

De AMvB Bodemenergie komt er aan

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Bodemenergiesystemen
- Koude Warmte Opslag
- Grondwaterverontreiniging



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

INLEIDING

Al in april 2011 werd het Ontwerpbesluit bodemenergiesystemen gepubliceerd (hierna ook: het Besluit).¹ De Ministerraad heeft inmiddels ingestemd met het Ontwerpbesluit. Het lijkt er dus nu op dat de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) na de nodige vertraging, dus dit jaar nog in werking zal treden. De voorgenomen datum van inwerkingtreding is 1 juli 2013.

De verwachte inwerking treding dit jaar is reden om stil te staan bij de inhoud van deze AMvB. Voor de geïnteresseerden in een meer diepgaande beschouwing over dit onderwerp, wijs ik op de websites van het ministerie van Rijkswaterstaat en de Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB)² en diverse artikelen.³

Hierna volgt eerst een korte beschrijving van bodemenergie, bodemenergiesystemen en het huidige wettelijke kader, waarna ik inga op de AMvB zelf. Bij het

bespreken van de AMvB komt een aantal gevolgen voor de (bodem) praktijk aan te orde.

BODEMENERGIE

Bodemenergie is te onderscheiden in het gebruik van aardwarmte en het gebruik van open en gesloten bodemenergiesystemen. Op winning van aardwarmte in de diepe ondergrond op meer dan 500 meter diepte, is de Mijnbouwwet van toepassing. Die laat ik in dit artikel verder buiten beschouwing. De open en gesloten bodemenergiesystemen waar dit artikel dus met name op ziet, bevinden zich in de ondiepe ondergrond. Deze vormen van energie dragen bij aan besparing van fossiele brandstoffen en uitstoot van CO₂. Met behulp van deze energie kunnen bijvoorbeeld woningen, fabrieken, kassen en andere gebouwen op een duurzame manier worden gekoeld en verwarmd.

OPEN BODEMENERGIESYSTEMEN

Bij open bodemenergiesystemen wordt grondwater onttrokken en vervolgens na gebruik voor verwarming en verkoeling weer terug in de bodem gebracht. Warmte Koude Opslag (WKO of KWO), is een bodemenergiesysteem dat gebruik maakt van de warmte of koude die van nature aanwezig is in de bodem en het grondwater. Op grond van artikel 6.4, eerste lid, onder b van de Waterwet is voor deze open bodemenergiesystemen een watervergunning van Gedeputeerde Staten vereist, voor het onttrekken van grondwater. Ook na inwerkingtreding van het Besluit is daarvoor nog steeds een vergunning nodig. Dit heeft als bijkomend voordeel dat nu al de locatie en de wijze van gebruik van deze open systemen bij het bevoegde gezag bekend zijn.

GESLOTEN BODEMENERGIESYSTEMEN

Bij gesloten bodemenergiesystemen wordt geen grondwater verplaatst. De warmte wordt met warmtewisselaars aan de bodem onttrokken of erin gebracht. Hiervoor gelden op dit moment alleen de algemene zorgplichten uit de Wet

Bodembescherming (Wbb) en de Wet milieubeheer (Wm). Als een gesloten bodemenergiesysteem deel uitmaakt van een inrichting, gelden de regels van het Activiteitenbesluit of moet er in bijzondere gevallen een omgevingsvergunning op grond van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) worden aangevraagd. Er gold in het verleden echter geen meldingsplicht voor deze systemen en dat betekent dat het aantal van deze gesloten systemen en de locatie daarvan, veelal niet bij het bevoegde gezag bekend is. Dat kan gevolgen hebben voor de werking van andere systemen in de omgeving (interferentie). Ook is er geen toezicht op de wijze waarop deze systemen bij eventueel beëindigen van gebruik worden ontmanteld.

BODEMENERGIESYSTEMEN EN VERONTREINIGING

Het gebruiken van een open bodemenergiesysteem kan leiden tot verspreiding van verontreinigingen in het grondwater. In geval van een dreigende verspreiding van verontreiniging moet een melding op grond van artikel 28 van de Wbb worden gedaan. Degene die een (open) bodemenergiesysteem wil aanbrengen dient er dan ook rekening mee te houden dat dat gevolgen kan hebben voor de in de omgeving daarvan mogelijk aanwezige bodemverontreiniging of de beheersing daarvan.⁴

Bij de verlening van een watervergunning op grond van artikel 6.4, eerste lid, onder b, van de Waterwet wordt aandacht besteed aan de aanwezigheid van verontreiniging in het grondwater. Ook de mogelijke nadelige gevolgen voor een bodemverontreiniging wordt daarbij afgewogen. Het bevoegd gezag kan een vergunning daarom ook weigeren. Hoewel er voor een initiatiefnemer op grond van het Besluit geen zogenaamde 'vergewisplicht' geldt, is het ook met het oog op eventuele claims van burens verstandig vooraf voldoende onderzoek te doen naar grondwaterverontreiniging in de omgeving, maar ook naar de aanwezigheid van andere (gesloten) syste-

men in de directe omgeving van de geplande locatie.

Problemen kunnen dan wellicht vooraf worden voorkomen. Een bodemenergiesysteem kan bijvoorbeeld worden geïnstalleerd op een locatie of diepte waardoor de in de omgeving aanwezige verontreiniging niet wordt beïnvloed. Ook kan WKO soms samen met een sanering worden uitgevoerd, waardoor de kosten van een sanering binnen de perken kunnen worden gehouden en een ontwikkeling economisch haalbaar wordt. Een dergelijke gecombineerde aanpak vindt bijvoorbeeld plaats in het gebied Strijp-S te Eindhoven.

GEDOOGPLICHT ONTTREKKING EN OVEREENKOMSTEN

Voor open bodemenergiesystemen is nog van belang dat in artikel 5.27 van de Waterwet is bepaald dat een onttrekking (of infiltratie) die krachtens een watervergunning plaatsvindt, moet worden gedoogd door rechthebbenden van gronden waarin het grondwater hiervan invloed ondervindt. Wordt er echter schade aan een onroerende zaak veroorzaakt door het onttrekken van grondwater krachtens een watervergunning, dan wordt deze schade voor zover redelijk door de vergunninghouder ondervangen.⁵ Daarnaast zullen er, afhankelijk van de situatie ter plaatse, soms overeenkomsten met eigenaren van terreinen moeten worden gesloten om het gebruik van de onder- en bovengrond te reguleren, dat kan bijvoorbeeld ook leiden tot het vestigen van opstalrechten.

HET ONTWERPBESLUIT BODEMENERGIESYSTEMEN

Dit Besluit heeft als doel om enerzijds het gebruik van bodemenergie te bevorderen en anderzijds aantasting van de bodemkwaliteit te voorkomen. Het Besluit bodemenergiesystemen omvat wijzigingen in 5 bestaande besluiten. Dit zijn het Activiteitenbesluit, het Waterbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit omgevingsrecht.

Vergunnings- of meldplicht

Om zoveel mogelijk een vergelijkbaar speelveld voor de twee bodemenergiesystemen te creëren, komt er een vergunning- of meldingsplicht voor gesloten systemen. Een belangrijke reden hiervoor is dat in drukke gebieden behoefte is aan het doorbreken van het principe "wie het eerst komt, die het eerst pompt" en om de locaties van de systemen zo te ordenen dat de beperkte ruimte in de bodem optimaal wordt benut. Verder wordt de vergunningsprocedure voor open

systemen verkort van zes naar twee maanden. Hiermee wordt beoogd het aanbrengen van (meer) open systemen te bevorderen.

Aanwijzing interferentiegebieden

Het Besluit beoogt dus een afwegingskader te scheppen voor de ordening van bodemenergiesystemen in de ondergrond met de daarbij behorende bevoegdheden.

Bodemenergiesystemen kunnen elkaar namelijk negatief beïnvloeden wanneer de invloedsgebieden (warmte en koude) van verschillende bodemenergiesystemen elkaar overlappen. Deze interferentie heeft invloed op de werking en het rendement van de systemen. De gemeente (en in bijzondere gevallen de provincie) kan daarom straks een of meerdere gebieden aanwijzen waarin ordening van bodemenergiesystemen wenselijk is: de interferentiegebieden. In de praktijk gaat het meestal om stedelijk gebied of kassengebied.

Na het aanwijzen van een interferentiegebied krijgen gesloten systemen een vergunningplicht. Buiten interferentiegebieden geldt alleen een meldingsplicht voor het plaatsen van kleine gesloten systemen. Grote gesloten systemen (groter dan 70 kW) hebben ook buiten interferentiegebieden een vergunningplicht. De gemeente moet voor de gesloten systemen een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) afgeven. Gemeenten en provincies kunnen daarnaast beleidsregels vaststellen voor gesloten en open vergunningplichtige systemen. De bedoeling daarvan is dat gemeenten en provincies bodemenergiesystemen in interferentiegebieden, maar ook daarbuiten beter in kaart kunnen brengen en sturend kunnen optreden waardoor tot een zo optimaal mogelijke winning van bodemenergie kan worden gekomen.

BESTEMMINGSPLAN ONDERGROND

Sinds de in werking treding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 is het mogelijk ook voor de ondergrond een bestemmingsplan op te stellen.⁶ Voor regulering van de activiteiten in de ondergrond is voldoende aanleiding omdat het in de ondergrond in Nederland erg "druk" is. Naast bodemenergiesystemen wordt de ondergrond bijvoorbeeld gebruikt voor gaswinning en gasopslag, drinkwaterwinning, zoutwinning, tunnels, riolen, kabels en leidingen.⁷ Het is niet zo eenvoudig om een driedimensionaal bestemmingsplan op te stellen.

Er zijn provincies die beschikken over een (niet juridisch bindende) structuurvisie voor de ondergrond en hebben enkele ge-

meenten op basis van de provinciale visie structuurvisie/ masterplannen voor WKO opgesteld. Een handleiding voor masterplannen bodemenergie is te vinden op de website van het SKB.⁸ Voor zover mij bekend wordt er nog niet op grote schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een bestemmingsplan locaties aan te wijzen voor het gebruik van WKO installaties.⁹ Wellicht dat de inwerking treding van het Besluit gemeenten daartoe zal stimuleren.

AFRONDING

Het gebruik van bodemenergiesystemen in Nederland is 'in' en deze systemen worden dan ook steeds meer toegepast. Het is dan nodig dat er voldoende juridische handvatten zijn om sturend op te treden om interferentie met andere systemen, maar ook met ander gebruik van de ondergrond, te voorkomen. Er zijn inmiddels al diverse juridische mogelijkheden om het gebruik te ordenen en het Besluit bodemenergiesystemen zal daarbij een welkome aanvulling zijn. Het is nu zaak en wellicht ook een uitdaging voor provincies en gemeenten, om van dat instrumentarium goed en adequaat gebruik te gaan maken.

1. *Staatscourant* 2011, nr. 4830.
2. <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemenergie> en <http://www.skbodem.nl/>.
3. Zie bijvoorbeeld:
 - Brans en Huijgen, 'Koude- en warmteopslag, de eigendom van bodemenergie en de (on)mogelijkheid van exploitatie', in Braams, Van Rijn en Scheltema (red.) *Klimaat en Recht, is het recht klaar voor klimaatverandering?* Deventer, Kluwer 2010, ISBN 987 90 13 07866 4, blz. 35-44.
 - H.A.H. Stam en A.R. Klijn, *het (toekomstig) recht ten aanzien van bodemenergiesystemen*, Milieu en Recht Afl. 1 januari 2012, blz. 3-13.
 - H.E. Woldendorp, *De regulering van bodemenergiesystemen (deel 1 en deel 2)*, *Bouwrecht* 2011/84 en *Bouwrecht* 2011/97.
4. Zie ook: Martin Koopmans en Wilbert Kroon, *Bodem* nr. 2 april 2007, blz. 60-63.
5. Zie artikel 7.18 lid 1 Waterwet.
6. Zie artikel 1.1. lid 2 Wro.
7. Zie ook: Wilbert Kroon, *Ontwikkelingen en Kansen van Koude Warmte Opslag (KWO) Bodem* nr. 4, augustus 2009, blz. 35-36.
8. www.skbodem.nl en www.soilpedia.nl.
9. Zie ook Robin Aerts en Edward Brans, *Warmte- en koudeopslag: het juridisch kader*, *StAB*, 4/2012, blz. 7-11.