



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 18 april 2023
WJZ / 22575546

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2022, nr. 2022001426, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 november 2022, nr. W18.22.00076/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Het ontwerpbesluit voorziet in een uitwerking van het in de Mijnbouwwet (de wet) aangepaste vergunningsstelsel voor de opsporing en winning van aardwarmte.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert onder meer aandacht te schenken aan de cumulatieve milieu- en veiligheidsrisico's van aardwarmtewinning in gebieden waarin verschillende winningsactiviteiten plaatsvinden. Verder adviseert de Afdeling te verduidelijken hoe de hoogte van een financiële zekerheidsstelling wordt bepaald en in welk geval welke vorm van zekerheidsstelling passend is. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Veiligheidsrisico's en nadelige gevolgen voor het milieu

In het ontwerpbesluit en de toelichting daarop wordt onder meer aandacht geschonken aan het voorkomen van veiligheidsrisico's en schade in verband met seismische activiteit. Ook wordt aandacht geschonken aan het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu die kunnen ontstaan door scheurvorming. Daarbij gaat het vooral om bescherming van de grondwaterkwaliteit.

Met het oog op het voorkomen of beperken van dergelijke risico's en nadelige gevolgen kan de minister voorschriften aan de vergunning verbinden of een vergunning weigeren. De Afdeling merkt op dat die beoordeling steeds in individuele gevallen plaatsvindt. Onduidelijk is in hoeverre daarbij reeds vergunde winningsactiviteiten in het gebied of de nabije omgeving in de afweging worden betrokken.

Hoewel uit de toelichting niet blijkt in welke mate aardwarmte de komende jaren en decennia daadwerkelijk als warmtewinning zal worden ingezet, kan het om aanzienlijke aantallen putten gaan. Dit roept de vraag op of en zo ja welke cumulatieve risico's zich kunnen voordoen indien in kansrijke gebieden voor de winning van aardwarmte meerdere putten in werking zijn.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt op deze cumulatieve risico's niet ingegaan. Evenmin duidelijk hoe in de beoordeling van een aanvraag voor een start- of vervolgv vergunning daarmee wordt omgegaan. Zo is niet duidelijk in hoeverre daarbij ook de veiligheidsproblemen of nadelige milieugevolgen worden betrokken, die niet aan een afzonderlijke put, maar aan de winning uit meerdere putten in eenzelfde gebied kunnen worden toegeschreven. De Afdeling acht meer duidelijkheid hierover van belang, te meer omdat de geothermiesector in Nederland relatief jong is en de ervaringen met de risico's nog beperkt zijn.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.



De beschrijving van cumulatieve risico's is onderdeel van de aanvraag van een start- en vervolvergunning en wordt ook bij de beoordeling van een aanvraag betrokken. De uitwerking daarvan vindt echter niet plaats in het wijzigingsbesluit, maar in de wijziging van de Mijnbouwregeling. Op grond van het voorgestelde artikel 24o van de Mijnbouwwet en de voorgestelde artikelen 1.3b.1, 1.3b.2 en 1.3b.4 van de Mijnbouwregeling zal de aanvrager van een startvergunning of een vervolvergunning aardwarmte alle activiteiten in of nabij het voor opsporing of winning van aardwarmte aangevraagde gebied, die invloed kunnen hebben op de opsporing of winning van aardwarmte, inzichtelijk moeten maken. Tevens zal de aanvrager op grond van de voorgestelde artikelen 1.3b.2 en 1.3b.4 van de Mijnbouwregeling de cumulatieve bodemdaling als gevolg van aardwarmtewinning en andere mijnbouwactiviteiten moeten beschrijven in de vergunningaanvraag en bij de analyse van de seismische risico's ook de interferentie met andere mijnbouwactiviteiten moeten meenemen. In dezelfde artikelen wordt ook bepaald dat in de vergunningaanvraag met betrekking tot de bescherming van grondwater de interferentie met andere mijnbouwprojecten ten aanzien van temperatuur en druk moet worden beschreven en onderbouwd. De nota van toelichting bij het besluit is in de paragrafen 2.3 en 2.4 aangepast om dit te verduidelijken.

2. Financiële zekerheidstelling

In het ontwerpbesluit is geregeld dat aan een start- of vervolvergunning voorschriften worden verbonden over het stellen van financiële zekerheden indien de in de aanvraag aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat is aangewezen voor de winning van drinkwater uit grondwater.

Voorts is geregeld dat aan een start- of vervolvergunning voorschriften kunnen worden verbonden over het stellen van financiële zekerheden ter dekking van de aansprakelijkheden of kosten bij de opsporing en winning van aardwarmte, anders dan de zekerheden bedoeld in artikelen 46 en 47 van de wet. In beide gevallen kunnen die voorschriften betrekking hebben op:

- *de vorm en omvang van de financiële zekerheden;*
- *het tijdstip van het stellen van financiële zekerheden;*
- *het melden van wijzigingen in financiële zekerheden.*

a. Omvang zekerheidstelling

De Afdeling merkt op dat met de voorgestelde regeling in de voorschriften van de vergunning wordt bepaald voor welk bedrag zekerheid moet worden gesteld. In de voorgestelde regeling ontbreken echter regels voor het vaststellen van de hoogte van de zekerheidstelling. Naar het oordeel van de Afdeling ligt dat wel in de rede.

In het ontwerpbesluit wordt weliswaar geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels voor het stellen van financiële zekerheden kunnen worden gesteld. Dergelijke regelingen dienen zich te beperken tot voorschriften van administratieve aard, zoals het stellen van nadere maatstaven voor ramingen van schade en kosten.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit te regelen hoe de minister het bedrag waarvoor zekerheid wordt gesteld bepaalt en welke criteria hij daaraan ten grondslag legt.

Het doorboren van primair waterwingebied is verboden en winning van aardwarmte onder een waterwingebied mag op grond van de voorgestelde artikelen 24w, eerste lid, en 24aI, eerste lid, van de Mijnbouwwet alleen als een financiële zekerheidstelling is verkregen. In het wijzigingsbesluit wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling een nieuw artikel opgenomen over deze financiële zekerheidstelling voor de houders van een start- en vervolvergunning indien de aardlaag waaruit zij aardwarmte willen opsporen en winnen is gelegen onder een primair waterwingebied. Het nieuwe artikel 29v bepaalt dat de minister per jaar een bedrag waarvoor in deze situatie zekerheid moet worden gesteld, in de vergunning vastlegt en waar dat bedrag op wordt gebaseerd. In de nota van toelichting is dit artikel nader onderbouwd.

Voor andere situaties waarin in de vergunning voorschriften of beperkingen over financiële zekerheid zouden worden opgenomen, zijn geen nadere regels gesteld. Voor deze situaties is op voorhand niet te zeggen wat de reden is waarom deze zekerheid gesteld zou moeten worden en daarom ook niet op de ramingen van welke kosten het bedrag voor de zekerheid zou moeten worden gebaseerd. Om in te kunnen spelen op de verscheidenheid aan situaties, worden hier geen generieke regels voor gesteld.

b. Vorm van de zekerheidstelling

Niet toegelicht wordt in welke vorm de zekerheden kunnen worden gesteld. Verschillende vormen lijken mogelijk, zoals zekerheidstelling via een verzekering, een bankgarantie of een garantie door de moedermaatschappij van de aanvrager (concerngarantie). Niet duidelijk is voor welke vorm van



zekerheid in welke situatie het best kan worden gekozen en welke eisen de minister in dat verband stelt. In dat verband merkt de Afdeling op dat ook onduidelijk is of de risico's in alle gevallen daadwerkelijk verzekeraar zijn en of een bankgarantie of concerngarantie voldoende zekerheid biedt en welke eisen daaraan zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert daarover meer duidelijkheid te geven. Dit is niet alleen van belang om er voor te zorgen dat bij vergunningverlening passende financiële zekerheden worden gesteld, ook voor aanvragers dient duidelijk te zijn welke vereisten daaraan kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het ontwerpbesluit nader in te gaan op de verschillende manieren waarop aan de financiële zekerheidstelling vorm gegeven kan worden en welke eisen de minister daaraan zal stellen.

In het nieuwe artikel 29v is opgenomen dat de minister moet instemmen met de vorm van de financiële zekerheid. Deze vorm wordt niet vastgelegd in regelgeving. Wel is bepaald dat de vorm voldoende zekerheid moet geven dat de vergunninghouder of diens rechtsopvolger de monitoring en alle maatregelen ook daadwerkelijk kan betalen. Binnen die voorwaarden staat het de vergunninghouder vrij om de vorm waarin zekerheid moet worden geboden zelf te kiezen. In de nota van toelichting is opgenomen dat dit bijvoorbeeld een (collectieve) verzekering, fonds of bankgarantie kan zijn.

3. Afdeling 3.4 Awb

In de Mijnbouwwet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is op de voorbereiding van een besluit inzake een aanvraag om vervolgv vergunning aardwarmte, indien de verlening van de vervolgv vergunning aardwarmte ten opzichte van de startvergunning aardwarmte leidt tot een significant nadeliger gevolg voor het milieu, nadeliger effect van de bodembeweging of groter risico voor omwonenden.

Deze bepaling is in het ontwerpbesluit nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 29r. Volgens dit artikel doen zich nadeliger gevolgen, nadeliger effecten of grotere risico's voor indien ten opzichte van de startvergunning aan een aanvraag om vervolgv vergunning voorschriften of beperkingen moeten worden verbonden met betrekking tot het beperken van zodanig gevolg, effect of risico.

De Afdeling merkt op dat het antwoord op de vraag of zich nadeliger gevolgen, nadeliger effecten of grotere risico's voordoen niet afhankelijk is of gesteld kan worden van de vraag of aan de vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning extra voorschriften of beperkingen moeten worden verbonden.

Of de verlening van een vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning leidt tot significant nadeliger gevolgen voor het milieu, nadeliger effect van de bodembeweging of groter risico voor omwonenden zal steeds voor de individuele voorliggende vervolgv vergunning moeten worden beoordeeld. Indien uit die beoordeling volgt dat zodanige gevolgen zich voordoen, schrijft de wet reeds voor dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Een nadere uitwerking die regeling in de wet in het ontwerpbesluit is daarom niet nodig.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling inzake de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb te laten vervallen.

Artikel 24ag, tweede lid, van de Mijnbouwwet bevat een verplichte delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de gevallen waarin afdeling 3.4 van de Awb moet worden toegepast. De toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is derhalve nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 29r van het Mijnbouwbesluit. Het advies van de Afdeling om dit artikel te laten vervallen wordt daarom niet overgenomen.

De nota van toelichting op dit artikel is aangepast om te expliciteren dat de wet een verplichte delegatiegrondslag bevat en om nader te onderbouwen waarom de vraag of zich nadeliger gevolgen, nadeliger effecten of grotere risico's voordoen afhankelijk is gesteld van de vraag of aan de vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning extra voorschriften of beperkingen moeten worden verbonden.

4. Deelname EBN

Het ontwerpbesluit regelt dat de minister kan bepalen dat de in de wet geregelde verplichting dat de houder van een toewijzing zoekgebied aardwarmte en de aangewezen vennootschap een overeenkomst tot stand brengen gericht op de deelname door Energiebeheer Nederland (EBN) in de voorgenomen opsporings- en winningwerkzaamheden van aardwarmte, niet geldt.



Het ontwerpbesluit stelt als voorwaarde voor een dergelijke ontheffing uitsluitend dat een gemotiveerd verzoek wordt gedaan. Uit het ontwerpbesluit, noch uit de toelichting blijkt onder welke omstandigheden een dergelijke ontheffing aan de orde zou kunnen zijn. Evenmin blijkt welke belangenafweging de minister aan zijn besluit om ontheffing te verlenen ten grondslag legt. Gelet op het gestelde belang bij deelname van EBN moet een ontheffing niet lichtvaardig worden verstrekt. Daarom moet in het ontwerpbesluit of de toelichting daarop inzicht worden verstrekt in de vereisten om voor een dergelijke ontheffing in aanmerking te komen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

In artikel 86a, eerste lid, van de wet van 22 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet staat dat de minister kan bepalen dat de verplichting tot deelname van EBN niet geldt. In het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit was vastgelegd dat de minister op verzoek van EBN of de houder toewijzing zoekgebied kan besluiten tot uitzondering van de verplichte deelname. Hierdoor was abusievelijk bepaald dat de minister enkel op basis verzoek af zou kunnen zien van de deelname en dit niet ambtshalve zou kunnen besluiten. Het besluit is zo aangepast dat zowel ambtshalve als op verzoek kan worden afgezien van deelname. In de wijziging van de regeling is bepaald waar een verzoek aan de minister om af te zien van deelname minimaal aan moet voldoen. Onder andere moet het verzoek bevatten waarom naar de mening van de verzoeker moet worden afgezien van deelname door EBN en hoe ervoor gezorgd kan worden dat de doelstelling van kennisdeling en kennisborging alsnog wordt bereikt. Tevens wordt om een reactie gevraagd van EBN als de houder zoekgebied de verzoeker is en van de houder zoekgebied als EBN de verzoeker is. Omdat de uitzondering van verplichte deelname door EBN een uitzonderlijke situatie betreft, die bovendien niet op voorhand voorzien kan worden, zullen deze verzoeken per geval worden beoordeeld, zodat recht kan worden gedaan aan individuele situaties en omstandigheden. Om deze reden zijn geen toetsingsgronden opgenomen in het besluit.

De passage in paragraaf 2.7 van de nota van toelichting en de artikelsgewijze toelichting is overeenkomstig bovenstaande aangevuld en verduidelijkt.

5. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn

Zoals onderkend in de memorie van toelichting op de wijziging van de wet, valt het vergunningenstelsel voor wat betreft de toewijzing zoekgebied aardwarmte en de startvergunning onder de werkingsfeer van de Europese Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn stelt niet alleen eisen aan het instellen van een vergunningenstelsel als zodanig, maar ook aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning. Zo dienen op grond van artikel 10, tweede lid van de richtlijn de criteria voor vergunningverlening te zijn gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, zoals milieubescherming, en ook aan dat belang evenredig te zijn. Verder moeten de eisen onder meer objectief en non-discriminatoire zijn en duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd.

Verder schrijft artikel 12 van de Dienstenrichtlijn voor dat wanneer het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden een selectieprocedure wordt georganiseerd, die een onpartijdige en transparante behandeling waarborgt. Het voorstel voorziet voor het geval er meer aanvragen zijn dan beschikbare vergunningen in een selectiemechanisme en rangschikkingscriteria, die ook aan de voorwaarden van artikel 12 van de Dienstenrichtlijn moeten voldoen.

In de toelichting wordt opgemerkt dat de bepalingen van het ontwerpbesluit conform de notificatieverplichting van de Dienstenrichtlijn aan de Commissie zal worden voorgelegd. In de toelichting ontbreekt echter een beschouwing over de vraag hoe de verschillende vergunningsvoorwaarden en selectiecriteria zich verhouden tot voornoemde bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Het ligt, mede gelet op de rechtspraktijk, in de rede in de toelichting daarover duidelijkheid te geven.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn nader onderzocht en is – in tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting is aangegeven – geconcludeerd dat de toewijzing zoekgebied en de startvergunning niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, omdat bij beide activiteiten die op grond van deze besluiten worden verricht, geen sprake is van een dienst. De houder van een toewijzing zoekgebied en van een startvergunning voeren de activiteiten uit voor zichzelf en niet als dienst tegen een vergoeding. De regels voor de vergunningverlening en de rangschikking vallen derhalve niet onder de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn is wel van toepassing op de regels omtrent de uitvoerder aardwarmte. De feitelijke werkzaamheden voor de opsporing en winning van aardwarmte mogen enkel door een uitvoerder worden verricht. Het verrichten van de feitelijke werkzaamheden voor de houder van de start- en vervolggunning betreft wel een dienst, omdat het een economische activiteit tegen een vergoeding betreft. De



minister moet instemmen met de aanwijzing van die uitvoerder. Die instemming kwalificeert als vergunningsstelsel, omdat een besluit nodig is voor de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. De grondslag voor de instemming is in de wet opgenomen. Het wijzigingsbesluit bevat voorts eisen voor het uitvoeren van de feitelijke werkzaamheden. In de toelichting is in paragraaf 4.2 aangevuld hoe die eisen zich verhouden tot de bepalingen van de Dienstenrichtlijn. De betreffende eisen zullen na vaststelling worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal wijzigingen in het wijzigingsbesluit en de nota van toelichting aan te brengen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief.*



Advies Raad van State

No. W18.22.00076/IV
's-Gravenhage, 16 november 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2022, no.2022001426, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een uitwerking van het in de Mijnbouwwet (de wet) aangepaste vergunningstelsel voor de opsporing en winning van aardwarmte.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert onder meer aandacht te schenken aan de cumulatieve milieu- en veiligheidsrisico's van aardwarmtewinning in gebieden waarin verschillende winningsactiviteiten plaatsvinden. Verder adviseert de Afdeling te verduidelijken hoe de hoogte van een financiële zekerheidsstelling wordt bepaald en in welk geval welke vorm van zekerheidsstelling passend is. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Veiligheidsrisico's en nadelige gevolgen voor het milieu

In het ontwerpbesluit en de toelichting daarop wordt onder meer aandacht geschonken aan het voorkomen van veiligheidsrisico's en schade in verband met seismische activiteit. Ook wordt aandacht geschonken aan het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu die kunnen ontstaan door scheurvorming. Daarbij gaat het vooral om bescherming van de grondwaterkwaliteit.

Met het oog op het voorkomen of beperken van dergelijke risico's en nadelige gevolgen kan de minister voorschriften aan de vergunning verbinden of een vergunning weigeren. De Afdeling merkt op dat die beoordeling steeds in individuele gevallen plaatsvindt. Onduidelijk is in hoeverre daarbij reeds vergunde winningsactiviteiten in het gebied of de nabije omgeving in de afweging worden betrokken.

Hoewel uit de toelichting niet blijkt in welke mate aardwarmte de komende jaren en decennia daadwerkelijk als warmtewinning zal worden ingezet, kan het om aanzienlijke aantallen putten gaan.² Dit roept de vraag op of en zo ja welke cumulatieve risico's zich kunnen voordoen indien in kansrijke gebieden voor de winning van aardwarmte meerdere putten in werking zijn.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt op deze cumulatieve risico's niet ingegaan. Evenmin duidelijk hoe in de beoordeling van een aanvraag voor een start- of vervolgv vergunning daarmee wordt omgegaan. Zo is niet duidelijk in hoeverre daarbij ook de veiligheidsproblemen of nadelige milieugevolgen worden betrokken, die niet aan een afzonderlijke put, maar aan de winning uit meerdere putten in eenzelfde gebied kunnen worden toegeschreven. De Afdeling acht meer duidelijkheid hierover van belang, te meer omdat de geothermiesector in Nederland relatief jong is en de ervaringen met de risico's nog beperkt zijn.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

2. Financiële zekerheidsstelling

In het ontwerpbesluit is geregeld dat aan een start- of vervolgv vergunning voorschriften worden verbonden over het stellen van financiële zekerheden indien de in de aanvraag aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat is aangewezen voor de winning van drinkwater uit grondwater.³

Voorts is geregeld dat aan een start- of vervolgv vergunning voorschriften kunnen worden verbonden over het stellen van financiële zekerheden ter dekking van de aansprakelijkheden of kosten bij de opsporing en winning van aardwarmte, anders dan de zekerheden bedoeld in artikelen 46 en 47 van

¹ Kamerstukken I 2021/22, 35 531, A.

