

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie
Mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/SH/cd/ATR1837/2021-U073

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 30 augustus 2021

Betreft Wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen i.v.m. de aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Op 29 juni 2021 is de *Wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. Het voorstel geeft invulling aan de delegatiebepalingen die zijn opgenomen in de *Wijziging van de Mijnbouwwet (wijzigingen in verband met de aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte)*¹ die in juli 2020 is ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel is gepubliceerd op internetconsultatie.²

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De noodzaak tot herziening van het vergunningstelsel voor aardwarmte is aan de orde geweest bij de wijziging van de wet. Het nu voorliggende besluit werkt dit stelsel verder uit. Het besluit delegeert veel zaken door naar de Mijnbouwregeling. Voor een aantal delegatiebepalingen stelt het voorliggende besluit wel nadere eisen. Dit geldt met name voor de verplichte deelname van Energie Beheer Nederland (EBN) die in de wet is geregeld. Doel van deze verplichte deelname is ten eerste om de sector te versterken en ten tweede om de groei van de sector te versnellen. EBN krijgt binnen het wettelijk stelsel daartoe een rol op het gebied van kennisdeling en kennisborging. De keuze – die eerder is genomen door de Minister van Economische Zaken en Klimaat – om deze rol bij EBN te

¹ [Wijziging van de Mijnbouwwet \(aanpassing van het vergunningstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

² [Overheid.nl | Consultatie Mijnbouwbesluit aanpassing vergunningstelsel aardwarmte \(internet-consultatie.nl\)](#)

leggen schuilt in het feit dat EBN ruime ervaring en expertise heeft in de mijnbouw.³ Het college heeft geen nadere opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak om EBN als kennispartner deel te laten nemen aan aardwarmteprojecten.

2. *Minder belastende alternatieven*

De verplichte deelname van EBN is er op gericht om de sector te versterken en de groei ervan te versnellen. ATR concludeerde in juli 2019 in zijn advies bij de wet dat het nog niet mogelijk was om te beoordelen of de verplichting proportioneel is. Destijds bestond nog geen zicht op de baten en de kosten van de verplichting.⁴ Het voorliggende besluit biedt inzicht in de vormgeving van de verplichting. Het college constateert dat de rol die EBN krijgt, veel breder is dan slechts kennisdeling en kennisborging. Zo krijgt EBN een beslissende stem op tal van gebieden, waaronder (1) de financiering van het project en bijbehorende verplichtingen, (2) de vaststelling van investerings- en financieringsplannen en meerjarenplannen, en (3) het aangaan van nieuwe of het beëindigen of wijzigen van bestaande overeenkomsten die van wezenlijk belang zijn voor de realisatie of voortbestaan van het project. De toelichting bij het besluit maakt niet duidelijk welke bijdrage deze bevoegdheden leveren aan het overkoepelende doel.

Verder maakt de toelichting niet duidelijk wat de status is van de beslissende stem van EBN. EBN lijkt de facto een vetorecht te krijgen bij de genoemde onderwerpen. Uit de internetconsultatie blijkt dat dit tot verwarring en weerstand leidt bij partijen in de sector. Het is noodzakelijk dat in de toelichting verhelderd wordt in hoeverre inderdaad sprake is van een vetorecht.

Ten slotte is voor de beoordeling, of gekozen is voor minst belastende wijze van implementatie, relevant welke bevoegdheden van EBN vastgelegd moeten worden in de samenwerkings- of aandelenovereenkomst. Het besluit kiest voor een samenwerkingsvorm met uitgebreide bevoegdheden voor EBN. Hierover moeten afspraken worden vastgelegd. Dit leidt tot regeldrukkosten die zich niet zouden voordoen als alleen die bevoegdheden voor EBN worden vastgelegd die een rechtstreeks verband hebben met kennisdeling en kennisborging.⁵

Het college constateert dat niet duidelijk is waarom het besluit kiest voor een samenwerkingsvorm waarin EBN niet alleen als kennispartner optreedt maar ook een beslissende stem krijgt.

2.1 Het college adviseert nader te onderbouwen waarom is gekozen voor een samenwerkingsvorm waarin EBN een beslissende stem heeft, en duidelijk te maken waarom niet is gekozen voor een minder belastende samenwerkingsvorm die is gericht op alleen kennisdeling en -borging.

3. *Werkbaarheid*

Bij het opstellen van de verplichtingen moet rekening worden gehouden met de dagelijkse praktijk van de doelgroepen. Dit geldt ook voor de verplichting dat EBN deelneemt in alle

³ [Kamerbrief over geothermie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ [Wijziging Mijnbouwwet i.v.m. aanpassing vergunningstelsel aardwarmte - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#)

⁵ In de toelichting staat dat steeds meer aardwarmtebedrijven samenwerken in consortia, waarin EBN één van de deelnemende partijen is. Voor het opzetten van de samenwerkings- of aandelenovereenkomst brengt de deelname van EBN in de praktijk daarom beperkt extra kosten met zich mee. Het college constateert echter dat dit beeld strijdig is met de berekening die in de toelichting bij de wijziging van dit Mijnbouwbesluit is opgenomen.

aardwarmteprojecten. Het college constateert dat de werkbaarheid van deze verplichting met name op twee vlakken mogelijk in het geding is. Naar verwachting zal de specifieke en uitgebreide rol voor EBN met zich meebrengen dat aardwarmtebedrijven een meer ingewikkelde samenwerkingsconstructie op moeten zetten. Verder doet die rol ook de vraag rijzen naar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen. EBN krijgt met voorliggend besluit mogelijkheden en verantwoordelijkheden om te sturen op projectniveau. Dergelijke verantwoordelijkheden liggen normaliter niet bij de aandeelhouder maar bij het management van het bedrijf. De toelichting maakt niet duidelijk hoe de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende betrokken partijen is opgezet. Een eenduidige en heldere toelichting van de verantwoordelijkheden die verband houden met de rollen van partijen ontbreekt.

3.1 Het college adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken of de uitwerking van de verplichting tot deelname van EBN werkbaar is voor aardwarmtebedrijven.

3.2 Het college adviseert de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en de onderlinge verhoudingen hiertussen eenduidig en helder uiteen te zetten in de toelichting.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het Mijnbouwbesluit gaat in op de regeldrukgevolgen van het voorstel. Voor de berekening van die gevolgen verwijst zij naar de toelichting van de Mijnbouwwet. De toelichting bevat geen aanvullende kwalitatieve of kwantitatieve onderbouwing van de regeldruk. De toelichting laat daarom in het midden of de delegatiegrondslagen die met het voorstel verder zijn uitgewerkt, additionele regeldrukgevolgen met zich meebrengen. Voor goed onderbouwde besluitvorming is dergelijk inzicht wel nodig. Daarbij is relevant dat belanghebbenden tijdens de internetconsultatie hebben aangegeven dat de inschatting van de regeldrukgevolgen die bij de wet is gedaan, te laag is. De toelichting moet inzicht geven of en in hoeverre op basis van nieuwe inzichten (uit bijvoorbeeld de sector) de berekening van de regeldrukgevolgen aanpassing behoeft.

Tenslotte geeft de toelichting bij het besluit aan dat sommige aanpassingen van het stelsel leiden tot minder regeldruk. Dit komt in de eerste plaats door de startvergunning waardoor sneller tot winning over gegaan kan worden. Een tweede reden volgens de toelichting is dat het vertrouwen bij toezichthouders, belanghebbenden en financiers toeneemt als gevolg van de deelname van EBN. Hierdoor zou financiering sneller gerealiseerd kunnen worden. Een berekening van de daling van de regeldruk bij bovenstaande punten ontbreekt.

4.1 Het college adviseert om de kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de regeldrukgevolgen op bovenstaande punten aan te vullen, conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het besluit niet vaststellen, tenzij rekening is gehouden met de adviespunten.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris