

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/PO/bs/ATR0721/2019-U095

Uw referentie -

Datum 24 juli 2019
Betreft Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte

Geachte heer Wiebes,

Op 5 juli 2019 is het wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte aan ATR voorgelegd voor toetsing. Het wetsvoorstel voorziet in een aparte vergunnings-systematiek voor de geothermische sector zodat deze beter aansluit op de bedrijfsvoering van aardwarmtebedrijven. De systematiek gaat uit van een toewijzing zoekgebied, de startvergunning en de vervolgv vergunning.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij dit wetsvoorstel stelt dat uit ervaring met de eerste geothermieprojecten blijkt dat de huidige reguleringssystematiek niet voldoende aansluit op de specifieke kenmerken van aardwarmtewinning. Zo is het voor de olie- en gassector gebruikelijk dat er anderhalf jaar zit tussen de boringen en de feitelijke exploitatie. Voor aardwarmtewinning is een dergelijke termijn niet haalbaar. Vaak volgt exploitatie kort op de opsporingsfase met proefboringen. De praktijk leert dat in die gevallen de nodige vergunningen nog niet rond zijn.¹ Dit geldt ook voor het winningsplan. De termijnen werken bovendien niet omdat productie- en injectieputten die niet gebruikt worden, verstopt kunnen raken.² Verder blijkt dat - in tegenstelling tot de gas- en oliesector - de aardwarmtesector niet de financiële middelen heeft om na het aanleggen van de putten anderhalf jaar lang geen productie te draaien. Met deze wijziging wordt het mogelijk dat aardwarmtebedrijven direct na de proefboringen starten met het winnen van aardwarmte.

¹ Staatstoezicht op de Mijnen, *Staat van de Sector Geothermie*, juli 2017.

² Aardwarmte wordt over het algemeen gewonnen door middel van twee boorgaten (een doublet): één waarmee warm water uit de ondergrond wordt opgepompt, en één (soms meerdere) waarmee het water weer wordt teruggevoerd in de diepe ondergrond.

Op deze wijze vergaren zij ook de informatie die nodig is voor het aanvragen van een vervolgv vergunning.

Het College heeft geen opmerkingen ten aanzien van nut en noodzaak van het voorstel.

2. *Minder belastende alternatieven*

Bij de vormgeving van dit voorstel is gekeken naar minder belastende alternatieven. Het voorstel beperkt de regeldruk door de gevraagde geologische en financiële data aan te laten sluiten op de informatieverplichtingen die al gelden voor de subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+). Daarnaast zijn minder belastende alternatieven overwogen. Deze worden beargumenteerd niet opgevolgd. Zo kan een ondernemer met een toegekende startvergunning één doublet aanbrenge n in het specifieke gebied waar hij een toewijzing voor heeft. Een minder belastend alternatief kan zijn om een groter gebied toe te kennen waarbinnen meerdere winningen kunnen plaatsvinden. In een dergelijk geval wordt een langdurige concessie voor de exploitatie van een groter gebied aan een partij afgegeven. Deze partij is daarmee de enige partij die aardwarmte mag winnen in dat gebied. Andere marktpartijen die ook concrete plannen hebben voor de winning van aardwarmte, zijn in dat geval afhankelijk van de concessiehouder. Uw ministerie vreest dat met het toekennen van concessies de ontwikkeling van aardwarmte wordt belemmerd omdat de vraag naar aardwarmte dan niet centraal staat in de aanvraag en het aantal aanbieders van aardwarmte beperkt blijft. Het voorstel biedt wel een opening voor de toekomst: indien er sprake is van een toename van het aantal warmtenetten en er een grootschalige vraag naar duurzame warmte ontstaat, kan de keuze worden heroverwogen. Het voorstel maakt niet concreet hoe hier invulling aan wordt gegeven. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) verwacht binnen nu en vijf à tien jaar een schaalvergroting.³ Om deze schaalvergroting niet onnodig te frustreren adviseert het college in de toelichting uiteen te zetten hoe EZK voornemens is te bepalen of kan worden overgegaan tot het toewijzen van grotere gebieden.

2.1 Het college adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe uw ministerie in de toekomst de afweging gaat maken of toewijzing van grotere gebieden opportuun is.

Met deze wetwijziging wordt het huidige vergunningsstelsel vervangen. Veel informatie die op dit moment gevraagd wordt, wordt in het nieuwe stelsel ook gevraagd. De belangrijkste wijziging is dat ondernemers straks direct na het doen van hun investering aardwarmte mogen winnen. Een andere wijziging die vanuit regeldrukperspectief omvangrijke gevolgen kan hebben, is de verplichte deelname van Energie Beheer Nederland (EBN) aan geothermieprojecten. Tijdens de behandeling van de EZK-begroting 2018 is een motie van het lid Jetten c.s. aangenomen die de regering verzoekt EBN te laten participeren in geothermieprojecten.⁴ In de brief van maart 2019⁵ geeft aan hoe hier invulling aan zal worden gegeven. Met deze wetwijziging wordt het betrekken van EBN bij geothermieprojecten een feit. De nadere uitwerking volgt in een algemene maatregel van bestuur. EBN neemt deel in geothermische projecten indien het economisch rendabel is. Met de verplichte deelname van EBN bij alle geothermieprojecten hoopt uw ministerie de kennis en de financiële zekerheid binnen een project te vergroten om zo de risico's van een project te beperken. Het wetsvoorstel baseert zich op de

³ Staatstoezicht op de Mijnen, *Staat van de Sector Geothermie*, juli 2017.

⁴ 34 775 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2018, Nr 94 Motie van het lid Jetten c.s.

⁵ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019, 31 239 nr. 298.

bestaande werkwijze van EBN bij koolwaterstofprojecten. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet concreet hoe deelname van EBN bij geothermieprojecten de projectrisico's zullen beperken. Ook geeft het geen inzicht in waarom het voorstel zich baseert op de werkwijze van EBN bij koolwaterstof en waarom deze werkwijze ook geschikt is in het geval van aardwarmtewinning. De toelichting biedt derhalve geen zicht op de baten van deze maatregel, evenals de kosten waar deze werkwijze mee gepaard gaat. Als gevolg hiervan kan het college geen uitspraak doen over de proportionaliteit van deze maatregel en ook niet over de noodzaak waarom deelname van EBN voor *alle* projecten een verplichting moet zijn. Wel stelt de toelichting dat in tegenstelling tot koolwaterstoffen voor aardwarmte flexibiliteit moet worden behouden bij de invulling van het aandeelpercentage van EBN. Het college onderstreept het belang van proportionaliteit bij de invulling van deze maatregel. De eis van participatie door EBN kan partijen weerhouden van investeringen in aardwarmtewinning. Het college zal de algemene maatregel van bestuur, waarmee de participatie van EBN zal worden geregeld, te zijner tijd op proportionaliteit en werkbaarheid toetsen. Het college raadt aan om voor de concrete invulling van deze verplichting de MKB-toets in te zetten.

2.2 Het college adviseert te onderbouwen waarom deelname van EBN de projectrisico's zal beperken en hoe invulling wordt gegeven aan het principe van proportionaliteit.

3. Werkbaarheid

Deze wijziging heeft als doel de werkbaarheid voor bedrijven bij de vergunningverlening voor de exploitatie van aardwarmte te verbeteren. Hiertoe wordt met dit voorstel een apart vergunningsregime voor deze sector ingesteld. De belangrijkste vernieuwing is dat ondernemers in de fase van de startvergunning ook tijdelijk aardwarmte mogen gaan winnen. In de huidige situatie is dit niet toegestaan. Uit onderzoek van SodM bleek echter dat dit verbod niet wordt nageleefd. Zo zijn er projecten waarvoor het winningsplan niet is goedgekeurd terwijl al wel aardwarmte werd gewonnen. Op dit moment wordt deze situatie gedoogd waar dat uit veiligheidsoverwegingen ook kan. SodM benadrukt in zijn rapport de onwenselijkheid van deze situatie. Met deze wetswijziging wordt hier gehoor aan gegeven doordat de exploitant nu de mogelijkheid krijgt om tot twee jaar na het toekennen van de startvergunning aardwarmte te winnen terwijl het ondertussen de vervolgvergunning aanvraagt. Uit overleg met uw ministerie blijkt dat informeel is geconsulteerd met de branchevereniging DAGO (Dutch Association Geothermal Operators) en de adviseurs over dit voorstel. Hieruit bleek dat het voorstel voor de sector werkbaar is. Het college raadt aan dit expliciet te maken in de toelichting.

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel een berekening van de regeldruk bevat. Deze berekening betreft de invoering van een meer risicogerichte benadering van het eisen van een meetplan. Met deze wijziging worden daarnaast procedures vereenvoudigd en worden er aanvullende criteria gesteld. De toelichting geeft aan dat deze veranderingen tegen elkaar af te strepen zijn waar het de regeldrukeffecten betreft. De toelichting maakt dit echter niet concreet. Volgens het Handboek meting regeldrukkosten moet de regeldruk op handelingenniveau worden gemeten zodat kan worden nagegaan welke stappen een ondernemer moet zetten om de wettelijke verplichtingen te kunnen naleven. Het college constateert dat niet alle handelingen die een ondernemer moet verrichten, in beeld zijn gebracht. Dit geldt in ieder geval voor:

- het meesturen van afspraken en (principe)overeenkomsten om aan te geven bij de aanvraag Toewijzing zoekgebied of de vraag naar warmte passend is bij het gebied;
- het aanleveren van bewijs voor het aanvragen van de startvergunning dat de aanvrager over voldoende middelen beschikt om onverwachte tegenslagen of ander problemen die zich in redelijkheid bij het opsporen en winnen van aardwarmte kunnen voordoen op te vangen;
- het aangeven hoe de vergunninghouder (financieel) aan een eventuele opruimverplichting zal voldoen en hoe hij zijn aansprakelijkheid jegens derden wil regelen;
- de handelingen die de ondernemer moet verrichten om de verplichte deelname van EBN mogelijk te maken.

Sommige onderdelen worden verder ingevuld in lagere regelgeving. Indien dit betekent dat nu nog geen volledig zicht bestaat op alle bestanddelen van de regeldrukberekening, dan kan worden gewerkt met bandbreedtes of met scenario's. Dat laatste verdient de voorkeur voor die onderdelen (zoals verplichte deelname EBN) waar de regeldruk substantieel kan zijn. Zo kan toch tot een weloverwogen keuze worden gekomen waarin ook de gevolgen van de regeldruk zijn meegenomen.

4.1 Het college adviseert de regeldruk te berekenen op handelingenniveau, en deze berekening op te nemen in de toelichting. Aanvullend vraagt het college om deze inzichten te gebruiken bij de verdere vormgeving van het voorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris