om geen zorgplicht op te nemen met betrekking tot het belang van een planmatig beheer van voorkomens van aardwarmte. Ook wordt een zorgplicht voor de uitvoerder geformuleerd. Dit is van belang omdat de uitvoerder een zelfstandige taak en verantwoordelijkheid heeft voor het goed en veilig uitvoeren van het opsporen en winnen van aardwarmte.

Onderdeel P

In artikel 39 Mijnbouwwet wordt geregeld dat voor het winnen van aardwarmte een winningsplan nodig is. Omdat met de systematiek van een startvergunning en een vervolggvergunning voor aardwarmte, een winningsplan niet langer nodig is, wordt voorgesteld het eerste lid van dit artikel te beperken tot het opslaan van stoffen.

Onderdeel Q

Artikel 41 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op het verrichten van metingen voor de aanvang en tijdens het winnen van delfstoffen met het oog op bodembeweging. Met de voorgestelde wijziging van dit artikel wordt beoogd aardwarmte van deze verplichting tot het verrichten van metingen uit te zonderen. In gevallen waar er wel bodembeweging wordt verwacht kan een verplichting tot het verrichten van metingen in een voorschrift bij de start- en of vervolggvergunning worden opgenomen. Van geval tot geval wordt dus beoordeeld of dit wenselijk is.

Onderdeel R

Artikel 42 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de situatie dat er een opsporings- of winningsvergunning of een opslagvergunning geldt in een bepaald gebied waarvoor ook een andere dergelijke vergunning geldt, er een gedoogplicht is dat die ander zijn vergunning kan benutten. Dit artikel wordt aangepast aan het in dit wetsvoorstel voorgestelde vergunningstelsel voor aardwarmte, waarbij materieel aardwarmte, net als in de huidige situatie, onderdeel uit blijft maken van artikel 42 van de Mijnbouwwet. Voor de bijvangst van koolwaterstoffen bij de winning van aardwarmte is op dit moment voorzien in een bijvangstprotocol dat is afgesproken tussen vertegenwoordigers van de koolwaterstoffensector en vertegenwoordigers van de aardwarmtesector. Dit protocol; de notitie bijvangst koolwaterstoffen bij aardwarmte, werkt naar tevredenheid van de meest betrokken partijen. Mocht blijken dat afspraken tussen beide sectoren toch niet meer goed werken, dan kan bij algemene maatregel van bestuur in een formele regeling worden voorzien.

Onderdeel S

Artikel 46 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op financiële zekerheden. Het winnen van aardwarmte maakt nu al deel uit van de reikwijdte van dit artikel. Met de voorgestelde wijziging wordt de reikwijdte uitgebreid tot het opsporen en winnen van aardwarmte. Dit omdat in de startvergunning aardwarmte zowel opsporen als winnen is begrepen.

Onderdeel T

Gelet op de verwachte toename van geothermie, is het van belang om eisen te kunnen stellen aan het putontwerp van een geothermie-installatie. Onderdeel hiervan maken uit de eisen aan boorgaten. Deze eisen worden thans gesteld op basis van artikel 49, eerste lid, onderdeel e, van de Mijnbouwwet.

Onderdeel U

Ingevolge artikel 82, tweede lid, van de Mijnbouwwet kan de Minister in het algemeen belang van het energiebeleid andere taken aan EBN opdragen dan de in het eerste lid van artikel 82 genoemde taken. Ingevolge artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet kan EBN met instemming van de Minister ook andere activiteiten verrichten dan de publieke taken, mits die nauw verwant zijn aan de uitvoering van de publieke taken, de goede uitvoering van de publieke taken niet belemmeren of bemoeilijken en mede het algemeen belang van het energiebeleid dienen. Het klimaat- en energiebeleid hangen in toenemende mate samen. Technieken zoals het afvangen en permanent opslaan van CO₂ (CCS) leveren een bijdrage aan de transitie naar kostenefficiënte productietechnologieën en zodoende aan de energietransitie en verduurzaming van de industrie. Om dit artikel te verduidelijken en buiten twijfel te stellen dat ook met betrekking tot dit soort technieken of activiteiten aan EBN een taak kan worden opgedragen of instemming kan worden verleend, is in dit het tweede en derde lid het woord «energiebeleid» vervangen door «klimaat- en energiebeleid».

Onderdeel V

Bij brief van 21 maart 2019 (Kamerstuk 31 239, nr. 298) is uiteengezet wat het beleid is met betrekking tot de participatie van EBN in geothermieprojecten. Dit artikel vormt de neerslag van dit beleid in de Mijnbouwwet. Kern is dat EBN kan deelnemen in geothermieprojecten, waar het gaat om de opsporing en winning van aardwarmte. In dit artikel is geregeld dat, net als bij koolwaterstoffen, EBN en de houder van een toewijzing zoekgebied, binnen een jaar na de toewijzing van het zoekgebied, een overeenkomst met elkaar afsluiten. Deze termijn kan indien nodig met een jaar worden verlengd. Het is de bedoeling dat op het moment dat een startvergunning wordt aangevraagd, er in ieder geval een overeenkomst is afgesloten. De overeenkomst behoeft de instemming van de Minister. De deelname van EBN heeft in beginsel een verplicht karakter, wel heeft de Minister de mogelijkheid om bij wijze van uitzondering af te wijken van de verplichting om EBN te betrekken bij een specifiek project. Bij de verplichte deelname van EBN worden mededingingsrechtelijke aspecten in acht genomen. EBN is een overheidsbedrijf zoals bedoeld in artikel 25g van de Mededingingswet. Op een overheidsbedrijf zijn de mededingingsregels onverkort van toepassing (artikel 106 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). EBN heeft vanuit de deelname in koolwaterstoffen ruime ervaring met omgang met (commercieel gevoelige) informatie. EBN heeft haar organisatie zodanig ingericht dat een zorgvuldige omgang met kennis en informatie uit de verschillende samenwerkingen is gewaarborgd. Ook in de overeenkomsten die EBN met de houder van een startvergunning geothermie aangaat, zullen afspraken worden opgenomen over het geheimhouden en delen van vertrouwelijke informatie, waaronder begrepen commercieel gevoelige informatie. De hoofdregel is dat vertrouwelijke informatie, inclusief commercieel gevoelige informatie, niet met derden (waaronder begrepen andere vergunninghouders) mag worden gedeeld. EBN zal, uitsluitend in het belang van het delen van kennis en expertise uit mijnbouwprojecten, informatie openbaar maken ten behoeve van andere projecten. Voor zover EBN informatie openbaar maakt zal die informatie geaggregeerd en geanonimiseerd worden. Deze informatie moet ook eerst aan de andere partners worden voorgelegd voordat deze informatie mag worden gedeeld waarbij de partners het recht hebben binnen een bepaalde termijn bezwaar te maken tegen het delen van die informatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld aangaande deze overeenkomst. In artikel 88 van de

Mijnbouwwet is vastgelegd dat voor opsporingsactiviteiten voor koolwaterstoffen de vergunninghouder een belang neemt van 60% en EBN van 40%. Voor aardwarmte zal dit percentage naar verwachting lager kunnen zijn. EBN wordt geacht op marktconforme wijze en op voet van gelijkheid financieel en risicodragend deel te nemen aan de geothermie projecten. Anders zou er sprake zijn van staatsteun. Het uitgangspunt voor de financiële en risicodragende deelname zal daarom een percentage moeten zijn waarmee EBN haar inspanningen in projecten terug kan verdienen. Bij het vastleggen van het uiteindelijke percentage zal dit in ogenschouw worden genomen. Hierover zal de markt nog worden geconsulteerd. Het percentage zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Onderdeel W

Artikel 98 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op opdrachten in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en winnen van koolwaterstoffen, en heeft thans ook betrekking op aardwarmte. Met de voorgestelde wijziging wordt de winning van aardwarmte uit dit artikel gehaald, waardoor dit artikel niet langer ziet op de winning van aardwarmte. Dit betekent dat de in dit artikel bedoelde opdrachten niet gelden voor de winning van aardwarmte.

Onderdeel X

Ook het opsporen en winnen van aardwarmte in het kader van het verkrijgen van gegevens voor zuiver wetenschappelijk onderzoek of voor het door de centrale overheid te voeren beleid vallen onder de vergunningplicht van artikel 24b. De financiële bepalingen, waaronder de bepalingen inzake staatsdeelneming, gelden echter niet voor deze activiteiten. Door artikel 24c toe te voegen aan artikel 104 van de Mijnbouwwet wordt dit geregeld.

