

Beleid ondergrond.

De leemten gevuld.

1. In-, aanleiding

Voortschrijdende technische ontwikkelingen zorgen voor een toename van de activiteiten in de ondergrond. Daarmee neemt de druk op ruimtegebruik in de ondergrond toe. Activiteiten in de ondergrond kunnen elkaar beïnvloeden en hebben invloed op het bovengrondse ruimtegebruik en raken daarmee Brabantse belangen en ambities. Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten hebben zeggenschap over de ondergrond.

De Brabantse ondergrond heeft verschillende potenties waaronder het leveren van grondstoffen, het bufferen en leveren van energie en opslagmogelijkheden voor (afval)stoffen en gasen, maar ook voor ondergronds transport via kabels en leidingen, ondergronds bouwen en levering van grondwater. Brabant staat voor een duurzaam gebruik van de ondergrond en behoud van een goede waterkwaliteit. Vooral onze hoge grondwaterkwaliteit is belangrijk voor het leefklimaat en een belangrijke vestigingsfactor voor verschillende industrieën.

Toename van activiteiten en bevoegdheden van verschillende overheidsorganen maken duurzame benutting van potenties van de ondergrond complex en hebben geleid tot de motie ‘vreemd aan de orde van de dag *Samenhangend beleid van de ondergrond*’ van 11 mei 2012. In deze motie is gevraagd het beleid voor de ondergrond en de verdeling van de verantwoordelijkheden te inventariseren om te kunnen vaststellen of het *huidige* beleid voor de ondergrond voldoende is om:

- het duurzame gebruik van de ondergrond te waarborgen;
- de provinciale belangen, waaronder de kwaliteit van water, vestiging- en leefklimaat te borgen;
- activiteiten van derden te kunnen beoordelen.

Aan het eind van deze notitie is een korte samenvatting opgenomen van deze inventarisatie.

Bij de inventarisatie zijn twee leemten in beleid vastgesteld waardoor er niet altijd sprake is van een duurzaam gebruik van de ondergrond:

1. *Onvoldoende afstemming tussen provinciaal- en gemeentelijk beleid met betrekking tot warmte-koude-opslagsystemen en bodemwarmtewisselaars. Dit in relatie tot het benutten van potenties in de ondergrond voor energiedoelstellingen versus het beschermen van de grondwaterkwaliteit.*
2. *Onvoldoende afstemming tussen provinciaal- en rijksbeleid met betrekking tot activiteiten in de diepe ondergrond (bijvoorbeeld geothermie, schaliegas, CO₂ opslag, enz.). Dit in relatie tot provinciale belangen zoals grond/drinkwater, leef- en vestigingsklimaat.*

Op basis van de, in de startnotitie ‘Beleid voor de ondergrond’ van 14 december 2012 beschreven scenario’s, heeft de commissie Ecologie en Handhaving opdracht gegeven om Notitie Beleid Ondergrond; d.d.18-06-2013; bijlage 1 behorende bij het Statenvoorstel nr. 49/13

beide leemten in te vullen waardoor een integrale visie op de gehele ondergrond ontstaat. Daarmee wordt duurzame benutting van potenties van de ondergrond waar de provincie bevoegd is geborgd. Door het inbrengen van een visie voor de benutting van de ondergrond in STRONG oefent de provincie maximale invloed uit op de beleidsvorming voor de diepe ondergrond, waar zij niet bevoegd is. De visie op de benutting van de ondergrond geeft tevens invulling aan de provinciale adviesrol in het kader van de Mijnbouwwet. De lopende beleidstrajecten van het Rijk (wijzigingsbesluit Bodemenergie en Structuurvisie Ondergrond (STRONG)) worden bij de invulling van de leemten betrokken.

2. Leemte 1

Onvoldoende afstemming tussen provinciaal- en gemeentelijk beleid met betrekking tot warmte-koude-opslagsystemen en bodemwarmtewisselaars. Dit in relatie tot het benutten van potenties in de bodem voor energiedoelstellingen versus het beschermen van de grondwaterkwaliteit.

