

Meer weten over
het nieuwe
vergunningenstelsel
voor aardwarmte?
Bekijk ons
opleidingsaanbod.

Gemeenten en warmtetransitie: nieuw vergunningenstelsel voor aardwarmte in aantocht



Durk Groenveld

Juridisch adviseur/eigenaar van Woodwater Legal, gespecialiseerd in omgevingsrecht en energierecht. Hij adviseert diverse gemeenten en waterschappen bij juridische vraagstukken omtrent de lokale energietransitie, in het bijzonder op het terrein van zon, wind, warmte in de gebouwde omgeving en bodemenergie.

De rol van aardgas neemt af in de toekomst. Gemeenten moeten uiterlijk eind 2021 een transitievisie warmte vaststellen. Hierin is een tijdsfad vastgelegd wanneer wijken worden verduurzaamd en van het aardgas afgaan. Dit betekent dat gemeenten grootschalig en planmatig aan de slag gaan met de verduurzaming en het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. In deze enorme energietransitie staat aardwarmte, ook wel geothermie genoemd, in een toenemende belangstelling als duurzame energiebron voor lokale warmtenetten. Recent heeft het ministerie van Economische Zaken & Klimaat een concept wetsvoorstel gepubliceerd ten behoeve van een openbare consultatie, waarin een nieuw vergunningenstelsel voor aardwarmte wordt geïntroduceerd.

Hoofdpijnen nieuw vergunningenstelsel

De ervaring met de eerste geothermieprojecten leert dat het huidige vergunningenregime, dat is opgenomen in de Mijnbouwwet, onvoldoende aansluit bij de specifieke kenmerken van aardwarmte. Het wetsvoorstel, dat een aanpassing van de Mijnbouwwet beoogt, introduceert een eigen 'op maat' vergunningstelsel voor aardwarmte-opsporing en -winning. Vertrekpunt binnen dit vergunningenstelsel is, dat een initiatiefnemer die aardwarmte wil winnen eerst een

zoekgebied aanvraagt (stap 1). Bij het toewijzen van een zoekgebied wordt gekeken of er sprake is van een serieus plan, waarbij ook beoordeeld zal worden of er voldoende zicht is op de afzet van de gewonnen warmte. Als het zoekgebied is toegewezen kan hij nader onderzoek doen naar de ondergrond. Op basis van dit onderzoek kan de initiatiefnemer subsidie (SDE+) aanvragen. Ook zal de initiatiefnemer na de toewijzing van het zoekgebied zowel zijn financiering als zijn technische organisatie verder moeten regelen.

Schulinck

Actuele kennis. Helder inzicht.

Voordat er daadwerkelijk gestart kan worden met boren, testen en de eerste periode van winning zal de initiatiefnemer een startvergunning moeten aanvragen (stap 2). Hier komt het zwaartepunt te liggen van het beoogde vergunningstelsel. Voor het verlenen van de startvergunning zullen de technische capaciteiten en de financiële mogelijkheden van de initiatiefnemer (en mogelijk een andere uitvoerder) grondig worden beoordeeld. Daarbij zal ook worden getoetst of de werkzaamheden op de toegewezen locatie veilig kunnen plaatsvinden. Tot slot zal de houder van een startvergunning een vervolgvergunning moeten aanvragen, dit in verband met de definitieve vaststelling van het winningsgebied en de winningsactiviteiten (stap 3).

Direct adviesrecht gemeenten

Bij de toewijzing van een zoekgebied voor aardwarmte, de startvergunning en onder omstandigheden ook de vervolgvergunning hebben gemeenten, provincies en waterschappen een direct adviesrecht. Volgens de toelichting op het concept wetsvoorstel is de keuze om gemeenten een direct adviesrecht te geven vooral gebaseerd op de belangrijke rol die zij hebben in de energietransitie en het gegeven dat aardwarmte veelal een lokale activiteit is. Wat betreft de reikwijdte van het directe adviesrecht wordt in het concept wetsvoorstel bepaald dat gemeenten (en provincies) advies kunnen uitbrengen met het oog op de 'planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen'.

Uit de toelichting op het concept wetsvoorstel kan worden opgemaakt dat de betrokken gemeente in haar advies kan ingaan op de vraag of de voorgenomen opsporing en winning van aardwarmte past binnen de gemeentelijke warmtetransitievisie en de regionale energiestrategie. Ook hebben gemeenten inzicht in andere (ondergrondse) activiteiten op of in de nabijheid van de aangevraagde locatie voor aardwarmteopsporing en -winning. In haar advies, in het bijzonder bij de toewijzing van een zoekgebied, kan de betrokken gemeente wijzen op de risico's van opsporing en winning van aardwarmte in relatie tot andere (ondergrondse) activiteiten of objecten.

Lokale vraag aardwarmte

Belangrijke wijziging ten opzichte van huidige vergunningenregime is dat bij de beoordeling van de aanvraag om een toewijzing zoekgebied en de aanvraag voor een startvergunning de business case van het voorgenomen aardwarmteproject zal worden beoordeeld. Daarbij zal ook de afzet van de te winnen aardwarmte (of warmtevraag)

wordt getoetst. Voor het toewijzen van het zoekgebied wordt specifiek gekeken of het aangevraagde gebied past bij de gemaakte afspraken voor de afzet van warmte via lokale warmtenetten. Daartoe zal de aanvrager afspraken en/of intentieovereenkomsten met zijn afnemers bij de aanvraag moeten meezenden. Wanneer er onvoldoende zicht is op de lokale vraag naar warmte zal de aanvraag om toewijzing zoekgebied moeten worden afgewezen. Is sprake van een toewijzing zoekgebied, dan zal de initiatiefnemer in de aanloop naar de aanvraag voor een startvergunning – in de vorm van uitgewerkte overeenkomsten – de haalbaarheid van de lokale afzet van aardwarmte concreet moeten maken. In het geval deze overeenkomsten ontbreken, dan zal de aanvraag voor een startvergunning eveneens moeten worden afgewezen.

Kanttekeningen

In aansluiting op de hiervoor kort beschreven hoofdlijnen, waarbij het perspectief van gemeenten leidend is geweest, kunnen een paar kanttekeningen bij het wetsvoorstel worden geplaatst.

- ◆ Aan hand van het criterium 'planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen' lijken gemeenten een ruim adviesrecht te hebben'. In het geval een voorgenomen aardwarmteproject zowel de gemeentelijke transitievisie warmte als het gebruik van de lokale ondergrond voor andere toepassingen raakt, dan vergt dit binnen de betrokken gemeente de nodige afstemming tussen afdelingen, in het bijzonder in relatie tot duurzaamheid en fysieke leefomgeving, om op integrale wijze invulling te geven aan het ruime adviesrecht van gemeenten. Op dit punt zou het wetsvoorstel meer richting moeten geven aan gemeenten.
- ◆ Niet geheel losstaand van het hiervoor uiteengezette aandachtspunt, is de precieze afbakening van het adviesrecht van gemeenten aandachtspunt. De vraag is of dan wel in hoeverre de gemeente in haar advies – in relatie tot het gebruik van andere (ondergrondse) activiteiten – mag ingaan op het risico van milieuschade, bodembeweging en veiligheid van omwonenden en schade aan gebouwen en infrastructuur. De reikwijdte van het gemeentelijke adviesrecht ten aanzien van deze aspecten is onduidelijk.
- ◆ Wat betreft de eis dat er sprake moet zijn van voldoende zekerheid omtrent de lokale afzet van warmte (via warmtenetten) is gekozen voor een zeer juridische benadering in de vorm van het overleggen van schriftelijke afspraken, intentieovereenkomsten



en definitieve overeenkomsten (met mogelijk ontbindende voorwaarden). Dit vraagt om een zeer zorgvuldige afstemming met warmtenetprojecten, dit vooral ook met het oog op de geldende wettelijke termijnen voor het tijdig indienen van de aanvragen voor het toewijzen zoekgebied en de startvergunning. Bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel zal moeten blijken of deze juridische benadering in de praktijk uitvoerbaar is. Daarbij verdient het aanbeveling een door een gemeente ingebracht advies, in het bijzonder met betrekking tot de lokale warmtetransitievisie (en daarmee samenhangende lokale warmteplannen), ook bij de beoordeling van de lokale warmtevraag te betrekken. In het voorlig-gende wetsvoorstel is deze beoordelingsfactor niet expliciet belicht.

Hoe verder?

Dit concept wetsvoorstel kent een zeer korte consultatietermijn, namelijk tot en met 20 juli a.s. kan er inhoudelijk worden gereageerd op het concept wetsvoorstel.

Het bovenstaande is slechts een korte samenvatting van de inhoud van het wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel voor het opsporen en winnen van aardwarmte. Wilt u hierover meer weten, bijvoorbeeld de samenhang met het huidige omgevingsrecht en/of de nieuwe Omgevingswet? Kom dan op dinsdag 19 november a.s. naar de [ééndaagse opleiding Van aardgas los, maar hoe?](#) Omgevingsrechtelijke sturing van de energietransitie op gemeentelijk niveau; van doelstelling naar plan. Ik praat u dan bij over de verdere ontwikkeling van dit wetsvoorstel.