

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1013

Vragen van de leden **Van Esch** en **Van Raan** (beiden PvdD) aan de Ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Infrastructuur en Waterstaat over *de afgegeven opsporingsvergunningen voor aardwarmte in (huidige en toekomstige) drinkwatergebieden* (ingezonden 1 november 2021).

Antwoord van Minister **Blok** (Economische Zaken en Klimaat), mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 8 december 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 890.

Vraag 1

Is u bekend dat de Partij voor de Dieren in Zuid-Holland in juli 2017 al aandacht vroeg voor de risico's bij het winnen van aardwarmte, ook in relatie tot de bescherming van de drinkwatervoorziening?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Is u bekend dat zowel de Algemene Rekenkamer² als het Staatstoezicht op de Mijnen³ hier ook voor gewaarschuwd hebben en betere wet- en regelgeving adviseerden?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Wat heeft u met de waarschuwingen en aanbevelingen gedaan?

¹ Partij voor de Dieren Zuid-Holland, 8 augustus 2017 (<https://zuidholland.partijvoordedieren.nl/data/files/2017/08/2017-08-083313ANTWOORDENStatenfractiePvdDRisicosbijwinningaardwarmteonderschat-9e0397e3.pdf>)

² Algemene Rekenkamer, 17 juni 2021 (<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/17/bescherming-drinkwater-bij-het-boren-naar-aardwarmte>)

³ NOS, 13 juli 2017 (<https://nos.nl/artikel/2182978-risico-s-bij-winning-aardwarmte-onderschat-waarschuwt-staatstoezicht>)

Antwoord 3

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) heeft medio 2019 plaatsgevonden. Zoals uit het onderzoek van de AR naar voren komt, werden vergunningen voor aardwarmte op dat moment verleend onder wet- en regelgeving die met name gericht is op het opsporen en winnen van koolwaterstoffen. De AR heeft geconstateerd dat dit niet goed past op de praktijk van aardwarmte-opsporing en -winning. Sinds juli 2020 ligt daarom een wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet voor aardwarmte bij uw Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt knelpunten, die onder andere door de AR zijn genoemd, weg te nemen. In dit wetsvoorstel is de vergunningverlening beter toegespitst op de praktijk van aardwarmte en worden onder andere eisen gesteld aan de integriteit van de geothermieput. Ook is de bescherming van ondergrondse watervoorraden met het oog op de winning van drinkwater nadrukkelijk opgenomen in de adviesvraag aan de gedeputeerde staten en het waterschap waarbinnen een geothermievergunning is aangevraagd. Het Staatstoezicht op de Mijnen heeft in het rapport «Evaluatie aanbevelingen Staat van de Sector Geothermie» aangegeven dat de wijzigingen in het hierboven genoemde wetsvoorstel aardwarmte passend zijn voor nieuwe geothermieprojecten.

In de kabinetsreactie op het rapport van de AR is aangeboden om samen met de AR te bezien in welke mate de voorgestelde wijzigingen in wet- en regelgeving invulling geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. De AR is hier op ingegaan en de gesprekken zijn gestart. Ook worden de contacten met de provincies geïntensiveerd. Provincies geven aan dat zij, vooruitlopend op de aanpassingen in wet- en regelgeving, ook nu reeds eerder in het proces van vergunningverlening hun adviesrol willen invullen.

Vraag 4

Heeft u kennis genomen van het bezwaarschrift dat door Dunea is ingediend op de opsporingsvergunningen voor aardwarmte in Zuid-Holland?⁴

Antwoord 4

Ja. Er zijn door Dunea en tevens door de provincie Zuid-Holland bezwaarschriften ingediend tegen de vier verleende opsporingsvergunningen aardwarmte in de regio Leiden. Deze bezwaarschriften heb ik in behandeling genomen.

Vraag 5

Zijn deze vier opsporingsvergunningen afgegeven in overleg met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was de volledige reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?

Antwoord 5

De Structuurvisie Ondergrond stelt het volgende principe centraal: «duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn». In de Structuurvisie Ondergrond wordt door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan de hand van dit principe aangegeven hoe afwegingen moeten worden gemaakt ten aanzien van de drinkwaterwinning in relatie tot mijnbouwactiviteiten. Hiermee wordt geborgd dat er ook in de toekomst voldoende ruimte is voor de winning van schoon grondwater voor de drinkwatervoorziening. De Structuurvisie Ondergrond is bindend voor het Rijk. Ik ben als Minister van EZK bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen onder de Mijnbouwwet en deze beslissing sluit aan bij de beleidsprincipes zoals deze zijn vastgelegd in de Structuurvisie Ondergrond. Er heeft daarom ook geen aanvullend overleg plaatsgevonden.

Vraag 6

Klopt het dat, conform de Structuurvisie Ondergrond, mijnbouw (ook de winning van aardwarmte) is uitgesloten in bestaande beschermingsgebieden voor de drinkwatervoorziening? Zo nee, hoe zit het dan?

⁴ Dunea, 30 september 2021 (<https://www.dunea.nl/algemeen/nieuws/2021/dunea-in-bezwaar-tegen-ezk-vergunningen-geothermie>)

Antwoord 6

De provincies zijn verantwoordelijk voor een adequate bescherming van grondwater rond bestaande grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening. Ter bescherming van die belangen hebben provincies daartoe op grond van de Wet milieubeheer waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en waar nodig boringvrije zones aangewezen in hun provinciale verordening. Activiteiten binnen deze gebieden zijn gebonden aan regels die in provinciale verordeningen zijn opgenomen. Provincies sluiten mijnbouwactiviteiten vrijwel altijd uit in de huidige waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones rondom bestaande winputten. Het Rijk zal voor deze activiteiten in deze beschermingsgebieden dan ook geen omgevingsvergunning afgeven.

Vraag 7

Zo ja, waarom worden er dan toch opsporingsvergunningen voor aardwarmte verleend voor gebieden waarvan op voorhand duidelijk is dat in die gebieden nooit daadwerkelijk naar aardwarmte geboord mag worden?

Antwoord 7

Het kabinet acht boringen die van buiten de begrenzing van beschermingsgebieden tot onder de grondwatervoorraden komen soms wel mogelijk, mits er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater. Het kan namelijk voorkomen dat er een geothermie bron op grote diepte onder een grondwatervoorraad ligt, die veilig bereikt kan worden door middel van een schuine boring, zonder risico's voor de kwaliteit van het grondwater. De opsporingsvergunning wordt verleend voor een bepaald gebied, terwijl op het moment van verlenen nog niet duidelijk is waar in dit gebied de vergunning zal worden aangevraagd om een locatie aan te leggen om te boren. De vraag of en onder welke voorwaarden er kan worden geboord, wordt niet geregeld in de opsporingsvergunning op grond van de Mijnbouwwet, maar wordt – net als bij veel andere activiteiten – geregeld in de omgevingsvergunning voor deze activiteit.

De opsporingsvergunning is een marktordeningsvergunning. Het doel van deze vergunning is om de investeringen die de vergunninghouder doet om aardwarmte op te sporen (bijvoorbeeld door seismisch onderzoek) voor een bepaalde periode te beschermen. Zolang een bedrijf een opsporingsvergunning heeft op grond van de Mijnbouwwet, is het andere bedrijven niet toegestaan om opsporingsactiviteiten te verrichten in het betrokken gebied. Deze vergunningen hebben dan ook het karakter van een concessie (het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde activiteit te mogen verrichten). Op basis van de opsporingsvergunning mag er niet worden geboord en wordt er ook geen geothermie-installatie aangelegd. Als de volgende stap aan de orde is, het daadwerkelijk uitvoeren van opsporingsactiviteiten, is een omgevingsvergunning nodig.

Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, effecten voor het milieu en de ruimtelijke inpassing en kunnen specifieke voorschriften worden gesteld over het monitoren van de kwaliteit van het grondwater. Alleen op basis van deze omgevingsvergunning kan er op een voorgenomen locatie ook daadwerkelijk worden geboord ten behoeve van de opsporing van aardwarmte. Of en onder welke voorwaarden er na de boring kan worden gewonnen, wordt bepaald in het instemmingsbesluit met het winningsplan onder de Mijnbouwwet. Tot de nieuwe mijnbouwwetgeving voor geothermie van kracht is, wordt dit voor aardwarmtewinning geregeld in het Tijdelijk Beleidskader geothermie. In de door mij afgegeven opsporingsvergunning zoals door u genoemd in vraag 4, heb ik in de overwegingen van het besluit aangegeven dat, als uit de Provinciale Verordening blijkt dat er niet in het beschermingsgebied geboord mag worden, ik de omgevingsvergunning niet zal afgeven.

Vraag 8

Waarom is hier geen gebruik gemaakt van de voorziening uit de Mijnbouwwet die het mogelijk maakt om een vergunning geheel of gedeeltelijk te weigeren met het oog op de drinkwatervoorziening?

Antwoord 8

Uit artikel 9 van de Mijnbouwwet volgt dat een opsporingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan worden afgewezen of van voorschriften voorzien kan worden indien het ontwikkelen van aardwarmte niet geschikt wordt geacht om reden van het belang van grondwater met het oog op de winning van drinkwater.

De opsporingsvergunning is een marktordeningsvergunning die de houder ervan het alleenrecht geeft om binnen het vastgestelde gebied vergunningen aan te vragen voor opsporingswerkzaamheden, zoals de omgevingsvergunning. De opsporingsvergunning wordt verleend voor een bepaald gebied; het is op het moment van verlenen nog niet duidelijk waar in dit gebied de vergunning zal worden aangevraagd om een locatie aan te leggen en te boren. In de Structuurvisie Ondergrond is aangegeven dat boringen die van buiten de begrenzing van deze beschermingsgebieden tot onder de grondwatervoorraden komen in principe mogelijk zijn, mits er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater. Indien deze optie aan de orde is, en er dus activiteiten plaats gaan vinden onder het waterwingebied, dan moet dit gebied wel onderdeel zijn van het verleende gebied onder de opsporingsvergunning.

Vraag 9

Heeft de regio nu en in de toekomst voldoende drinkwater in het geval dat één of meerdere van de gebieden waar nu een vergunning voor is afgegeven onbruikbaar zou raken?

Antwoord 9

Zoals toegelicht bij vraag 6, sluiten provincies mijnbouwactiviteiten vrijwel altijd uit in de huidige waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrijezones. Boringen tot onder deze grondwatervoorraden zijn soms wel mogelijk. Boringen worden dan uitgevoerd vanaf buiten deze beschermingsgebieden en reiken tot onder de grondwatervoorraden. Dit is alleen mogelijk indien er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater; mijnbouwactiviteiten vinden alleen plaats wanneer dit veilig en verantwoord kan. Het primaire uitgangspunt is dat verontreiniging moet worden voorkomen door een adequaat ontwerp van de put en monitoring van de integriteit gedurende de levensduur van de put. Op deze manier worden eventuele dreigende lekkages in een vroeg stadium opgespoord en kunnen mitigerende maatregelen getroffen worden, zodat dit niet tot verontreiniging van de ondergrond leidt. Op deze manier wordt de drinkwaterwinning beschermd. Daarom wordt een situatie waar een drinkwaterwinning vanwege vervuiling door een boring naar geothermie in onbruik raakt ook niet verwacht. Drinkwaterbedrijven stellen verstoringsanalyses op om in te spelen op situaties die mogelijk van invloed zijn op de levering van drinkwater. Hierdoor zijn zij voorbereid mocht een drinkwinning, om wat voor reden dan ook, uitvallen. Daarnaast wijzen provincies Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) aan om aan de toekomstige drinkwatervraag te voldoen. Voor ASV's stellen zij bijpassende beschermingsregimes op en passen zij zoveel mogelijk functiescheiding toe.

Vraag 10

Bent u ermee bekend dat Vewin en het Interprovinciaal Overleg bij de aanwijzing van Aanvullende Strategische Voorraden voor de drinkwatervoorziening uitgaan van ruimtelijke functiescheiding tussen drinkwater en aardwarmte? Zo ja, steunt u het uitgangspunt van functiescheiding en waarom is dat hier dan niet toegepast?

Antwoord 10

Ja, ik ben ermee bekend dat Vewin en het Interprovinciaal Overleg bij aanwijzing van de Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) uitgaan van ruimtelijke functiescheiding. Dit is vastgelegd in het rapport Verkenning drinkwatervoorziening (2021)⁵.

In de Structuurvisie Ondergrond is vastgelegd dat ruimtelijke functiescheiding tussen drinkwaterwinning en mijnbouwactiviteiten bij het aanwijzen van

⁵ Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040 (royalhaskoningdhv.com)

ASV's de voorkeur heeft. Ruimtelijke functiescheiding omvat een horizontale (aan het maaiveld) en verticale (in de diepte) component. Wanneer functiescheiding niet mogelijk is, kan gekeken worden of technische oplossingen functiecombinaties mogelijk maken. Bij de vergunningaanvraag wordt dan gebiedsgericht gekeken en de afweging gemaakt of de mijnbouwactiviteit ter plaatse veilig mogelijk is. Ook boringen die van buiten de begrenzing van deze beschermingsgebieden tot onder de grondwatervoorraden komen worden in principe mogelijk geacht, mits er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater. Als dit ook niet mogelijk is, gaat een drinkwaterwinning voor.

Vraag 11

Zijn er argumenten om de functiescheiding los te laten? Zo ja, welke zouden dat zijn?

Antwoord 11

Ja. In de Structuurvisie Ondergrond wordt genoemd dat, vanwege de potentie die geothermie heeft in de verduurzaming van de laagwaardige warmtevoorziening, zowel het Rijk als de decentrale overheden het gebruik van geothermie zo veel mogelijk willen benutten. Gezien de korte transportafstanden van warmte is een locatie voor de winning van geothermie gekoppeld aan de locatie van de warmtevragers. Dit betekent dat bij inpassing van de geothermielocatie beperkt ruimtelijk geschoven kan worden om risico's te mijden. In zo'n geval kan blijken dat functiescheiding niet mogelijk is en kan gekeken worden naar functiecombinatie. Dit betekent niet dat daarmee op voorhand besloten is dat een aanvraag voor een vergunning voor geothermie in alle gevallen zal worden afgegeven. Bij de vergunningaanvraag wordt gebiedsgericht gekeken en de afweging gemaakt of geothermie ter plaatse mogelijk is. Uit deze locatiespecifieke afweging kan blijken of het wenselijk is om in de vergunning voorschriften op te nemen met betrekking tot boringen. Als blijkt dat boren naar geothermie op een locatie niet veilig kan, gaat een drinkwaterwinning voor.

Vraag 12

Kunt u aangeven welke beperkingen aan deze afgegeven opsporingsvergunning zijn toegevoegd om te voorkomen dat het gebruik van het Valkenburgse Meer als bron voor de drinkwatervoorziening in gevaar komt?

Antwoord 12

Op basis van de Mijnbouwwet is het mogelijk om voorschriften of beperkingen te verbinden aan opsporingsvergunningen aardwarmte. Aan de afgegeven vergunningen zijn geen beperkingen verbonden. De opsporingsvergunning heeft slechts een marktordenende werking en op basis van deze vergunning mogen er geen activiteiten worden uitgevoerd die het eventuele gebruik van het Valkenburgse Meer als bron voor de drinkwatervoorziening in gevaar brengen. Zie ook de antwoorden op vraag 6 en 7.

Vraag 13

Welke beperkingen zijn er in de vergunning Leiden 2 meegegeven in relatie tot zowel de toekomstige waterwinning als de verstoring van het grondwater in de buurt van dit meer?

Antwoord 13

Zie antwoord op vraag 12.

Vraag 14

Kunt u reflecteren op de situatie die u heeft veroorzaakt met het afgeven van deze vergunningen nu het zowel voor de concessiehouder als het drinkwaterbedrijf tot een uiterst onzekere situatie leidt?

Antwoord 14

Binnen het wettelijk kader voor een realiseren van een aardwarmteproject zijn verschillende vergunningen vereist. Zoals toegelicht in vraag 7, mogen er op basis van de afgegeven opsporingsvergunningen geen activiteiten in de bodem plaatsvinden. Daar is een omgevingsvergunning voor nodig. In de overwegingen van de besluiten van de afgegeven opsporingsvergunningen

heb ik dit toegelicht. Aanvullend is naar aanleiding van vragen van de provincie Zuid-Holland reeds een extra toelichting met betrekking tot dit punt geplaatst op www.mijnbouwvergunningen.nl.