Situatie ten tijde van de inventarisatie tot 1/7 2013

Binnen de huidige wet- en regelgeving is de provincie gedeeltelijk bevoegd gezag voor de aanleg van bodemenergiesystemen. De bevoegdheid betreft warmte-koude-opslagsystemen (WKO, ook wel open bodemenergiesystemen genoemd) voor heel Noord-Brabant. Daarnaast kan de provincie regels stellen voor activiteiten in grondwaterbeschermingszones. Het Provinciaal Waterplan (PWP) reguleert en stimuleert de aanleg van de warmte-koude-opslagsystemen binnen Noord-Brabant en stelt regels voor bodemwarmtewisselaars (BWW, ook wel gesloten systemen genoemd) in grondwaterbeschermingszones. Voor bodemwarmtewisselaars buiten grondwaterbeschermingszones is geen bevoegdheid geregeld.¹

Dientengevolge is er geen of weinig zicht op de wijze waarop en waar gesloten systemen buiten grondwaterbeschermingszones toegepast worden.

Daarnaast is er geen ruimtelijke beleid voor toepassing van bodemenergiesystemen ('wie het eerst komt het eerst pompt'). Dit geldt zowel voor open als gesloten systemen. Hierdoor kan optimale benutting van de bodempotenties in een bepaald gebied worden belemmerd of zelfs verhinderd.

Samenvattend betekent bovenstaande dat er momenteel (tot 1/7/2013) geen volledige balans is tussen beschermen van het grondwater en optimaal benutten van potenties in de bodem voor duurzame energie in de waterlaag tot 500 meter beneden maaiveld (m-mv). Ook is er geen sprake van zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond

Toekomstige situatie vanaf 1/7 2013

Op 1 juli 2013 treedt het wijzigingsbesluit Bodemenergie (AMvB Bodemenergie) in werking.

Door de AMvB worden wettelijke procedures in het kader van vergunningverlening voor open- en gesloten systemen gelijk getrokken. Gemeenten krijgen de bevoegdheid voor gesloten systemen (meldingen, vergunningverlening en handhaving). Daarnaast krijgen zij de mogelijkheid om interferentiegebieden aan te wijzen waarbinnen alle systemen

¹ Uitsluitend systemen binnen inrichtingen met een hoog vermogen vallen onder de Wabo Notitie Beleid Ondergrond; d.d.18-06-2013; bijlage 1 behorende bij het Statenvoorstel nr. 49/13

vergunningplichtig worden. Binnen de interferentiegebieden kunnen zij bodemenergiesystemen reguleren door middel van masterplannen. Op verzoek van gemeenten kan de provincie deze masterplannen ook vaststellen waardoor ze rechtsgeldigheid krijgen voor vergunningverlening voor open bodemenergiesystemen. Hiermee kan optimale benutting van potentie in de ondergrond voor energiedoelstellingen beter worden geborgd. Door certificering van bedrijven wordt de kwaliteit van nieuw aan te leggen systemen controleerbaar.

De AMvB Bodemenergie sluit naadloos aan bij het PWP en verandert niets aan de bestaande bevoegdheden van de provincie voor de aanleg van bodemsystemen (zie huidige situatie). De provincie behoudt de mogelijkheid om aanvullende regels te stellen met betrekking tot bescherming van grondwater.

Beleidsaanpassing en beleidsafstemming met gemeenten op grond van de AMvB Bodemenergie worden meegenomen in de herziening van het PWP. De werking van open energieopslagsystemen wordt gemonitord om de beleidsuitgangspunten te verifiëren. Resultaten worden meegenomen bij de evaluatie (Mid-term review) van de AMvB in 2016.

Conclusie

Door inwerkingtreding van de AMvB Bodemenergie op 1 juli 2013 krijgen provincie en gemeenten grip op toepassing van alle bodemenergiesystemen en op de ruimtelijke inpassing daarvan. Provinciale beleidsaanpassingen worden meegenomen in de herziening van het PWP. Hiermee is beleidsafstemming tussen provincie en gemeenten een feit en is leemte 1 ingevuld.