Onderdeel Y

Artikel 105 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de Mijnraad. In het derde lid van dit artikel staan de beschikkingen beschreven waarover de Mijnraad in elk geval aan de Minister adviseert. Aan deze beschikkingen wordt toegevoegd de verlening of intrekking van een startvergunning aardwarmte. Dit sluit aan bij de positie van de startvergunning aardwarmte als belangrijkste vergunning en ook de gevolgde uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Over een toewijzing zoekgebied aardwarmte adviseert de Mijnraad niet op basis van het derde lid van artikel 105. Dit omdat het bij de toewijzing zoekgebied aardwarmte vooral gaat om een ruimtelijke reservering, waarbij kan worden volstaan met de adviezen van de provincies, gemeenten en waterschappen. Bij een vervolvergunning aardwarmte adviseert de Mijnraad uitsluitend indien er sprake is van belangrijke wijzigingen, die op grond van artikel 24ag er toe leiden dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd.

Onderdeel Z

Artikel 133 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op retributies. Met de voorgestelde wijziging van artikel 133 van de Mijnbouwwet wordt het mogelijk om ook voor de behandeling van de aanvragen voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte, de startvergunning aardwarmte en de vervolvergunning aardwarmte een retributie in rekening te brengen voor de hiermee samenhangende kosten. De hoogte van de retributie zal bij

ministeriële regeling worden vastgesteld, net zoals nu het geval is voor de reeds op basis van dit artikel in rekening gebrachte retributies.

Onderdeel AA

In dit artikel is overgangsrecht opgenomen. Dit om er voor te zorgen dat zo snel mogelijk de nieuwe regels voor aardwarmte ook in praktijk kunnen worden toegepast, echter zonder de aanvragers met onnodige extra procedures te belasten. In de artikelen 167d tot en met 167i worden verschillende situaties beschreven die zich kunnen voordoen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en hoe dan gekomen wordt van de oude situatie naar de nieuwe situatie. Schematisch ziet dit er als volgt uit.

Huidig	Nieuw	Toelichting	Geregeld in
Aanvraag opsporingsvergunning	Aanvraag toewijzing zoekgebied	Lopende aanvragen opsporingsvergunningen worden met ingang van inwerkingtreding wetsvoorstel beschouwd als aanvraag toewijzing zoekgebied	Artikel 167d
Opsporingsvergunning	Toewijzing zoekgebied	Een geldende opsporingsvergunning wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel omgezet naar een toewijzing zoekgebied	Artikel 167e
Opsporingsvergunning + aanvraag winningsvergunning en verzoek instemming winningsplan ingediend	– Toewijzing Zoekgebied – Procedure aanvraag startvergunning	De geldende opsporingsvergunning wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel omgezet naar een toewijzing zoekgebied. De aanvraag voor een winningsvergunning en het verzoek tot instemming met het winningsplan wordt per inwerkingtreding van de wet gezien als aanvraag voor een startvergunning	Artikel 167f
Winningsvergunning voor 1 januari 2020+ aanvraag instemming winningsplan	Aanvraag vervolvergunning	De geldende winningsvergunning wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel omgezet naar een startvergunning. De aanvraag voor een winningsplan wordt per inwerkingtreding van de wet gezien als een aanvraag voor een vervolvergunning.	Artikel 167g
Winningsvergunning voor 1 januari 2020 met instemming winningsplan	Vervolvergunning	Een geldende winningsvergunning inclusief instemming met het winningsplan wordt per inwerkingtreding van het wetsvoorstel omgezet naar een vervolvergunning	Artikel 167h

Huidig	Nieuw	Toelichting	Geregeld in
Winningsvergunning en instemming winningsplan na 1 januari 2020	Startvergunning	Looptijd van de startvergunning is resterende looptijd van winningsvergunning en instemming winningsplan (in beginsel 2 jaar).	Artikel 167i

Artikel II

Een aantal artikelen van de Mijnbouwwet wordt gehandhaafd via de Wet op de economische delicten. De verwijzingen in artikel 1, onderdeel 2^o, van de Wet op de economische delicten wordt aangevuld met een aantal artikelen met betrekking tot het nieuwe vergunningstelsel voor aardwarmte. Hierbij is aangesloten bij de artikelen die al in de Wet op de economische delicten worden genoemd voor delfstoffen.

Artikel III

Artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek regelt de risicoaansprakelijkheid van de exploitant van een mijnbouwwerk voor onder andere de beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van dat werk. In het tweede lid van dit artikel wordt de exploitant van een mijnbouwwerk omschreven onder verwijzing naar de houder van bepaalde vergunningen. Hieraan wordt de vergunning voor het opsporen en winnen van aardwarmte toegevoegd.

Artikel IV

Dit wetsvoorstel kan bij koninklijk besluit in werking treden. Hiermee kan een moment worden gekozen waarop zowel de sector als de uitvoerder voldoende tijd heeft gehad zich voor te bereiden op de nieuwe vergunning systematiek voor aardwarmte.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes