

Vergaderjaar 2024–2025

35 531

Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2024

Zowel de Mijnbouwwet als de Provinciale Omgevingsverordeningen bevatten regels over het beschermen van grondwater ten behoeve van drinkwaterwinning bij boringen voor geothermie (aardwarmte). Eén van deze regels is artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet, als amendement door de Tweede Kamer aangenomen bij de wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte). Deze wetswijziging is op 1 juli 2023 in werking getreden.

Gebleken is dat de uitvoerbaarheid van dit artikellid ingewikkeld is, omdat de reikwijdte op verschillende manieren te interpreteren is. Daarom heb ik samen met de Minister van IenW advies gevraagd aan de landsadvocaat. In de beantwoording van vragen van de Kamer¹ heeft mijn voorganger toegezegd het advies met de Kamer te delen dat de landsadvocaat heeft opgesteld met betrekking tot de interpretatie en reikwijdte van artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Het advies heb ik 30 september 2024 ontvangen. Hierbij bied ik de Kamer, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, dit advies aan.

Bescherming van grondwater voor drinkwaterwinning

De taak om grondwater voor drinkwater te beschermen ligt primair bij de provincie.² Zij wijzen als bevoegd gezag gebieden aan met de daarbij behorende beschermingsregimes van voor drinkwater gereserveerde gebieden en nemen hierover regels op in de omgevingsverordening.³ De provincies hebben deze bescherming niet op dezelfde manier ingevuld, waardoor per provincie verschillende regels gelden en andere naamgeving wordt gebruikt voor de beschermingsregimes.

¹ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1871

² Artikel 2.18, eerste lid, onder c, Omgevingswet

³ Artikel 4.1, eerste lid, Omgevingswet

De provincies wijzen in beginsel drie beschermingsgebieden aan met het oog op de winning van drinkwater uit grondwater: waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones. In deze gebieden geldt een eveneens in de omgevingsverordening vastgesteld beschermingsregime of beschermingsniveau. Daarnaast zijn in de omgevingsverordeningen reserves aangewezen voor de toekomstige winning van drinkwater (Aanvullende Strategische Voorraden (ASV)) en bevatten enkele omgevingsverordeningen aangewezen aanvullende beschermingszones zoals intrekgebieden of 100-jaarsaandachtsgebieden.

Sinds 1 juli 2023 geldt naast de provinciale omgevingsverordeningen een bepaling in de Mijnbouwwet die drinkwaterbronnen beoogt te beschermen: artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet.

Artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet

Artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet luidt:

Indien de in de aanvraag aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat is aangewezen of gereserveerd bij of krachtens wet voor de winning van drinkwater uit grondwater, verbindt Onze Minister aan de startvergunning aardwarmte het voorschrift dat geen doorboring plaatsvindt door dat gebied.

Dit artikel is per amendement in de Mijnbouwwet opgenomen.⁴ De toelichting op het amendement luidt als volgt:

«Met dit amendement wordt bewerkstelligd dat gebieden aangewezen of gereserveerd voor drinkwater niet worden doorboord voor het opsporen en/of winnen van aardwarmte voor zover de provinciale verordening dit niet toestaat. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de zorg van provincies en drinkwaterbedrijven over het eventueel doorboren van lagen waarin grondwater ten behoeve van drinkwater zich bevindt. Dit zal ook expliciet duidelijk gemaakt worden bij de toewijzing van een zoekgebied. Eventuele winning van aardwarmte waarbij het mijnbouwwerk buiten het gebied voor drinkwater is gelegen en met een schuine boring onder de aardlagen waar het grondwater voor drinkwater zich bevindt kan onder strenge voorwaarden en monitoring mogelijk blijven. Belangrijk is daarbij dat er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater. In lagere regelgeving zullen deze aanvullende voorwaarden en monitoring verder uitgewerkt worden.»

Interpretatie artikellid

Bij de uitvoering van het betreffende artikellid is gebleken dat «aangewezen of gereserveerd bij of krachtens wet» verschillend geïnterpreteerd kan worden.

In Kamervragen aan de Minister voor Klimaat en Energie⁵ hebben de indieners aangegeven met het amendement een balans te hebben willen vinden tussen het beschermen van drinkwaterbronnen en het mogelijk blijven maken van geothermie. In het commissiedebat Klimaat en Energie van 12 september 2024 hebben zij dit aan mij nogmaals bevestigd en duidelijk gemaakt hierbij een strikte interpretatie van het amendement voor ogen gehad te hebben.

⁴ Kamerstuk 35 531, nr. 39

⁵ Kenmerk 2024Z02764

Advies van de landsadvocaat

Vanwege de interpretatieverschillen en de mogelijke gevolgen hiervan bij vergunningverlening en bezwaar en beroep, is advies gevraagd aan de landsadvocaat. Dat advies heb ik recent ontvangen en is als bijlage bij deze brief opgenomen.

De vragen aan de landsadvocaat waren:

1. Hoe moet het «gebied dat is aangewezen of gereserveerd bij of krachtens wet voor de winning van drinkwater uit grondwater» in art. 24w(2) Mijnbouwwet worden gelezen?
2. En hoe moet specifiek «winning van drinkwater uit grondwater» worden uitgelegd? Vallen daar enkel de gebieden onder die direct bestemd zijn om daar (uiteindelijk) drinkwater uit grondwater te winnen? Of vallen daaronder ook de gebieden die zich daar omheen bevinden?

De landsadvocaat concludeert dat de provinciale omgevingsverordening leidend is bij het antwoord op de vraag of boringen in verband met opsporing en winning van aardwarmte toegestaan zijn. De landsadvocaat stelt dat ook andere gebieden rondom een waterwingebied (zoals grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones) aan te merken zijn als aangewezen in de zin van dit artikellid.

3. Is voor het bovenstaande enkel leidend wat de betreffende provincie heeft vastgelegd in de omgevingsverordening?

De landsadvocaat schrijft dat de provinciale omgevingsverordening leidend is. Als doorboring van een gebied voor geothermie door de provincie is toegestaan op basis van het beschermingsregime van de omgevingsverordening, ofwel in (maatwerk)regels, ofwel door een verkregen ontheffing, toestemming of maatwerkbesluit, dan is doorboring voor geothermie mogelijk en wordt geen voorschrift aan de startvergunning verbonden.

4. Provincies leggen soms aanvullende strategische voorraden («ASV's») vast in hun omgevingsverordeningen. Valt die ASV dan onder artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet? En hoe zit dat als een provincie een ASV niet in haar omgevingsverordening vastlegt, maar die slechts aanwijst of bekendmaakt?

De landsadvocaat stelt dat aanwijzing of reservering van een ASV volgens artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet dient te geschieden «bij of krachtens wet», wil de ASV vallen binnen het bereik van dit artikel. Ontbreekt een wettelijke grondslag voor een aanwijzing of reservering van een ASV door een provincie, dus is de ASV enkel opgenomen in beleid en niet in de omgevingsverordening, dan valt deze naar de mening van de landsadvocaat niet onder de reikwijdte van artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet.

5. Hoe verhoudt artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet zich tot de bevoegdheid van bestuursorganen van provincies ontheffing te verlenen van de omgevingsverordening?
 - a. En welke van de twee, artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet of de bevoegdheid om ontheffing te verlenen, is doorslaggevend?
 - b. Met andere woorden: kan een voorwaarde die op grond van de Mijnbouwwet aan een startvergunning moet worden verbonden opzij worden gezet door een ontheffing op provinciaal niveau op grond van de omgevingsverordening?

De landsadvocaat stelt dat de omgevingsverordening leidend is en dat als de provincie in de omgevingsverordening of een maatwerkbesluit doorboring toestaat voor een gebied, dit gebied niet valt onder de reikwijdte van artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet.

De landsadvocaat leest in de toelichting bij het amendement de bedoeling om met artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet aan te sluiten bij een expliciet verbod op doorboring zoals opgenomen in de provinciale omgevingsverordening.

Uitvoering van artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet

Het advies van de landsadvocaat geeft beperkte ruimte om een strikte interpretatie van het amendement te volgen, zoals de indieners ervan in het commissiedebat Klimaat en Energie van 12 september 2024 hebben gevraagd.

In lijn met het advies van de landsadvocaat volgt het kabinet bij de uitvoering van het artikellid in beginsel een ruime interpretatie en eventuele uitzonderingen daarop voor zover deze in de omgevingsverordening zijn vastgelegd. Daarbij wordt het advies betrokken van de betreffende provincie ten aanzien van de beoogde boorlocatie en het boortraject.

Het is echter zo dat niet alle provincies een expliciet verbod of het expliciet toestaan van boringen voor geothermie in de omgevingsverordening hebben opgenomen. Zodoende blijft er ook met het advies van de landsadvocaat ruimte voor verschillende interpretaties van het artikellid vanwege de verschillende manieren waarop provincies in de omgevingsverordening de bescherming vastleggen.

Vervolg

Met de onduidelijkheid die ontstaan is in de uitvoering van artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet is noch het belang van grondwaterbescherming voor de drinkwatervoorziening noch het belang van geothermie in het kader van de energietransitie gediend. Om verdere verwarring over een mogelijk te ruime interpretatie van het artikellid te voorkomen en aan te sluiten bij de toelichting op het amendement, wil ik het artikellid wijzigen. Met deze wijziging wordt een duidelijke relatie tussen de omgevingsverordeningen en de Mijnbouwwet beoogd. Bij de wetswijziging betrek ik tevens het advies van de landsadvocaat. Dit advies onderschrijft dat de sleutel tot het mogelijk maken van geothermie in relatie tot bescherming van grondwater bij de provincies en de provinciale verordeningen ligt. Ik heb er alle vertrouwen in dat ik in afstemming met provincies en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op korte termijn kan komen tot een gedragen en uitvoerbare verduidelijking van het betreffende artikellid.

De harmonisering van het grondwaterbeschermingsbeleid van de provincies en de borging daarvan in de omgevingsverordeningen wordt meegenomen in de totstandkoming van het nationale programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei het nationale programma Bodem, Ondergrond en Grondwater van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans