



Mini-dossier
Geothermie

Algemene Rekenkamer

‘Regierol ministerie IenW bij geothermie moet groter’

Op 17 juni 2021 presenteerde de Algemene Rekenkamer het rapport ‘Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte’. Verontrustende conclusie hiervan was dat ‘de drinkwaterbronnen bij de ontwikkeling van aardwarmte (of geothermie) door de ministers van EZK en IenW niet doeltreffend worden beschermd’, zowel qua beleid als in de uitvoering. Onderzoekers Alice de Haan en Emmy Bergsma leggen uit hoe zij tot deze slotsom kwamen en doen aanbevelingen voor verbetering.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 besloten onderzoek te verrichten naar ondergrondse energietoepassingen, als onderdeel van haar meerjarige onderzoeksprogramma Energietransitie.

Projectleider/onderzoeker Alice de Haan: 'Een andere aanleiding was het rapport over de sector geothermie van de dienst Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), uit 2017. Belangrijke conclusie daarvan was dat de geothermiesector onvolwassen en niet voldoende gereguleerd was: de Mijnbouwwet sloot – en sluit – niet goed aan op de praktijk van de geothermie.'

Belangenafweging

Senior onderzoeker Emmy Bergsma: 'Daarbij stuitte we vanzelf op de afwegingen in de ondergrond. Drinkwater en geothermie zijn beide van nationaal belang. Het is echter de vraag of deze functies veilig samengaan in de drukke ondergrond. Het leek ons daarom verstandig om te onderzoeken of de rijksoverheid de bescherming van de drinkwaterbronnen in verband met geothermie goed heeft geregeld, zowel in het beleid als in de uitvoering.'

De Haan: 'Wij toetsen of beleid voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving, en of de ministers dit beleid correct uitvoeren. Het gaat in dit geval om de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), en van Infrastructuur en Waterstaat, IenW. Een belangrijke norm op dit gebied, de Drinkwaterwet, spreekt van een 'zwaarwegend belang' van de openbare drinkwatervoorziening. Wij onderzochten hoe dit 'zwaarwegend belang' is verwerkt in het geothermiebeleid en checkten hoe de minister van EZK de waarborgen voor drinkwaterbescherming heeft vastgelegd in dit beleid. Aan de hand van casussen toetsten we of alle partijen in de uitvoering uit de voeten kunnen met de geldende regelgeving.'

Governance niet op orde

Het onderzoek leverde drie belangrijke conclusies op. Bergsma: 'We constateerden een gebrek aan regie op activiteiten in de ondergrond. Ten tweede zijn het afwegingskader en de waarborgen voor drinkwater in de opzet van het geothermiebeleid onvoldoende en onduidelijk. Tot slot is de informatievoorziening die het ministerie van EZK nodig heeft voor een goede belangenafweging bij de vergunningverlening voor geothermie niet op orde.'

'RIJKSOVERHEID BESCHERMT DRINKWATER- BELANG ONVOLDOENDE'

Onduidelijkheden

De risico's voor het drinkwater zijn in de eerste plaats te wijten aan onduidelijkheden in het beheer van de ondergrond. Deze onduidelijke situatie werkt door in (de uitvoering van) het geothermiebeleid en belemmert een effectieve bescherming van de drinkwaterbronnen in de ondergrond. De Rekenkamer baseert zich hierbij op de volgende bevindingen: 'De Drinkwaterwet kent een 'zwaarwegend

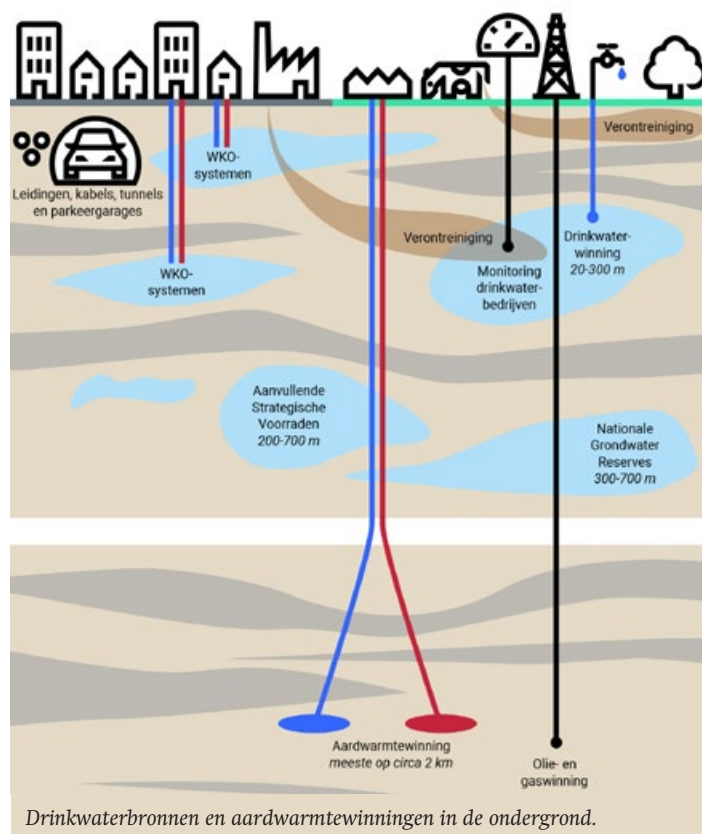
belang' toe aan drinkwater, dat niet nader is uitgewerkt in wet- en regelgeving. Het zwaarwegend belang is ook niet verankerd in het geothermiebeleid en in het ruimtelijk beleid in de Structuurvisie Ondergrond (STRONG). Daar hebben geothermie en drinkwater een 'nevenschikt' belang.'

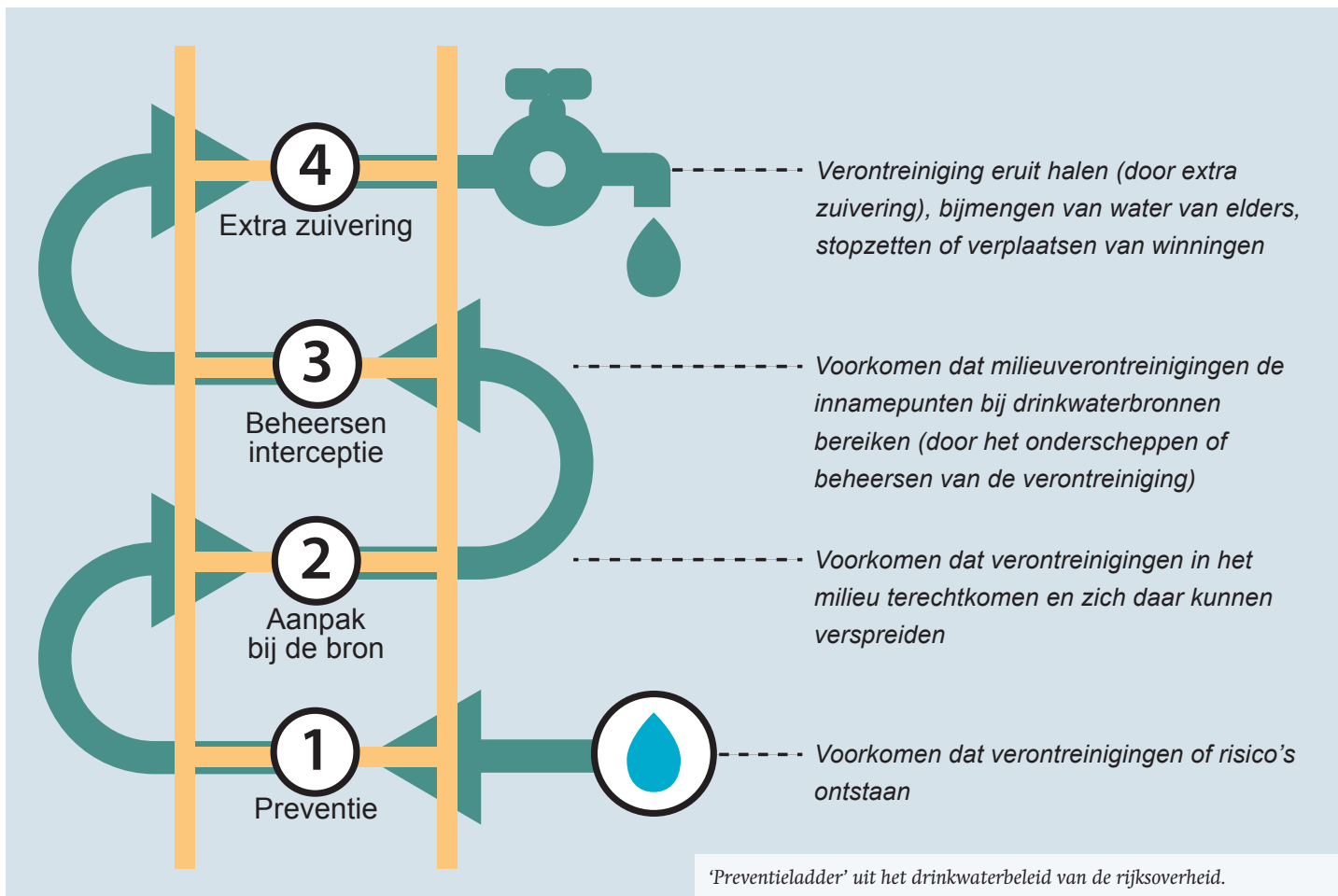
'MEER REGIE DOOR SAMEN OPTREK- KEN MINISTERIES EZK EN IENW'

Ook is het beheer van het grondwater, waartoe de drinkwaterbronnen behoren, ingewikkeld georganiseerd, versnipperd over provincies en gemeenten. Geothermie wordt al volop ontwikkeld en toegepast, terwijl de toekomstige ondergrondse drinkwatervoorraden nog niet zijn aangewezen en nog geen formeel beschermingsregime kennen.

Hoe kan de regie worden verbeterd?

Bergsma: 'De vergunningverlening voor geothermie is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid, namelijk de minister van EZK. Provincies zijn – samen met andere decentrale overheden – verantwoordelijk voor grond- en drinkwater. Zij mogen advies uitbrengen op vergunningaanvragen voor geothermie. Uit ons onderzoek blijkt dat decentrale overheden niet altijd gebruikmaken van hun adviesrecht. We hadden op dit punt meer regie verwacht van de minister van IenW: de minister vertrouwt er te veel op dat anderen – provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven – de informatie aanleveren bij EZK en dat alles dan wel goed komt.'





Alice de Haan, projectleider/onderzoeker Algemene Rekenkamer.

De Haan: 'Onze aanbeveling is dat de ministeries meer samen optrekken bij de inrichting en het beheer van de ondergrond. Het is aan de ministers zelf om in te vullen hoe ze dat gaan doen, maar

tot nu toe geven beide ministers nog geen blijk van herkenning en begrip voor dit probleem en de urgentie ervan.'

'Bij de toezichthouder van EZK, Staatstoezicht op de Mijnen, zien we dat inzicht overigens wel. Zo hebben zij sinds enige tijd in hun 'Toezichtarrangement' nadrukkelijk opgenomen dat ze bij het toezicht samenwerken met provincies en gemeenten.'

Hoe kan het zwaarwegende belang van de drinkwatervoorziening uit de Drinkwaterwet beter geborgd worden?

Bergsma: 'Het is om te beginnen belangrijk dat er meer samenhang komt in wet- en regelgeving voor de ondergrond: heeft de drinkwatervoorziening ten opzichte van geothermie nu een 'zwaarwegend' of een 'nevengeschikt' belang?'

De Haan: 'Het onduidelijke afwegingskader betekent in de praktijk dat je bij een belangenafweging voor activiteiten in de ondergrond zou kunnen kiezen wat je het beste uitkomt: een zwaarwegend of een nevengeschikt belang. We verwachten van de ministers van EZK en IenW dat ze aan het parlement voorstellen doen om deze begrippen in wet- en regelgeving te definiëren, vast te leggen, uit te leggen en daarna consequent toe te passen.'

Bergsma: 'Ook op andere punten in het beleid van EZK zagen wij onduidelijkheden en 'gaten'. Zo komen de vier stappen van de preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater niet volledig

terug in het beleid van de minister van EZK bij de vergunningverlening voor geothermie.'

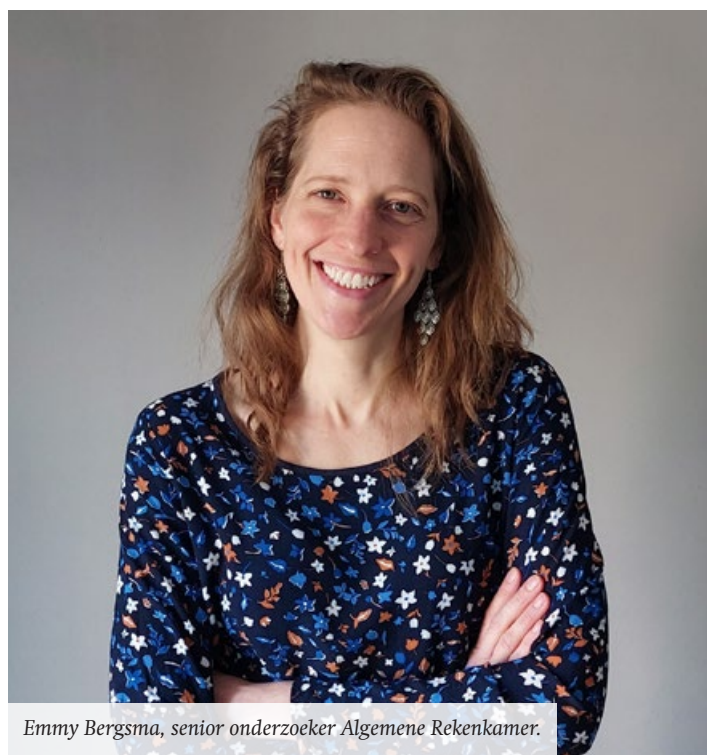
'Wij hebben geconstateerd dat de waarborgen zich vooral concentreren rondom de aanpak bij de bron. Zij hebben tot doel een lekkage uit een geothermie-installatie of -put te voorkomen. Maar de andere stappen van de preventieladder zagen wij veel minder terug: preventie, beheersen van verontreiniging en extra zuivering. De waarborgen zijn bovendien vrijblijvend, en versnipperd over de vele stappen die een initiatiefnemer moet nemen voor het verkrijgen van een vergunning voor geothermie. Het is voor de betrokken partijen, waaronder de drinkwaterbedrijven, provincies en gemeenten, vaak niet duidelijk in welke stap welke informatie moet worden aangeleverd en hoe de minister dat zal beoordelen.'

Monitoring

Bergsma: 'De huidige monitoring, de derde stap uit de preventieladder, is beperkt uitgewerkt. De peilbuizen rondom een geothermieput reiken 5 meter diep, drinkwaterbronnen liggen veel dieper. Regionaal is het meetnetwerk niet fijnmazig genoeg om achteraf vast te kunnen stellen of een verontreiniging bij een drinkwaterbron afkomstig is van een geothermieput.'

'Het is onze aanbeveling dat er zowel op het nationale niveau van het afwegingskader, als bij de manier waarop waarborgen zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving rondom geothermie, verbeteringen worden doorgevoerd.'

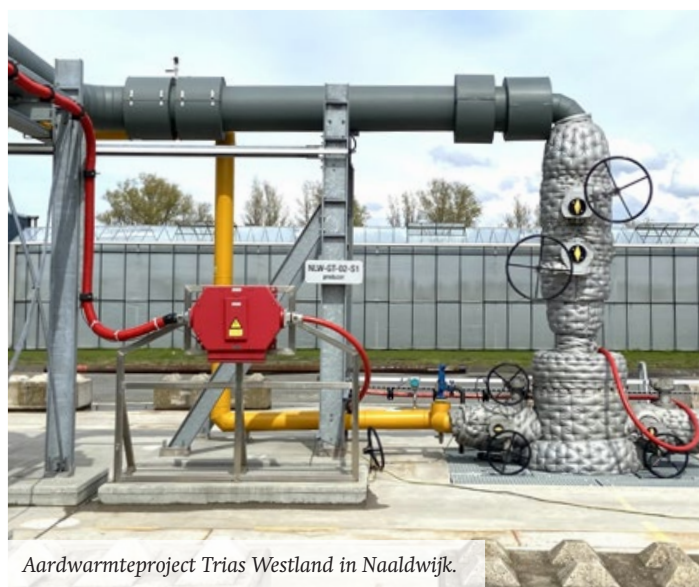
'ERKEN DAT ER IN DE UITVOERING NOG STEEDS PROBLEMEN ZIJN'



Emmy Bergsma, senior onderzoeker Algemene Rekenkamer.

Standpunten Vewin bij geothermie:

- Hanteer bij risicovolle mijnbouwactiviteiten in de ondergrond het voorzorgsprincipe in relatie tot bescherming van bronnen voor de drinkwatervoorziening.
- Sluit mijnbouw uit in en onder aanvullende strategische grondwatervoorraden voor de drinkwatervoorziening en in intrekgebieden van waterwinningen.
- Neem de uitsluitingen van mijnbouwactiviteiten in gebieden voor de waterwinning op in de mijnbouwregelgeving.



Aardwarmteproject Trias Westland in Naaldwijk.

In een reactie op dit rapport geven beide ministeries aan zich niet te herkennen in de conclusies van het onderzoek. De Haan: 'De ministers reageren vooral vanuit de opzet en de regelgeving, zoals een aanpassing van de Mijnbouwwet. We zien dat de ministers niet de urgentie in de praktijk herkennen. De regelgeving mag dan volgens de ministers binnenkort op orde zijn, maar de toezichthouder op deze sector, SodM, constateert steeds weer problemen in de uitvoering.'

Is er nog positief nieuws op dit front, ziet u verbeteringen?

De Haan: 'Natuurlijk. Ten opzichte van de beginsituatie, enkele jaren geleden, is de geothermiesector een stuk volwassener en professioneler geworden, zoals ook SodM onlangs vaststelde. De sector gebruikt nu een industriestandaard om te komen tot een veilig en verantwoord putontwerp voor geothermie. Risico's voor grondwater zijn hierin een belangrijk aandachtspunt. En SodM is scherp op het drinkwaterbelang en kijkt vanaf het begin mee of er zich in de buurt van een geothermielocatie grondwater voor drinkwater bevindt. Maar nog steeds ligt de verantwoordelijkheid voor het inbrengen van het drinkwaterbelang geheel bij de provincies, de waterschappen, de gemeenten en straks ook de drinkwaterbedrijven. En om die taak goed te kunnen vervullen, zijn dus nog een paar stappen van de ministers van EZK en IenW nodig!'