² Zie onder meer het rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen, 'Staat van de Sector Geothermie', (2017), p. 6. Zie voorts het actieplan van Geothermie Nederland voor de versnelling van geothermie (september 2022).

³ Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 29 u, eerste lid, aanhef en onder 1, sub g.



de wet.⁴ In beide gevallen kunnen die voorschriften betrekking hebben op:

- de vorm en omvang van de financiële zekerheden;
- het tijdstip van het stellen van financiële zekerheden;
- het melden van wijzigingen in financiële zekerheden.

a. Omvang zekerheidstelling

De Afdeling merkt op dat met de voorgestelde regeling in de voorschriften van de vergunning wordt bepaald voor welk bedrag zekerheid moet worden gesteld. In de voorgestelde regeling ontbreken echter regels voor het vaststellen van de hoogte van de zekerheidstelling. Naar het oordeel van de Afdeling ligt dat wel in de rede.

In het ontwerpbesluit wordt weliswaar geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels voor het stellen van financiële zekerheden kunnen worden gesteld. Dergelijke regelingen dienen zich te beperken tot voorschriften van administratieve aard, zoals het stellen van nadere maatstaven voor ramingen van schade en kosten.⁵

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit te regelen hoe de minister het bedrag waarvoor zekerheid wordt gesteld bepaalt en welke criteria hij daaraan ten grondslag legt.

b. Vorm van de zekerheidstelling

Niet toegelicht wordt in welke vorm de zekerheden kunnen worden gesteld. Verschillende vormen lijken mogelijk, zoals zekerheidstelling via een verzekering, een bankgarantie of een garantie door de moedermaatschappij van de aanvrager (concerngarantie). Niet duidelijk is voor welke vorm van zekerheid in welke situatie het best kan worden gekozen en welke eisen de minister in dat verband stelt. In dat verband merkt de Afdeling op dat ook onduidelijk is of de risico's in alle gevallen daadwerkelijk verzekeraar zijn en of een bankgarantie of concerngarantie voldoende zekerheid biedt en welke eisen daaraan zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert daarover meer duidelijkheid te geven. Dit is niet alleen van belang om er voor te zorgen dat bij vergunningverlening passende financiële zekerheden worden gesteld, ook voor aanvragers dient duidelijk te zijn welke vereisten daaraan kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het ontwerpbesluit nader in te gaan op de verschillende manieren waarop aan de financiële zekerheidstelling vorm gegeven kan worden en welke eisen de minister daaraan zal stellen.

3. Afdeling 3.4 Awb

In de Mijnbouwwet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is op de voorbereiding van een besluit inzake een aanvraag om vervolgv vergunning aardwarmte, indien de verlening van de vervolgv vergunning aardwarmte ten opzichte van de startvergunning aardwarmte leidt tot een significant nadeliger gevolg voor het milieu, nadeliger effect van de bodembeweging of groter risico voor omwonenden.⁶

Deze bepaling is in het ontwerpbesluit nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 29r.⁷ Volgens dit artikel doen zich nadeliger gevolgen, nadeliger effecten of grotere risico's voor indien ten opzichte van de startvergunning aan een aanvraag om vervolgv vergunning voorschriften of beperkingen moeten worden verbonden met betrekking tot het beperken van zodanig gevolg, effect of risico.

De Afdeling merkt op dat het antwoord op de vraag of zich nadeliger gevolgen, nadeliger effecten of grotere risico's voordoen niet afhankelijk is of gesteld kan worden van de vraag of aan de vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning extra voorschriften of beperkingen moeten worden verbonden.

Of de verlening van een vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning leidt tot significant nadeliger gevolgen voor het milieu, nadeliger effect van de bodembeweging of groter risico voor omwonenden zal steeds voor de individuele voorliggende vervolgv vergunning moeten worden beoordeeld. Indien uit die beoordeling volgt dat zodanige gevolgen zich voordoen, schrijft de wet

⁴ Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 29v, tweede lid, aanhef en c.

⁵ Zie in dit verband aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Artikel 24 ag van de wet.

⁷ Artikel I, onderdeel D.



reeds voor dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Een nadere uitwerking die regeling in de wet in het ontwerpbesluit is daarom niet nodig.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling inzake de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb te laten vervallen.

4. Deelname EBN

Het ontwerpbesluit regelt dat de minister kan bepalen dat de in de wet geregelde verplichting dat de houder van een toewijzing zoekgebied aardwarmte en de aangewezen vennootschap een overeenkomst tot stand brengen gericht op de deelname door Energiebeheer Nederland (EBN) in de voorgenomen opsporings- en winningwerkzaamheden van aardwarmte, niet geldt.

Het ontwerpbesluit stelt als voorwaarde voor een dergelijke ontheffing uitsluitend dat een gemotiveerd verzoek wordt gedaan. Uit het ontwerpbesluit, noch uit de toelichting blijkt onder welke omstandigheden een dergelijke ontheffing aan de orde zou kunnen zijn. Evenmin blijkt welke belangenafweging de minister aan zijn besluit om ontheffing te verlenen ten grondslag legt. Gelet op het gestelde belang bij deelname van EBN moet een ontheffing niet lichtvaardig worden verstrekt. Daarom moet in het ontwerpbesluit of de toelichting daarop inzicht worden verstrekt in de vereisten om voor een dergelijke ontheffing in aanmerking te komen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn

Zoals onderkend in de memorie van toelichting op de wijziging van de wet,⁸ valt het vergunningstelsel voor wat betreft de toewijzing zoekgebied aardwarmte en de startvergunning⁹ onder de werkingssfeer van de Europese Dienstenrichtlijn.¹⁰ De Dienstenrichtlijn stelt niet alleen eisen aan het instellen van een vergunningstelsel als zodanig, maar ook aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning. Zo dienen op grond van artikel 10, tweede lid van de richtlijn de criteria voor vergunningverlening te zijn gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, zoals milieubescherming, en ook aan dat belang evenredig te zijn. Verder moeten de eisen onder meer objectief en non-discriminatoir zijn en duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd.

Verder schrijft artikel 12 van de Dienstenrichtlijn voor dat wanneer het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden een selectieprocedure wordt georganiseerd, die een onpartijdige en transparante behandeling waarborgt. Het voorstel voorziet voor het geval er meer aanvragen zijn dan beschikbare vergunningen in een selectiemechanisme en rangschikkingscriteria,¹¹ die ook aan de voorwaarden van artikel 12 van de Dienstenrichtlijn moeten voldoen.

In de toelichting wordt opgemerkt dat de bepalingen van het ontwerpbesluit conform de notificatieverplichting van de Dienstenrichtlijn aan de Commissie zal worden voorgelegd.¹² In de toelichting ontbreekt echter een beschouwing over de vraag hoe de verschillende vergunningsvoorwaarden en selectiecriteria zich verhouden tot voornoemde bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Het ligt, mede gelet op de rechtspraktijk, in de rede in de toelichting daarover duidelijkheid te geven.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, paragraaf 3.2.

⁹ De vervolvergunning valt niet onder de Dienstenrichtlijn, omdat deze vergunning is bedoeld voor de daadwerkelijke winning van de aardwarmte, hetgeen niet is aan te merken als een dienstenactiviteit. Vgl. de in voorgaande voetnoot aangehaalde passage van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

¹⁰ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

¹¹ Voorgestelde artikelen 29w en 29x van het ontwerpbesluit.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 4 ('Notificaties').



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..., houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 27 juni 2022, nr. WJZ / 22217215;

Gelet op artikel 24i, derde lid, 24j, tweede lid, 24t, derde lid, 24u, tweede lid, 24w, vijfde lid, 24z, zevende lid, 24ac, 24ag, tweede lid, 24aj, derde lid, 24 al, vierde lid, 41, tweede lid, 49, eerste lid, 86a, vierde lid, 133, tweede lid, van de Mijnbouwwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van ..., nr. WJZ /...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Mijnbouwbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 4, eerste en tweede lid, 37, tweede lid, 67, tweede lid, 70, 74, eerste en tweede lid, 76, eerste en tweede lid, 87, tweede lid, en 88, eerste lid, wordt na 'uitvoerder' ingevoegd 'of de uitvoerder aardwarmte'.

B

In artikel 4, tweede lid, wordt na 'artikel 6' ingevoegd ', 24b'.

C

In artikel 5 wordt na 'een uitvoerder,' ingevoegd 'een houder van een toewijzing zoekgebied aardwarmte, een startvergunning aardwarmte of een vervolvergunning aardwarmte,'.

D

Na hoofdstuk 3 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 3a. Het opsporen en winnen van aardwarmte

Artikel 29n

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- *startvergunning*: een startvergunning aardwarmte;
- *toewijzing zoekgebied*: een toewijzing zoekgebied aardwarmte;
- *vervolvergunning*: een vervolvergunning aardwarmte.

Paragraaf 3a.1 Vergunningen

Artikel 29o

1. Onze Minister betreft bij de beoordeling van een aanvraag om een toewijzing zoekgebied in verband met het zicht op de financiering van de opsporing en winning in ieder geval de financiële omstandigheden van de aanvrager.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de grond, bedoeld in het eerste lid.



Artikel 29p

1. Onze Minister betreft bij de beoordeling van een aanvraag om een startvergunning in ieder geval:
 - a. in verband met de onaanvaardbare risico's voor de veiligheid van omwonenden in hoeverre wordt voldaan aan de norm voor het lokaal persoonlijk risico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft, als gevolg van bodemtrilling door de opsporing en winning van aardwarmte;
 - b. in verband met de financiële mogelijkheden van de aanvrager:
 - 1°. de financiële omstandigheden van de aanvrager;
 - 2°. de wijze waarop de aanvrager voornemens is de kosten in verband met de opsporing en winning van aardwarmte en de daarbij behorende aansprakelijkheden en de kosten in verband met het geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van een boorgat tijdens of na afloop van de looptijd van de startvergunning te dragen;
 - 3°. afspraken tussen de aanvrager en de uitvoerder aardwarmte over het dragen van de kosten van de bij de opsporing en winning behorende aansprakelijkheden, indien deze zijn gemaakt.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 29q

1. Onze Minister kan een aanvraag voor een startvergunning in ieder geval geheel of gedeeltelijk afwijzen:
 - a. indien het ontwerp van de put geen dubbele barrière bevat ter hoogte van de zoet en brak waterlagen, tenzij is aangetoond dat een alternatief ontwerp de putintegriteit ten minste even goed borgt als een dubbele barrière;
 - b. indien de aanvrager niet over een beheerssysteem en beheersplan voor de putintegriteit beschikt;
 - c. indien de integriteit van de afsluitende aardlagen niet voldoende is geborgd.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld inzake de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 29r

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit inzake een aanvraag om een vervolgvvergunning indien ten opzichte van de startvergunning voorschriften of beperkingen moeten worden verbonden met betrekking tot het beperken van het gevolg, effect of risico als bedoeld in artikel 24ag, eerste lid, van de wet.

Artikel 29s

1. Onze Minister betreft bij de beoordeling van een aanvraag om een vervolgvvergunning in ieder geval:
 - a. in verband met onaanvaardbare risico's voor de veiligheid van omwonenden in hoeverre wordt voldaan aan het lokaal persoonlijk risico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft, als gevolg van bodemtrilling door de winning van aardwarmte;
 - b. in verband met de financiële mogelijkheden van de aanvrager:
 - 1°. de financiële omstandigheden van de aanvrager;
 - 2°. de wijze waarop de aanvrager voornemens is de kosten in verband met de winning van aardwarmte en de daarbij behorende aansprakelijkheden en de kosten in verband met het geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van een boorgat tijdens of na afloop van de looptijd van de vervolgvvergunning te dragen;
 - 3°. afspraken tussen de aanvrager en de uitvoerder aardwarmte over het dragen van de kosten van de bij de winning behorende aansprakelijkheden, indien deze zijn gemaakt.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het eerste lid.



Artikel 29t

1. Onze Minister kan een aanvraag voor een vervolvergunning in ieder geval geheel of gedeeltelijk afwijzen:
 - a. indien de put geen dubbele barrière bevat ter hoogte van de zoet en brak waterlagen, tenzij is aangetoond dat een alternatieve inrichting van de put de putintegriteit ten minste even goed borgt als een dubbele barrière;
 - b. indien de aanvrager niet over een operationeel beheerssysteem en beheersplan voor de putintegriteit beschikt;
 - c. indien de integriteit van de afsluitende aardlagen niet voldoende is geborgd.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld inzake de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 29u

1. Onze Minister verbindt aan een startvergunning of vervolvergunning voorschriften of beperkingen die in ieder geval betrekking hebben op:
 - a. de injectiedruk;
 - b. de injectietemperatuur;
 - c. het debiet;
 - d. het berekenen en beperken van scheurgroei in de afsluitende aardlagen;
 - e. het beheerssysteem en beheersplan voor de putintegriteit;
 - f. het gebruik van mijnbouw hulpstoffen, indien van toepassing;
 - g. financiële zekerheden als bedoeld in de artikelen 24w, eerste lid, en 24al, eerste lid, van de wet indien de in de aanvraag aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat is aangewezen voor de winning van drinkwater uit grondwater. Deze voorschriften of beperkingen hebben in ieder geval betrekking op:
 - 1°. de vorm en de omvang van de financiële zekerheden;
 - 2°. het tijdstip van het stellen van financiële zekerheden;
 - 3°. het melden van wijzigingen in de financiële zekerheden.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld inzake de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 29v

1. Onze Minister kan aan een startvergunning of vervolvergunning in ieder geval voorschriften of beperkingen verbinden die betrekking hebben op:
 - a. de seismische risicoanalyse;
 - b. het meten, registreren en melden van bodembeweging als gevolg van de opsporing of winning van aardwarmte;
 - c. de wijze van handelen in geval van bodembeweging als gevolg van de opsporing of winning van aardwarmte.
2. Onze Minister kan aan een startvergunning of vervolvergunning in verband met de financiële mogelijkheden van de aanvrager in ieder geval voorschriften of beperkingen verbinden die betrekking hebben op:
 - a. de financiële omstandigheden van de aanvrager;
 - b. de wijze waarop de aanvrager voornemens is de kosten in verband met de opsporing en winning van aardwarmte en de daarbij behorende aansprakelijkheden en de kosten in verband met het geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van een boorgat tijdens of na afloop van de looptijd van de betreffende vergunning te dragen;
 - c. financiële zekerheden die gesteld dienen te worden ter dekking van de bij de opsporing en winning en de daarbij behorende aansprakelijkheden, anders dan de zekerheden, bedoeld in artikel 46 en 47 van de wet. Deze voorschriften of beperkingen kunnen in ieder geval betrekking hebben op:
 - 1°. de vorm en de omvang van de financiële zekerheden;
 - 2°. het tijdstip van het stellen van financiële zekerheden;
 - 3°. het melden van wijzigingen in de financiële zekerheden;
 - d. het melden van afspraken of wijzigingen daarvan tussen de aanvrager en de uitvoerder aardwarmte over het dragen van de kosten van de bij de opsporing en winning behorende aansprakelijkheden, indien deze zijn gemaakt.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld inzake de gronden, bedoeld in het eerste en tweede lid.



Artikel 29w

1. Indien er meer aanvragen om een toewijzing zoekgebied die zouden kunnen worden toegewezen, zijn ingediend, rangschikt Onze Minister een aanvraag hoger naarmate:
 - a. de aanvraag beter past binnen provinciale of gemeentelijke beleidsplannen ten aanzien van aardwarmte voor het betreffende gebied;
 - b. de realistisch te verwachten hoeveelheid te winnen warmte groter is;
 - c. de aanvrager al eerder is gestart met winning van aardwarmte in het gebied dat grenst aan het betreffende gebied;
 - d. de aanvrager over ervaring met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten of andere mijnbouwactiviteiten beschikt;
 - e. de kwaliteit van de aanvraag beter is.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de onderlinge weging van de rangschikkingscriteria en kunnen nadere regels worden gesteld over de procedure van de rangschikking en de rangschikkingscriteria.

Artikel 29x

1. Indien er meer aanvragen voor een startvergunning die zouden kunnen worden toegewezen, zijn ingediend, rangschikt Onze Minister een aanvraag hoger naarmate:
 - a. de aanvraag beter past binnen provinciale of gemeentelijke beleidsplannen ten aanzien van aardwarmte voor het betreffende gebied;
 - b. de realistisch te verwachten hoeveelheid te winnen warmte groter is;
 - c. de aanvrager al eerder is gestart met winning van aardwarmte in het gebied dat grenst aan het betreffende gebied;
 - d. de kwaliteit van de aanvraag beter is.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de onderlinge weging van de rangschikkingscriteria en kunnen nadere regels worden gesteld over de procedure van de rangschikking en de rangschikkingscriteria.

Paragraaf 3a.2. De uitvoerder aardwarmte

Artikel 29y

1. Een aanvraag om instemming met de aanwijzing van de uitvoerder aardwarmte als bedoeld in artikel 24z, vierde lid, van de wet bevat een beschrijving van de technische en financiële capaciteiten van de uitvoerder aardwarmte.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de aanvraag om instemming.

Artikel 29z

1. Onze Minister weigert instemming met de aanwijzing van een uitvoerder aardwarmte, bedoeld in artikel 24z, derde lid, van de wet, indien de technische of financiële capaciteiten van de uitvoerder niet toereikend zijn voor een goede uitvoering van de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot de mijnbouwactiviteiten.
2. Onze Minister betreft bij de beoordeling van de technische capaciteiten van de uitvoerder in ieder geval:
 - a. de ervaring met mijnbouwactiviteiten waarover de uitvoerder beschikt;
 - b. de kennis over mijnbouwactiviteiten waarover de uitvoerder beschikt;
 - c. de verantwoordelijkheidszin, waarvan de uitvoerder eerder heeft blijkgegeven bij feitelijke werkzaamheden met betrekking tot mijnbouwactiviteiten onder een eerdere vergunning.
3. Onze Minister betreft bij de beoordeling van de financiële capaciteiten van de uitvoerder aardwarmte in ieder geval:
 - a. de financiële omstandigheden van de uitvoerder aardwarmte;
 - b. afspraken tussen de aanvrager van de startvergunning of de houder van de startvergunning of vervolgv vergunning en de uitvoerder aardwarmte over het dragen van de kosten van de bij de opsporing en winning behorende aansprakelijkheden, indien deze zijn gemaakt.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het tweede en derde lid.



Artikel 29aa

1. Onze Minister kan aan de instemming met de uitvoerder aardwarmte voorschriften of beperkingen verbinden die in ieder geval betrekking kunnen hebben op:
 - a. de financiële omstandigheden van de uitvoerder aardwarmte;
 - b. financiële zekerheden die gesteld dienen te worden ter dekking van de bij de opsporing en winning en de daarbij behorende aansprakelijkheden. Deze voorschriften of beperkingen kunnen in ieder geval betrekking hebben op:
 - 1°. de vorm en de omvang van de financiële zekerheden;
 - 2°. het tijdstip van het stellen van financiële zekerheden;
 - 3°. het melden van wijzigingen in de financiële zekerheden;
 - c. het melden van afspraken of wijzigingen daarvan tussen de aanvrager van de startvergunning of de houder van de startvergunning of vervolggunning en de uitvoerder aardwarmte over het dragen van de kosten van de bij de opsporing en winning behorende aansprakelijkheden, indien deze zijn gemaakt.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de instemming.

