

Consultatieverslag wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte

1. Inleiding

Van 20 juni 2019 tot en met 20 juli 2019 was het mogelijk voor partijen via een internetconsultatie te reageren op het concept wetsvoorstel "Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)".

In totaal zijn 23 reacties op dit wetsvoorstel ontvangen, waarvan 19 openbare. De ingezonden reacties waren overwegend positief en hebben op een aantal onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en verduidelijkingen in de memorie van toelichting. Dit consultatieverslag beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop in de reacties is gereageerd. Hetzij vanwege de hoeveelheid reacties, hetzij vanwege de aard van de aanpassing die in het voorstel of de toelichting is gedaan. Het gaat dan om de verhouding tussen de vergunninghouder en de uitvoerder, de play-benadering met mogelijkheid van herhaalpotentieel, de overlegverplichting bij een concurrerende aanvraag en de verplichte deelname van EBN.

2. Verhouding vergunninghouder en uitvoerder

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

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

3. Play benadering en mogelijkheden herhaalpotentieel

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

4. Overlegverplichting bij een concurrerende aanvraag

Een aantal partijen vroeg zich of hoe de overlegverplichting, die is opgenomen in geval er sprake is van een concurrerende aanvraag voor een toewijzing zoekgebied, zich verhoudt tot het nationale

en Europese mededingingsrecht. De verplichting tot het voeren van overleg is op zich niet in strijd met het mededingingsrecht. Het mededingingsrecht verbiedt partijen immers niet om te overleggen en/of de mogelijkheden van samenwerking te verkennen. Wel zullen partijen er voor moeten waken dat zij bij het uitvoeren van deze overlegverplichting het mededingingsrecht in acht nemen. De leidraad Samenwerking tussen concurrenten van de Autoriteit Consument & Markt kan daarbij behulpzaam zijn.

5. Verplichte deelname EBN

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Vervolg

Het wetsvoorstel is getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door het Staatstoezicht op de mijnen. Ook is het wetsvoorstel voor gelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. De uitkomsten van deze toetsen zijn verwerkt. Het wetsvoorstel is in de ministerraad van begin november gebracht en vervolgens ter advisering aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State. Na advisering door de Raad van State en verwerking van het advies kan het wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede kamer. Het streven is het wetsvoorstel in maart 2020 bij de Tweede kamer in te dienen. In de tussentijd zal gewerkt worden aan de lagere regelgeving onder het wetsvoorstel. Uiteraard zal ook de lagere regelgeving via internet geconsulteerd worden.