



Links: Boukje van der Lecq, directeur Bestuurszaken en Vergunningen SodM, en rechts: Graciela Jharap, coördinerend specialistisch inspecteur geothermie.

SodM: gebiedsgericht beleid nodig

‘Sta geothermie alleen toe in gebieden waar dit veilig kan’

In 2017 was Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) in het rapport ‘Staat van de Sector Geothermie’ kritisch over verschillende aspecten van de uitvoering van geothermieprojecten. Bij de evaluatie van dit rapport in 2021 ziet de toezichthouder enige vooruitgang, maar ook nog steeds de nodige knelpunten. Directeur Boukje van der Lecq en inspecteur Graciela Jharap over wat er wat hen betreft anders moet bij het toezicht rondom geothermie ofwel aardwarmte.

SodM is de toezichthouder voor de mijnbouwsector, waaronder naast olie- en gaswinning ook geothermie valt. 'SodM treedt daarbij op als onafhankelijk toezichthouder en adviseur aan de minister bij het verlenen van vergunningen', aldus directeur Bestuurszaken en Vergunningen Boukje van der Lecq. 'Wij streven naar verantwoorde en duurzame winning van geothermie, met zo min mogelijk risico's. We richten ons daarbij op het beschermen van de veiligheid voor mens en milieu.'

Staat van de sector Geothermie

In het rapport uit 2017 wond SodM er geen doekjes om: 'Allereerst zijn er zorgen over de mate waarin de sector op dit moment risico's herkent, beheerst en/of daartoe in staat is. Hoewel er goede voorbeelden zijn, worden de milieu- en veiligheidsrisico's onvoldoende onderkend, wordt wet- en regelgeving niet goed genoeg nageleefd en is er sprake van een zwak ontwikkelde veiligheidscultuur bij nogal wat initiatiefnemers (vergunninghouders) en hun adviseurs en aannemers. De sector is nog onervaren, beperkt in omvang en deelt kennis onvoldoende. Wij adviseren het ministerie van Economische Zaken de Mijnbouwwet zodanig aan te passen dat strenge eisen worden gesteld aan de deskundigheid van de operator en ketenpartijen. Aan de sector doen wij de aanbeveling om de kennis en ervaring van de olie- en gasector te benutten en eigen veiligheidsstandaarden te ontwikkelen. Daarnaast acht SodM het wenselijk de borging van leercurves en deskundigheid te optimaliseren, zodat deze toegepast kunnen worden bij de verdere ontwikkeling van de geothermiesector.'

Van der Lecq: 'We hebben in 2017 inderdaad stevige conclusies getrokken, met als rode draad: de beperkte mate van professionaliteit in de geothermiesector destijds. Wij zien in onze evaluatie van 2021 gelukkig dat daar vooruitgang is geboekt, bijvoorbeeld doordat de geothermie-operators ervaren medewerkers uit andere mijnbouwsectoren hebben aangetrokken.'

Professionalisering ingezet

Graciela Jharap is coördinerend specialistisch inspecteur op het gebied van geothermie bij SodM: 'In het begin was geothermie vooral een zaak van tuinbouwbedrijven die op zoek waren naar een nieuwe manier van verwarmen van hun kassen. Inmiddels zijn er energiebedrijven en netbeheerders tot de markt toegetreten. Voor hen behoort geothermie tot de normale bedrijfsvoering, bijvoorbeeld omdat zij energie leveren aan huishoudens of industriële klanten. Dat betekent ook dat veiligheid een meer geïntegreerd onderdeel is van de operatie. Een aantal tuinbouwbedrijven heeft hun geothermie-organisatie geclusterd via een beheerorganisatie om zo veiligheidsstandaarden en kennis te delen tussen de projecten.'

Verantwoordelijkheid bij de bedrijven

Van der Lecq: 'Een van onze aanbevelingen in 2017 was dat de sector meer aandacht voor de risico's van verontreiniging van het grondwater zou hebben. Inmiddels zien we dat de sector zelf een Gedragscode Omgevingsbetrokkenheid bij Aardwarmteprojecten heeft opgesteld. En er is een industriestandaard ontwikkeld, waarin onder andere dubbelwandige buizen zijn voorgeschreven voor het boren naar aardwarmte. Dat vinden wij een goede zaak: putintegriteit is voor ons een belangrijk onderwerp. Met de industrie-

standaard heeft de sector zichzelf een minimale randvoorwaarde opgelegd, waaraan wij kunnen toetsen.'

Putintegriteit

Jharap: 'Bij geothermie gaat het om heet, zout water dat van grote diepte omhoog wordt gebracht. Die combinatie corrodeert de gebruikte stalen buizen, waardoor dunne plekken en uiteindelijk zelfs gaten kunnen ontstaan. Bij dubbelwandige buizen is dit risico veel kleiner, ook omdat er in de tussenruimte preventieve monitoring kan plaatsvinden. Bovendien kunnen buizen met een dubbele wand bij problemen redelijk makkelijk gerepareerd worden, terwijl dat bij enkelvoudige buizen ingewikkelder is.'

Van der Lecq: 'Elk bedrijf moet voor hun winning een Well Integrity Management System of WIMS hebben, dat de wijze van monitoring vastlegt en voorspellingen doet over de slijtage van de buizen. SodM controleert al die plannen jaarlijks. Bij de oude generatie putten zien we nog veel integriteitsproblemen, bij nieuwe putten met de dubbelwandige buizen is dat duidelijk verbeterd.'

Naleving wetgeving kan beter

Bij de evaluatie in 2021 constateert SodM dat het naleefgedrag en de veiligheid bij geothermiebedrijven en daarmee de professionalisering van de sector nog niet op het gewenste niveau zijn.



Boukje van der Lecq.



Graciela Jharap.

Hoe kan SodM het naleven van de wet- en regelgeving door de bedrijven verbeteren en hoe ziet u de rol van de wetgever op dit punt?

Van der Lecq: 'SodM beschikt over een aantal middelen, waaronder ons Toezichtarrangement Geothermie, het doen van aanbevelingen en het afgeven van toezichtsignalen. Aan het ministerie hebben we bijvoorbeeld de aanbeveling gedaan om aan de voorkant de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid voor eventuele problemen goed te regelen, inclusief financiële zekerheid voor de afwikkeling van schade in de toekomst.'

'Ook missen we nog een paar andere zaken in de wet- en regelgeving en beleidskaders, zoals een goede beschrijving van de normen waaraan we toetsen. Met de voorliggende wijziging van de Mijnbouwwet voor geothermie wordt een aantal normen meegenomen. Voor de bedrijven is dat goed, omdat ze dan weten waar ze nu en in de toekomst aan moeten voldoen. En de minister of de staatssecretaris kan daarmee de juiste winningsplannen verlenen. Tot slot is dat belangrijk voor SodM, omdat wij dan exact weten aan welke normen wij moeten toetsen en waar wij bij een inspectie op moeten letten.'

Normen uitschrijven

Ze vervolgt: 'In ons Toezichtarrangement hebben wij zo voorspelbaar mogelijk beschreven welke punten voor SodM belangrijk zijn in alle fasen van de bedrijfsvoering. Ik denk dat het verstandig is

dat vanuit wetgeving en beleid wordt uitgeschreven wat de normen zijn voor risico's bij geothermie. Bijvoorbeeld: wanneer vinden wij het risico op aardbevingen nog acceptabel en welke schade hoort daar dan bij?'

Toezichtsignalen

Jharap: 'Verder geven wij toezichtsignalen af aan het ministerie, die we ook op onze website publiceren. Het gaat dan bijvoorbeeld over de integriteit van de afsluitende laag in de ondergrond. Die laag moet gedurende de levensduur van een geothermieproject – zo'n 30 jaar – intact blijven. Alleen: het is nog onvoldoende duidelijk wat 'intact' exact betekent. We hebben de minister gevraagd dat begrip nader in te vullen. Daarnaast doen wij handhaafbaarheidstoetsen op wetgeving. Onlangs is de nieuwe Mijnbouwwet in de Tweede Kamer behandeld: SodM heeft dan tevoren al gekeken of de plannen in de praktijk ook zijn te toetsen en te handhaven, en hierover advies gegeven.'

Van der Lecq: 'De eerste wetgeving voor geothermie is gebaseerd op het proces van de olie- en gaswinning. Inmiddels is duidelijk dat het zeer verschillende sectoren zijn, met een andere dynamiek. De nieuwe Mijnbouwwetgeving is wat dat betreft beter toegesneden op de praktijk van de geothermie.'

Bebouwde omgeving

Jharap: 'Wat gaat spelen, zijn nieuwe vragen over hoe je geothermie-winning gaat inpassen in de openbare ruimte. Aanvankelijk ging het vaak om putten onder tuinbouwbedrijven, in 'eigen' grond. Nu zie je steeds vaker geothermieprojecten in de bebouwde omgeving, bijvoorbeeld in een woonwijk. Dat is een stuk ingewikkelder, door de boven- en ondergrondse drukte. En het risico op schade is hier veel groter. Daarom is een norm voor wat we acceptabele schade vinden ook zo belangrijk.'

Gebiedsgericht beleid

Van der Lecq: 'Je komt dan vanzelf op de vraag: waar wél of juist géén geothermie? Wij vinden dat dat nog onvoldoende is uitgewerkt, zoals we zowel in het rapport in 2017 als in de evaluatie van vorig jaar hebben aangegeven. We denken aan gebiedsgericht beleid waaruit duidelijk wordt dat er risicogebieden zijn vanwege bijvoorbeeld breuken. In de Structuurvisie Ondergrond is duidelijkheid gegeven: er mag niet geboord worden in bestaande gebieden voor de drinkwatervoorziening. Dat is helder, dan weten we allemaal waar we aan toe zijn.'

Heldere normen

Jharap: 'Onze maatschappij heeft steeds meer energie nodig en ook steeds meer drinkwater. De drinkwaterbedrijven zijn op zoek naar locaties voor reserves en toekomstige waterwinningen, waarbij overlap kan ontstaan met gebieden waar geothermie mag plaatsvinden. Daar kan dus spanning ontstaan in de belangenafweging door de drie betrokken ministeries: Economische Zaken en Klimaat voor de Mijnbouwwet, Binnenlandse Zaken voor de Omgevingswet en Infrastructuur en Waterstaat voor de Drinkwaterwet. Daarnaast zijn de provincies het bevoegd gezag voor het afgeven van waterwinvergunningen. Bij zoveel bestuurlijke drukte is het voor iedereen belangrijk dat er duidelijke regels zijn.'

Kamer verbiedt boren naar aardwarmte in gebieden voor drinkwater

Op 22 februari stemde de Tweede Kamer over voorstellen voor aanscherping van de Mijnbouwwet met regels voor het vergunningstelsel voor het opsporen en winnen van aardwarmte. De Kamer nam meerdere amendementen aan die de risico's van de winning van aardwarmte op de drinkwatervoorziening verkleinen. Vewin is verheugd over de amendementen, want een veilige drinkwatervoorziening is té waardevol om risico's mee te nemen.

Kamerleden onderschreven het belang van aardwarmte, maar spraken ook nadrukkelijk zorg uit over de risico's die de winning van aardwarmte op kan leveren voor het grondwater en de drinkwatervoorziening. Dit leidde tot diverse aanpassingen van het wetsvoorstel.

- Een amendement met een verbod op boren in gebieden die zijn aangewezen of gereserveerd voor de winning van drinkwater uit grondwater, werd ingediend door de Kamerleden Erkens (VVD) en Grinwis (ChristenUnie). Dit amendement zorgt ervoor dat gebieden die zijn aangewezen of gereserveerd voor drinkwater niet mogen worden doorboord voor het opsporen en/of winnen van aardwarmte als de provinciale verordening dit niet toestaat.
- De minister van IenW krijgt een stem in de besluitvorming wanneer sprake is van afwijking van de advisering van provincies, waar dit gaat over grondwater voor de drinkwatervoorziening. Een amendement van Kamerlid Boulakjar (D66) regelt dit.
- Een amendement van Kamerlid Erkens (VVD) bepaalt dat in lagere regelgeving voorschriften of beperkingen voor boorgaten gesteld kunnen worden, zoals dubbele verbuizingen. De bedoeling hiervan is het risico op lekkage en corrosie te minimaliseren.
- Een amendement van Kamerlid Beckerman (SP) regelt ten slotte financiële zekerstelling bij de initiatienemers voor aardwarmteprojecten voor schadeherstel wanneer grondwater of de bodem wordt verontreinigd door de opsporing en winning van aardwarmte.

Welke eisen moeten volgens SodM worden aangescherpt om het grondwater te beschermen?

Van der Lecq: 'Elke bedrijfsmatige activiteit gaat gepaard met risico's, dus ook geothermie. Alle risico's uitbannen kan niemand. Maar we kunnen wel de kans op schade zo klein mogelijk maken, zoals ook de Mijnbouwwet eist. Maar wat is dan minimaliseren, dat is moeilijk toetsbaar. Wij adviseren dus met klem om daar heldere normen voor schade op te stellen, inclusief de nazorgfase.'

Het rapport van de Algemene Rekenkamer signaleert dat risico's voor ondergrondse drinkwaterbronnen een weigeringsgrond kunnen zijn voor de vergunningverlening voor geothermie, maar dat er geen afwegingskader is voor de afweging van het drinkwaterbelang. *Hoe gaat SodM daarmee om?*

Van der Lecq: 'Er is op dat gebied een bevoegdheidsverdeling tussen het ministerie van EZK en de provincies. Het stuk van de afweging van het drinkwaterbelang ligt bij de provincies. Zij zijn ook wettelijk adviseur van de minister en kunnen hem dus hun mening geven over een ingediend geothermiewinningsplan. SodM neemt het drinkwaterbelang mee in het advies over een winningsplan aan de minister én aan de provincies. De norm is wat ons betreft helder: niet boren in bestaande gebieden voor de drinkwaterwinning. Provincies hebben daar hun provinciale milieuverordening voor.'

'HELDER AFWEGINGSKADER NODIG AAN DE VOORZIJD'

Jharap: 'Daarom pleiten wij ook voor meer gebiedsgericht beleid, met een duidelijke beschrijving van welke activiteiten mogelijk zijn in welke gebieden, zowel aan de oppervlakte als in de ondergrond. Om te voorkomen dat er bij verdere economische groei een soort 'first come, first serve'-situatie ontstaat, is een helder afwegingskader aan de voorzijde hier dus belangrijk.'

Samenvattend stellen Van der Lecq en Jharap dat de nieuwe Mijnbouwwet een goede stap in de juiste richting is, maar dat er nog wel de nodige verbeterpunten zijn. 'De verwachting is dat geothermie in het kader van de energietransitie enorm zal groeien. De spanning met de belangen van de drinkwatervoorziening en andere functies in de openbare ruimte zal toenemen. Op basis van de ervaring uit de inspecties en de aanvragen die wij ontvangen, hebben wij in onze toezichtsignalen aan het ministerie laten weten dat we op bepaalde terreinen niet goed kunnen toetsen. Om onzekerheden voor alle partijen te beperken is helderheid over het afwegingskader daarom essentieel.'