

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
De heer drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Warmte en Ondergrond

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Behandeld door

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ons kenmerk

DGKE-WO / 21106106

Datum

Betreft Onderzoek 'Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte'

Geachte heer Visser,

Op 29 maart 2021 ontvingen mijn ambtgenoot van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) en ik uw conceptrapport 'Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte'. We zijn u zeer erkentelijk voor uw rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen. Met deze brief reageren wij, met de staatssecretaris van IenW, gezamenlijk op uw rapport.

U heeft onderzoek gedaan naar de vraag of de rijksoverheid bij de opzet en uitvoering van het beleid voor geothermie doeltreffend is in het beschermen van de ondergrondse drinkwatervoorraden.

U geeft in uw rapport aan dat de hoofdconclusie van het onderzoek is dat de drinkwaterbronnen bij de ontwikkeling van geothermie door de ministers van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en IenW niet doeltreffend worden beschermd, noch in de opzet van het beleid noch in de uitvoering daarvan. U licht dit in het rapport toe aan de hand van drie deelconclusies en doet daarbij drie aanbevelingen.

In deze brief gaan wij in op uw aanbevelingen, vanuit onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afweging tussen drinkwatervoorziening en geothermie zoals vastgelegd in de Structuurvisie Ondergrond (STRONG).

Reactie op het rapport

We zijn de Rekenkamer erkentelijk voor het feit dat u dit onderzoek hebt gedaan voorafgaand aan het stadium waarin een forse toename in de toepassing van geothermie is voorzien. Daarbij is het vraagstuk van de bescherming van drinkwater bij het boren naar aardwarmte actueel, relevant en constant aan verbetering onderhevig.

In het rapport stelt de Rekenkamer twee terechte en principiële vragen waar wij in deze reactie op in gaan. Allereerst wordt de vraag gesteld of drinkwatervoorziening en geothermie wel als nevenschiktelijke belangen moeten worden gezien en als zodanig moeten worden behandeld. Zou het belang van de drinkwatervoorziening niet voorop moeten staan? Wij benadrukken aan het begin van deze reactie de in beginsel nevenschiktelijke belangen van zowel een veilige en betrouwbare drinkwatervoorziening als de beschikbaarheid van duurzame warmte

in de toekomst. Het nationaal belang van zowel drinkwatervoorziening als mijnbouwactiviteiten, waaronder geothermie, is uitgewerkt in de Structuurvisie Ondergrond (hierna: STRONG). In STRONG is opgenomen dat drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten beide als nationale belangen, en daardoor nevensgeschikt, zijn aangemerkt. Daarbij prevaleren deze nationale belangen boven regionale of lokale belangen. Maar bij het komen tot een ondergrondse ordening is wel de volgorde afgesproken dat eerst bezien wordt wat de huidige en toekomstige behoefte is aan grondwatervoorraden voor de drinkwatervoorziening. Vervolgens is in kaart gebracht welke gebieden nodig zijn voor mijnbouwactiviteiten in het kader van de energietransitie. Bij voorkeur moeten deze functies gescheiden worden. Waar dit niet mogelijk is, moet worden bezien of technische oplossingen functiecombinaties mogelijk maken en als ook dit niet mogelijk is, prevaleert het drinkwaterbelang. Hiermee is naar onze mening duidelijk aangegeven hoe de belangen van de drinkwatervoorziening en de duurzame warmtevoorziening ten opzichte van elkaar gewogen worden.

Ten tweede stelt de Rekenkamer de vraag hoe de verantwoordelijkheden binnen deze nationale belangen tussen de ministers van EZK en IenW belegd zijn. Deze verantwoordelijkheden zijn als volgt belegd. Als minister van EZK ben ik bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor mijnbouwactiviteiten. Bij de besluitvorming hierover betrek ik provincies, gemeenten en waterschappen: het adviesrecht van de decentrale overheden is vastgelegd in de Mijnbouwwet. De minister van IenW is verantwoordelijk voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als geheel. De minister heeft hiermee een systeemverantwoordelijkheid. Beleidsmatige en uitvoerende bevoegdheden zijn voor een belangrijk deel wettelijk toebedeeld aan provincies en drinkwaterbedrijven.

Uw rapport bevat conclusies op basis van casusonderzoek bij zeven geothermieprojecten. Hierbij is de praktijk van zeven projecten langs de theoretische lat gelegd. In deze reactie willen wij opmerken dat deze projecten werden uitgevoerd aan de hand van toen (medio 2019) geldend beleid en de daarop gebaseerde vergunningverlening. Een deel van de vergunningen is zelfs nog verstrekt voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Mijnbouwwet op 1 januari 2017. Inmiddels is er veel verbeterd in het beleid en de praktijk van vergunningverlening voor geothermie. Zo heeft er een vertaalslag plaatsgevonden van voortschrijdend inzicht uit de praktijk in beleidsbrieven, is er een versnellingsstraject geothermie in de gebouwde omgeving ingezet en is er een voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet waarin een meer prominente rol is weggelegd voor het vraagstuk van geothermie in relatie tot grond- en drinkwatervoorraden. De geothermie sector is een lerende sector waarin vele informele momenten van kennisdeling tussen het Rijk, de sector, decentrale overheden en andere betrokken partijen plaatsvinden.

In de alinea's hieronder gaan wij in op de specifieke aanbevelingen van de Rekenkamer.

Allereerst beveelt de Rekenkamer de ministers van IenW en EZK aan om de regie te versterken en te stroomlijnen.

In de brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer van 15 juni 2020 (Kamerstuk 27625, nr. 503) over de stand van zaken van diverse onderwerpen binnen het waterbeleid, is gereageerd op het Advies Grondwater van de AcW, waaronder dit signaal over de governance rond grondwaterbeheer. De conclusie is dat de bevoegdheden voor grondwaterbeheer helder en adequaat zijn belegd en voldoende mogelijkheden voor maatwerk bieden. In plaats van te zoeken naar een herverdeling van taken en bevoegdheden komt de oplossing daarom vooral neer op een goede samenwerking tussen alle partijen en het benutten van de beschikbare instrumenten, expertise, kennis en informatie over bodem en grondwater. De provincies hebben daarbij een regierol.

Goede afstemming en heldere communicatie tussen de toezichthouders op het beheer van de ondergrond is, mede gezien in het licht van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een voortdurend aandachtspunt. Als bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor mijnbouwactiviteiten, waaronder geothermie, betrek ik als minister van EZK provincies, gemeenten en waterschappen: het adviesrecht van de decentrale overheden is vastgelegd in de Mijnbouwwet. In het advies is de provincie in staat één integrale, regionale afweging te maken tussen de verschillende belangen. In de besluiten op de vergunningen kan ik alleen gemotiveerd afwijken van een advies. In iedere vergunningprocedure worden de decentrale overheden nadrukkelijk om advies gevraagd. Ook in de toekomst blijf ik dit doen: in het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet, welke is voorzien voor het najaar van 2021, is te lezen dat ik de provincies, gemeenten en waterschappen in staat stel advies uit te brengen met betrekking tot grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, en het beheer van onder meer grondwater met het oog op de winning van drinkwater.

Overigens moeten mijnbouwactiviteiten aan strenge voorwaarden voldoen voordat een vergunning wordt verleend en voordat activiteiten mogen worden uitgevoerd. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft hierbij een toetsende rol en kijkt daarbij ook uitdrukkelijk naar de effecten op de kwaliteit van grondwater. De Inspectie Leefomgeving en Transport, die medeverantwoordelijk is voor toezicht op installatie van bodemenergiesystemen, werkt inmiddels samen met SodM bij het verkennen van risico's voor het milieu bij boringen in de diepe ondergrond.

In uw rapport constateert u dat er spanning bestaat tussen het zwaarwegende belang van de drinkwatervoorziening uit de Drinkwaterwet, en de nevenschiktheid van de drinkwatervoorziening en geothermie als nationale belangen in de NOVI en de Structuurvisie Ondergrond. U beveelt aan om de door u gesignaleerde strijdigheid tussen deze wetgeving weg te nemen.

Wij zijn van mening dat er geen sprake is van strijdigheid. Juist doordat bevoegde gezagen rekening houden met zowel de drinkwatervoorziening als zwaarwegend belang, als het nevenschikte belang van de energietransitie en de toepassing van geothermie, is een evenwichtige afweging mogelijk. Wanneer een wettelijke voorkeursvolgorde zou worden vastgesteld, ontnemen we de decentrale overheden de ruimte om te zoeken naar oplossingen die zowel voldoen aan de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als aan de vraag naar duurzame energie. Op regionaal niveau moet duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening worden gewaarborgd maar dat betekent niet dat

op elke locatie drinkwater zwaarder weegt dan de energievoorziening. Soms kan de duurzame energievoorziening voorrang krijgen.

U signaleert in uw rapport dat toekomstige grondwatervoorraden nog niet officieel zijn aangewezen en beschermd, terwijl er al wel geothermieprojecten worden gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat er geen rekening wordt gehouden met het belang van een goede grondwaterkwaliteit. Op grond van de Kaderrichtlijn Water, en de Grondwaterrichtlijn worden eisen gesteld aan de bescherming van grondwaterlichamen. Bij vergunningverlening voor geothermie wordt hier rekening mee gehouden.

Het traject voor aanwijzing en bescherming van Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) is inmiddels ver gevorderd. De meeste provincies sluiten geothermie uit in ASV-gebieden. De provincies Utrecht en Limburg staan gedeeltelijk andere activiteiten toe. Daarbij geldt dat zij extra randvoorwaarden kunnen stellen aan de toepassing van geothermie.

Voor de Nationale Grondwater Reserves (NGR) loopt een traject om te komen tot een drie dimensionale begrenzing. Dit gebeurt in goed overleg met decentrale overheden en drinkwaterbedrijven. Tegelijk wordt verkend welk beschermingsbeleid voor de NGR's nodig is.

In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater die hoort bij de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026 maken betrokken partijen afspraken over de implementatie van aanbevelingen die volgen uit deze verkenning. Onderdeel hiervan is ook monitoring van de voortgang van het ASV-traject en het evalueren van de bescherming van de strategische voorraden.

Ten tweede beveelt de Rekenkamer de minister van EZK aan om te zorgen voor betere waarborgen van het drinkwaterbelang in het geothermiebeleid.

U beveelt de minister van EZK aan om het initiatief te nemen om de volledige preventieladder van de Beleidsnota Drinkwater te verwerken in het geothermiebeleid.

In het ontwerp van de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026 is opgenomen dat het Rijk samen met medeoverheden en de drinkwatersector een handreiking opstelt voor het toepassen van de preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen. In deze handreiking geven wij aan hoe de preventieladder kan worden toegepast in het geothermiebeleid.

Momenteel worden put- en reservoirintegriteit uitgebreid meegenomen in de overwegingen om tot een besluit op een ingediend winningsplan te komen. Hierbij wil ik als minister van EZK de nuance aanbrengen dat dit altijd gebeurt volgens de best beschikbare technieken. De geothermie sector is voortdurend onderhevig aan innovatie en verbetering. Een voorbeeld hiervan is de onlangs gepubliceerde Industriestandaard Duurzaam Putontwerp, die is overhandigd aan de Inspecteur-Generaal der Mijnen van het Staatstoezicht op de Mijnen. Heldere communicatie over de bijbehorende beoordelingscriteria is hierbij van belang.

Onlangs is door de minister van IenW de studiegroep grondwater ingesteld. De studiegroep heeft als opdracht gekregen om in kaart te brengen welke opgaven er

liggen, te inventariseren welke inzet wordt gepleegd, te analyseren wat nodig is om te komen tot duurzame instandhouding van grondwatervoorraden en aanbevelingen te doen voor verbetering. De studiegroep zal ook de lange termijn ontwikkelen rondom duurzame energie en bescherming van onze grondwatervoorraden in beschouwing nemen. Het rapport van de studiegroep verwacht ik eind 2021 in ontvangst te kunnen nemen.

Tot slot beveelt de Rekenkamer de ministers van EZK en IenW aan om het proces van advisering door medeoverheden aan te passen en hen voortaan om een verplicht en bindend advies te vragen over de vergunningverlening voor geothermie.

Als minister van EZK heb ik al aangegeven dat ik in de beoordeling van vergunningaanvragen voor geothermie advies inwin bij provincies, gemeenten en waterschappen, zoals is vastgelegd in de Mijnbouwwet. Met het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet wordt deze adviesvraag nog duidelijker vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarnaast is in STRONG opgenomen dat drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten ten behoeve van energievoorziening beide als nationaal belang, en daarmee als nevenschikt belang zijn aangemerkt. Wanneer de adviezen van de decentrale overheden in de vergunningprocedures een bindende rol zouden krijgen, zou dit nevenschikte belang in de verdrukking kunnen komen. Als minister van EZK ben ik bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor geothermie, en daarmee maak ik de afweging tussen deze nationale belangen. Op basis van de Mijnbouwwet kan ik alleen gemotiveerd van de adviezen van de decentrale overheden afwijken. Alle adviezen worden uitgeschreven in de besluiten, en ook wordt uitgeschreven in welke mate de adviezen worden meegenomen in het besluit. Daarmee neem ik de toezichthoudende rol van provincies en gemeenten op regionaal niveau uiterst serieus.

Nogmaals danken wij de Rekenkamer voor het gedegen en diepgaande onderzoek. De uitkomsten van dit rapport zullen bijdragen aan de constante ontwikkeling en verbetering van drinkwaterbescherming en geothermie in Nederland.

Hoogachtend,

B. van 't Wout
Minister van Economische Zaken en Klimaat

C. van Nieuwenhuizen Wijbenga
Minister van Infrastructuur en Waterstaat

S. van Veldhoven – Van der Meer
Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat