

Vergaderjaar 2018–2019

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2019

Een van de grote uitdagingen van het klimaatbeleid is de verduurzaming van de warmtevoorziening van de gebouwde omgeving, de industrie en de glastuinbouw.

Om tot een aardgasvrije gebouwde omgeving en glastuinbouw te komen en om het aardgasverbruik in de industrie zoveel mogelijk te beperken, is er op korte termijn toekomstperspectief nodig voor alternatieve warmte-opties, zoals geothermie. Het aanbod van geothermie is echter nog beperkt en de opschaling ervan vraagt een grote inspanning van zowel marktpartijen als de overheid.

Tijdens de behandeling van de EZK-begroting 2018 is een motie van lid Jetten c.s. (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 94) aangenomen die de regering verzoekt EBN te laten participeren in geothermieprojecten. Ik heb daarbij toegezegd uw Kamer te informeren over hoe deelname van EBN in geothermieprojecten, financieel en niet-financieel, eruit komt te zien. In mijn beleidsbrief geothermie van 8 februari 2018 (Kamerstuk 31 239, nr. 282), heb ik maatregelen aangekondigd voor een snelle en verantwoorde groei van de geothermiesector. Ook heb ik aangegeven dat ik nog een aantal maatregelen verder zou uitwerken, waaronder deelname van Energie Beheer Nederland (EBN) in geothermieprojecten.

Met deze brief laat ik uw Kamer weten hoe ik vorm wil geven aan de participatie van EBN in geothermieprojecten. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie Jetten c.s. Hieronder ga ik eerst in op de stand van zaken en rol van geothermie in Nederland, de mogelijke rol van EBN in de verdere ontwikkeling van geothermie en de vormgeving daarvan en tot slot ga ik in op de financiële consequenties van een rol voor EBN ten behoeve van de versnelling van geothermie.

Van gaswinning naar geothermie: een nieuw perspectief voor warmtevoorziening

Het besluit van het kabinet om te stoppen met de aardgaswinning in Groningen in combinatie met de teruglopende winning van aardgas uit de kleine velden zorgt voor een veranderd perspectief voor de in Nederland opererende mijnbouwbedrijven. Waar activiteiten in de gassector zullen afnemen, nemen die in de geothermiesector juist toe. De kennis en ervaring van de bedrijven uit de gassector kan van grote betekenis zijn voor de verdere ontwikkeling van geothermie.

Ook EBN gaat mee in dit veranderende perspectief. EBN is een beleidsdeelneming van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en investeert in het opsporen en winnen van aardgas en aardolie, en houdt zich bezig met het verkennen van duurzame energiebronnen zoals geothermie. EBN beschikt door participatie in de olie- en gassector over zeer brede kennis en ervaring op het gebied van ondernemen in de ondergrond. Met deze participatie in de olie- en gassector zorgt EBN voor continuïteit in kennis en innovatie in het wisselende samenstel van gas- en oliebedrijven. Daarom is in 2016 begonnen om met twee Green Deals de mogelijke inzet van EBN in geothermie te verkennen.

De ontwikkeling van geothermie in Nederland

De geothermiesector is een jonge sector, die nog klein en relatief onervaren is. Voor het ontwikkelen van nieuwe projecten moeten hoge, risicovolle investeringen worden gedaan. Zo maakt de complexiteit van het werken in de diepe ondergrond het plaatsen van een eerste boring erg kostbaar (in de huidige projecten bedragen deze kosten 6 tot 8 miljoen euro) en bestaat het risico dat er geen geschikte laag met warm water wordt aangetroffen. Daarnaast is er in de geothermiesector in Nederland nog geen enkel project dat de gehele levensduur heeft doorlopen, waardoor de technische en financiële risico's veelal met een ruime bandbreedte moeten worden ingeschat.

Een gestructureerde aanpak om de continuïteit van kennis en ervaring te borgen, de kennis van de ondergrond te vergroten en innovaties te versnellen is nodig voor een snelle en verantwoorde groei van geothermie. Zonder deze aanpak houden geothermieprojecten een hoog risicoprofiel, wat leidt tot vertraging of zelfs het uitblijven van vergunningverlening of financiering, ondanks de beschikbaarheid van SDE+-subsidie en de regeling die risico's afdekt voor het boren naar aardwarmte.

Inzet kennis en expertise EBN

Gezien het ontbreken van een volwassen geothermiemarkt, de uitdagingen op gebied van kennis en innovatie en het maatschappelijke belang van een snelle ontwikkeling van geothermie binnen de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie, ligt hier naar het oordeel van het kabinet een publieke taak. Zoals ik in mijn eerder genoemde brief van 8 februari 2018 aan uw Kamer heb aangekondigd, heb ik inmiddels de eerste stappen gezet om te komen tot het vergroten van de kennis van de ondergrond ten behoeve van geothermie. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van de expertise van EBN en EBN gevraagd met geld uit de klimaatontwikkelingsplan 2018 en 2019 de nog slecht in kaart gebrachte delen van de Nederlandse ondergrond met seismiek en boringen te verkennen (het «witte vlekken plan»). Tevens hebben EBN en RVO op mijn verzoek een zogeheten innovatie-roadmap voor geothermie opgesteld, waarin een

vooruitblik wordt gegeven op de benodigde innovatie om te komen tot een kosteneffectieve en ook veilige ontwikkeling van geothermieprojecten.

Daarnaast heb ik onderzocht of ik EBN risicodragend kan laten deelnemen in geothermieprojecten. EBN beschikt immers over kennis van ondernemen in de diepe ondergrond en kan door deelname de kennis- en kapitaalsbasis van geothermiebedrijven en -projecten vergroten. Door EBN in geothermieprojecten te laten deelnemen, kan EBN zijn geïntegreerde kennis en expertise uit eerdere mijnbouwprojecten delen en blijven inzetten voor de optimale ontwikkeling van de Nederlandse ondergrond waardoor de projectrisico's worden beperkt en op termijn de kosten zullen dalen.

Ik ben dan ook voornemens om EBN toe te staan om risicodragend deel te nemen aan geothermieprojecten. Om goed te kunnen sturen op de kwaliteit van geothermieprojecten, is het nodig dat EBN risicodragend deelneemt. Alleen dan heeft EBN toegang tot alle relevante informatie, kan EBN sturen op technische en financiële risicomitigatie en -beheersing, en meedelen in risico's.

Bij geothermieprojecten is de inbreng van kennis en ervaring juist ook in de opsporingsfase – onder meer bij het boren – van belang. Vooral in deze fase kan verplichte deelname door EBN vanaf de eerste vergunning leiden tot betere keuzes en verlaging van risico's die zich voor zouden kunnen doen gedurende de gehele looptijd van een geothermieproject.

Invulling financiële deelname EBN

Bij een risicodragende deelname van EBN in geothermieprojecten heb ik op hoofdlijnen een systematiek voor ogen die vergelijkbaar is met de wijze waarop EBN nu deelneemt in olie- en gasprojecten. Ik zal financiële deelname door EBN in nieuwe geothermieprojecten in eerste instantie toestaan voor een periode van vijf jaar, waarvoor het maximale benodigde kapitaal (eigen vermogen) totaal 50 miljoen euro bedraagt. Na deze vijf jaar zal ik op basis van de opgedane ervaringen bekijken of financiële deelname van EBN nog steeds wenselijk en noodzakelijk is. Indien de aandeelhouder – de Nederlandse Staat – op termijn wil afzien van deze wettelijke taak, zal EBN verplicht worden om de gedane investeringen op de markt te verkopen.

Randvoorwaarde voor deelname is dat de projecten economisch rendabel zijn. Hiermee wordt voorkomen dat sprake is van negatieve risicoselectie, waarbij de meer rendabele projecten en/of de projecten die de meeste baat hebben bij risicomanagement juist niet voor deelname door EBN zouden kiezen.

Deelnamepercentage

Bij de vaststelling van de hoogte van deelnamepercentage zijn drie factoren van belang: de kapitaalbehoefte van de initiatiefnemer, de gewenste zeggenschap van de aandeelhouder en de gewenste versnelling. Ik heb er derhalve voor gekozen dat de omvang van deelname van EBN kan verschillen per project. EBN zal per project deel kunnen nemen binnen een bandbreedte van 20 procent tot maximaal 40 procent.

De exacte omvang van de deelname door EBN zal binnen deze bandbreedte afhangen van een nog verder uit te werken beoordelingskader, dat wordt gebaseerd op de professionaliteit en financiële positie van het geothermiebedrijf. Naarmate deze laatste professioneler is en een

financieel sterkere positie heeft, is het belang van EBN om hier marktfalen in termen van risicodkking op te lossen kleiner. Het deelnamepercentage van EBN kan hier dan ook kleiner zijn. Enige deelname van EBN blijft gewenst, om de brede borging van kennis en innovatie in geothermieprojecten te garanderen. Om voldoende positie voor EBN te garanderen, hanteer ik hier een ondergrens van 20 procent. Dit zal op basis van de voorziene wetswijziging vastgelegd worden in het Mijnbouwbesluit.

Alternatieven voor deelname EBN

Ik heb ook gekeken naar een aantal alternatieve opties voor directe, risicodragende deelname door EBN. Zo heb ik gekeken naar oplossingen in wet- en regelgeving door striktere eisen te stellen in de vergunningverlening aan de professionaliteit. De huidige Mijnbouwwet stelt reeds de eis dat een ondernemer over voldoende kennis en kunde beschikt. Op dit moment voldoet de sector daar nog niet voldoende aan, zoals in 2017 is geconstateerd door Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) in de Staat van de sector Geothermie. Om die reden biedt het stellen van nieuwe, verdergaande wettelijke eisen aan de professionaliteit op dit moment geen oplossing voor de sector en de ontwikkeling van geothermie.

Een ander alternatief dat ik heb bekeken is of er een partnerschap tussen EBN en Invest-NL mogelijk is. In het wetsvoorstel voor de oprichting van Invest-NL staat dat Invest-NL zich op maatschappelijke transitithema's zal richten voor zowel de ontwikkeling als het verschaffen van risicovolle financiering door Invest-NL. Geothermie zou daar een onderdeel van kunnen zijn. Uit bovenstaande analyse blijkt echter dat de inbreng van risicokapitaal an sich onvoldoende is om te komen tot de gewenste gestructureerde aanpak om de continuïteit van kennis en ervaring te borgen, de kennis van de ondergrond te vergroten en innovaties te versnellen als voorwaarde voor een snelle en verantwoorde groei van geothermie. EBN beschikt door participatie in de olie- en gassector over zeer brede kennis en ervaring op het gebied van ondernemen in de ondergrond en daarom heb ik besloten dat EBN een wettelijke taak krijgt voor geothermie en dat de deelname van EBN in geothermieprojecten via een financiële participatie loopt. Vanwege het zogeheten additionaliteitsprincipe hoeft er, in het geval van financiële deelname van EBN naar verwachting geen risicokapitaal worden ingebracht door Invest-NL. Wel wordt gekeken naar andere manieren van samenwerking tussen EBN en Invest-NL. Invest-NL is bijvoorbeeld geëquipeerd om in samenwerking met de markt businesscases financieerbaar te maken en innovaties te stimuleren.

Markconsultatie

Ik heb bij de markt geconsulteerd of deelname van EBN vrijwillig of verplicht zou moeten zijn en wat de hoogte van het deelnamepercentage aan geothermieprojecten zou moeten zijn. Alle geconsulteerde partijen geven aan geen bezwaar te hebben tegen een verplichte deelname van EBN in geothermieprojecten. Een aantal partijen geeft aan zelfs een grote meerwaarde te zien van verplichte deelname door EBN voor een veilige en doelmatige exploitatie van geothermie-bronnen. Genoemd wordt onder andere het vertrouwen dat een rijksoverheid gelieerde partij geeft richting decentrale overheden, bewoners, banken en de verzekeringswereld.

Ten aanzien van het deelnamepercentage van EBN in geothermieprojecten geven de meeste partijen aan een voorkeur te hebben voor een vast percentage, omdat een vast percentage duidelijkheid geeft en een te onderhandelen percentage kan leiden tot vertraging. Ook de praktische

uitvoerbaarheid wordt vaak genoemd als reden om te kiezen voor een vast percentage.

Over de hoogte van het deelnamepercentage zijn geen vastomlijnde ideeën bij de marktpartijen. Wel wordt veelal aangegeven dat een percentage van 5 procent tot 10 procent aan de lage kant is. Ook wordt meegegeven dat er voldoende ruimte in een project moet zijn voor andere partijen, dus dat een percentage van 40 procent wellicht aan de hoge kant is en dat in zo'n geval meer gedacht zou moeten worden aan een percentage tussen de 20 en 30 procent.

Wettelijke taak en rolverdeling

Om EBN risicodragend te laten deelnemen, moet EBN een wettelijke taak krijgen op het gebied van geothermie. Dit wordt geregeld via een wijziging van de Mijnbouwwet. Die zal op zijn vroegst in 2020 in werking kunnen treden. Tot die tijd kan de Minister van EZK op grond van de Mijnbouwwet EBN toestemming geven om zich met de genoemde geothermie-activiteiten bezig te houden. Vooruitlopend op deze wijziging van de Mijnbouwwet, zal ik EBN op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet, dan ook toestemming geven om zich bezig te mogen houden met activiteiten die gericht zijn op geothermie. Totdat de Mijnbouwwet hiervoor is gewijzigd (eind 2020) kan dit op vrijwillige basis, wat betekent dat het aan de initiatiefnemer is om EBN te verzoeken deel te nemen.

In een samenwerkingsovereenkomst kunnen afspraken tussen EBN en de initiatiefnemer worden vastgelegd ten aanzien van het besluitvormingsproces.

Financiële consequenties

Het verdienmodel van EBN in geothermieprojecten zal gelijk zijn aan dat van marktpartijen. EBN zal voor eigen rekening en risico deelnemen. Met EBN is afgesproken dat het de baten en lasten van deze activiteiten separaat van de overige activiteiten zal administreren, zodat uw Kamer jaarlijks over de resultaten van de geothermie-activiteiten geïnformeerd kan worden.

Het spreekt vanzelf dat met betrekking tot deze nieuwe loot aan de stam van EBN de kosten voor de baat uitgaan. Bij de wettelijke verankering van de rol van EBN bij geothermie zal ik voorzien in structurele financiering van deze in beginsel kostendekkende geothermieactiviteiten. Vooruitlopend daarop worden de eventuele kosten gedekt uit de EZK-begroting. Dit zal uiteraard moeten passen binnen de regels die gelden voor staatssteun.

Tot slot

Met dit besluit om EBN deel te laten nemen in geothermieprojecten, geef ik conform de wens van uw Kamer invulling aan de benodigde versnelling van geothermie als een van de belangrijke opties in het verduurzamen van warmte in de gebouwde omgeving, de glastuinbouw en de industrie. Ik zal in de komende maanden – samen met de geothermiesector en EBN – de invulling van de samenwerking en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen deze samenwerking verder vormgeven.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes