

De toekomst van geothermie in Nederland

– Mr. dr. M.A.M. Dieperink en mr. V.V. Jacobs¹

1. Inleiding

Het Klimaatakkoord zet voor de sectoren gebouwde omgeving, industrie en landbouw sterk in op geothermie teneinde de klimaatdoelstellingen te behalen. Zo kan geothermie in combinatie met een warmtenet worden gebruikt voor de levering van duurzame warmte aan woningen en utiliteitsgebouwen. Er wordt dan ook een ambitieuze opschaling van geothermie als duurzame warmtebron beoogd. Het huidige juridische kader neergelegd in de Mijnbouwwet is echter onvoldoende toegesneden op de specifieke eigenschappen van geothermie. Om de opschaling van geothermie als warmtebron te faciliteren wordt daarom een ingrijpende wijziging van de Mijnbouwwet voorgestaan. In dat kader is recent het langverwachte conceptwetsvoorstel voor de wijziging van de Mijnbouwwet ten behoeve van geothermie gepubliceerd.²

In dit artikel staan wij stil bij de huidige stand van zaken en de toekomst van geothermie in Nederland. Daartoe leggen wij in § 2 uit wat geothermie is. Vervolgens schetsen wij het huidige wettelijke kader (§ 3) en de knelpunten daarvan (§ 4). Daarna bespreken wij het bovengenoemde conceptwetsvoorstel (§ 5) en plaatsen wij hierbij een aantal kanttekeningen (§ 6). In § 7 sluiten wij af met een conclusie.

2. Wat is geothermie?

Geothermie (ook wel aardwarmte) is de warmte in de (diepe) ondergrond. Bij het winnen van aardwarmte wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen ondiepe geothermie (tussen 500 en 1.250 meter), diepe geothermie (tussen de 1.250 en 4.000 meter) en ultradiepe geothermie (dieper dan 4.000 meter).

Een geothermie-installatie voor de winning van aardwarmte bestaat gewoonlijk uit twee putten, ook wel een doublet genoemd. Via één van de putten wordt warm zout water opgepompt uit de in de diepe ondergrond gelegen watervoerende bodemlagen; de aquifers. De warmte van dit zoute water wordt vervolgens overgedragen aan een warmtenet via een warmtewisselaar. Het afgekoelde water wordt via de andere put (terug)geïnjecteerd in de aquifers en weer opgewarmd door de aardkern.³

In de diepe ondergrond heeft het water een hoge temperatuur, waardoor een warmtenet gebruik kan maken van relatief hoge aanvoertemperaturen. Een voordeel daarvan is, ingeval geothermie wordt toegepast in de gebouwde omgeving, dat er minder (kostbare) isolerende maatregelen nodig zijn om een gebouw te kunnen verwarmen dan ingeval gebruik wordt gemaakt van een lage-temperatuurbron zoals aquathermie. Door de hoge aanvoertemperatuur is geothermie ook geschikt als energiebron in de industrie.

Veiligheid is een belangrijk aandachtspunt bij het winnen van aardwarmte. Daarbij draait het vooral om het voorkomen van aardbevingen, ongewenste interferentie met andere toepassingen in de bodem, vermenging met (zoet) drinkwater en (mobiele) bodem- en grondwaterverontreinigingen. Bij voorkeur vinden geothermieboringen alleen plaats op locaties waar deze risico's (nagenoeg) kunnen worden uitgesloten.

3. Huidig wettelijk kader

Geothermie wordt voornamelijk gereguleerd door de Mijnbouwwet, de Mijnbouwregeling en het Mijnbouwbesluit. Een vergunning krachtens de Mijnbouwwet is vereist, indien de warmte meer dan 500 meter onder de oppervlakte wordt gewonnen.⁴ Daarnaast kunnen andere vergunningen nodig zijn, zoals een omgevingsvergunning voor de

¹ Marjolein Dieperink is advocaat in Amsterdam en verbonden aan de Afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Veij Jacobs is jurist omgevingsrecht en energierecht.

² <<https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte>>.

³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Beleidsbrief Geothermie' (8 februari 2018), *Kamerstukken II* 31 239, nr. 282, p. 11.

⁴ Art. 2, lid 3 jo. art. 6, lid 1, sub d van de Mijnbouwwet.

(bovengrondse) installatie. Hierna wordt uitsluitend ingegaan op het juridisch kader volgens de Mijnbouwwet.

Volgens de huidige Mijnbouwwet zijn voor een geothermieproject twee vergunningen vereist: een opsporingsvergunning en een winningsvergunning. De opsporingsvergunning faciliteert dat door middel van proefboringen aannemelijk wordt gemaakt dat op de betrokken locatie (onder economisch aantrekkelijke condities) aardwarmte kan worden gewonnen. Indien uit de proefboring(en) positieve resultaten volgen, kan een winningsvergunning worden aangevraagd.⁵ Een winningsvergunning wordt enkel verleend indien de delfstoffen binnen het gebied economisch winbaar zijn en indien niet al aan een ander een vergunning is verleend voor dat gebied.⁶

Aan de winningsvergunning is een winningsplan verbonden. Een winningsplan wordt opgesteld door de houder van de winningsvergunning en heeft de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de 'Minister'). Dit plan gaat (onder meer) in op de wijze en duur van de winning, de hoeveelheden warm water die jaarlijks kunnen worden gewonnen, de kosten daarvan en de verwachtingen over mogelijke bodembewegingen en de maatregelen die in dat kader worden genomen.⁷

De Minister is het bevoegd gezag voor de verlening van alle vergunningen op basis van de Mijnbouwwet. De weigeringsgronden voor deze vergunningen richten zich vooral op de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager en de installatie en de veiligheid voor mens, gebouwen, natuur, drinkwater en het milieu.⁸ Gedeputeerde Staten van de provincie waar het project wordt gerealiseerd, hebben een adviserende rol bij de vergunningverlening. Gedeputeerde Staten dienen het relevante college van B&W en het desbetreffende dagelijkse bestuur van het waterschap bij dit advies te betrekken.⁹

4. Knelpunten in de huidige praktijk

In deze paragraaf bespreken wij een aantal knelpunten die kleven aan de huidige vergunningensystematiek en de huidige praktijk. Het toekomstige stelsel beoogt deze knelpunten weg te nemen; zie hierna § 5.

4.1 Splitsing tussen de opsporings- en winningsvergunning is problematisch

De huidige reguleringssystematiek van aardwarmteprojecten, die bestaat uit een opsporingsvergunning, een winningsvergunning en een winningsplan (gelijk aan het wettelijke kader voor olie en gas), sluit onvoldoende aan bij de specifieke techniek van het winnen aardwarmte. Voor een verdere professionalisering van de sector en opschaling van het aantal projecten wordt deze knip tussen de opsporings- en winningsvergunningen als onwenselijk beschouwd. Anders dan binnen de olie- en gassector kan bij aardwarmte namelijk vrijwel onmiddellijk na de opsporing worden gewonnen. De doorlooptijden van de (opsporings- en) winningsvergunningverlening worden daarom als onnodig lang ervaren. Deze doorlooptijden hebben bovendien een nadelig effect op de business case van aardwarmteprojecten. Verder is een nadeel dat een put die (in afwachting van een winningsvergunning of de goedkeuring van een winningsplan) niet in bedrijf is, verstopt kan raken.¹⁰ Dit kan grote schade toebrengen aan een geothermie-installatie. Om die reden kiezen (sommige) vergunninghouders in de praktijk ervoor om aardwarmte te winnen zonder winningsvergunning en/of goedgekeurd winningsplan. Dit wordt door de toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (het 'SodM'), onwenselijk geacht. Het SodM heeft bij de Minister erop aangedrongen de achterstanden bij het goedkeuren van de winningsplannen weg te werken.¹¹

4.2 Sector is onvoldoende professioneel gelet op grote (veiligheids)risico's

Wat betreft de bestaande praktijk stelt het SodM verder dat de professionaliteit van ontwikkelaars en exploitanten van geothermieprojecten te wensen overlaat. In het verlengde daarvan trekt het de conclusie dat de veiligheidscultuur van geothermiebedrijven onderontwikkeld is. De reden hiervoor is volgens het SodM dat het ontwikkelen en exploiteren van een geothermieproject vaak niet de kernactiviteit is van de huidige vergunninghouders (vaak gaat het om tuinders). Zij hebben daarom in de regel geen kennis en ervaring met de ondergrond, de technieken van geothermiewinning en met de Mijnbouwwet. Verder ontwikkelen en exploiteren de meeste vergunninghouders maar één project. Om die reden is het lerend vermogen van deze vergunninghouders beperkt. Bovendien zouden vergunninghouders zich te weinig bewust zijn van het feit dat ze mijnbouwactiviteiten gaan ontplooiën, die voor hen onbekende milieu- en veiligheidsrisico's meebrengen. Indien men risico's signaleert, worden deze risico's volgens de toezichthouder te vaak onderschat, aldus het SodM. Naast

⁵ D. Hanema & M. Roggenkamp, 'De regulering van aardwarmte in Nederland, Duitsland en Denemarken - een rechtsvergelijking', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2014, nr. 2, p. 70.

⁶ Art. 8 jo. art. 7, lid 1 van de Mijnbouwwet.

⁷ Art. 35 van de Mijnbouwwet.

⁸ Art. 9 van de Mijnbouwwet.

⁹ Art. 16 van de Mijnbouwwet.

¹⁰ SodM, 'de Staat van de Sector Geothermie' (12 juli 2017), p. 11.

¹¹ SodM, 'de Staat van de Sector Geothermie' (12 juli 2017), p. 5.

de kwaliteiten van geothermiebedrijven als ontwikkelaar en exploitant stelt het SodM dat boorbedrijven dikwijls ook onvoldoende professioneel zijn, omdat zij meer geselecteerd worden op prijs dan op deskundigheid.¹²

De Minister geeft in zijn beleidsbrief van 8 februari 2019¹³ aan dat hij wil aansturen op professionalisering van de geothermiebedrijven, die de regie voeren, kennis hebben van de ondergrond en financieel draagkrachtig zijn. Thans is men nog te veel afhankelijk van adviseurs en aannemers die zelf geen kapitaalrisico's lopen, aldus de Minister. Een belangrijk voordeel van professionele geothermiebedrijven is dat zij meerdere installaties zullen behouden, gespecialiseerd personeel in dienst hebben, specialistische kennis hebben en kunnen voldoen aan hogere kwaliteits- en veiligheidseisen.¹⁴

5. Beoogde stelselwijziging Mijnbouwwet

Momenteel wordt gewerkt aan een wijziging van de Mijnbouwwet om het vergunningstelsel voor het winnen van aardwarmte beter af te stemmen op de praktijk en de gebruikte technieken. Vanaf 21 juni 2019 tot en met 20 juli 2019 heeft het 'Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte' voorgelegd in de internetconsultatie (het 'Consultatievoorstel').¹⁵ Hierna worden de belangrijkste onderdelen van het Consultatievoorstel beschreven.

5.1 Drie vergunningen: toewijzing zoekgebied, startvergunning en vervolvergunning

Het in het Consultatievoorstel voorgestelde vergunningstelsel gaat uit van drie aardwarmtevergunningen. Ten eerste wordt de 'toewijzing zoekgebied aardwarmte' (de 'toewijzing zoekgebied') als een aardwarmtevergunning onderscheiden. Met de toewijzing wordt aan de geadresseerde het exclusieve recht verleend om voor het betrokken gebied verder onderzoek te doen naar de ondergrond.¹⁶ Op grond van de toewijzing zoekgebied kan een vergunninghouder voorts SDE+-subsidie aanvragen en zijn technische organisatie en financiën verder regelen.¹⁷

In de concept memorie van toelichting bij het Consultatievoorstel (de 'Concept MvT') wordt

opgemerkt dat er op grond van een toewijzing zoekgebied geen fysieke activiteiten in de diepe ondergrond mogen worden ondernomen.¹⁸ Dit lijkt te impliceren dat het doen van onderzoek naar de ondergrond niet tevens het doen van proefboringen inhoudt. Onder meer Milieudefensie is van mening dat in het kader van een toewijzing zoekgebied ook proefboringen moeten kunnen worden verricht en heeft hierin haar reactie op het Consultatievoorstel aandacht voor gevraagd.¹⁹

Het Consultatievoorstel onderscheidt ten tweede de startvergunning aardwarmte. Op basis van een toewijzing zoekgebied kan na de onderzoeksfase een startvergunning voor de opsporing en de tijdelijke winning van aardwarmte worden aangevraagd. De startvergunning moet binnen twee jaar na de verlening van de toewijzing zoekgebied worden ingediend. Deze termijn kan met maximaal één jaar door de Minister worden verlengd.²⁰ Een startvergunning geldt voor twee jaar of, indien een aanvraag voor een vervolvergunning aardwarmte is ingediend, tot het tijdstip waarop de beschikking waarbij op die aanvraag wordt beslist, onherroepelijk wordt. Ook deze termijn kan door de Minister met één jaar worden verlengd.²¹

Bij de startvergunning ligt in het voorgestane nieuwe stelsel het zwaartepunt. Pas wanneer een startvergunning is afgegeven kunnen de opsporing en eerste winning van aardwarmte aanvangen. Een voordeel van het al tijdelijk kunnen winnen van aardwarmte op basis van een startvergunning is dat de geothermie-installatie onmiddellijk na de opsporingsfase kan worden geëxploiteerd. Dit laatste is een belangrijk verschil met het huidige vergunningstelsel in de Mijnbouwwet, waarbij voor de eerste winning een winningsvergunning nodig is. Deze wijziging is goed voor de business case van het project doordat de bron eerder kan worden geëxploiteerd. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat de geothermie-installatie (blijvend) beschadigd kan raken wegens het buiten gebruik stellen van de installatie.

Bij de verlening van de startvergunning wordt, onder meer, gekeken naar de technische specificaties van de geothermie-installatie²² en financiële mogelijkheden van de aanvrager.²³ De beoordeling van de financiële draagkracht over de gehele

¹² SodM, 'de Staat van de Sector Geothermie' (12 juli 2017), p. 11.

¹³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Beleidsbrief Geothermie' (8 februari 2018), *Kamerstuk 31239, nr. 282*.

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Beleidsbrief Geothermie' (8 februari 2018), *Kamerstuk 31239, nr. 282*, p. 11.

¹⁵ Zie: <<https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte>>. Er zijn 19 reacties op de consultatie ingediend <<https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte/reacties/datum/2>>.

¹⁶ Deze vergunning kwalificeert als een schaars recht. Op zich regelt het voorgestelde vergunningstelsel enige vorm van mededinging, zie hierna in paragraaf 6.1.

¹⁷ Concept MvT, p. 5.

¹⁸ Concept MvT, p. 6.

¹⁹ Milieudefensie, 'Reactie Internetconsultatie aanpassing vergunningstelsel aardwarmte' (17 juli 2019), p. 2.

²⁰ Art. 24o van het Consultatievoorstel.

²¹ Art. 24w van het Consultatievoorstel.

²² Art. 24p, lid c van het Consultatievoorstel.

²³ Indien de financiële mogelijkheden van de aanvrager onvoldoende zijn om alle kosten (ook van een eventuele buiten gebruik stelling van de installatie) te dragen, dan kan de aanvraag voor een startvergunning om die reden worden afgewezen (zie art. 24u, lid e van het Consultatievoorstel).

levenscyclus van een project wordt daarmee in de toekomst een belangrijker toetsingsgrond bij vergunningverlening. Verder wordt gekeken naar de verwachte bodembeweging en de mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Ten derde introduceert het Consultatievoorstel de vervolgv vergunning aardwarmte. De startvergunning staat de winning van aardwarmte, zoals gezegd, slechts gedurende een eerste fase toe. In deze eerste fase wordt beoordeeld of de boringen veilig kunnen plaatsvinden. Daarna zal de vergunninghouder een vervolgv vergunning moeten aanvragen met het oog op de definitieve vaststelling van het winningsgebied en de winningsactiviteiten. In de vervolgv vergunning wordt de grootte van het winningsgebied vastgelegd en bepaald onder welke voorwaarden en voor hoe lang de vergunninghouder aardwarmte mag winnen in het desbetreffende gebied.²⁴ Hierbij wordt beoordeeld binnen welke termijn naar verwachting het formatiewater zodanig is afgekoeld dat de winning van aardwarmte niet langer economisch mogelijk is.

5.2 Aanwijzing uitvoerder

Niet als onder het huidige stelsel kan een aardwarmtevergunning worden gehouden door meerdere vergunninghouders. In de aanvraag voor de startvergunning moet(en) de aanvrager(s) aantonen over de benodigde technische capaciteiten te om de verschillende werkzaamheden veilig te kunnen uitvoeren. Deze technische capaciteiten heeft een aanvrager niet per sé zelf in huis te hebben en kan hij inhuren door middel van het aanwijzen van een externe 'uitvoerder'.

De vergunninghouder moet worden onderscheiden van de uitvoerder. Alleen de uitvoerder mag de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot het opsporen en winnen van aardwarmte uitvoeren of daartoe opdracht verlenen.²⁵ De aanvraag moet vergezeld gaan van een aanvraag om in te stemmen met de uitvoerder.²⁶ De Minister beslist binnen acht weken op deze aanvraag.

De instemming van de Minister met de uitvoerder betreft een separate procedure, zodat de aanwijzing van een andere uitvoerder, wanneer de eerste uitvoerder niet meer in staat is om de feitelijke werkzaamheden uit te voeren, de startvergunning op zich onverlet laat. Zonder een uitvoerder, waarmee de Minister heeft ingestemd, mogen geen opsporings- of winningsactiviteiten worden verricht. Indien de initiële uitvoerder het werk feitelijk niet meer kan doen, dan dient de vergunninghouder voortvarend een nieuwe uitvoerder aan te wijzen,

waar de Minister vervolgens mee moet instemmen. Vergunninghouders moeten echter voortvarend te werk gaan, althans het Consultatievoorstel bepaalt dat de Minister de startvergunning kan intrekken indien er niet langer een uitvoerder is waarmee de Minister heeft ingestemd.²⁷

Bij niet-naleving van de vergunningen ligt het handhavingsrisico primair bij de vergunninghouder, ook voor handelingen van de uitvoerder. Hiermee dient bij de contractuele afspraken tussen vergunninghouder(s) en een 'externe' uitvoerder rekening te worden gehouden. Dit laat onverlet dat de uitvoerder zorgvuldig te werk dient te gaan en dat de uitvoerder een zorgplicht heeft.²⁸

5.3 EBN krijgt een wettelijke taak

Bij een Kamerbrief van 21 maart 2019²⁹ had het kabinet reeds voor het Consultatievoorstel kenbaar gemaakt dat EBN – voluit: Energie Beheer Nederland B.V. – (de komende jaren) financieel kan deelnemen in aardwarmteprojecten. Dit is nader uitgewerkt in het Consultatievoorstel.³⁰ Volgens het Consultatievoorstel kan EBN, indien zij dit aangegeven acht, deelnemen in opsporingswerkzaamheden of winningswerkzaamheden van aardwarmte. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld aan deze deelname.

EBN is een beleidsdeelneming van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ('EZK'). Van oudsher investeert en participeert EBN in aardgas- en aardolieprojecten. In die hoedanigheid heeft zij veel ervaring met het werken in de Nederlandse (diepe) ondergrond. Met een rol van EBN in geothermieprojecten wordt beoogd het publieke belang daarbij te borgen. EBN zal deze publieke taak in overleg met EZK nader invullen. Daarbij is de mate waarin EBN in geothermieprojecten participeert afhankelijk van (onder meer) de kapitaalbehoefte van de initiatiefnemer. Daarnaast wordt gekeken naar de gewenste zeggenschap van de (overige) aandeelhouder(s) en de gewenste versnelling van het project.³¹

Afhankelijk van de professionaliteit en de financiële draagkracht van de initiatiefnemer kan de verplichte deelneming van EBN tussen de 20% en 40% bedragen. Een beoordelingskader wordt nog uitgewerkt. EBN zal, gelijk aan haar rol in de olie- en gassector, de rol van 'non-operating' investeerder op zich nemen. EBN wordt dus niet (mede) vergunninghouder. In deze rol zal EBN de ervaring,

²⁴ Art. 24ag van het Consultatievoorstel.

²⁵ Art. 24aa, lid 1 van het Consultatievoorstel.

²⁶ Art. 24p, lid 3 van het Consultatievoorstel.

²⁷ Art. 24ac, lid 2 onder c van het Consultatievoorstel.

²⁸ Art. 33, lid 4 van het Consultatievoorstel.

²⁹ Kamerbrief, 'Deelname EBN in geothermie' (21 maart 2019), *Kamerstukken II*, 31 239, nr. 298.

³⁰ Art. 86a van het Consultatievoorstel.

³¹ Kamerbrief, 'Deelname EBN in geothermie' (21 maart 2019), *Kamerstukken II*, 31 239, nr. 298, p. 3 - 4.

kennis en kunde op het gebied van projectmanagement, de Nederlandse ondergrond en veiligheid in een project inbrengen. Mede hierdoor verlaagt de deelname van EBN het risicoprofiel van een geothermieproject. In de huidige praktijk wordt dat risicoprofiel doorgaans als vrij hoog ervaren, juist vanwege onvoldoende kennis van de ondergrond, hoge (start)investeringen, onvoorziene kosten tijdens de operationele fase en de afwezigheid van een trackrecord van representatieve projecten.³²

6. Kanttekeningen bij het Consultatievoorstel

Het Consultatievoorstel zal, naar verwachting, een aantal van de in § 4 gesignaleerde knelpunten wegnemen. Het Consultatievoorstel is daarom een stap in de goede richting met het oog op een verdere opschaling en professionalisering van de geothermiesector. Het in § 5 geschetste beoogde stelsel sluit beter aan bij de praktijk en is toegesneden op de specifieke technische aspecten van deze winningstechniek. Desalniettemin zien wij een aantal aandachts- en verbeterpunten voor het wetsvoorstel, die wij hierna toelichten.³³