3. Leemte 2

Onvoldoende afstemming tussen provinciaal- en rijksbeleid met betrekking tot activiteiten in de diepe ondergrond (bv. geothermie, schaliegas, CO2 opslag enz.). Dit in relatie tot provinciale belangen zoals grond/drinkwater, leef- en vestigingsklimaat.

Huidige situatie

Het Rijk is bevoegd gezag voor vergunningverlening van activiteiten in de diepe ondergrond (dieper dan 100 m-mv voor delfstoffen en ondergrondse opslag en dieper dan 500 m-mv voor aardwarmte), Mijnbouwwet). De provincie heeft geen bevoegdheden in de diepe ondergrond. Activiteiten in de diepe ondergrond hebben wel altijd effect op de bovenliggende lagen en het bovengrondse ruimtegebruik en raken daarmee onderwerpen waar de provincie een verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld de grondwaterkwaliteit en het leef- en vestigingsklimaat. De provincie heeft dus wel belangen als het om activiteiten in de diepe ondergrond gaat.

De provincie heeft een beperkt adviesrecht in de Mijnbouwwet. Dit advies betreft met name de technische en financiële capaciteiten van de vergunningaanvrager. Met zaken zoals ruimtelijke inpasbaarheid, bescherming van provinciale belangen (leef en vestigingsklimaat en

grondwater), milieuaspecten, etc. wordt in de Mijnbouwwet geen rekening gehouden². Hierdoor kunnen provinciale belangen worden geschaad en activiteiten van derden onvoldoende worden beoordeeld.

Actuele ontwikkelingen

STRONG:

Het Rijk ontwikkelt een structuurvisie ondergrond (STRONG) in nauwe samenwerking met medeoverheden en stakeholders. Doel van STRONG is activiteiten in de ondergrond te ordenen. Dit moet leiden tot een integrale visie op benutting van de ondergrond, waarin activiteiten in de ondergrond onderling en met de bovengrond wordt afgestemd, zodat er een integraal afwegingskader ontstaat. Verwacht wordt dat er eind 2013 een Ontwerp-STRONG gereed is.

Het STRONG-proces biedt de provincie ruimte om een provinciale, visie op de ondergrond en haar ambitie over het benutten van potenties in de ondergrond in te brengen. De provincie brengt regulier beleid voor de maatschappelijke opgaven waarvoor zij bevoegd is in (bovengrond en waterlaag). De provincie Noord-Brabant is niet bevoegd in de diepe ondergrond en heeft op dit moment geen vastgestelde visie en ambities op het benutten van potenties in de diepe ondergrond.

Door nu een visie op te stellen over het benutten van de potenties in de ondergrond en in te brengen in STRONG maakt de provincie maximaal gebruik van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op ordening van de ondergrond door het rijk. Daarmee loopt Noord-Brabant gelijk op met andere provincies waardoor er geen vrijbrief ontstaat voor het rijk om ordening van de ondergrond in Noord-Brabant alleen naar eigen inzicht te ontwikkelen.

Mijnbouwwet:

Onderdeel van STRONG is een herziening van de Mijnbouwwet, waarbij ook de uitbreiding van de adviesrol van provincies besproken wordt. Via het IPO/DROW-lijn wordt erop aangedrongen het adviesrecht van provincies te verbreden en te versterken met onderwerpen zoals ruimtelijke inpassing, milieu en water, waardoor provinciale belangen mee kunnen meewegen bij locatiekeuze voor activiteiten in de diepe ondergrond.

Provinciale visie benutten diepe ondergrond

De provincie is geen bevoegd gezag voor de benutting van de diepe ondergrond, maar vindt het wenselijk, en neemt de vrijheid om een integrale visie te ontwikkelen op de benutting van de ondergrond, omdat ingrepen in de ondergrond bovenliggende provinciale belangen kunnen beïnvloeden. De visie is van belang voor de provinciale inbreng in STRONG en om de belangen van de provincie in relatie tot activiteiten in de ondergrond te behartigen. Hiermee geeft de visie tevens invulling aan de provinciale adviesrol in het kader van de Mijnbouwwet.

Visie bepaling over de potentiële activiteiten in de diepe ondergrond is op dit moment complex, omdat er nog veel onbekend is over effecten, risico's en bovengrondse

² Aspecten met betrekking tot ruimtelijke inpasbaarheid, milieu en water komen in beeld op het moment dat een Wabo vergunning nodig is.

Notitie Beleid Ondergrond; d.d.18-06-2013; bijlage 1 behorende bij het Statenvoorstel nr. 49/13

verschijningsvormen. Er bestaan onzekerheden over de werkelijk aanwezige potenties in de ondergrond en rentabiliteit van het benutten daarvan in opbrengst en tijd. Daarnaast spelen de mondiale ontwikkelingen op de energiemarkt en maatschappelijk draagvlak een rol.

De visie van Brabant voor benutting van potenties in de diepe ondergrond wordt daarom bepaald door de volgende randvoorwaarden:

- uitvoering is schoon en veilig; (milieuhygiënisch en maatschappelijk verantwoorde risico's),
- is ruimtelijk inpasbaar

en de volgende richtinggevende principes³ om duurzaam benutten van potenties in de ondergrond te borgen:

- Beschermen gaat boven benutten,
- hernieuwbare bronnen (grondwater, warmte) gaan boven bronnen voor eenmalig gebruik (delfstoffen, permanente opslag),
- benutten van de ondergrond ten behoeve van duurzaamheidsdoelen gaat voor economisch gewin,
- tijdelijke opslag voor definitieve opslag.

Op basis van deze visie en de huidige kennis van de potenties in de ondergrond komen we tot de volgende voorkeursvolgorde, ('ladder') waarbij 1 volledig acceptabel en aanvaardbaar is en 10 volledig niet acceptabel en aanvaardbaar:

1. Beschermen (grondwater, natuur en landschap, archeologische, cultuurhistorische en aardkundige waarden, ect.),
2. Benutten grondwater als drinkwater,
3. Benutten grondwater voor overige doelen (menselijke consumptie),
4. Benutten voor geothermie (warmtewinning),
5. Benutten voor ultra diepe geothermie (opwekking elektriciteit),
6. Benutten voor delfstoffenwinning (bv conventioneel olie en aardgas),
7. Benutten voor opslag gas (aardgas),
8. Benutten voor onconventionele delfstoffenwinning (bv. schaliegas),
9. Benutten voor opslag van afvalstoffen (bv CO₂, brijn⁴),
10. Benutten voor opslag gevaarlijke afvalstoffen (bv radioactief afval).

Op basis van deze 'ladder' kan de Provincie haar standpunten voor het benutten van potenties in de diepe ondergrond inbrengen in het STRONG proces. In deze 'ladder' staan alle mogelijkheden voor benutting van potenties in de ondergrond in feite nog open, waarbij voor elke benutting uitdrukkelijke de randvoorwaarde 'mits schoon en veilig en ruimtelijk inpasbaar' wordt gesteld. Uitzondering hierop is de benutting voor opslag van radioactief afval, hierover heeft PS een standpunt ingenomen. En met betrekking tot de winning van

³ Afgeleid van duurzaamheidsagenda telos

⁴ Brijn is afvalwater dat ontstaat bij het zuiveren van zilt water door omgekeerde osmose of ionenwisselaars. Na het zuiveren resteert water met een hoog gehalte aan zouten. Dit afvalwater wordt brijn genoemd.

schaliegas heeft ons college de minister gevraagd tijdelijk geen initiatieven te nemen in afwachting van de uitkomsten van het schaliegasonderzoek. De minister heeft dit toegezegd. De 'ladder' draagt bij aan de onderhandelingspositie van de provincie indien het komt tot initiatieven in de diepe ondergrond in Noord-Brabant.

De 'ladder' geeft richting aan wat de provincie onder randvoorwaarden acceptabel en aanvaardbaar vindt maar vereist per concreet initiatief maatwerk op locatieniveau. Iedere ingreep vraagt op lokaal niveau om toetsing aan een 'afwegingskader voor provinciale belangen', wat kan bestaan uit afwegingscriteria zoals ruimtelijke inpasbaarheid, effecten op het grondwater, vestigingsklimaat/economie, bijdrage aan de klimaat- en energiedoelstellingen en duurzaam benutten van potenties in de ondergrond etc. Een afwegingskader is feitelijk pas aan de orde als de provinciale adviesrol in de Mijnbouwwet is verbreed met provinciale belangen. Voor de inbreng in STRONG kan volstaan worden met de visie omdat het daarbij niet gaat over lokale inpassing maar over een algemene visie op de benutting van potenties in de ondergrond.

Conclusie

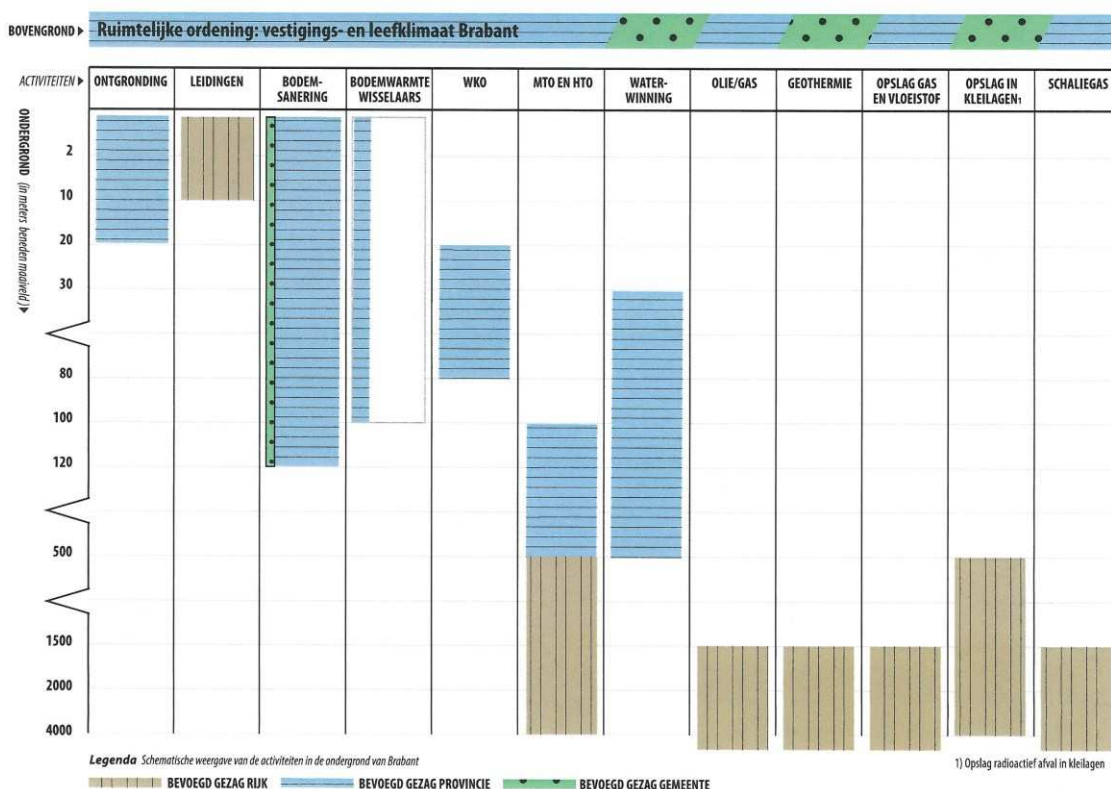
Leemte 2 wordt ingevuld door:

- het lopende STRONG-proces. Daarvoor is vereist dat de provincie haar reguliere beleid voor de maatschappelijke opgave in de bovengrond en de waterlaag in brengt, waar de provincie bevoegd is. En dat zij daarnaast de visie en voorkeursvolgorde voor het gebruik van de diepe ondergrond in brengt, mits vastgesteld door PS.
- het inzetten op een verbrede en zware adviesrol van provincies met betrekking tot de (ruimtelijke) inpassing van de activiteiten in de diepe ondergrond in het proces naar een herziening van de Mijnbouwwet (onderdeel van STRONG).

Samenvatting inventarisatie beleid ondergrond en verdeling verantwoordelijkheden.

(Bron: Commissienotitie EH-0193 'Samenhangend beleid ondergrond' d.d. 9 november 2012)

Figuur 1 biedt een schematisch overzicht van het potentieel aan mogelijke activiteiten in de Noord-Brabantse ondergrond, de diepte waarop zij plaats kunnen vinden, de verantwoordelijke overheden en geeft inzicht in de mogelijke onderlinge horizontale en verticale interferenties.



Figuur 1. Schematische doorsnede ondergrond Brabant met potentieel mogelijke activiteiten, in relatie tot de bevoegdheden, situatie tot 1/7/2013.

Op hoofdlijnen zijn de bevoegdheden voor activiteiten in de ondergrond als volgt verdeeld:

- Op basis van de Waterwet zijn provincie (en waterschappen⁵⁾) bevoegd gezag voor alle activiteiten die het grondwater betreffen vanaf het maaiveld tot 500 m-mv (meter minus maaiveld) en voor bodemwarmtewisselaars in boringsvrije zones. De provincie is bevoegd gezag voor bodemsanering en ontgroningen op basis van respectievelijk de Wet bodembescherming (Wbb) en de Ontgrondingenwet. Binnen de wettelijke kaders is de provincie kaderstellend en zijn de gemeenten in beginsel bevoegd gezag voor activiteiten boven het maaiveld (Wro).
- Gemeenten zijn bevoegd gezag voor bovengrondse, lokale ruimtelijke inpassing van de ondergrondse activiteiten (Wro) en ondergronds bouwen (Wabo). De B5-gemeenten

⁵ De waterschappen zijn bevoegd gezag voor grondwateractiviteiten (berekening en bronbemaling), deze activiteiten zijn in het kader van dit onderzoek niet meegenomen.

Notitie Beleid Ondergrond; d.d.18-06-2013; bijlage 1 behorende bij het Statenvoorstel nr. 49/13

zijn binnen hun gemeentegrenzen in het kader van de Wbb bevoegd gezag voor bodemsaneringen.

- Het Rijk is bevoegd gezag voor alle activiteiten in de diepe ondergrond, (dieper dan 100 m-mv voor delfstoffen en ondergrondse opslag en dieper dan 500 m-mv voor aardwarmte) in het kader van de Mijnbouwwet. Grondwaterbenutting op meer dan 500 m-mv valt ook onder de Mijnbouwwet. Het Rijk is ook bevoegd gezag voor de ruimtelijke reservering van tracés voor kabels en transportleidingen.

Conclusies inventarisatie:

Is het huidige beleid van de ondergrond voldoende om het duurzame gebruik ondergrond te borgen?

In het huidige beleid ontbreekt samenhang en afstemming tussen beleid en activiteiten in de ondergrond tussen de verschillende bevoegde gezagen (mn. Rijk en provincie met betrekking tot de afstemming de benutting van diepe en ondiepe ondergrond en bovengrond; en tussen provincie en gemeente met betrekking tot de bodemenergiesystemen). Hierdoor is een optimaal en duurzaam benutten van potentie in de ondergrond als geheel niet volledig geborgd.

Is het huidige beleid van de ondergrond voldoende om de provinciale belangen te borgen?

In het huidige beleid lijken de provinciale belangen, daar waar het de bevoegdheid voor activiteiten waarvoor het Rijk bevoegd is, niet altijd volledig geborgd.

Is het huidige beleid van de ondergrond voldoende om de activiteiten van derden te beoordelen?

Het huidige beleid biedt beperkt mogelijkheden om activiteiten van derden, die in de Noord-Brabantse ondergrond plaatsvinden te beoordelen. De lacunes betreffen met name activiteiten/ initiatieven van derden in de diepe ondergrond waar het Rijk bevoegd gezag is én initiatieven van derden in de ondiepe ondergrond waar het de aanleg van bodemwarmtewisselaars betreft buiten grondwaterbeschermingsgebieden.

Rol provincie

In aanvulling op haar wettelijke taken ten aanzien van ondergrondse activiteiten heeft de provincie een belangrijke maatschappelijke rol als regionaal bestuur in relatie tot de Noord-Brabantse belangen. De provincie wordt hierop door Brabantse burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en bedrijven aangesproken.