Paragraaf 3a.3. Deelneming in opsporing en winning van aardwarmte

Artikel 29ab

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

- *de overeenkomst*: een overeenkomst als bedoeld in artikel 86a, eerste lid, van de wet, welke een overeenkomst van samenwerking is;
- *de vennootschap*: de vennootschap, bedoeld in artikel 82, eerste lid, van de wet;
- *de vergunninghouder*: de houder van een toewijzing zoekgebied, startvergunning of vervolggunning.

Artikel 29ac

1. In de overeenkomst worden bepalingen die ertoe strekken dat ten behoeve van de voorgenomen opsporings- en winningswerkzaamheden wordt samengewerkt, opgenomen, waarbij:
 - a. de vennootschap voor 20% belang neemt, tenzij met de vergunninghouder een hoger percentage van ten hoogste 40% wordt overeengekomen;
 - b. de vergunninghouder het resterende belang neemt;
 - c. de waarde van de werken die door het doen van de in artikel 29af, onderdeel a, bedoelde investeringen tot stand zijn gekomen en de opbrengst van de winning van aardwarmte in verhouding tot ieders belang in de samenwerking toebehoren aan de vergunninghouder en de vennootschap;
 - d. de vergunninghouder en de vennootschap ten behoeve van de samenwerking, in verhouding tot ieders belang in de samenwerking, de middelen verstrekken die bestemd zijn voor het doen van de uitgaven, bedoeld in artikel 29af, onderdeel a;
 - e. op de overeenkomst Nederlands recht van toepassing is.

Artikel 29ad

In de overeenkomst wordt het bedrag vastgesteld van de door de houder van de toewijzing zoekgebied reeds gemaakte kosten die naar redelijkheid kunnen worden toegeschreven aan activiteiten en investeringen ten behoeve van de voorgenomen opsporings- en winningswerkzaamheden.

Artikel 29ae

In de overeenkomst worden bepalingen opgenomen die de vergunninghouder ertoe verplichten:

- a. de voor hem uit de vergunning voortvloeiende rechten uit te oefenen ten behoeve van de samenwerking en overeenkomstig de gezamenlijke besluiten die met inachtneming van artikel 29ag zijn genomen door de vergunninghouder en de vennootschap;
- b. aan de samenwerking ten goede te doen komen zijn kennis en ervaring op het gebied van opsporing, winning en afzet van aardwarmte.

Artikel 29af

In de overeenkomst worden bepalingen opgenomen die de vennootschap ertoe verplichten:

- a. aan de vergunninghouder te vergoeden het percentage, gelijk aan het belang van de vennootschap in de samenwerking, van de uitgaven van de vergunninghouder die in overeenstemming

- met artikel 29ag zijn goedgekeurd of in overeenstemming zijn met een goedgekeurd jaarlijks investerings- en financieringsplan;
- b. niet te beletten dat besluiten van de vergunninghouder gebaseerd worden op normale commerciële overwegingen;
 - c. zijn stem bij de besluitvorming volgens artikel 29ag uit te brengen op grond van transparantie, objectieve en niet-discriminerende beginselen;
 - d. aan de houder van de toewijzing zoekgebied terstond te vergoeden het percentage, gelijk aan het belang van de vennootschap in de samenwerking, van het bedrag, bedoeld in artikel 29ad, vermeerderd met een enkelvoudige rente, waarvan het percentage gelijk is aan dat van de wettelijke rente, over een tijdvak van ten hoogste vijf jaar, te rekenen vanaf het tijdstip waarop de desbetreffende kosten zijn gemaakt;
 - e. de informatie als bedoeld in artikel 29ah, eerste lid, onderdeel d, die de vennootschap voornemens is openbaar te maken, ter goedkeuring voor te leggen aan de vergunninghouder waarbij de vergunninghouder binnen een in de overeenkomst overeengekomen termijn bezwaar kan maken tegen openbaarmaking van die informatie.

Artikel 29ag

In de overeenkomst worden bepalingen opgenomen die ertoe strekken dat:

- a. een gezamenlijk besluit van de vergunninghouder en de vennootschap wordt genomen in een vergadering, waarin de vergunninghouder en de vennootschap zich door een schriftelijk gevolmachtigde kunnen laten vertegenwoordigen;
- b. een gezamenlijk besluit van de vergunninghouder en de vennootschap, in afwijking van onderdeel a, buiten vergadering kan worden genomen, mits de vergunninghouder en de vennootschap hier beide mee instemmen en dit gebeurt bij een gezamenlijke schriftelijke verklaring of bij een gelijkkluidende schriftelijke verklaring van de vergunninghouder en de vennootschap, door deze of hun gevolmachtigde vertegenwoordigers ondertekend;
- c. de vergunninghouder en de vennootschap bij gezamenlijke besluiten een stem hebben in verhouding tot ieders belang in de samenwerking;
- d. een gezamenlijk besluit van de vergunninghouder en de vennootschap, waarbij in afwijking van onderdeel c de vergunninghouder en de vennootschap elk een beslissende stem hebben, vereist is voor:
 - 1°. het jaarlijkse investerings- en financieringsplan;
 - 2°. activiteiten en aanschaffingen die niet in het jaarlijkse investerings- en financieringsplan zijn opgenomen, en die een bedrag van € 500 000 te boven gaan of die 10% of meer van het totale bedrag van de in dat plan opgenomen uitgaven bedragen, indien het gaat om een bedrag van minder dan € 500 000;
 - 3°. de meerjarenplanning ten aanzien van de voorgenomen opsporings- en winningswerkzaamheden binnen het vergunningsgebied;
 - 4°. het aangaan, wijzigen of beëindigen van duurzame samenwerking met derden ter zake van opsporing en winning;
 - 5°. het aangaan en wijzigen van verplichtingen tot levering van aardwarmte;
 - 6°. het voortbestaan van de opsporings- of winningswerkzaamheden.

Artikel 29ah

1. In de overeenkomst worden in verband met de kennisdeling en -borging bepalingen opgenomen met betrekking tot:
 - a. de totstandkoming van het putontwerp;
 - b. de keuze voor de locatie van boorgaten;
 - c. het vastleggen en verstrekken van informatie omtrent de organisatie en de uitvoering van de opsporings- en winningswerkzaamheden;
 - d. de aanwijzing van de informatie die de vennootschap ter goedkeuring aan de vergunninghouder dient voor te leggen, voordat deze openbaar wordt gemaakt.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld inzake de onderwerpen bedoeld in het eerste lid.

Artikel 29ai

De vergunninghouder neemt geen besluit, inhoudende bij wie opdrachten worden geplaatst voor leveringen, voor het uitvoeren van werken of voor het verrichten van diensten, indien aannemelijk is dat dit besluit leidt tot financieel nadeel voor de vennootschap.



Artikel 29aj

1. Onze Minister kan bepalen dat de verplichting, bedoeld in artikel 86a, eerste lid, eerste volzin, van de wet niet geldt op gemotiveerd verzoek van de vennootschap of de houder van de toewijzing zoekgebied.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het eerste lid.

E

In artikel 30, eerste lid, vervalt 'of aardwarmte'.

F

In de artikelen 39, 40a, eerste lid, 40b, eerste lid, 40d, eerste lid, 40e, eerste lid, en 40f, eerste lid, wordt na 'de artikelen 6' ingevoegd ', 24b'.

G

In artikel 71 wordt na 'delfstoffen' ingevoegd ', winning van aardwarmte'.

H

In artikel 75, derde lid, wordt na 'De uitvoerder' ingevoegd 'of de houder van een startvergunning aardwarmte of een vervolggvergunning aardwarmte'.

I

Artikel 85, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na 'Een uitvoerder' wordt ingevoegd 'of een uitvoerder aardwarmte';
2. Na 'opslag van stoffen' wordt toegevoegd 'of de opsporing of winning van aardwarmte'.

J

In artikel 88, tweede lid, wordt na 'verleent' ingevoegd 'of de uitvoerder aardwarmte en de houder van een startvergunning aardwarmte of een vervolggvergunning aardwarmte verlenen'.

K

In artikel 90 wordt na 'uitvoerders' ingevoegd 'of uitvoerders aardwarmte'.

L

Artikel 119 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt toegevoegd ', met dien verstande dat de houder van de startvergunning aardwarmte of vervolggvergunning aardwarmte de persoon is die de gegevens, bedoeld in de artikelen 109, 110 en 111, verstrekt.'
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. In afwijking van het eerste lid en artikel 116, tweede lid, is in geval van opsporing of winning van aardwarmte waarvoor op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie een subsidie is verstrekt artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing op de gegevens en de monsters, bedoeld in de artikelen 109 en 110, totdat 6 maanden zijn verstreken na het tijdstip waarop de gegevens zijn verstrekt.

M

In artikel 134 wordt na 'winningsvergunning' ingevoegd ', startvergunning aardwarmte, vervolggvergunning aardwarmte'.



N

Artikel 138, tweede lid, komt als volgt te luiden:

2. Startvergunningen aardwarmte en vervolgvvergunningen aardwarmte worden uitsluitend samengevoegd met startvergunningen aardwarmte onderscheidenlijk vervolgvvergunningen aardwarmte.

O

In artikel 140 wordt na 'onderdeel e,' ingevoegd 'respectievelijk artikel 86a, eerste lid,'.

P

Artikel 141, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na 'winningsvergunningen' ingevoegd ', startvergunningen aardwarmte of vervolgvvergunningen aardwarmte';
2. In onderdeel b wordt voor 'indien' ingevoegd 'in het geval van een opsporings- of winningsvergunning'.

Q

In artikel 143, eerste lid, wordt na 'onderdeel e,' ingevoegd 'respectievelijk artikel 86a, eerste lid,'.

R

Artikel 161a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel a komt te luiden:

- a. een besluit als bedoeld in de artikelen 6, 24b en 24d van de wet en in artikel 22, eerste lid;

b. In onderdeel g wordt na 'een pijpleiding' ingevoegd ', een mijnbouwwerk bedoeld voor het opsporen of winnen van aardwarmte, een verkenningsonderzoek met gebruik van ontplofbare stoffen'.

c. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- k. een instemming met de aanwijzing van de uitvoerder aardwarmte als bedoeld in artikel 24z, derde lid, van de wet.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel a komt te luiden:

- a. 'per exploitant, eigenaar, verzoeker, aanvrager of houder van een zoekgebied aardwarmte, een startvergunning aardwarmte of een vervolgvvergunning aardwarmte, of netbeheerder, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen actieve en niet-actieve exploitanten of eigenaren,';

b. In onderdeel c wordt 'of het gastransportnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet' vervangen door ', het gastransportnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet of het mijnbouwwerk bedoeld voor het opsporen of winnen van aardwarmte'.

3. In het vierde lid wordt na 'eigenaar' ingevoegd 'verzoeker, aanvrager of houder van een zoekgebied aardwarmte, een startvergunning aardwarmte of een vervolgvvergunning aardwarmte,'.

S

Na artikel 181 wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 181a

Artikel 119, derde lid, is niet van toepassing op gegevens met betrekking tot opsporing of winning van aardwarmte waarvoor in 2021 een aanvraag voor een subsidie op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie is ingediend.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de wijziging van de Mijnbouwwet¹ (aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Kamerstukken 35 531) (hierna: de wet) is een vergunningstelsel geïntroduceerd dat bij de specifieke kenmerken van aardwarmte aansluit. Hiermee is het voor de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) mogelijk vergunningen te verlenen die bijdragen aan versterking en versnelling van de winning van aardwarmte (ook wel: geothermie), waarbij op een verantwoorde en veilige wijze wordt bijgedragen aan de energietransitie. In hoofdstuk 2a van de wet is de nieuwe systematiek opgenomen. In deze wijziging van het Mijnbouwbesluit (hierna: het besluit) wordt uitwerking gegeven aan de wijzigingen van de wet voor geothermie en worden tevens enkele andere verbeteringen doorgevoerd.

1.1 Wettelijke herziening vergunningsstelsel

In de nieuwe wettelijke systematiek voor aardwarmte vraagt een bedrijf dat aardwarmte wil gaan winnen, eerst een zoekgebied aan. De toewijzing zoekgebied geeft de houder bescherming tegen derden die mogelijk ook aardwarmte willen winnen in hetzelfde gebied, omdat alleen de houder van een toewijzing zoekgebied vervolgens een startvergunning voor dat gebied mag aanvragen. Op grond van de toewijzing zoekgebied mogen er nog geen fysieke mijnbouwactiviteiten worden ondernomen. Bij het toewijzen van een zoekgebied wordt beoordeeld of sprake is van een serieus plan en zal beoordeeld worden of voldoende zicht is op zowel een adequate uitvoering van het plan als op de afname van de warmte en hoe de aanvrager de opsporing en winning wil organiseren en financieren. Voordat gestart kan worden met boren, testen en de eerste periode van winning, zal het aardwarmtebedrijf een startvergunning moeten aanvragen. Voor het verlenen van de startvergunning zullen de financiële mogelijkheden van de aanvrager worden beoordeeld en zal worden gekeken of de voorgenomen activiteiten op de beoogde locatie veilig kunnen plaatsvinden. Tot slot zal de houder van een startvergunning na de eerste periode van winning een vervolgvergunning moeten aanvragen met het oog op de definitieve vaststelling van het winningsgebied en de winningsactiviteiten. De vervolgvergunning vervangt de startvergunning en bouwt daarop voort. In de vervolgvergunning wordt de grootte van het winningsgebied vastgelegd en bepaald onder welke voorwaarden en voor hoe lang de vergunninghouder aardwarmte mag winnen in het toegewezen gebied. De aanvraag vervolgvergunning is dan ook vooral een actualisatie van de aanvraag startvergunning, naar aanleiding van de opgedane ervaringen. De aanvraag vervolgvergunning wordt beoordeeld op basis van grotendeels dezelfde gronden als een startvergunning aan de hand van de concretere en aanvullende informatie en wijzigingen ten opzichte van de aanvraag startvergunning. Alleen een aangewezen uitvoerder aardwarmte (hierna: de uitvoerder) waarmee de minister heeft ingestemd mag de feitelijke werkzaamheden uitvoeren of daartoe opdracht verlenen. Dit kan de vergunninghouder zelf zijn of een externe partij. De uitvoerder wordt getoetst op technische en financiële capaciteiten. Verder voorziet de wet in een financiële en risicodragende deelname van Energie Beheer Nederland (hierna: EBN) in nieuwe geothermieprojecten ten behoeve van het delen en de borging van projectkennis en -ervaring.

1.2 Hoofdpijnen wijziging Mijnbouwbesluit

Het besluit geeft verdere uitwerking aan de toetsing van vergunningaanvragen met betrekking tot de afzet van warmte, risico's en schade en technische en financiële capaciteiten. De bescherming van grondwaterkwaliteit is uitgewerkt in regels voor putontwerp, putintegriteit en integriteit van afsluitende lagen. In het besluit is ook een norm voor onaanvaardbare risico's voor de veiligheid uitgewerkt. Bij de toetsing van financiële draagkracht van de aanvrager van een start- of vervolgvergunning wordt getoetst of eventuele schade vergoed kan worden. Verder zijn criteria opgenomen waarop kan worden gerangschikt bij concurrerende aanvragen voor een zoekgebied of een startvergunning. In het besluit is vastgelegd dat EBN voor minimaal 20% deelneemt in nieuwe projecten, tenzij partijen een hoger percentage van maximaal 40% overeenkomen, en welke andere afspraken altijd moeten worden opgenomen in de overeenkomst tussen de houder van een toewijzing zoekgebied en EBN. Deze toelichting op het besluit heeft een thematische opbouw. Voor de volgende onderwerpen wordt beschreven wat en op welke wijze deze onderwerpen bij de verschillende vergunningen wordt geregeld:

- financiering;
- rangschikking van concurrerende aanvragen van een zoekgebied of startvergunning;

¹ Het wetsvoorstel is op 22 februari 2022 aangenomen in de Tweede Kamer.



- onaanvaardbare risico's voor de veiligheid en onaanvaardbare schade;
- integriteit van de afsluitende lagen;
- integriteit van de put;
- de uitvoerder;
- deelname van EBN.

2 Onderwerpen/Thema's

2.1 Financiering

Bij onvoldoende financiële draagkracht bestaat het risico dat er gedurende de opsporings-, winnings- en opruimfase onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om activiteiten uit te voeren of af te ronden. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) adviseert de minister hierover. Welke bescheiden en gegevens de aanvrager moet indienen om dit te kunnen toetsen, is uitgewerkt in de Mijnbouwregeling.

Voor de toewijzing zoekgebied, de startvergunning en de vervolggunning worden de financiële omstandigheden getoetst. Op basis van verstrekte gegevens moet aannemelijk zijn dat de aanvrager over voldoende middelen beschikt om de door hen voorgestelde financieringswijze, het financieringsplan, uit te voeren. Bij de beoordeling van de aanvraag vervolggunning wordt meer aandacht besteed aan de financiële mogelijkheden met betrekking tot het buiten gebruik stellen van een boorgat. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn dat periodiek aan de minister wordt gerapporteerd over de wijze waarop de vergunninghouder voornemens is het buiten gebruik stellen van het boorgat te financieren. Dat een aanvrager over financiële middelen moet beschikken, betekent niet dat hij alle middelen zelf in huis moet hebben. Hij kan hierover bijvoorbeeld ook beschikken indien een deel wordt gefinancierd door een derde of door het afsluiten van een verzekering.

Uit de wet volgt dat een aanvraag start- en vervolggunning afgewezen kan worden in verband met de financiële mogelijkheden voor het financieren van opsporing en winning, maar ook voor de daarbij behorende aansprakelijkheden en het buiten gebruik stellen van boorgaten tijdens of na de looptijd van de vergunning.

De aansprakelijkheid voor schade ligt in sommige gevallen bij de vergunninghouder en in andere gevallen bij de uitvoerder. Wie aansprakelijk is in welk geval, is in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) geregeld. Het gaat bij het opsporen en winnen van aardwarmte met name om aansprakelijkheid voor schade als gevolg van uitstroming van delfstoffen en bodembeweging (artikel 6:177 BW), opstalaansprakelijkheid (artikel 6:174 BW), en aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). De vergunninghouder en de uitvoerder moeten over de financiële middelen beschikken om de aansprakelijkheid te dragen in geval van schade. Bij de beoordeling hiervan wordt de onderlinge verdeling van het dragen van de kosten van aansprakelijkheden betrokken, indien daar afspraken over zijn gemaakt. Zo kunnen vergunninghouder en uitvoerder bijvoorbeeld afspreken dat de vergunninghouder alle schade vergoedt indien schade ontstaat. Het is aan de vergunninghouder en de uitvoerder om te beslissen of ze daar afspraken over maken. De Mijnbouwwet- en regelgeving schrijft daar niets over voor. Als blijkt dat de partijen afspraken hebben gemaakt over de verdeling van de kosten van de aansprakelijkheid, dan wordt hier rekening mee gehouden in de beoordeling van de financiële mogelijkheden. Afspraken waaruit blijkt dat de vergunninghouder de kosten van de aansprakelijkheden voornamelijk zal dragen, rechtvaardigen een zwaardere toets van de financiële mogelijkheden van de vergunninghouder dan van de uitvoerder. Indien er geen onderlinge afspraken over zijn gemaakt, wordt de verdeling zoals vastgelegd in het BW gevolgd.

Uit de wet volgt dat wat betreft de kosten voor opsporing en winning de aanvrager van een start- en vervolggunning ervoor dient te zorgen dat hij over voldoende middelen beschikt om deze kosten te kunnen dragen. Hieronder vallen ten minste de kosten voor aanleg en beheer van het mijnbouwwerk. Voor wat betreft het buiten gebruik stellen van een boorgat, dient uit het financieringsplan te blijken op welke wijze de aanvrager voornemens is de kosten in verband met het geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van een boorgat te gaan dragen tijdens of na de looptijd van de vergunning. Ook wordt de verdeling van het dragen van de kosten van aansprakelijkheden betrokken.

Uit het besluit volgt dat de minister bij een start- en vervolggunning voorschriften of beperkingen kan opleggen die betrekking hebben op de financiële omstandigheden van de aanvrager, zoals het periodiek delen van jaarrekeningen, of die betrekking hebben op de wijze waarop de kosten gedragen worden, zoals het financieringsplan of een rapportage. Indien (bijvoorbeeld uit de rapportage) blijkt dat de aanvrager tijdens de looptijd van de vergunning over onvoldoende middelen beschikt, kan de minister gebruik maken van de in de artikelen 46 en 47 van de Mijnbouwwet opgenomen mogelijkheid om de vergunninghouder zekerheid te laten stellen met betrekking tot aansprakelijkheid voor schade



als gevolg van bodembeweging respectievelijk het nakomen van verplichtingen ten aanzien van het verwijderen van mijnbouwwerken.

Ook kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden aan de start- en vervolgv vergunning met betrekking tot het stellen van financiële zekerheden met betrekking tot de dekking van de kosten voor de opsporing en winning, aansprakelijkheden of het buiten gebruik stellen van een boorgat. In het besluit is nader gespecificeerd wat voor soort voorschriften en beperkingen dit in elk geval concreet kunnen zijn. Het stellen van financiële zekerheid is verplicht gesteld voor aanvragen waarin de aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat is aangewezen voor de winning van drinkwater. Aanwijzing van deze gebieden vindt op dit moment plaats in de provinciale milieuverordening. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wijst de provincie deze gebieden aan in de Omgevingsverordening. De zekerheidstelling is uitsluitend vereist in het gebied waar water voor de drinkwaterwinning wordt onttrokken via winningsputten; het primaire waterwingebied. Dit gebied, waar de drinkwaterproductie plaatsvindt, is immers het meest kwetsbaar. Het doorboren van primair waterwingebied is verboden en winning onder een waterwingebied mag alleen als een financiële zekerheidstelling is verkregen. In het besluit is gespecificeerd dat de voorschriften of beperkingen betrekking kunnen hebben op de vorm van de zekerheid, het moment van overleggen en de hoogte van de te stellen zekerheid.

2.2 Rangschikkingscriteria ten behoeve van de onderlinge weging van concurrerende aanvragen toewijzing zoekgebied en startvergunning

Uit de wet volgt dat concurrerende aanvragers van een toewijzing zoekgebied of een startvergunning in eerste instantie een overlegverplichting hebben. Indien op basis van het overleg geen aanpassingen worden gedaan aan de aanvragen én de concurrerende aanvragen in principe kunnen worden toegewezen, vindt een rangschikking van de aanvragen plaats om te bepalen aan welke aanvrager de toewijzing zoekgebied of de startvergunning wordt verleend.

Het doel van de rangschikking is om te waarborgen dat er zicht is op het doelmatig en voortvarend opsporen en uiteindelijk winnen van aardwarmte. In het besluit zijn de rangschikkingscriteria vastgelegd. Leidend hierbij zijn de aansluiting van het voornemen bij regionale plannen en lokaal beleid, maximale benutting van het gebied en effectieve en efficiënte inzet van kennis en ervaring. Rangschikken kan alleen op basis van beschikbare informatie; openbaar, zoals verstrekt als onderbouwing bij de aanvraag of als onderbouwing bij het advies aan de minister in het vergunningproces.

De rangschikking vindt plaats op basis van de volgende criteria:

- Om invulling te geven aan het doelmatigheids criterium zal worden gekeken hoe het voornemen, zoals geschetst in de betreffende aanvragen, past binnen provinciale of gemeentelijke beleidsplannen ten aanzien van aardwarmte voor het betreffende gebied, zoals de Regionale Energie Strategie (RES) en de Transitie Visie Warmte (TVW). Uit deze plannen moet blijken hoe beleidsmatig wordt beoogd de warmtevraag in te vullen en hoe aardwarmtewinning ruimtelijk wordt ingepast.
- Ten behoeve van de doelmatigheid speelt tevens de beoogde totale hoeveelheid te winnen aardwarmte een rol bij het rangschikken van de aanvragen. Er zal kritisch worden gekeken of de beoogde hoeveelheid aardwarmte en de daarmee samenhangende winningsduur realistisch zijn en passen bij de kenmerken van de beoogde warmtevraag. De zekerheden met betrekking tot de afzet van warmte en daarmee de beoogde hoeveelheid te winnen aardwarmte vormt daarnaast een zwaarwegend criterium voor het toewijzen van de startvergunning. Uiteraard zal kritisch worden gekeken of de beoogde hoeveelheid aardwarmte realistisch is en passend is bij het gebied.
- Om invulling te geven aan het voortvarendheids criterium zal bij toewijzen van het zoekgebied worden gekeken of de betreffende aanvragers reeds over ervaring beschikken met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten en andere mijnbouwactiviteiten. De gevraagde ervaring is in deze fase niet technisch inhoudelijk, maar gaat over de het opzetten en beheren van aardwarmteprojecten en/of andere mijnbouwprojecten. Het gaat er hier niet om of de ene aanvrager over meer ervaring beschikt dan de andere aanvrager(s), maar of de aanvrager überhaupt beschikt over ervaring op het gebied van aardwarmte en/of mijnbouwactiviteiten. Concurrerende aanvragen voor een startvergunning worden niet op ervaring gerangschikt, omdat die aanvragers allen reeds vergunninghouder zijn.
- Ten behoeve van de voortvarendheid is ook van belang of de betreffende aanvragers eerder succesvol met winning van aardwarmte zijn gestart in een gebied dat grenst aan het aangevraagde gebied. Dit criterium is gekozen om invulling te geven aan de opbouw van een portfolio aan aardwarmteprojecten.
- Verder wordt gekeken naar de kwaliteit van het plan; hoe adequaat, helder en compleet het plan is. Hiertoe wordt bij aanvragen zoekgebied gekeken naar de haalbaarheid (het business plan), analyse van de omgeving in de zin van kwetsbare gebieden en andere gebruiksmogelijkheden, aanpak om ondergrond en risico's in kaart te brengen, de wijze waarop omwonenden en belanghebbenden



betrokken worden bij het voornemen en de planning. Bij de toewijzing zoekgebied gaat het niet om een technische beoordeling, maar om de organisatie van het voorgenomen project. Bij de startvergunning wordt specifiek meegenomen in hoeverre er sprake is van een realistische fasering en een goed onderbouwde, voortvarende planning, of de financiële paragraaf en de risicoanalyse degelijk zijn en er worden passende analyses en methodieken worden toegepast. Hierbij wordt specifiek ook gekeken naar de projectorganisatie, de analyse van de omgeving in de zin van kwetsbare gebieden en andere gebruiksmogelijkheden, de wijze waarop de risico's in kaart worden gebracht en beheerst, eventuele inzet van technologie om de gewenste temperatuur te bereiken (efficiency), behandeling van bijvangst, de levenscyclus benadering van kosten en participatie van belanghebbenden.

De rangschikkingscriteria wegen niet even zwaar. In elk geval is de aansluiting bij regionale beleidsplannen het meest zwaarwegende criterium. De weging is verder uitgewerkt in de Mijnbouwregeling.

2.3 Onaanvaardbare risico's voor de veiligheid of onaanvaardbare schade

Uit de wet volgt dat een startvergunning geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen wanneer de voorgenomen opsporing en winning onaanvaardbare risico's of onaanvaardbare schade met zich meebrengen. Dit wordt in het besluit nader geduid.

Bij alle mijnbouwactiviteiten, ook geothermie, is er een kans op bodemdaling en bodemtrilling, ook wel bodembeweging genoemd. Zoals in de memorie van toelichting bij de wet is uiteengezet, zijn de effecten van bodemdaling door geothermie verwaarloosbaar. De kans op bodemtrilling is afhankelijk van 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 in de ondergrond. De bepalingen in de wet en dit besluit zijn er op gericht de kans en de gevolgen van bodemtrilling te minimaliseren.

Bodemtrilling

Bodemtrilling (ook wel: seismiciteit of seismische activiteit) ontstaat als gesteente aan weerszijden van een bestaande breuk in de ondergrond schoksgewijs langs elkaar schuift. Beweging langs een breuk is alleen mogelijk als een kritische spanningsdrempel wordt overschreden.

Bij geothermiewinning wordt het gesteente lokaal afgekoeld door koudwater-injectie. Door afkoeling krimpt het gesteente en verandert lokaal de spanning. De grootte van het gebied waarin het gesteente afkoelt is afhankelijk van de hoeveelheid geïnjecteerd koud water en de opbouw van het reservoir. Hoe langer de winning doorgaat, hoe groter het afgekoelde gebied. Daarnaast is het nodig om injectiedruk toe te passen op het reservoirgesteente om koudwater-injectie mogelijk te maken. Ook hierdoor verandert lokaal de ondergrondse spanning. Als door die spanningsveranderingen de spanning op een breukvlak in of nabij het afgekoelde gebied de kritische drempel overschrijdt, kan een schuifbeweging langs de breuk optreden die geleidelijk of schoksgewijs kan zijn. Als de bodemtrilling sterk genoeg is, kan deze gevoeld worden en spreekt men ook wel van een aardbeving. Het risico wordt veroorzaakt door het bovengrondse effect daarvan. Mede om dit risico te verkleinen worden in de vergunning voorschriften en beperkingen opgenomen met betrekking tot de injectiedruk, de injectie-temperatuur en het debiet.

Onaanvaardbare veiligheidsrisico's

De wet stelt dat geothermie niet mag leiden tot onaanvaardbare risico's voor de veiligheid. In dat geval wordt een aanvraag om een startvergunning of vervolgvrgunning afgewezen. Met veiligheid wordt hier bedoeld op een fysiek risico voor mensen. In het besluit is deze afwijzingsgrond nader uitgewerkt doordat is bepaald dat bij de beoordeling van de veiligheidsrisico's de aanvraag aan de norm voor het lokaal persoonlijk risico van 1 op de 100.000 per jaar als gevolg van bodemtrilling door geothermie getoetst moet worden. Deze norm, ook wel aangeduid als 10^{-5} , betekent dat de jaarlijkse kans om te overlijden als gevolg van bodemtrilling door geothermie voor iemand die in de omgeving van de activiteit woont of werkt, niet groter mag zijn dan 0,001%. Deze norm is in Nederland de meest gebruikte veiligheidsnorm voor onvrijwillige risico's, zoals overstromingen. Voor constructieve veiligheid is dezelfde normhoogte opgenomen in het Bouwbesluit. Het overschrijden van deze norm beschouwd als een onaanvaardbaar veiligheidsrisico.

Een berekening van de seismiciteitsrisico's is nog niet mogelijk door gebrek aan feitelijke gegevens over de relatie tussen seismiciteit en geothermie. Ervaringsgegevens zijn in ons land namelijk zeer schaars en in andere landen is in vergelijkbare omstandigheden geen seismiciteit gemeten. Voor het inschatten van de veiligheidsrisico's wordt daarom gebruik gemaakt van een theoretisch zwaarste aardbeving. De manier waarop aardwarmte wordt gewonnen en de afstand tot breuken zijn bepalend voor de seismiciteitsrisico's. Op basis van verzamelde kennis in binnen- en buitenland blijkt dat



conventionele geothermie, met een doublet op een diepte tussen 0,5 en ongeveer 4 kilometer in poreuze zandsteenlagen, buiten het beïnvloedingsgebied van voorgespannen breuken maximaal tot een magnitude van waarschijnlijk 3,5 kan leiden. Voorgespannen breuken zijn breuken die als onderdeel van een geologisch actief systeem of door ondergrondse activiteiten mogelijk een andere spanning hebben gekregen, waardoor eerder een aardbeving kan plaatsvinden dan in regio's zonder voorgespannen breuken. Bevingen van magnitude 3,5 kunnen lichte schade veroorzaken, maar veiligheidsrisico's die mogelijk de norm van 10^{-5} overschrijden ontstaan pas bij veel zwaardere schade door seismiciteit ruim boven deze magnitude.

Analyse van seismiciteitsrisico's

In het besluit is opgenomen dat aan de wijze waarop de risicobeoordeling plaatsvindt voorschriften verbonden kunnen worden. Om te bepalen welke projecten mogelijk een seismiciteitsrisico hebben, wordt gebruik gemaakt van een methodiek voor een beoordeling van seismiciteitsdreiging en -risico's per project. In deze methodiek worden verschillende stappen doorlopen om het seismiciteitsrisico in te schatten. Wanneer geen of slechts geringe seismiciteitsdreiging wordt verwacht is het niet nodig om alle stappen te doorlopen. Voor deze projecten is voldoende aannemelijk gemaakt dat zij voldoen aan de norm voor het lokaal persoonlijk risico. Als een aanvrager kan laten zien dat de bestaande en redelijkerwijs te verzamelen kennis erop wijst dat eventuele seismiciteit beneden de magnitude 3,5 zal blijven, is daarmee voldoende aannemelijk dat in elk geval het veiligheidsrisico aan de norm voldoet. Voor projecten waarbij dit niet in de eerste stap te zeggen is, worden meer stappen doorlopen. Het moet voldoende aannemelijk zijn dat dat aan de norm voor het lokaal persoonlijk risico kan worden voldaan. Om invulling te geven aan de evaluatie met betrekking tot het bepalen van seismiciteitsdreiging en -risico bij aardwarmtewinning wordt onder meer gekeken naar het afgekoelde gebied in relatie tot de positie van breuken in de ondergrond. De uitbreiding van het afgekoelde gebied is tijdsafhankelijk en wordt gestuurd door het opgelegde debiet en de aard van het reservoir. Een aanvraag van een startvergunning en een vervolgv vergunning dient volgens de wet vergezeld te gaan van een seismische risicoanalyse: een risicobeoordeling en een beschrijving van maatregelen ter voorkoming van bodemtrilling en schade. Om seismiciteit beter te kunnen meten in de gebieden waar geothermie activiteiten plaatsvinden, kan het nodig zijn om het bestaande monitoringsnetwerk uit te breiden. Ook de risicoanalyse kan aanleiding geven om voorschriften in de vergunning op te nemen over de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van een additioneel meetnetwerk om eventuele seismiciteit goed te kunnen registreren. Met een seismisch responsprotocol kan de aanvrager aantonen dat op de juiste manier gehandeld kan worden indien seismiciteit gemeten wordt. De minister kan een voorschrift bij de vergunning opnemen met betrekking tot dit protocol.

Onaanvaardbare schade

De Nederlandse beleidspraktijk voor activiteiten die schade kunnen veroorzaken, kent geen kwantitatieve norm die een bepaalde kans op schade vooraf kwalificeert als (on)aanvaardbaar. Het is ook niet mogelijk om een objectieve en werkbare norm te bepalen voor de kans dat schade optreedt aan een object als gevolg van geothermie omdat ervaringscijfers ontbreken. Daarnaast past een norm voor schade niet bij het principe in de wet en dit besluit om redelijkerwijs alle maatregelen te treffen om schade te voorkomen. In dit besluit is daarom bepaald onder welke voorwaarden schade aanvaardbaar is.

De wet stelt dat geothermie niet mag leiden tot onaanvaardbare schade en dat een vergunninghouder alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om schade te voorkomen. In dit besluit is bepaald dat schade als gevolg van geïnduceerde seismiciteit onaanvaardbaar is wanneer deze, rechtstreeks of indirect, leidt tot een veiligheidsrisico boven de norm van 10^{-5} . Verder wordt voor wat betreft aanvaardbaarheid van schade aangesloten bij wat gebruikelijk is voor andere activiteiten die bodemtrillingen veroorzaken, zoals wegenbouw, railinfrastructuur, heiwerkzaamheden of andere ondergrondse activiteiten. Dit houdt in dat eventuele schade aan objecten en infrastructuur als aanvaardbaar wordt beschouwd indien aan alle wet- en regelgeving is voldaan, inclusief voldoende mate van voorzorg om de kans op geïnduceerde seismiciteit te minimaliseren en schade te voorkomen, en met zekerheid kan worden gesteld dat de veroorzaakte schade vergoed wordt. Bij de aanvraag van een start- en vervolgv vergunning wordt daarom beoordeeld of de aanvrager over voldoende financiële middelen kan beschikken om eventuele schade te vergoeden. Wat de aanvrager moet indienen om dit te kunnen toetsen, wordt uitgewerkt in de Mijnbouwregeling.

2.4 Integriteit van de afsluitende lagen

Een van de uitgangspunten bij het veilig en verantwoord terugvoeren van formatiewater in het geothermie reservoirinterval is de integriteit van de afsluitende aardlagen. Dat houdt in dat scheurvorming zodanig beperkt blijft dat de afsluitende werking van de zich onder en boven het reservoirinterval bevindende afsluitende pakketten integer blijft. Hiermee wordt in principe voorkomen dat, tijdens en na warmtewinning, geïnjecteerd formatiewater in andere reservoirs terecht komt. De achterliggende

gedachte is tweeledig. Ten eerste wordt voorkomen dat zout formatiewater door bovenliggende afsluitende lagen heen de grondwaterwaterkwaliteit negatief zou kunnen beïnvloeden. De reservoirs waaruit aardwarmte wordt gewonnen liggen weliswaar op grote verticale afstand van grondwaterreservoirs, maar het is vanzelfsprekend voor het milieu van belang om de kans op deze beïnvloeding te minimaliseren. Daarnaast is het vanuit een doelmatigheidsperspectief in het kader van planmatige ontwikkeling en beheer van belang dat productie en injectie in hetzelfde reservoir plaatsvindt, omdat het teruggevoerde water zo opnieuw kan opwarmen en bij blijft dragen aan de winning.

In het besluit is hiertoe opgenomen dat de winning van aardwarmte niet tot aantasting van de integriteit van de afsluitende lagen mag leiden. Een afsluitend lagenpakket vormt de barrière voor stroming tussen verschillende ondergrondse laagpakketten. Het afsluitende pakket bestaat uit één of meerdere ondoorlatende, zijdelings ononderbroken laagpakketten die het geothermische reservoir scheiden van het eerstvolgende boven- of onderliggende reservoir. Door het temperatuurverschil tussen het geïnjecteerde koude water en het reservoir in combinatie met de injectiedruk is er een kans dat in de loop der jaren scheurvorming optreedt in het reservoir en in de lagen van het afsluitende pakket. Dat laatste is relevant voor de integriteit. Als het afsluitend pakket significant wordt aangetast door scheurvorming, kan lekkage van formatiewater naar andere reservoirs plaatsvinden.

De injectieparameters, debiet, druk en de temperatuur van het teruggevoerde water dienen in samenhang met de gesteenteparameters van reservoir en afsluitende lagen beschouwd te worden bij het bepalen van de limieten om de integriteit van de afsluitende lagen te borgen. Met een door de Adviesgroep Economische Zaken van de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO-AGE, hierna: TNO) ontwikkelde rekenmethode kan worden berekend of en tot hoe ver de condities zodanig wijzigen dat er een kans op scheurvorming van de afsluitende laag ontstaat onder de gegeven operationele condities en de gesteente eigenschappen. Op basis van deze resultaten kan worden bepaald of de verwachte scheurvorming in de afsluitende lagen de integriteit van het afsluitend pakket aantast. De rekenmethode van TNO kan zo door de aanvrager van een startvergunning worden gebruikt om een inschatting te maken van de maximaal toelaatbare injectiedrukken en/of de minimaal toelaatbare injectietemperatuur. Na de boring(en) kan, wanneer meer geologische informatie beschikbaar is, de rekenmethode worden gebruikt bij het nauwkeuriger vaststellen van de toelaatbare injectiedruk en andere parameters ten behoeve van de aanvraag vervolvergunning.

Om de integriteit van het afsluitend pakket te waarborgen is in het besluit vastgelegd dat aan een startvergunning en vervolvergunning voorschriften of beperkingen worden verbonden die zien op het waarborgen van de integriteit van de afsluitende gesteentelagen en die ten minste betrekking hebben op het gebruik van de rekenmethode, maximale injectiedruk, minimale injectietemperatuur, debiet en beheersmaatregelen om scheurgroei in de afsluitende lagen te beperken. Bij de vervolvergunning zal worden aangesloten bij de voorschriften en beperkingen die gelden voor de startvergunning. Bij de vervolvergunning zullen de waarden van parameters die bepalend zijn voor de integriteit van de afsluitende gesteentelagen, concreter zijn, omdat op het moment van de aanvraag al wordt gewonnen.

2.5 Integriteit van de put

Een risico van geothermie wordt gevormd door de mogelijkheid van ondergrondse milieuverontreiniging door lekkage, als gevolg van erosie en/of corrosie van de put. De integriteit van de put heeft invloed op de kans op vermenging van grondwater buiten de put met zout formatiewater uit de diepe ondergrond. De ernst van de effecten van mogelijke lekkage varieert afhankelijk van de diepte waarop de mogelijke lekkage plaatsvindt; zo is de bovenste, zoetwaterhoudende grondlaag het meest gevoelig. Ook de hoeveelheid en de samenstelling van het uitgestroomd formatiewater hebben invloed. Zo kunnen er mijnbouwhulpstoffen die corrosie van de putwand tegengaan, toegevoegd zijn, kan de druk in de buis verschil maken en maakt het uit of er koolwaterstoffen aanwezig zijn in het formatiewater.

De wet biedt de mogelijkheid nadere regels te stellen aan de mogelijkheid een aanvraag voor een vergunning (gedeeltelijk) af te wijzen indien de in de aanvraag aangeduide wijze van opsporing en winning onvoldoende waarborgen biedt voor de integriteit van de putten gedurende de levensduur hiervan en om die reden niet geschikt wordt geacht vanwege nadelige gevolgen voor het milieu. Hier wordt invulling aan gegeven door in het besluit een artikel op te nemen voor het putontwerp met betrekking tot de putintegriteit om lekkage van de put als gevolg van situaties waarbij corrosie of erosie de buizen van binnenuit heeft aangetast en daarmee vermenging van grondwater en formatiewater te voorkomen.

Ten behoeve van een veilig en duurzaam putontwerp heeft de sector samen met EBN en in afstemming met Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en EZK een Industriestandaard Duurzaam Putontwerp voor Aardwarmte (hierna: industriestandaard) opgesteld die als norm geldt voor het



putontwerp en het bewaken van putintegriteit. De industriestandaard gaat in op zaken als materiaalkeuze, dubbele verbuizing en afdichting en beschrijft het proces om te komen tot ontwerp en constructie van veilige aardwarmteputten en maatregelen om putlekkage te voorkomen gedurende de volledige levenscyclus, van ontwerp tot en met buiten gebruik stellen en verwijderen. Door te werken volgens de industriestandaard wordt voldaan aan de bepalingen zoals in het besluit opgenomen ten aanzien van putintegriteit.

Uitgangspunten van de industriestandaard zijn dat:

- de putten te allen tijde veilig en zonder schade voor het milieu kunnen worden gebruikt;
- de omstandigheden waaronder een put veilig kan worden gebruikt bekend moeten zijn en moeten worden vastgelegd, voordat de put in gebruik wordt genomen; en
- dat de documentatie gedurende de levenscyclus van de put regelmatig moet worden beoordeeld en geactualiseerd.

De hoofdpunten van de industriestandaard zijn in het besluit overgenomen. In de Mijnbouwregeling is verder invulling gegeven aan de wijze waarop de aanvrager aantoont door de industriestandaard toe te passen dat aan de eisen in dit besluit met betrekking tot putontwerp voldaan wordt.

Het besluit gaat, net als de industriestandaard, uit van een dubbele verbuizing in het bovenste gedeelte van de put, ter hoogte van de zoet- en brakwaterlagen (het geohydrologisch pakket), tenzij kan worden aangetoond dat met een ander ontwerp eenzelfde mate van bescherming van het grondwater gerealiseerd kan worden. Met een dubbele barrière wordt het corrosieve formatiewater gescheiden van de buitenste verbuizing van de put. Door monitoring van de door dubbele verbuizing ontstane annulaire ruimte kan de integriteit van zowel de binnenste als de buitenste verbuizing worden bewaakt. Een startvergunning aardwarmte kan geheel of gedeeltelijk worden afgewezen wanneer het ontwerp van de put geen dubbele barrière bevat of onvoldoende kan worden aangetoond dat met het alternatieve ontwerp de putintegriteit gewaarborgd wordt. Alleen als er een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau is kan afgezien worden van de vereiste dubbele verbuizing.

Daarnaast wordt van de aanvrager verwacht dat deze in lijn met de industriestandaard gedurende de verschillende fasen van een aardwarmteproject gebruik maakt van een beheerssysteem voor putintegriteit (Well Integrity Management System, ook wel: WIMS) en een beheersplan voor putintegriteit (Well Integrity Management Plan, ook wel: WIMP). Een WIMP geldt specifiek per put en sluit aan op het WIMS van de aanvrager. Het beheerssysteem beschrijft alle processen behorende bij de werkzaamheden gedurende de verschillende fasen van een aardwarmteproject. In het WIMS ligt ook vast onder welke operationele condities (zoals debiet en pompdrukken) de putintegriteit kan worden gewaarborgd. Het beheersplan bevat een beschrijving per put hoe de integriteit wordt gewaarborgd en hoe deze wordt geverifieerd door middel van periodieke en continue monitoring (zoals annulaire drukmetingen en/of wanddikte logging). Het WIMP bevat eveneens de uitgangspunten voor reparatie van de put en wordt regelmatig geactualiseerd. Bij het putontwerp en de borging van putintegriteit dient er ook al over buiten gebruik stellen van een boorgat te zijn nagedacht.

Bij het ontwerpen van een geothermische put dient een risicoanalyse te worden uitgevoerd conform de industriestandaard en te worden vastgelegd in het WIMP. De risicobeoordeling en mitigerende maatregelen worden op relevante momenten geactualiseerd gedurende de levenscyclus van de put.

Met een putintegriteit beheerssysteem en een adequaat beheersplan toont de vergunninghouder aan dat de integriteit gedurende de gehele levensduur geborgd is. Het besluit regelt dat aan de startvergunning en de vervolvergunning voorschriften of beperkingen worden verbonden met betrekking tot het WIMS en WIMP. In de Mijnbouwregeling is nader uitgewerkt waar een WIMS en een WIMP aan moeten voldoen, welke informatie vanuit het WIMS en WIMP de aanvraag voor een startvergunning dient te bevatten en welke informatie uit het WIMS en WIMP opgenomen dient te worden in (jaarlijkse) meet- en registratierapportages.

2.6 De uitvoerder

Uit de wet volgt dat de vergunninghouder een uitvoerder moet aanwijzen voor het uitvoeren van de feitelijke werkzaamheden. Indien een aanvrager of houder van een start- of vervolvergunning zelf over de nodige technische kennis beschikt, kan hij zichzelf aanwijzen als uitvoerder. Niet altijd zal een aanvrager zelf over de benodigde technische kennis beschikken. In die gevallen is het nodig een externe uitvoerder aan te wijzen. In alle gevallen zullen de technische en financiële capaciteiten van de aangewezen uitvoerder worden getoetst.

Na het aanwijzen van de uitvoerder vraagt de vergunninghouder de minister om instemming met deze aanwijzing. In dit besluit is vastgelegd dat de aanvraag een onderbouwing van de technische en



financiële capaciteiten van de uitvoerder bevat. De indieningsvereisten voor de aanvraag is verder uitgewerkt in de Mijnbouwregeling.

Uit de wet volgt dat de minister de aanvraag om instemming met de aanwijzing van de uitvoerder kan weigeren in verband met de technische of financiële capaciteiten van de uitvoerder. In het besluit is vastgelegd dat voor de beoordeling van de financiële capaciteiten de financiële omstandigheden van de uitvoerder worden meegenomen. Dit is van belang, omdat de vergunninghouder middelen ter beschikking zal stellen aan de uitvoerder om de werkzaamheden uit te voeren en deze middelen moeten door de uitvoerder worden ingezet voor de voorgenomen mijnbouwactiviteiten, en niet voor andere doeleinden. Ook de eventueel afgesproken verdeling van de kosten van de aansprakelijkheden zal worden meegewogen, zie voor meer uitleg hierover paragraaf 2.1.

In het besluit is vastgelegd dat de uitvoerder over voldoende technische kennis van en ervaring met mijnbouwactiviteiten moet beschikken om de feitelijke werkzaamheden uit te voeren. Zo moet hij kunnen beschikken over voldoende personeel ten behoeve van de activiteit en moet het personeel ook voldoende vakbekwaam zijn. Daarnaast wordt ook getoetst op verantwoordelijkheidszin van de uitvoerder, waar onder andere rekening wordt gehouden met eerdere relevante ervaringen van de uitvoerder. De afwijzingsgronden kunnen nader worden uitgewerkt in de Mijnbouwregeling.

Uit de wet volgt dat de minister voorschriften of beperkingen kan verbinden aan de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder. De voorschriften of beperkingen kunnen alleen betrekking hebben op technische en financiële capaciteiten. In het besluit zijn hier nadere regels over opgenomen. Zo kan de minister voorschriften of beperkingen verbinden aan de instemming met betrekking tot de financiële omstandigheden van de uitvoerder, het stellen van financiële zekerheden en het dragen van de kosten voor de aansprakelijkheden.

2.7 Deelname door EBN

In de wet is bepaald dat EBN verplicht deelneemt in nieuwe aardwarmteprojecten. Deze deelname wordt vastgelegd in een overeenkomst van samenwerking die de houder toewijzing zoekgebied en EBN met elkaar sluiten. Deze overeenkomst geldt ook in latere fases tussen EBN en de houder start- en vervolgvergunning. In het besluit wordt uitgewerkt wat minimaal in deze overeenkomst moet worden opgenomen. De overeenkomst kan eventueel gewijzigd worden. Ook dan gelden de bepalingen in dit besluit.

De rol van EBN in de energietransitie, de deelname van EBN bij geothermieprojecten en de verplichting daartoe zijn onderbouwd in de memorie van toelichting bij de wet en in diverse brieven aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 31 239, nr. 298, nr. 320 en nr. 687). Hierbij wordt mede invulling gegeven aan de motie Jetten c.s. (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 94) die de regering verzoekt EBN te laten participeren in geothermieprojecten.

De deelname van EBN is gericht op het professionaliseren en versnellen van de geothermiesector en het verbeteren van projecten door verspreiding en borging van kennis. EBN wordt geacht het publieke belang te dienen door op marktconforme wijze en als volwaardige partner financieel en risicodragend deel te nemen. Door EBN risicodragend te laten deelnemen in geothermieprojecten wordt de kennis- en kapitaalsbasis van geothermiebedrijven en -projecten vergroot. Deelname door EBN draagt zodoende bij aan een veilig, verantwoord en rendabel project.

Taken en verantwoordelijkheden EBN

De taken van EBN liggen bij versterking en professionalisering van individuele projecten en de sector als geheel vanuit een verantwoordelijkheid voor kennisdeling en -borging. EBN voert daarbij geen werkzaamheden of activiteiten uit die normaliter beter door de markt opgepakt kunnen worden. EBN is bij geothermieprojecten niet de vergunninghouder en heeft geen operationele verantwoordelijkheden of toezichthoudende taken; deze laatste liggen bij SodM. EBN is derhalve niet direct actief in de projectontwikkeling en exploitatie, ook niet in het kader van aanvragen van vergunningen of subsidie en het werven van partijen voor de uitvoering van projectactiviteiten zoals aanleg en onderhoud. Wel wordt door EBN met deze activiteiten middels goedkeuring van de meerjarenplanning van de werkzaamheden, budgetten en contracten met betrekking tot duurzame samenwerking ingestemd. EBN kan op basis van de opgebouwde kennis en ervaring aanbevelingen doen en meebeslissen op relevante onderwerpen, die individuele projecten en de geothermiemarkt als geheel versterken en versnellen.

Zoals in de memorie van toelichting bij de wet gesteld, heeft EBN haar organisatie zodanig ingericht dat een zorgvuldige omgang met kennis en informatie uit de verschillende samenwerkingen is gewaarborgd. Ook in de overeenkomsten die de houder toewijzing zoekgebied met EBN aangaat, zullen afspraken worden opgenomen over het geheimhouden en delen van vertrouwelijke informatie,



waaronder begrepen commercieel gevoelige informatie. In het besluit is bepaald dat EBN, voordat zij informatie – geanonimiseerd en geaggregeerd – openbaar maakt, deze eerst aan de vergunninghouder voorlegt, waarbij de vergunninghouder het recht heeft binnen een in de overeenkomst bepaalde termijn bezwaar te maken tegen het delen van die informatie. In de overeenkomst wordt afgesproken welke informatie ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

Percentage deelname

In het besluit is bepaald dat EBN voor 20% deelneemt in de voorgenomen opsporings- en winningswerkzaamheden, tenzij met de houder toewijzing zoekgebied een hoger percentage van ten hoogste 40% wordt overeenkomen. Een deelname van minimaal 20% is nodig, zodat EBN voldoende aandeel heeft om haar inbreng in projecten terug te kunnen verdienen. Tevens is het een percentage dat een significante bijdrage, en daarmee een significant risico, vertegenwoordigt, op basis waarvan EBN binnen de samenwerking een volwaardige partner is. Voor het deelnamepercentage is de markt geconsulteerd. Het gekozen percentage sluit aan bij de praktijk van geothermieprojecten, waar vaak met meerdere partijen wordt samengewerkt en is mede daarom lager dan bij koolwaterstoffen.

Juridische structuur

De deelname van EBN in de opsporing en winning moet worden vastgelegd in een overeenkomst van samenwerking tussen de houder toewijzing zoekgebied en EBN, zoals ook gebruikelijk is bij koolwaterstofprojecten. Het besluit regelt uitsluitend aan welke voorwaarden de overeenkomst van samenwerking minimaal moet voldoen.

Overeenkomst met betrekking tot deelname

In het besluit zijn regels gesteld die erop zien dat in de overeenkomst tussen de houder toewijzing zoekgebied en EBN bepalingen worden opgenomen overeenkomstig het financiële belang en de doelstellingen van EBN deelname. De afspraken die minimaal in de overeenkomst tussen houder toewijzing zoekgebied en EBN moeten worden opgenomen, worden in het besluit voorgeschreven.

In de overeenkomst dienen afspraken te worden vastgelegd die betrekking hebben op onderwerpen die relevant zijn voor kennisdeling en -borging binnen de sector en voor de versterking en versnelling van het betreffende project en de sector. De wijze waarop het putontwerp tot stand komt, de locatiekeuze en de wijze waarop kennis en leereffecten worden vastgelegd en gedeeld zijn belangrijke onderwerpen. Over minimaal deze onderwerpen maken de houder toewijzing zoekgebied c.q. de vergunninghouder en EBN afspraken over bijvoorbeeld het proces en, waar van toepassing, de besluitvorming. Het doel hiervan is dat benodigde kennis op de juiste momenten wordt ingezet, zodat vroeg in het proces de juiste keuzes worden gemaakt en de investeringen efficiënt en doelmatig zijn.

Dit besluit schrijft voor wat in elk geval moet worden vastgelegd over de besluitvorming ten aanzien van het project. Dat betreft in de eerste plaats de eisen die gesteld worden aan gezamenlijke besluiten en daarnaast de besluitvorming bij specifieke onderwerpen. Bij gezamenlijke besluiten hebben de vergunninghouder en EBN in beginsel elk een deel van de totale stemmen in verhouding tot de grootte van hun belang in de samenwerking.

EBN is verplicht om deel te (blijven) nemen en zal haar investeringen willen en moeten bewaken, zodanig dat het publieke belang effectief gediend wordt en de risico's voor de staat voldoende zijn afgedekt. In combinatie met de doelstellingen van deelname is dit de reden dat EBN, net als de vergunninghouder, op basis van het besluit een beslissende stem, in de praktijk ook wel vetorecht genoemd, heeft met betrekking tot gezamenlijke besluiten die investeringen en financiering betreffen of die het voortbestaan en de voortgang van het project raken. Een beslissende stem houdt in dat de vergunninghouder en EBN ieder dergelijke besluiten kunnen blokkeren door tegen te stemmen. Het betekent niet dat EBN zelfstandig deze besluiten kan nemen. Deze zeggenschap komt overeen met wat gebruikelijk is bij deelname van EBN in koolwaterstofprojecten.

EBN heeft een beslissende stem met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- vaststelling van jaarlijkse investerings- en financieringsplannen;
- activiteiten en aanschaffingen die niet in het jaarlijkse investerings- en financieringsplan zijn opgenomen en die een bedrag van 500.000 euro of, indien dit bedrag lager is dan 500.000 euro, 10% van de totale in het jaarlijkse plan opgenomen uitgaven te boven gaan;
- vaststelling van meerjarenplannen met betrekking tot de opsporing en winning;
- het aangaan van duurzame samenwerkingen met derden, zoals met de uitvoerder voor operatie, onderhouds- en beheercontracten, en de wijziging of beëindiging daarvan;
- het aangaan en wijzigen van verplichtingen tot levering van aardwarmte;
- het voortzetten van de opsporings- of winningswerkzaamheden.



Vanzelfsprekend zullen samenwerkende partijen in de overeenkomst veel meer zaken regelen, maar die vallen buiten de reikwijdte van dit besluit. De overeenkomst tussen de houder toewijzing zoekgebied c.q. vergunninghouder en EBN kan in latere fasen van het project wijzigen. Aan deze gewijzigde overeenkomst worden dezelfde minimum voorwaarden gesteld als aan de initiële overeenkomst. De overeenkomst van samenwerking laat onverlet dat samenwerkende partijen daarnaast nog andere overeenkomsten met elkaar aangaan, bijvoorbeeld met betrekking tot een speciaal voor het project op te richten vennootschap. De overeenkomst van samenwerking blijft daarnaast bestaan. Conform de wet moet de minister instemmen met nieuwe en gewijzigde overeenkomsten die EBN aangaat. Voor deelname in aardwarmteprojecten is EBN Aardwarmte B.V. opgericht, een 100% dochter van EBN B.V. EBN Aardwarmte B.V. zal dan ook de overeenkomsten aangaan.

Opt-out

De minister kan bepalen dat in uitzonderlijke gevallen de verplichte deelname van EBN niet geldt (opt-out). Dit kan bij wijze van hoge uitzondering zowel op gemotiveerd verzoek van EBN als op gemotiveerd verzoek van de houder toewijzing zoekgebied. Omdat een opt-out een uitzonderlijke situatie betreft, die bovendien niet op voorhand voorzien kan worden, zullen deze verzoeken per geval worden beoordeeld, zodat recht kan worden gedaan aan individuele situaties en omstandigheden. Indien de verplichting tot deelname niet geldt, moet in ieder geval ook voldoende worden onderbouwd hoe de doelen van de deelname door EBN op een andere manier worden geborgd. In de Mijnbouwregeling kan dit verder worden uitgewerkt.

Evaluatie

Zoals in artikel VIII A van de wet van [PM] houdende wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) zal de minister binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zenden. Bij deze evaluatie wordt ook bekeken of, op basis van de opgedane ervaringen, generieke deelname van EBN nog steeds wenselijk en noodzakelijk is. Het streven is om te komen tot een volwassen geothermiemarkt. De evaluatie zal daarom toezien op die (kennis)onderwerpen waarvoor de deelname door EBN versneld leereffect beoogt te creëren. Het gaat hier om het consolideren van kennis en kunde om zo bij te dragen aan versterking en versnelling van de sector. Op basis van de evaluatie worden de rol en inzet van EBN rond geothermie beziend en wordt, indien gecontinueerd, tevens gekeken of een verplichte deelname een noodzakelijk uitgangspunt blijft tot aan een volgende evaluatie. Totdat de wet op dit punt eventueel gewijzigd wordt blijft de verplichting tot deelname van kracht. Ongeacht de uitkomst van de evaluatie zal EBN blijven deelnemen in de projecten waar zij op dat moment al financieel en risicodragend in deelneemt.

3 Effecten

3.1 Regeldruk en andere bedrijfseffecten

De belangrijkste bedrijfseffecten als gevolg van de wet zijn gelegen in de aansluiting bij de vraag naar warmte, dat wil zeggen dat er voldoende zicht is op een afzet en de afspraken daaromtrent. Daarnaast is het belangrijkste bedrijfseffect de deelname van EBN in geothermieprojecten.

Administratieve lasten

Met wijziging van de wet zijn vergunningprocedures vereenvoudigd en waar mogelijk verkort, maar zijn ook aanvullende toetsingscriteria geïntroduceerd. Tevens worden vergunninghouders verplicht tot deelname van EBN in aardwarmteprojecten. In de memorie van toelichting bij de wet zijn de effecten op de administratieve lasten aangegeven, te weten:

1. administratieve lasten die samenhangen met de toetsing of de vraag naar warmte passend is bij het aangevraagde zoekgebied;
2. administratieve lasten die samenhangen met aanvullende toetsing op financiële capaciteiten;
3. administratieve lasten die samenhangen met de verplichte deelname van EBN in aardwarmteprojecten.

De reductie van administratieve lasten en kosten is gelegen in:

1. het karakter van de startvergunning waardoor sneller tot winning kan worden overgegaan;
2. het vertrouwen bij toezichthouders, belanghebbenden en financiers als effect van de deelname van EBN, waardoor projecten en de financiering ervan sneller gerealiseerd kunnen worden;
3. de kennis- en kapitaalsbasis die ontstaat door deelname van EBN en die in deze jonge, gesubsidieerde sector de projectrisico's beperkt waardoor op termijn de kosten zullen dalen;
4. het – in de meeste gevallen – vervallen van de verplichting tot het opstellen van een meetplan.

Met het besluit worden geen significante aanvullende regeldrukeffecten geïntroduceerd.



MKB toets

Veel van de marktpartijen die zich nu met geothermie bezig houden, vallen onder het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB). Via een MKB-toets is inzicht vergaard in de consequenties van voorziene wijzigingen voor de bedrijfspraktijk. Aan deze MKB-toets is deelgenomen door zes ondernemers die aardwarmte winnen ten behoeve van de glastuinbouw. Bij de deelnemers leven zorgen over de toenemende kosten van geothermieprojecten, onder meer door striktere toetsing, waardoor wordt gevreesd dat de ambities van het MKB om verder uit te breiden binnen de geothermiesector niet kunnen worden gerealiseerd. Ook de procedures rondom concurrerende aanvragen baren de deelnemers zorgen; hoe meer procedures, hoe meer vertraging en kosten en hoe moeilijker het wordt om een project van de grond te krijgen. Specifiek is aandacht gevraagd voor de verplichte deelname van EBN. Hoewel de deelnemers zien dat EBN voor de versnelling van projecten waardevol kan zijn, geldt dit volgens de deelnemers niet voor alle projecten. In die gevallen waarin deelname door EBN tot vertraging leidt, kan volgens de deelnemers de deelname de versnellende effecten van de nieuwe vergunningensystematiek teniet doen. Bij de uitwerking van het besluit is zoveel mogelijk rekening gehouden met de geuite zorgen, voor zover passend binnen de kaders van de wet. Waar van toepassing, is aangesloten bij de heersende praktijk, de industriestandaard voor duurzaam putontwerp en de wijze waarop nu ook al informatie wordt vastgelegd, bijvoorbeeld vanwege ISO-normering of ARBO-richtlijnen. Ten behoeve van rangschikking van concurrerende aanvragen hoeft door de aanvragers geen aanvullende informatie verstrekt te worden. Er wordt gerangschikt op basis van reeds beschikbare informatie en adviezen. Met betrekking tot de verplichte deelname door EBN is voorzien in een gemotiveerd verzoek aan de minister om hier bij uitzondering van af te kunnen wijken.

Markteffecten

Geothermie als duurzame energiebron is onontbeerlijk voor de energietransitie in de gebouwde omgeving. De geothermie sector is relatief jong en nog sterk in ontwikkeling. Ook de markt is aan verandering onderhevig. Het accent bij de doorontwikkeling verschuift van geothermie in de glastuinbouw naar toepassing van geothermie in de gebouwde omgeving (ten behoeve van zogenoemde warmtenetten). Daarmee verschijnen ook steeds meer initiatiefnemers op de markt die niet tot het MKB behoren. De in onderhavig besluit opgenomen bepalingen ter versnelling en versterking van geothermie hebben invloed op de geothermiemarkt. De invulling van een concrete warmtevraag en hoe wordt aangesloten bij gemeentelijke warmtetransitie visies en regionale energie strategieën bepalen in belangrijke mate welke spelers op de geothermiemarkt projecten gaan uitvoeren.

Innovatie

Er wordt in onderhavig besluit zoveel mogelijk met doelvoorschriften gewerkt. Daarbij is rekening gehouden met de zich snel ontwikkelende markt en mogelijke toepassing van innovatieve materialen, methoden en technieken. Bij de toetsing is in zulke gevallen voorzien in een onderbouwing dat aan eenzelfde niveau van (milieu) veiligheid kan worden voldaan. Ook op het gebied van berekeningswijzen en methodieken om een aanvraag te onderbouwen vinden zowel binnen de sector als bij onderzoeksinstituten/instellingen ontwikkelingen plaats die op termijn tot industriestandaarden kunnen leiden.

ATR advies

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft de consultatieversie van dit besluit beoordeeld. Het dictum van het advies luidt: 'Niet vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden'. Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging van het besluit. Wel heeft het ATR geadviseerd de uitwerking van de deelname van EBN beter te onderbouwen, zodat inzichtelijker wordt hoe de keuzes die gemaakt zijn bijdragen aan de doelstellingen en het publieke belang van deelname en hoe deze zich vertalen naar zeggenschapsrechten van EBN. De rol van EBN in de energietransitie, de deelname van EBN bij geothermieprojecten en de verplichting daartoe zijn eerder onderbouwd op basis van onderzoek in de memorie van toelichting bij de wet en in diverse kamerbrieven. In de wet is bepaald dat EBN verplicht – financieel en risicodragend – deelneemt om EBN in staat te stellen de kennisdeling en kennisborging op de meest effectieve wijze vorm te geven. Deelname van EBN in geothermieprojecten is gericht op versnelling en versterking van projecten en de geothermiesector als geheel. Door EBN risicodragend te laten deelnemen in geothermieprojecten wordt de kennis- en kapitaalsbasis van geothermiebedrijven en -projecten vergroot. EBN kan de ervaringen aggregeren ten gunste van onder meer ontwikkeling en innovatie van de sector en publieke kennis van de ondergrond. Zodoende wordt het lerend vermogen van de sector verbeterd. Door EBN deel te laten nemen in nieuwe geothermieprojecten wordt EBN in staat gesteld om een portfolio op te bouwen waarbinnen projectkennis en -ervaring kan worden geborgd en gedeeld met de sector. Met deelname wordt de kennis vergoot en worden de projectrisico's beperkt waardoor op termijn de kosten zullen dalen.



Met participatie in de vorm van risicodragende deelname is het van belang dat EBN de zeggenschap heeft die daarbij hoort. EBN zal, net als de vergunninghouder, haar investeringen willen en moeten bewaken. Dit betekent dat zowel de vergunninghouder als EBN een beslissende stem (vetorecht) heeft met betrekking tot investeringsbeslissingen en besluiten die het voortbestaan van het project raken. Deze zeggenschap wijkt ook niet af van wat gebruikelijk is bij deelname van EBN in koolwaterstofprojecten.

Tevens heeft het ATR geadviseerd de werkbaarheid, regeldrukgevolgen en verdeling van verantwoordelijkheden nader toe te lichten. De twijfels bij de werkbaarheid en regeldrukgevolgen lagen bij bepalingen aangaande deelname in de vorm van aandeelhouderschap. Het besluit is na het advies zo aangepast dat de deelname altijd op basis van een overeenkomst van samenwerking geschiedt. Het besluit bevat de afspraken die minimaal in de overeenkomst tussen houder zoekgebied en EBN moeten worden opgenomen. Partijen kunnen in een latere fase ervoor kiezen daarnaast aanvullende afspraken op te nemen in de overeenkomst van samenwerking of andere overeenkomsten aan te gaan. De overeenkomst van samenwerking blijft daarnaast bestaan. In de toelichting is verder benadrukt dat EBN operationele verantwoordelijkheden noch toezichthoudende taken heeft bij geothermieprojecten. EBN heeft enkel een verantwoordelijkheid voor kennisdeling en -borging en als financieel belanghebbende.

3.2 Effecten op de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid

SodM heeft op basis van de consultatieversie van dit besluit een eerste uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uitgevoerd. De resultaten van de UHT op basis van de consultatieversie van dit besluit heeft SodM op 21 juli 2021 aangeboden. De conclusie van SodM is dat het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar is. Wel heeft SodM een aantal aandachtspunten aangeduid ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. SodM heeft gevraagd om een nadere duiding van het begrip reservoir interval op te nemen in het besluit. Deze duiding wordt, op basis van een notitie van TNO, opgenomen in het uitvoeringskader en vastgelegd in een branchedocument. SodM merkt op dat de uitvoerder aardwarmte niet is toegevoegd aan artikel 70. Dat is naar aanleiding van deze reactie gecorrigeerd. Tevens wordt samen met SodM bij de uitwerking van artikelen 72a, 73 en 73a van het besluit in de Mijnbouwregeling bekeken wat past bij de risico's van geothermie bij de opsporings- en winningswerkzaamheden en buiten gebruik stellen. SodM beschouwt mijnbouwactiviteiten als een door de mens geïnitieerde industriële activiteit waarbij een strengere norm voor het lokaal persoonlijk risico (hierna: LPR) van 10^{-6} beter past dan een LPR van 10^{-5} . De gestelde norm van 10^{-5} is naar aanleiding van deze reactie niet aangepast. Deze norm geldt in Nederland voor de meeste risico's, met een uitzondering voor het vervoeren, bewerken en opslaan van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Geothermie valt buiten deze normering voor gevaarlijke stoffen. SodM merkt daarnaast op dat een norm voor schade ontbreekt en is van mening dat een financiële toets geen zin heeft als onbekend is welke mate van schade veroorzaakt kan worden. Net als bij het LPR is voor de aanvaardbaarheid van schade aangesloten bij wat geldt voor schade door bouw- of wegwerkzaamheden. Uitgangspunt is dat schade zoveel als mogelijk voorkomen moet worden en dat, als er dan eventueel schade ontstaat, deze vergoed moet kunnen worden. Het risico op schade wordt getoetst bij de aanvraag startvergunning en hierop kan sowieso, dus ook zonder nadere uitwerking in het besluit, worden afgewezen. Het schaderisico wordt verder betrokken in de financiële toets, waaruit moet blijken of de aanvrager in staat is de kosten van aansprakelijkheden te dragen. SodM vindt het niet duidelijk genoeg wat 'voldoende' is om de integriteit van de afsluitende laag te borgen. Naar de mening van SodM moet scheurgroei in de afsluitende laag voorkomen worden, omdat hiermee de integriteit van de afsluitende laag wordt aangetast en lekkages/interactie met andere formaties niet kan worden uitgesloten. Daarnaast is het SodM niet duidelijk op welke wijze de aanvrager de integriteit kan aantonen bij het indienen van de aanvraag. De wijze waarop de aanvrager de integriteit aantoonde of de laag integer blijft gegeven de condities en parameters is onderwerp van de Mijnbouwregeling. Afhankelijk van de samenstelling en dikte van de afsluitende laag kan deze integriteit ook gewaarborgd blijven indien enige mate van scheurvorming optreedt. Het is voor SodM onduidelijk hoe de beoordeling van het putontwerp bij de vergunningaanvraag zich verhoudt tot de beoordeling door SodM van het werkprogramma. Met dit besluit verandert de beoordeling van het werkprogramma niet. Bij de vergunningaanvraag wordt de putintegriteit beoordeeld wat tot uiting komt in de artikelen 29q en 29s. SodM heeft tot slot in de UHT gewezen op enkele omissies, verschrijvingen of andere tekstuele aanpassingen. Deze zijn verwerkt in het besluit en de toelichting.

Het op basis van de internetconsultatie en de diverse toetsen aangepaste besluit is in december 2021 voor de definitieve UHT opnieuw aan SodM voorgelegd. De conclusie van deze toets is dat volgens SodM dit besluit uitvoerbaar en handhaafbaar is, met uitzondering van de uitvoerbaarheid van de norm voor seismiteit. Omdat de methodiek voor beoordeling van seismiciteitsrisico's bij geothermie op het moment van toetsen nog niet gereed was, is het voor SodM onvoldoende duidelijk of deze geschikt is om het risico versus de norm te kunnen toetsen. De planning is erop gericht om de methodiek af te ronden ruim voordat wet en besluit in werking treden. Deze methodiek is geen onderdeel van het besluit. SodM is betrokken bij de ontwikkeling van de methodiek en kan in dat



proces meedenken over de meest effectieve invulling ervan. Mocht een operationele versie van de methodiek vertraagd worden opgeleverd, dan blijft de huidige beoordelingsmethodiek voor seismicitetsrisico's (SRA) geldig. SodM stelt voor in dat geval wel verbeteringen in de huidige methodiek door te voeren. SodM is van mening dat er naast een norm voor lokaal persoonlijk letsel van 10^{-5} ook een norm voor schade in het besluit zou moeten worden opgenomen. Een norm voor (de kans op) schade is, zoals toegelicht, geen garantie dat er geen schade zal ontstaan die deze norm te boven gaat. Er is gekozen voor een systematiek waarbij in elk geval gegarandeerd kan worden dat veroorzaakte schade vergoed kan worden. De kans dat geothermie onaanvaardbaar geachte schade kan veroorzaken is op basis van de wet reden een vergunningaanvraag geheel of gedeeltelijk af te wijzen. Wat onaanvaardbaar is kan per situatie verschillen en samenhangen met bijvoorbeeld aantallen panden, staat of status van een pand. Normering van schade is niet gebruikelijk en mede om deze reden ook niet wenselijk, om recht te kunnen doen aan specifieke situaties. Om de handhaafbaarheid te vergroten adviseert SodM om de definitie van reservoir interval in dit besluit, deze nota van toelichting of de Mijnbouwregeling op te nemen. Dit advies wordt meegenomen in de verdere uitwerking van de Mijnbouwregeling. SodM stelt een stilliger formulering voor van de eis ten aanzien van integriteit van de afsluitende lagen. Dit wordt verder uitgewerkt in de Mijnbouwregeling, waarbij de opmerkingen van SodM worden betrokken. Dit slotte vraagt SodM om in deze toelichting te benadrukken dat alleen bij een bewezen gelijkwaardig beschermingsniveau een dubbele barrière bij putontwerp achterwege kan blijven. Hierop is de toelichting aangepast.

Ook het cluster mijnbouw vergunningverlening van het directoraat-generaal Klimaat en Energie, directie Warmte en Ondergrond van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft de consultatieversie van dit besluit beoordeeld op uitvoerbaarheid. De conclusie van deze analyse is dat het voorstel uitvoerbaar is. Wel is geconstateerd dat een definitie van afsluitende lagen in het besluit ontbreekt en dat de wijze van toetsing op seismische risico's duidelijk moet worden uitgewerkt. Naar aanleiding hiervan is het begrip afsluitende laag in de nota van toelichting nader onderbouwd. In de toelichting bij het besluit is nader invulling gegeven aan de analyse van seismische risico's, de wijze van toetsing wordt uitgewerkt in de Mijnbouwregeling. Ook zijn vragen gesteld naar aanleiding van enkele artikelen die de deelname van EBN regelen. Deze artikelen en toelichting erbij zijn aangepast. Daarnaast heeft het cluster diverse suggesties gedaan ter verbetering van de toelichting. Deze opmerkingen zijn betrokken bij de aanpassing van het besluit en de nota van toelichting.

3.3 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Ten aanzien van artikel 119 van het besluit geldt een overgangsbepaling welke in artikel 181a is vastgelegd. Voor opsporing of winning van aardwarmte waarvoor een aanvraag voor een subsidie op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (hierna: SDE) is gedaan in 2021, blijft artikel 119, zoals dat luidde voor de wijziging, gelden. Dat betekent dat daarop de termijn voor verstrekking van gegevens van vijf jaar van toepassing is.

Dit besluit zal bij koninklijk besluit in werking treden. Voor het moment van inwerkingtreding zal worden aangesloten bij de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Kamerstukken 35 531).

3.4 Totstandkoming besluit en consultatie

Het besluit is tot stand gekomen op basis van intensief overleg met Geothermie Nederland en haar leden, SodM, TNO, RVO en EBN. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) zijn in de afstemming betrokken. Het besluit is geconsulteerd van 29 juni t/m 27 juli 2021. De reacties zijn openbaar en in te zien via www.internetconsultatie.nl. Er kwamen twee reacties van marktspelers (Vattenfall N.V. en ECW Energy.nl), twee reacties van brancheorganisaties (Geothermie Nederland en Vewin), drie reacties van overheden (de provincies Noord-Holland en Flevoland gezamenlijk en de gemeente Krimpenerwaard) en één anonieme reactie. De meeste reacties concentreerden zich rond vier thema's. Met betrekking tot de deelname van EBN hebben vrijwel alle partijen opmerkingen gemaakt over de rol van EBN. In de toelichting is daarom extra aandacht besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden tussen toezichthouder SodM, vergunninghouder en EBN. Daarnaast is naar aanleiding van de diverse consultatiereacties en na interne en externe afstemming het besluit zodanig aangepast dat deelname EBN altijd in een overeenkomst van samenwerking wordt geregeld. De houder toewijzing zoekgebied en EBN sluiten deze overeenkomst binnen een jaar na de toewijzing zoekgebied. Het is aan de projectpartijen om daarnaast aanvullende afspraken te maken dan wel overeenkomsten te sluiten. Geothermie Nederland heeft diverse opmerkingen gemaakt over de mate van zeggenschap van EBN bij deelname. Hoe deze zeggenschap samenhangt met de doelstellingen van deelname en de verplichting van deelname is in de nota van toelichting verduidelijkt. De genoemde punten met betrekking tot drinkwaterbescherming zijn, voor zover ze binnen de reikwijdte van dit besluit vallen, verwerkt en worden daarnaast meegenomen in de uitwerking van de



Mijnbouwregeling en in het vergunningverleningsproces.

Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de redenering bij onaanvaardbaarheid van schade. De beleidsmatige onderbouwing van de redenering is toegevoegd aan deze nota van toelichting. Om de kans op schade zo klein mogelijk te maken dient een vergunninghouder volgens de wet alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen te nemen (artikel 33 van Mijnbouwwet). De toelichting is daarnaast aangepast ten aanzien van de methodiek voor het beoordelen van seismiciteitsrisico's. In de regeling wordt deze methodiek nader uitgewerkt.

Naar aanleiding van vragen over de rangschikking van concurrerende aanvragen is nader toegelicht op basis van welke informatie de passendheid bij lokale of regionale plannen beoordeeld wordt.

4 Notificaties

Dit besluit is op [PM: datum] ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie. Artikel I, onderdeel D, van het besluit bevat mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; zij zijn evenredig. [pm: reactie Commissie] Artikel I van dit besluit wordt conform Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn, PbEU 2006, L 376/36) voorgelegd aan de Europese Commissie. Het gaat om de regels die gesteld worden voor de toewijzing zoekgebied en de startvergunning in de zin van artikel 16, tweede lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. Voor die kennisgeving geldt dat de notificatie uiterlijk na de vaststelling van de regeling dient te geschieden.

5 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking bij koninklijk besluit. Voor het moment van inwerkingtreding zal worden aangesloten bij de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de wet (aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Kamerstukken 35 531). De inwerkingtreding is beoogd op het eerstvolgende vaste verandermoment. Daarmee wordt aangesloten bij het kabinetsstandpunt inzake de vaste verandermomenten (aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, C, H, J, en K

In de onderdelen A, C, H, J en K van artikel I van dit besluit zijn artikelen die verantwoordelijkheden bij de uitvoerder neerleggen, gewijzigd. Het begrip uitvoerder, zoals gedefinieerd in artikel 1, onderdeel d, van het Mijnbouwbesluit, is namelijk niet meer van toepassing op aardwarmte als gevolg van de wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstukken 35 531). De Mijnbouwwet wordt hierna aangeduid met 'de wet'. Als het hierna over de genoemde wijziging gaat, wordt gesproken over 'de wetwijziging'. De artikelen in het besluit die verantwoordelijkheden bij de uitvoerder neerleggen, zijn daarom niet meer van toepassing op aardwarmte. Deze artikelen zijn aangepast, zodat ook voor aardwarmte een persoon wordt aangewezen voor die verantwoordelijkheden.

Ten behoeve van sommige verantwoordelijkheden is gekozen om deze neer te leggen bij de uitvoerder aardwarmte. Bijvoorbeeld als het gaat om verantwoordelijkheden op de locatie van de werkzaamheden of als het specifiek de feitelijke werkzaamheden betreft, is het passend om deze bij de uitvoerder aardwarmte neer te leggen en niet bij de vergunninghouder.

Bepaalde verantwoordelijkheden zijn bij de vergunninghouder aardwarmte neergelegd. Een reden hiervoor is in sommige gevallen de continuïteit van de betrokkenheid van de vergunninghouder. De vergunninghouder zal namelijk veelal gedurende het gehele project dezelfde persoon zijn, terwijl de uitvoerder aardwarmte vaker van persoon kan wisselen. Als het gaat om een periodiek in te dienen plan, is het om die reden geschikter de verantwoordelijkheid bij de vergunninghouder te leggen. Afhankelijk van het artikel en de fase van het project wordt de houder van de toewijzing zoekgebied, de houder van de start- of vervolgv vergunning of een combinatie van deze personen aangewezen.

In het geval van artikel 88, tweede lid, is de verantwoordelijkheid tot het verlenen van hulp en bijstand neergelegd bij zowel de uitvoerder aardwarmte als de vergunninghouder. Hulp en bijstand op locatie zal de uitvoerder aardwarmte moeten verlenen, maar de vergunninghouder zou op een andere manier hulp kunnen verlenen.



Onderdeel B

Onderdeel B van artikel I wijzigt artikel 4 van het Mijnbouwbesluit. Dit artikel betreft het werkplan en was al van toepassing op aardwarmte. Na de wetswijziging behoeft het artikel aanpassing, zodat het nog steeds voor vergunningen voor de opsporing en winning van aardwarmte geldt.

Onderdeel D

Met onderdeel D is een nieuw hoofdstuk ingevoegd; 'Hoofdstuk 3a. Het opsporen en winnen van aardwarmte'. Het betreft hier een hoofdstuk dat uitsluitend betrekking heeft op de opsporing en winning van aardwarmte. De artikelen uit dit nieuwe hoofdstuk worden hieronder apart toegelicht.

Artikel 29n

Artikel 29n bevat de definitiebepalingen van hoofdstuk 3a. Korthedshalve hoeven hierdoor de vergunningen voor aardwarmte niet telkens te worden aangeduid met 'aardwarmte'.

Artikel 29o

Op grond van artikel 24i van de wet zijn nadere regels gesteld over de afwijzingsgrond voor de aanvraag om een toewijzing zoekgebied in verband met het zicht op financiering van de opsporing en winning. Om te kunnen beoordelen of er voldoende zicht is op de financiering, zal de minister in ieder geval kijken naar de financiële omstandigheden van de aanvrager. Die omstandigheden kunnen namelijk een indicatie geven van het wel of niet kunnen voorzien in of krijgen van financiering. Bijvoorbeeld de omvang van het eigen vermogen of de jaarrekeningen van voorgaande jaren zijn hiervoor relevant. In de ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld, zoals een nadere specificatie van wat behoort tot de financiële omstandigheden.

De gehanteerde systematiek waarbij wordt genoemd wat in elk geval bij de beoordeling van bepaalde afwijzingsgronden wordt betrokken, komt ook terug in de artikelen 29p en 29s. Het doel van deze systematiek is om het toetsingskader voor die afwijzingsgronden te specificeren. Het gaat daarbij om de afwijzingsgronden uit de wet die zich niet lenen voor een nadere uitwerking van de gevallen waarin de minister de vergunningaanvraag afwijst. Het kan namelijk zijn dat de wetstekst zelf al duidelijk genoeg is. Een voorbeeld hiervan is de afwijzingsgrond voor de aanvraag toewijzing zoekgebied waarbij wordt afgewezen als er onvoldoende zicht is op de financiering van het project overeenkomstig artikel 24i, tweede lid, onderdeel e, van de wet. Daarnaast omvatten bepaalde afwijzingsgronden een grote verscheidenheid aan gevallen waarin zou kunnen worden afgewezen. Een specificatie zou daaraan afbreuk doen. Hier is bijvoorbeeld sprake van bij de grond om af te wijzen in verband met de financiële mogelijkheden van de aanvrager voor een start- of vervolgv vergunning overeenkomstig de artikelen 24t, tweede lid, onderdeel e, en 24aj, tweede lid, onderdelen c en d, van de wet. Met het vastleggen van welke aspecten in elk geval een rol spelen bij de beoordeling van de aanvragen wordt beoogd meer duidelijkheid te geven over hoe wordt getoetst ten aanzien van die afwijzingsgronden. Hiermee is namelijk duidelijk wat relevant is om te bepalen of een bepaalde afwijzingsgrond van toepassing is.

Artikelen 29p en 29s

In de artikelen 29p en 29s is bepaald welke aspecten bij de beoordeling van een aanvraag voor een startvergunning en voor een vervolgv vergunning een rol spelen bij de toets van de risico's voor de veiligheid van omwonenden en de financiële mogelijkheden van de aanvrager. De grondslag hiervoor is artikel 24t respectievelijk 24aj van de wet. Om te kunnen beoordelen of sprake is van onaanvaardbare risico's voor de veiligheid als gevolg van de voorgenomen opsporing en winning, is relevant of de aanvrager voldoet aan de norm voor het lokaal persoonlijk risico van 10^{-5} . De keuze voor deze norm is toegelicht in paragraaf 2.3. Indien het lokaal persoonlijk risico als gevolg van de opsporing en winning van aardwarmte groter is dan 10^{-5} , is dat een indicatie voor de onaanvaardbaarheid van de risico's voor de veiligheid van omwonenden. Of de financiële mogelijkheden voldoende zijn, beoordeelt de minister in elk geval aan de hand van de financiële omstandigheden van de aanvrager, het financieringsplan en de eventuele afspraken over het dragen van de kosten voor aansprakelijkheden die de aanvrager met de uitvoerder heeft gemaakt. Voor de toets van de aanvraag voor de startvergunning is het financieringsplan voor zowel opsporings- als winningsactiviteiten relevant, omdat beide in die fase plaatsvinden. Daarentegen is tijdens de fase van de vervolgv vergunning enkel sprake van winning en is daarom alleen de wijze van financiering daarvoor relevant voor de beoordeling van de financiële mogelijkheden van de aanvrager. Zie de toelichting bij artikel 29o voor de uitleg van deze systematiek voor de uitwerking van de afwijzingsgronden.



Artikel 29q

Artikel 29q bevat een nadere specificatie van de gevallen waarin de aanvraag om een startvergunning kan worden afgewezen in verband met nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze en opsporing en winning en de wijze van borging van de putintegriteit, gebaseerd op artikel 24t van de wet. Het ontwerp van de put moet een dubbele barrière ter hoogte van de zoet en brak waterlagen bevatten. Een ander ontwerp wordt ook toegestaan, als dat de putintegriteit evenveel waarborgt als een dubbele barrière. Indien dat niet het geval is, kan de aanvraag geheel of gedeeltelijk worden afgewezen. In het kader van de putintegriteit kan de aanvraag ook worden afgewezen, als de aanvrager daarvoor niet beschikt over een beheersplan (Well Integrity Management Plan) en beheerssysteem (Well Integrity Management System). Als uit de aanvraag blijkt dat de integriteit van de afsluitende aardlagen niet genoeg wordt beschermd, kan de aanvraag eveneens worden afgewezen in het belang van bescherming van grondwater, met het oog op de winning van drinkwater en in verband met doelmatigheid. Om dit te kunnen beoordelen is de mate van mogelijke scheurvorming relevant en het effect daarvan op de afsluitende werking van de zich onder en boven het reservoirinterval bevindende afsluitende aardlagen. Artikel 29q biedt de mogelijkheid deze gronden nader uit te werken in de Mijnbouwregeling. Dit heeft in elk geval betrekking op nadere regels voor het putontwerp en de vereisten voor het beheersplan en -systeem.

Artikel 29r

Artikel 24ag van de wet regelt de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de besluitvorming omtrent een aanvraag om een vervolgvvergunning. Dit artikel is uitgewerkt in artikel 29r. Hierin is vastgelegd wanneer sprake is van een significant nadeliger gevolg voor het milieu, nadeliger effect van de bodembeweging, groter risico voor omwonenden of grotere schade als gevolg van de winning onder de vervolgvvergunning ten opzichte van de startvergunning. Dat is namelijk het geval als aan de vervolgvvergunning voorschriften of beperkingen verbonden zouden moeten worden om dat effect, dat gevolg, dat risico of die schade te beperken ten opzichte van de voorschriften en beperkingen die gelden voor de startvergunning. In dat geval moet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden gevolgd.

Artikel 29t

Op grond van de artikelen 24aj van de wet is in artikel 29t nader gespecificeerd in welke gevallen de aanvraag om een vervolgvvergunning kan worden afgewezen in verband met nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze en opsporing en winning en de wijze van borging van de putintegriteit. Voor wat betreft het putontwerp en de integriteit van de afsluitende aardlagen komt dit artikel overeen met artikel 29q. Ten tijde van de aanvraag van de vervolgvvergunning wordt reeds gewonnen en kan daarom worden verwacht dat het beheerssysteem en -plan operationeel zijn. Daarom kan de aanvraag van een vervolgvvergunning tevens worden afgewezen, als de aanvrager niet beschikt over een putintegriteit beheerssysteem en beheersplan die al in werking zijn. In de ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld, zoals bijvoorbeeld nadere eisen aan het putontwerp en aan het putintegriteit beheerssysteem en -plan.

Artikel 29u

De gronden waarop voorschriften of beperkingen worden gesteld aan een start- of vervolgvvergunning op grond van de artikelen 24w en 24al van de wet, zijn uitgewerkt in artikel 29u. Het betreft een niet-limitatieve uitwerking waardoor andere voorschriften of beperkingen dan die in dit artikel genoemd, ook mogelijk zijn. Deze uitwerking bepaalt welke voorschriften of beperkingen zeker worden verbonden aan de vergunning. Zoals uit de wet volgt, geldt voor aanvragen die betrekking hebben op aardlagen die zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat is aangewezen voor de winning van drinkwater uit grondwater, dat voorschriften of beperkingen ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid ter dekking van de eventuele aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging van grondwater of de bodem als gevolg van de opsporing of winning van aardwarmte worden verbonden. In het besluit is bepaald wat voor voorschriften of beperkingen dit in elk geval moeten zijn. Het betreft de vorm en omvang van de zekerheden, het tijdstip waarop deze moeten worden gesteld en het melden van wijzigingen die optreden in de financiële zekerheden. Dit onderdeel geldt voor de primaire waterwingebieden, maar niet voor de aanvullende beschermingszones, zoals grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones, die worden aangewezen door de provincie. Die aanvullende zones zijn immers niet aangewezen voor de winning van drinkwater. Daarnaast bepaalt het besluit welke voorschriften of beperkingen in elk geval aan de start- en vervolgvvergunning worden verbonden, die zien op het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze van winning en de wijze waarop de putintegriteit wordt geborgd. Het gaat daarbij om de injectiedruk, de injectietemperatuur, het debiet, het berekenen en beperken van scheurgroei in de afsluitende aardlagen, het beheerssysteem en beheersplan voor de putintegriteit en het gebruik van mijnbouw-



hulpstoffen indien deze worden toegepast. In de Mijnbouwregeling kunnen deze voorschriften en beperkingen nader worden gespecificeerd.

Artikel 29v

De facultatieve gronden voor voorschriften en beperkingen uit de artikelen 24w en 24al van de wet die in verband met de veiligheid en het voorkomen van schade en de financiële mogelijkheden aan de start- en vervolvergunning kunnen worden verbonden, zijn uitgewerkt in artikel 29v. Het betreft een niet-limitatieve uitwerking waardoor andere voorschriften of beperkingen dan die in dit artikel zijn genoemd, ook mogelijk zijn. Met deze uitwerking is duidelijk welke voorschriften of beperkingen in elk geval kunnen worden verwacht. De minister kan in verband met de veiligheid en het voorkomen van schade voorschriften of beperkingen verbinden die zien op de seismische risicoanalyse, het meten, registreren en melden van bodembeweging als gevolg van de opsporing of winning van aardwarmte en de wijze waarop de vergunninghouder moet handelen in het geval dat bodembeweging optreedt als gevolg van de opsporing of winning van aardwarmte. Met betrekking tot de financiële mogelijkheden kan de minister voorschriften of beperkingen verbinden die zien op de financiële omstandigheden van de aanvrager, op grond waarvan de aanvrager bijvoorbeeld kan worden gevraagd om jaarlijks de jaarrekening te overleggen. Daarnaast kan de minister ten aanzien van het financieringsplan en de te stellen financiële zekerheden voorschriften of beperkingen verbinden. Voor de financiële zekerheden kunnen deze de vorm en omvang daarvan, het tijdstip waarop deze gesteld moeten worden en het melden van wijzigingen die optreden in de financiële zekerheden, betreffen. Voor dit artikel geldt dat de voorschriften of beperkingen voor de startvergunning betrekking kunnen hebben op de opsporing en winning. Voor de vervolvergunning kunnen deze enkel de winning betreffen, omdat opsporing in die fase niet meer aan de orde is. In de Mijnbouwregeling kunnen deze mogelijke voorschriften en beperkingen nader worden gespecificeerd.

Artikelen 29w en 29x

Op grond van de artikelen 24j en 24u van de wet regelen de artikelen 29w en 29x respectievelijk op basis van welke criteria concurrerende aanvragen voor een toewijzing zoekgebied en concurrerende aanvragen voor een startvergunning worden gerangschikt. Zie paragraaf 2.2 voor de inhoudelijke toelichting op de criteria. Alleen aanvragen die voldoen aan de aanvraagvereisten en die niet op grond van de afwijzingsgronden zouden worden afgewezen, worden gerangschikt. De aanvragen worden met elkaar vergeleken ten aanzien van de criteria in deze artikelen. Beter scoren op een bepaald criterium ten opzichte van andere aanvragen, betekent dat de aanvraag hoger wordt gerangschikt. De aanvraag die over het algemeen het beste scoort, wordt het hoogst gerangschikt en derhalve toegewezen. Voor de aanvragen voor een toewijzing zoekgebied is de ervaring van de aanvrager met het ontwikkelen van aardwarmteprojecten of andere mijnbouwactiviteiten een van de rangschikkingscriteria. Hierbij is enkel van belang of een aanvrager ervaring heeft en speelt niet mee hoeveel ervaring of wat voor soort ervaring een aanvrager heeft. Aanvragers met ervaring worden aldus hoger gerangschikt dan aanvragers zonder ervaring, maar de aanvragers met ervaring worden onderling niet gerangschikt op dit punt. Omdat de startvergunning na de fase van de toewijzing zoekgebied plaatsvindt, hebben de aanvragers van een startvergunning hoe dan ook al ervaring met de ontwikkeling van een aardwarmteproject en worden die aanvragen daarom niet op ervaring gerangschikt. De rangschikkingscriteria en de procedure van rangschikking kunnen nog nader worden uitgewerkt in de Mijnbouwregeling, bijvoorbeeld door een nadere specificering van de criteria. In de Mijnbouwregeling is bepaald hoe zwaar de verschillende criteria ten opzichte van elkaar wegen.

Artikelen 29y, 29z en 29aa

Omtrent de instemming met de aanwijzing van de uitvoerder zijn nadere regels gesteld op grond van artikel 24z van de wet. Overeenkomstig artikel 29y moet de aanvrager van een startvergunning of de houder van een start- of vervolvergunning bij de aanvraag om instemming met de uitvoerder een beschrijving van de technische en financiële capaciteiten van de uitvoerder aanleveren. Deze beschrijving is nodig om de aanvraag om instemming te kunnen beoordelen. De gegevens zullen in eerste instantie bij de aanvraag van de startvergunning moeten worden aangeleverd, omdat de aanvrager daarbij zijn aanvraag om instemming moet doen. Indien de houder van de start- of vervolvergunning later in het proces een nieuwe uitvoerder wil aanwijzen, zal hij opnieuw een aanvraag moeten indienen vergezeld van de gevraagde gegevens. Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld, zoals welke gegevens hiervoor precies moeten worden aangeleverd. Op grond van artikel 29z zal de minister instemming weigeren als de technische of financiële capaciteiten van de uitvoerder niet voldoende zijn om de feitelijke werkzaamheden voor de opsporing en winning goed uit te kunnen voeren. Het artikel geeft daarnaast aan welke factoren een rol spelen om te kunnen beoordelen of de capaciteiten goed genoeg zijn. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de afwijzingsgronden. Daarin kan bijvoorbeeld worden bepaald welke technische of financiële capaciteiten precies van belang zijn. In artikel 29aa is verder



nog bepaald welke voorschriften of beperkingen de minister aan de instemming kan verbinden. Het betreft de financiële omstandigheden op grond waarvan de uitvoerder bijvoorbeeld kan worden gevraagd om jaarlijks de jaarrekening te overleggen. Daarnaast kan de minister voorschriften of beperkingen inzake te stellen financiële zekerheden verbinden aan de instemming. De minister kan hiervoor de vorm van de zekerheden voorschrijven, bepalen wanneer de zekerheden moeten worden gesteld en voorschrijven dat wijzigingen in de zekerheden moeten worden gemeld. Tot slot kan de minister voorschriften of beperkingen verbinden, waarbij de uitvoerder wordt gevraagd afspraken of wijzigingen daarvan tussen hem en de houder van de start- of vervolgvergunning over het dragen van de kosten voor aansprakelijkheden te melden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels over de instemming worden gesteld.

Artikel 29ab

De definitiebepalingen voor de paragraaf over de deelname van EBN staan in artikel 29ab. Het begrip overeenkomst is gedefinieerd als een overeenkomst van samenwerking en verwijst naar artikel 86a, eerste lid, van de wet. Daarnaast wordt met de vennootschap in deze paragraaf EBN bedoeld. Als het in deze paragraaf gaat over de vergunninghouder, dan betreft het de houder van de toewijzing zoekgebied of de houder van de start- of vervolgvergunning, afhankelijk van de fase waar het project zich in bevindt. Hoewel de overeenkomst van samenwerking tot stand komt tijdens de looptijd van de toewijzing zoekgebied tussen de houder van de toewijzing zoekgebied en EBN, geldt de samenwerking met EBN gedurende het gehele project en is deze paragraaf daarom in een later stadium ook van toepassing op de houder van de start- en vervolgvergunning.

Artikel 29ac

Artikel 29ac regelt enkele bepalingen die in de overeenkomst van samenwerking moeten worden opgenomen. In de overeenkomst moet het percentage van het belang van EBN in de samenwerking ten behoeve van de opsporing en winning van aardwarmte worden vastgelegd. Dit belang is minimaal 20%, tenzij met de vergunninghouder een hoger percentage van maximaal 40% wordt afgesproken. Zie paragraaf 2.7 voor de onderbouwing hierbij. De vergunninghouder neemt het resterende belang.

Dit artikel sluit grotendeels aan bij de artikelen 88 en 94 van de wet inzake de deelname van EBN in koolwaterstofprojecten. In de overeenkomst moet staan dat de waarde van de werken die tot stand zijn gekomen door middel van investeringen van de vergunninghouder en EBN en de opbrengst van de winning van aardwarmte, in verhouding tot ieders belang in de samenwerking aan hen toebehooren. Het percentage van het belang in de samenwerking bepaalt dus het deel van de waarde van de werken en het deel van de opbrengst dat aan de vergunninghouder en EBN toebehoort. Tevens moet de overeenkomst regelen dat de vergunninghouder en EBN de middelen naar verhouding tot ieders belang in de samenwerking verstrekken om de uitgaven te doen die middels een gezamenlijk besluit zijn goedgekeurd of die overeenstemmen met een goedgekeurd jaarlijks investerings- en financieringsplan. Daarnaast moet worden opgenomen dat het Nederlands recht op de overeenkomst van toepassing is.

Artikel 29ad

In de overeenkomst moet een bedrag worden vastgesteld voor kosten die al voor het sluiten van de overeenkomst met EBN zijn gemaakt op grond van artikel 29ad. Hiermee sluit dit artikel aan bij artikel 94, derde lid, van de wet. Voor aardwarmteprojecten gaat het om de kosten die de houder van de toewijzing zoekgebied heeft gemaakt, die betrekking hebben op activiteiten en investeringen die zijn gedaan in het kader van de voorgenomen opsporings- en winningswerkzaamheden. Het betreft hier enkel de kosten die daadwerkelijk verband houden met die activiteiten en investeringen.

Artikel 29ae

De verplichtingen van de vergunninghouder ten aanzien van de samenwerking die in de overeenkomst moeten worden opgenomen, staan in artikel 29ae. Dit sluit aan bij de regels inzake de deelname in koolwaterstofprojecten uit artikel 89 van de wet. De vergunninghouder moet de rechten die hij op grond van de vergunning heeft, uitoefenen in het belang van de samenwerking. De vergunninghouder moet dit doen op een manier die in overeenstemming is met de besluiten die de vergunninghouder en EBN gezamenlijk hebben genomen. De vergunninghouder is tevens verplicht zijn kennis en ervaring van opsporing, winning en afzet van aardwarmte in te zetten voor de samenwerking.

Artikel 29af

Artikel 29af regelt welke verplichtingen van EBN ten aanzien van de samenwerking in de overeenkomst moeten worden opgenomen. Dit komt overeen met de regels inzake de deelname in koolwater-



stofprojecten uit artikel 90 van de wet. Onder andere moet EBN een deel van de uitgaven die gedaan zijn in overeenstemming met de gezamenlijke besluiten of die volgen uit het investerings- en financieringsplan, aan de vergunninghouder vergoeden. Dat deel is gelijk aan het percentage van het belang van EBN in de samenwerking. Daarnaast moet EBN haar deel van de kosten die de vergunninghouder al voor het sluiten van de overeenkomst heeft gemaakt voor activiteiten en investeringen voor de opsporing en winning, vergoeden direct na het sluiten van de overeenkomst. Het gaat om de kosten die op grond van artikel 29ad zijn vastgesteld. Bovendien mag EBN de vergunninghouder er niet van weerhouden besluiten te nemen die zijn gebaseerd op commerciële overwegingen die in de praktijk gebruikelijk zijn. Tot slot moet EBN ter goedkeuring aan de vergunninghouder voorleggen welke informatie over het project zij openbaar wil maken. In de overeenkomst moet worden vastgelegd binnen welke termijn de vergunninghouder bezwaar kan maken tegen de openbaarmaking. Het betreft hier de informatie die op grond van artikel 29ah is aangewezen in de overeenkomst.

Artikel 29ag

In artikel 29ag staat wat in de overeenkomst moet worden vastgelegd over de gezamenlijke besluiten van de vergunninghouder en EBN. Grotendeels sluit dit aan bij de regels over de deelname in koolwaterstofprojecten uit de artikelen 90 en 97 van de wet. Deze besluiten moeten in een vergadering worden genomen. Daarbij kunnen beide partijen zich door schriftelijk gevolmachtigde personen laten vertegenwoordigen. De besluiten kunnen ook buiten een vergadering worden genomen. Hiervoor gelden twee voorwaarden. Ten eerste is vereist dat beide partijen hiermee instemmen. Ten tweede moet het besluit worden genomen door middel van een gezamenlijke of gelijkkluidende schriftelijke verklaring die door beide partijen of door hun gevolmachtigde personen is ondertekend. Bij de gezamenlijke besluiten staan de stemmen van de vergunninghouder en EBN in verhouding tot de grootte van hun belang in de samenwerking. Voor bepaalde gezamenlijke besluiten regelt dit artikel dat de vergunninghouder en EBN ieder een beslissende stem hebben. Dit houdt in dat ieder van hen een gezamenlijk besluit kan blokkeren. Dit wordt in de praktijk ook wel een vetorecht genoemd. Op basis van dit artikel moeten de vergunninghouder en EBN gezamenlijk besluiten over het jaarlijkse investerings- en financieringsplan. Ook is een gezamenlijk besluit nodig voor activiteiten en aanschaffingen die niet in dat plan staan en meer dan € 500 000 kosten. In het geval het gaat om een bedrag van minder dan € 500 000, is een gezamenlijk besluit nodig als het bedrag gelijk is aan of meer is dan 10% van het totale bedrag van de in dat plan opgenomen uitgaven. Het aangaan, wijzigen of beëindigen van duurzame samenwerkingen met derden voor de opsporing of winning behoeft tevens een gezamenlijk besluit. Het gaat hierbij om langdurige contracten met derden die van materieel belang voor het project zijn, zoals een overeenkomst met een uitvoerder of langdurige onderhouds- en managementovereenkomsten. Ook over het aangaan en wijzigen van verplichtingen van de vergunninghouder tot levering van aardwarmte moeten de vergunninghouder en EBN samen besluiten. Daarnaast is bij de deelname in aardwarmteprojecten een gezamenlijk besluit vereist voor het voortbestaan van de opsporings- en winningswerkzaamheden. Doordat hierover gezamenlijk moet worden besloten, kan het project alleen doorgaan indien alle partijen daarmee instemmen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een besluit over het voortbestaan wordt vorgelegd, als er twijfels zijn over het te behalen rendement of de risico's van het project.

Artikel 29ah

Om ervoor te zorgen dat het doel van de kennisdeling en -borging in de samenwerking wordt gewaarborgd, moeten overeenkomstig artikel 29ah afspraken worden gemaakt over de totstandkoming van het putontwerp, de keuze voor de locatie van boorgaten en het vastleggen en verstrekken van informatie. Voor deze onderwerpen wordt slechts voorgeschreven dat er afspraken over deze onderwerpen moeten worden gemaakt en niet wat voor afspraken dit moeten zijn. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over de wijze van besluitvorming omtrent die onderwerpen of over de wijze of frequentie van vastleggen en verstrekken van informatie. Daarnaast moet in de overeenkomst worden aangewezen welke informatie EBN ter goedkeuring aan de vergunninghouder moet voorleggen, voordat zij tot openbaarmaking daarvan kan overgaan. Dit houdt verband met de verplichting van EBN om de informatie voor te leggen op grond van artikel 29af. In de Mijnbouwregeling kunnen deze onderwerpen nader worden uitgewerkt.

Artikel 29ai

Aansluitend bij de artikelen 92 en 97a van de wet die gaan over deelname in koolwaterstofprojecten, dient de vergunninghouder geen besluit te nemen over bij wie opdrachten voor het leveren, uitvoeren van werken of verrichten van diensten worden geplaatst, als het plausibel is dat dat besluit leidt tot financieel nadeel voor EBN. Dit is vastgelegd in artikel 29ai.



Artikel 29aj

De minister kan op grond van artikel 29aj bepalen dat de verplichting tot deelname door EBN niet geldt. Dit kan enkel op gemotiveerd verzoek van de houder van de toewijzing zoekgebied of van EBN. Omdat de verplichting uit artikel 86a, eerste lid, van de wet ziet op het sluiten van de overeenkomst tussen de houder van de toewijzing zoekgebied en EBN, kan de minister alleen besluiten dat de verplichting niet geldt voordat de overeenkomst is gesloten en niet nog na de totstandkoming daarvan. In de ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over deze gronden. Dit kunnen eisen die gesteld worden aan het verzoek om af te zien van deelname, zijn. In elk geval zal worden vereist dat in een verzoek voldoende wordt onderbouwd hoe het doel van deelname, kennisdeling- en borging, op een andere manier zal worden geborgd.

Onderdeel E

Artikel 30 van het besluit is in onderdeel E gewijzigd. Dit artikel heeft betrekking op het verrichten van metingen naar bodembeweging overeenkomstig een meetplan. De verplichting tot het verrichten van metingen voor aanvang of tijdens het winnen geldt niet meer voor aardwarmte, vanwege het feit dat artikel 41 van de wet niet meer van toepassing is op aardwarmte. Derhalve is artikel 30, eerste lid, gewijzigd, zodat voor aardwarmte geen meetplan meer is vereist. De vergunninghouder kan nog wel op een andere manier worden verplicht tot het meten van bodembeweging, omdat de minister daarvoor voorschriften of beperkingen kan verbinden aan de start- of vervolgv vergunning op grond van artikel 29v.

Onderdeel F

Onderdeel F wijzigt de artikelen 39, 40a, 40b, 40d, 40e en 40f van het besluit die regels over het buiten werking zijn, het hergebruiken en het verwijderen van mijnbouwwerken bevatten. Na de wijziging van de wet behoeften deze artikelen aanpassing, zodat ze ook van toepassing zijn op aardwarmte.

Onderdeel G

Artikel 71 bepaalt dat een boorgat eerst deugdelijk moet zijn ingericht en afgewerkt en voorzien van deugdelijke beveiligingen ter afsluiting, vóór het in gebruik nemen daarvan. Dit artikel is in onderdeel G gewijzigd. Het gold enkel voor de winning van delfstoffen of opslag van stoffen, maar is door deze wijziging ook van toepassing op de winning van aardwarmte, zodat daarvoor dezelfde waarborgen gelden.

Onderdeel I

Met onderdeel I is artikel 85 van het besluit gewijzigd. Dit artikel stelt regels over het rampenbestrijdingsplan dat nodig is voor mijnbouwwerken. Dit artikel bepaalde dat een dergelijk plan nodig is voor mijnbouwwerken ten behoeve van de opsporing, winning of opslag van stoffen. Daaruit bleek niet duidelijk of het ook voor aardwarmte gold, omdat enerzijds mijnbouwwerken in de wet zijn gedefinieerd als onder andere ten behoeve van aardwarmte, maar anderzijds aardwarmte geen stof is. In het geval van opsporing of winning aardwarmte is het echter wel wenselijk dat er een rampenbestrijdingsplan is. In het artikel is daarom ter verduidelijking 'de opsporing of winning van aardwarmte' toegevoegd.

Onderdelen L en S

De onderdelen L en S bevatten respectievelijk wijzigingen en overgangsrecht inzake Hoofdstuk 7 van het besluit over de verstrekking, het beheer en gebruik van gegevens over de opsporing en winning van aardwarmte. Artikel 119 bepaalt dat onder andere de artikelen 109, 110, en 111 van toepassing zijn op aardwarmte. In die artikelen wordt de uitvoerder aangewezen voor het verstrekken van gegevens. Het begrip uitvoerder is als gevolg van de wetswijziging niet meer van toepassing op aardwarmte, waardoor die artikelen ook niet meer rechtstreeks voor aardwarmte kunnen gelden. In artikel 119 is daarom vastgelegd dat voor die artikelen geldt dat de houder van een startvergunning of vervolgv vergunning verantwoordelijk is voor het verstrekken van de daar bedoelde gegevens.

Daarnaast gold op basis van de artikelen 116 en 119, eerste lid, van het besluit dat geologische en geofysische data van geothermieprojecten voor maximaal vijf jaar in het confidentiële domein bleven. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft geadviseerd om informatie uit geothermieprojecten welke een subsidie op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (hierna: SDE) hebben gekregen, eerder in het publieke domein te plaatsen, omdat de voortgang en versnelling van de groei van de geothermie in Nederland is gebaat bij het delen van kennis en kunde alsmede het delen van geologische, geofysische en productiegegevens. Wanneer deze gegevens



vervroegd in het publieke domein komen, kunnen de geologische onzekerheden op een tijdsefficiënte manier worden verkleind. Daarom is in artikel 119 een afwijkende termijn opgenomen voor de toepassing van de uitzonderingsgrond voor openbaarmaking van de Wet openbaarheid van bestuur voor geothermieprojecten waarvoor een SDE-subsidie is verleend. Dit houdt in dat deze uitzonderingsgrond slechts tot zes maanden na het verstrekken van de gegevens van toepassing is. Daarmee komen die gegevens al na zes maanden in het publieke domein.

Artikel 181a bevat overgangsrecht voor de wijziging van de termijn in artikel 119. Hiermee blijft de termijn van vijf jaar gelden voor opsporing of winning van aardwarmte waarvoor een aanvraag voor een SDE-subsidie is gedaan in 2021.

Onderdelen M, N, O, P en Q

Enkele bepalingen uit Hoofdstuk 9 van het besluit inzake regels over het splitsen en samenvoegen van vergunningen zijn gewijzigd met de onderdelen M, N, O, P en Q. Als gevolg van de wetwijziging was aanpassing nodig om dit hoofdstuk nog steeds op aardwarmtevergunningen toe te kunnen passen. De grondslag daarvoor is gelegen in de artikelen 24ac en 24ap van de wet. De definitie van het begrip vergunning is uitgebreid met de startvergunning en de vervolgv vergunning aardwarmte. Daarnaast is geregeld dat een startvergunning alleen met een andere startvergunning kan worden samengevoegd. In lijn daarmee kan een vervolgv vergunning alleen met een andere vervolgv vergunning worden samengevoegd. In het belang van het doelmatig en voortvarend opsporen en winnen kan een aanvraag om splitsing of samenvoeging van vergunningen voor aardwarmte nog steeds worden geweigerd, zoals dit ook kan voor vergunningen voor delfstoffen.

Bij het samenvoegen van aardwarmtevergunningen waarbij een overeenkomst gericht op deelname door EBN tot stand is gekomen, moeten de voorwaarden van de overeenkomsten hetzelfde zijn. Indien dit niet het geval is, stemt de minister niet in met de samenvoeging. Tevens geldt voor deze vergunningen dat in geval van splitsen of samenvoegen, de vergunninghouders van de te splitsen vergunning of de samen te voegen vergunningen en EBN medewerking moeten verlenen aan de totstandkoming van een overeenkomst waarvan de voorwaarden gelijk zijn aan de eerder tot stand gekomen overeenkomst. Dezelfde regels gelden al voor vergunningen voor koolwaterstoffen waarvoor een overeenkomst gericht op deelname door EBN geldt.

Onderdeel R

In onderdeel R is artikel 161a aangaande de doorberekening van kosten gemaakt door de Inspecteur-Generaal der Mijnen en de minister, gewijzigd. Artikel 133 van de wet vormt de grondslag hiervoor. Als gevolg van de wijziging kunnen retributies in rekening worden gebracht voor de behandeling van de aanvragen voor een verkenningsonderzoek, een toewijzing zoekgebied, een startvergunning en een vervolgv vergunning en voor de instemming met de aanwijzing van een uitvoerder. De concrete bedragen zijn in de Mijnbouwregeling vastgesteld.

Artikel II

Voor de toelichting op de inwerkingtreding van dit besluit wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,