6.1 Consultatievoorstel gaat niet uit van een concessiestelsel

In het voorgenenomen stelsel is een aanvraag van een marktpartij (voor de toewijzing van een zoekgebied) het startpunt van de vergunningsprocedures. Het initiatief ligt aldus bij de markt. Een alternatief voor een stelsel waarbij het primaat ligt bij een marktinitiatief, is een systeem waarbij de overheid de regie neemt en aardwarmtegebieden of -kavels aanwijst. Door middel van een dergelijke aanwijzing zou de overheid een geografisch gebied afbakenen, waarin aardwarmte kan worden opgespoord en, indien haalbaar, kan worden gewonnen. Vervolgens zou de overheid aan (een) geïnteresseerde marktpartij(en) het (exclusieve) recht kunnen toedelen om op die kavels aardwarmte te winnen. Een dergelijk systeem duiden we hierna korthedshalve aan als een concessiestelsel. Volledigheidshalve zij daarbij genoemd dat in aanloop naar het Consultatievoorstel door sommigen reeds geopperd dat voor geothermie een concessiestelsel zou moeten worden ingevoerd. Zo heeft EBN de zogenaamde play-benadering bepleit.³⁴ De play-benadering houdt een concessie aan één partij voor de groot-schalige exploitatie van geothermie in een bepaald

gebied in. Deze partij is de enige partij die aardwarmte mag winnen in het desbetreffende gebied.³⁵ Deze play-benadering is door het kabinet afgewezen, omdat het uitgeven van relatief grote concessiegebieden, onafhankelijk van de concrete vraag naar aardwarmte, de ontwikkeling van aardwarmte de komende jaren niet zou bevorderen.³⁶

De afwijzing van de play-benadering laat onverlet dat een concessiestelsel voordelen kan hebben ten opzichte van de nu in de Consultatieversie gekozen systematiek. Binnen het bestek van dit artikel wijzen wij in het bijzonder op een drietal voordelen.

Ten eerste zou door middel van een concessiestelsel beter kunnen worden aangesloten bij de gemeentelijke regierol in de warmtetransitie. Die regierol impliceert dat op gemeentelijk niveau wordt besloten of en zo ja voor welke wijken een warmtenet wordt uitgerold en welke warmtebronnen daarvoor in aanmerking komen. Daartoe dienen gemeenten warmtetransitieviesies, uitvoeringsplannen en, in de toekomst, omgevingsviesies en -plannen vast te stellen. In het Consultatievoorstel wordt echter geen directe koppeling gelegd tussen deze regierol van gemeenten en het verlenen van aardwarmtevergunningen.³⁷ Door middel van een concessiestelsel zou zo'n koppeling kunnen worden gelegd, bijvoorbeeld door bij de vormgeving van zo'n stelsel en de aanwijzing van warmtekavels de vraag naar warmte en/of de reeds aanwezige of toekomstige warmte-infrastructuur tot uitgangspunt te nemen. Op die wijze bestaat er meer zekerheid, ten opzichte van de systematiek in het Consultatievoorstel, dat indien een gemeente beoogt dat een nieuw warmtenet wordt aangesloten op een geothermiebron, dat ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

In het verlengde hiervan, en ten tweede, is een voordeel van een concessiestelsel dat meer kan worden gestuurd op de (kwaliteiten van de) partij die een geothermieproject gaat ontwikkelen en exploiteren. Immers, startpunt van een vergunningsprocedure is dan niet een vergunningaanvraag, maar het toewijzen van het exclusieve recht om een warmteka-vel te realiseren en exploiteren. Dat exclusieve recht kan worden gegund aan de marktpartij die daartoe het beste in staat is. Dat kan bijvoorbeeld de partij zijn die het geothermieproject project tijdig, tegen

³² Kamerbrief, 'Deelname EBN in geothermie' (21 maart 2019), Kamerstukken II, 31 239, nr. 298, p. 2.

³³ Volledigheidshalve zij opgemerkt dat we onder meer deze punten ook naar hebben wij naar voren gebracht in een reactie op het Consultatievoorstel; zie <https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte/reacties>.

³⁴ Zie ook: TNO & EBN, 'Play-based portfoliobenadering eerste inzicht in zes voordelen voor veilig en verantwoord, kosteneffectief versnellen van geothermie' (2018).

³⁵ Concept MvT, p.4.

³⁶ Concept MvT, p.5.

³⁷ Volledigheidshalve zij vermeld dat, volgens het Consultatievoorstel, een gemeente gebruik kan maken van haar adviesrechten wanneer een project niet binnen het gemeentelijke beleid past. Verder zij vermeld dat de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied kan worden afgewezen, indien de toewijzing zich verzet tegen een planmatige ontwikkeling of een planmatig beheer van de ondergrond; zie ook Concept MvT, p. 21. Deze weigeringsgrond biedt echter vooral een mogelijkheid om een concreet initiatief af te wijzen en biedt geen concreet instrumentarium (voor gemeenten) om de regierol uit te voeren.

de laagste maatschappelijke kosten of met (het grootste) draagvlak en participatie uit de omgeving kan realiseren. Of aan de partij die een gemeente reeds heeft geselecteerd voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet.³⁸ In zoverre kunnen met een concessiestelsel voor geothermie vergelijkbare voordelen binnen de vergunningensystematiek worden geïntroduceerd, als de voordelen die zijn behaald met de uiterst succesvolle systematiek voor de verdeling van schaarse vergunningen voor Windenergie op zee.

Ten derde menen wij dat bij een concessievoorstel meer, althans een andere vorm van mededingingsruimte kan worden gecreëerd ten opzichte van de systematiek als uitgewerkt in het Consultatievoorstel. Op zich regelt het voorgestelde vergunningenstelsel enige vorm van mededinging. Na de ontvangst van een aanvraag worden andere geïnteresseerden namelijk in de gelegenheid gesteld om gedurende acht weken na een uitnodiging daartoe in de Staatscourant een concurrerende aanvraag in te dienen.³⁹ Indien zij daartoe overgaan, worden de verschillende 'gegadigden' geïnformeerd over elkaars concrete voornemens. Het doel hiervan is om te bezien of partijen wellicht kunnen en willen samenwerken of om het aangevraagde gebied beter af te bakenen. Wanneer de gegadigden er onderling niet uitkomen dan zal de minister één of meerdere aanvragen (deels) afwijzen op basis van een rangschikingsregeling die nader zal worden uitgewerkt in het Mijnbouwbesluit.

Een termijn van acht weken voor het indienen van een concurrerende aanvraag voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte is in onze ogen relatief kort, mede gelet op de materiële eisen waaraan deze aanvraag moet voldoen.⁴⁰ Zo is een periode van acht weken erg kort om aannemelijk te maken dat er voldoende zicht is op de afname van warmte. Ingeval van een concessiestelsel zouden partijen niet noodzakelijkerwijs hierop onderling met elkaar concurreren. Het is goed voorstelbaar dat het waarborgen van voldoende vraag naar warmte dan onderdeel is van het aanwijzingsbesluit van een warmtekavel. Dat biedt vervolgens aan de overheid de ruimte om marktpartijen op andere aspecten te laten concurreren, zoals de kwaliteit van het project of de vergunninghouder, of aspecten als participatie en draagvlak van de omgeving.

6.2 Het kip-en-ei-probleem: Wat is er eerst, het warmtenet of de warmtebron?

In de Concept MvT wordt onderkend dat de ontwikkeling van aardwarmte niet alleen afhankelijk is van de lokale mogelijkheden om aquifers aan te

kunnen boren, maar ook van de vraag naar warmte en in het bijzonder de ontwikkeling van warmtenetten; dat wil zeggen de infrastructuur om (aard) warmte van de bron naar de afnemers te transporteren.⁴¹ Omdat het transporteren van warmte gepaard gaat met warmteverlies, is het essentieel dat geothermieprojecten nabij warmte-afnemers worden gerealiseerd. Een vergunninghouder is voor het financieel rondkrijgen van zijn project dan ook afhankelijk van de aanwezigheid van een (toekomstig) warmtenet (met voldoende afnemers). Echter, tegelijkertijd is niet aannemelijk dat een warmtenet wordt gerealiseerd, indien op de lange termijn de warmteproductie door middel van duurzame bronnen onvoldoende is verzekerd. De vraag komt dan ook op wat er eerst moet zijn: (zekerheid omtrent) het warmtenet, of (zekerheid omtrent) de warmtebron.

Het Consultatievoorstel lijkt het primaat te leggen bij het warmtenet. Al in de fase van de toewijzing zoekgebied is vereist dat er een concreet zicht is op de vraag naar aardwarmte. Bij een (aanvraag voor een) toewijzing moeten de 'voorgenomen afzet van warmte en de afspraken hieromtrent' worden beschreven.⁴² Een aanvraag om een toewijzing zoekgebied wordt geheel of gedeeltelijk afgewezen indien 'er onvoldoende zicht is op een warmtevraag die passend is bij de te verwachten winning van aardwarmte'.⁴³ Bij de startvergunning moeten, vervolgens, overeenkomsten met de afnemers van warmte worden gevoegd.⁴⁴ Hieromtrent wordt in de Concept MvT gesteld dat die nog voorlopig kunnen zijn en ontbindende voorwaarden mogen bevatten.⁴⁵ Hoe dat ook zij, zonder deze overeenkomsten kan de startvergunning worden geweigerd.⁴⁶ Zeker in de gebouwde omgeving, met particuliere woningeigenaren als afnemers, lijkt het beschikbaar hebben van deze overeenkomsten geen eenvoudige exercitie. Daarbij moet bedacht worden dat het ten tijde van de aanvraag van een startvergunning, nog onzeker of daadwerkelijk aardwarmte kan worden gewonnen.

Concreet lijkt de wetgever in het Consultatievoorstel tot uitgangspunt te nemen dat, voordat zeker is dat geothermie als bron voor het warmtenet kan dienen (daarvoor dient immers de opsporingsfase), de afzet tot op zekere hoogte moet zijn verzekerd, althans dat daarmee een begin is gemaakt. Echter, indien voor de afzet een warmtenet noodzakelijk is moet worden onderkend dat tot een verantwoord investeringsbesluit voor zo'n warmtenet waarschijnlijk pas kan worden gekomen,

⁴¹ Concept MvT, p. 2.

⁴² Art. 24e, lid 1, sub d van het Consultatievoorstel.

⁴³ Art. 24i, lid 2, sub c van het Consultatievoorstel.

⁴⁴ Art. 24p, lid 1, sub f van het Consultatievoorstel.

⁴⁵ Concept MvT, p. 24.

⁴⁶ Art. 24u, lid 2, sub d van het Consultatievoorstel.

³⁸ Zie ook het artikel van Maarten de Wit en Pieter Kuypers elders in dit nummer, TBR 2019/157.

³⁹ Artt. 24f en 24g van het Consultatievoorstel.

⁴⁰ Artt. 24e van het Consultatievoorstel.

indien eerst afdoende is afgedekt dat (tijdig) voldoende (duurzame) bronnen beschikbaar zijn. De volgorde van aandacht is daarom een punt van aandacht, zeker wanneer de exploitant van de bron niet het warmtenet realiseert.

6.3 Onnodig budgetbeslag van de SDE+-subsidie

Tot slot zij gewezen op de koppeling tussen het nieuwe vergunningstelsel en de subsidiering van aardwarmteprojecten. Volgens het Consultatievoorstel kan op basis van een toewijzing zoekgebied reeds een zogenoemde SDE+-subsidie worden aangevraagd.⁴⁷ De SDE+ is een exploitatiesubsidie en financiert de onrendabele top van duurzame energieprojecten door een bepaalde energieprijs te borgen. Met de mogelijkheid om reeds op basis van een toewijzing zoekgebied een ontvankelijke SDE+-aanvraag in te dienen, beoogt men te faciliteren dat de uitvoering en financiering van het project tijdig kan worden ingericht.⁴⁸ Echter, omdat pas in de opsporingsfase kan worden vastgesteld of op een locatie ook daadwerkelijk (genoeg) aardwarmte kan worden gewonnen, is het de vraag of deze systematiek niet met enige regelmaat zal leiden tot onnodig budgetbeslag van de SDE+-subsidie. Dat wil zeggen dat wel subsidiegelden voor een aardwarmteproject worden gereserveerd, maar

het nooit tot een daadwerkelijke uitkering daarvan zal komen. Dit staat op gespannen voet met het systeem van de SDE+-subsidie. Dat systeem gaat namelijk ervan uit dat schaarse subsidiemiddelen alleen worden gereserveerd (en concurrerende, duurdere projecten alleen worden afgewezen) indien tot op zekere hoogte zekerheid bestaat dat het gesubsidieerde project ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In onze ogen is daarvan op het moment dat 'slechts' een zoekgebied is aangewezen, nog geen sprake.

7. Conclusie

Wij hebben in dit artikel de huidige stand van zaken en de toekomstige wijzigingen in de regulering van het winnen van aardwarmte geschetst. Het Consultatievoorstel is, omdat het een aantal van de huidige knelpunten wegneemt, zonder meer een stap in de goede richting om een opschaling van de geothermiemarkt te stimuleren en daarmee de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te realiseren. Tegelijkertijd denken wij dat het wetsvoorstel nog op onderdelen kan worden verbeterd. Het is - voor nu - afwachten of de verschillende inspraakreacties nog zullen leiden tot een aanpassing van de nieuwe vergunningensystematiek voor aardwarmte. ●

⁴⁷ Vanaf 2020 wordt de SDE+-regeling omgevormd tot de SDE++-regeling, waarbij niet langer wordt gesubsidieerd op basis van geproduceerde energie maar op basis van vermeden CO₂-uitstoot. Dit blijft verder buiten beschouwing.

⁴⁸ Concept MvT, p. 6.