

Van: Branchevereniging Bodemenergie en GGBN

Aan: Het college van Gedeputeerde Staten, leden van Provinciale Staten, digitaal ingediend via het [e-formulier](#).

Onderwerp: Zienswijze op ontwerp-omgevingsverordening

Onze referentie: 904B0519

bijlage: zienswijze ingediend op het RWP en het plan-MER

Naarden/Bergeijk, 19 mei 2021

Geacht college,
Geachte statenleden,

Inleiding

Bijgevoegd ontvangt u de gecombineerde zienswijze van de Branchevereniging Bodemenergie¹ (“BE-NL”) en de Gecertificeerde Grondboor- en Bemalingsbedrijven Nederland² (“GGBN”), tezamen sprekend namens en voor de gehele bodemenergiebranche. Deze zienswijze is gericht op de ontwerp-Omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant (“OV”).

De OV zal tegelijkertijd met de Omgevingswet (“Ow”) in werking treden. In artikel 2.13 en 2.14 OV zijn in aanvulling op het Besluit activiteiten leefomgeving (“Bal”) rechtstreeks werkende regels opgenomen voor open bodemenergiesystemen (“OBES”) en gesloten bodemenergiesystemen (“GBES”), tezamen bodemenergie geheten. Uit artikel 2.13 volgt dat boringen voor GBES alleen zijn toegestaan tot een diepte zoals weergegeven op de kaart in bijlage 9 bij de OV. Ook worden er regels gegeven over het gebruik van circulatievloeistof, waardoor het gebruik van additieven wordt beperkt. Daarnaast zijn er aanvullende registratieverplichtingen opgenomen. De maximale boordiepte geldt ook voor OBES, zo volgt uit artikel 2.14 OV. Feitelijk wordt het met deze regels in veel gebieden onmogelijk gemaakt om OBES of GBES aan te leggen. Weliswaar is dit niet beoogd door de provincie, maar door het beperken van de boordiepte is dit wel het praktische gevolg. De bodemenergiebranche is het hier niet mee eens en brengt met deze zienswijze de bezwaren tegen deze rechtstreeks werkende regels naar voren.

Samenvatting zienswijze: ‘het kind wordt met het badwater weggegooid’

BE-NL en GGBN zijn in de eerste plaats van mening dat deze regels geen recht doen aan het subsidiariteitsvereiste uit artikel 2.3 Ow. Weliswaar is bescherming van het grondwater – waar de gestelde regels op zouden zien – een provinciale bevoegdheid, de energietransitie van de gebouwde omgeving en de warmtetransitie zijn bij uitstek een taak van gemeenten. Door het stellen van deze

¹ <https://bodemenergie.nl/>

² <https://www.ggbn.nl>

regels grijpt de provincie op een onevenredige wijze in, terwijl de aanwezigheid van een provinciaal belang niet wordt gemotiveerd. Bovendien zijn de regels op een aantal punten onduidelijk. Voorts zijn deze onvoldoende gemotiveerd. Het is onduidelijk of er alternatieve – en voor de branche minder bezwaarlijke – regelingen zijn onderzocht. Ook is onduidelijk hoe groot de risico's zijn die men met de regels wil voorkomen en in hoeverre deze regels zullen bijdragen aan het te behalen doel. Het regionaal water- en bodemprogramma ("RWP") dat eveneens ter inzage ligt, voorziet niet in de gewenste duidelijkheid. Bovendien is er ten onrechte geen overgangsrecht opgenomen voor vergunningaanvragen of verzoeken om maatwerkvoorschriften die voor de inwerkingtreding van de Ov en de omgevingsverordening worden ingediend. Hierdoor is de OV in strijd met de rechtszekerheid.

Wij menen daarnaast dat de gepresenteerde OV de mogelijkheden voor bodemenergie in Brabant onnodig en ongewenst beperkt door locatie-, diepte- en materialenbeperkingen. Brabantse regio's en de gemeenten daarin wordt daardoor de mogelijkheid ontzegd om hun energietransitie-doelstellingen te behalen, doordat de potentie van OBES en GBES in Brabant niet zal kunnen worden benut. Onzes inziens worden te grote delen van de provincie volledig afgesloten voor alle handelingen voor bodemenergie in de bodem en worden te grote beperkingen opgelegd om op plaatsen waar bodemenergie wél beoogd is, deze toe te staan. De in de OV veronderstelde risico's van bodemenergie zijn niet gebaseerd op een zorgvuldige en actueel kwantitatieve risicoanalyse. De landelijke en wettelijk verankerde kwaliteitsregulering schrijft de wijze van handelen voor met het oog op bescherming van bodem en grondwater. Er is geen misverstand over het risico van het niet naleven van de voorgeschreven protocollen maar het opleggen van strengere regels is daarvoor niet de oplossing. De beperkingen van de mogelijkheden om (G)BES toe te passen zal de haalbaarheid van de door gemeenten afgesproken energietransitie ernstig schaden. Daarnaast wordt eindgebruikers de keuzemogelijkheid voor de meest duurzame en comfort-biedende energieoplossing ontnomen. Tot slot beperken deze regels de handelingsperspectieven van bonafide aannemers.

De regels zijn in strijd met artikel 2.3 Ov

De regels die in de OV worden geïntroduceerd voor bodemenergiesystemen, betreffen rechtstreeks werkende regels. Dit betekent dat de regels niet door gemeenten in omgevingsplannen hoeven worden omgezet, maar dat deze rechtstreeks zullen gelden voor eenieder die binnen de provincie een bodemenergiesysteem wil aanleggen.³ In artikel 2.10 OV zijn de oogmerken van de voorgestelde regels voor GBES en OBES weergegeven, namelijk:

- a. het bewaken van de basiskwaliteit van het grondwater;*
- b. het beschermen van de diepere watervoerende pakketten tegen verontreiniging;*
- c. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;*
- d. het beschermen en verbeteren van de kwantitatieve toestand van watersystemen; en*
- e. het vervullen van de maatschappelijke functies die op grond van de wet aan watersystemen zijn toegekend.*

³ Uit artikel 2.2 OV volgt dat deze regels gelden voor degene die de activiteit waarop de bepaling ziet, verricht

Uit de toelichting op de OV blijkt dat er regels voor een maximale boordiepte voor gesloten bodemenergiesystemen worden opgenomen om het risico voor verontreiniging van het grondwater te beperken en aldus de toelichting *“een gelijk speelveld te scheppen met open bodemenergiesystemen en op verzoek van gemeenten”*. Hoe dit verzoek luidt wordt daarbij overigens niet toegelicht. De beleidsmatige basis voor het opnemen van die regels zou blijkens de toelichting liggen in het RWP.

De branche betwist het belang van de doelen die zijn genoemd in artikel 2.10 OV niet, evenmin wordt betwist dat dit belangen zijn die de provincie dient te behartigen. Hoewel wordt gesteld dat de regels de kwaliteit van het grondwater beogen te beschermen, betreffen zij feitelijk een beperking van de toepassing van bodemenergiesystemen. De effectiviteit van deze regels voor de bescherming van het grondwater is immers in het RWP noch de plan-MER onderbouwd, zoals hierna zal worden toegelicht. Feitelijk zien deze regels enkel op het al dan niet kunnen toepassen van bodemenergiesystemen.

In het plan-MER dat ten grondslag ligt aan het RWP, wordt benadrukt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de energietransitie en daarmee ook voor bodemenergiesystemen.⁴ In het Klimaatakkoord en verschillende kamerbrieven wordt ook herhaaldelijk benadrukt dat juist gemeenten een regierol hebben in de warmtetransitie.⁵ Met de voorgestelde maatregelen haalt de provincie een taak naar zich toe, zonder duidelijk te maken dat wordt voldaan aan het subsidiariteitsvereiste uit artikel 2.3 Omgevingswet en de daarin gestelde eisen. Hoewel bescherming van het grondwater in het algemeen als taak van de provincie wordt gezien, wordt er met deze maatregelen immers ook fors ingegrepen in een gemeentelijke bevoegdheid. De reden daarvoor zou op zijn minst kunnen worden toegelicht.

Op basis van artikel 2.3, tweede lid, Ow oefent de provincie een taak of bevoegdheid alleen uit als dat nodig is a) met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of b) voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Ow of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Er kan worden aangenomen dat van het bepaalde onder b) geen sprake is. De regels betreffen immers een provinciale kop op de nationale regels.

In de toelichting bij de OV is niet onderbouwd dat de regels noodzakelijk zijn. Evenmin is onderbouwd of er sprake is van een provinciaal belang en in hoeverre dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd. Hoewel men er in de literatuur vanuit gaat dat een provinciaal belang onder de Ow – net als onder huidig recht – eenvoudig aannemelijk kan worden gemaakt, lijkt artikel 2.3 Ow wel een verdergaande motiveringsverplichting te bevatten dan er onder huidig recht bestaat. Het had op de weg van de provincie gelegen om in ieder geval toe te lichten waarom regels op provinciaal niveau noodzakelijk

⁴ Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 69.

⁵Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 437.

zijn. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel dient een afweging tussen het provinciale belang van het beschermen van grondwater en het gemeentelijke belang van de energietransitie idealiter op lokaal niveau gemaakt te worden. Dit zou bewerkstelligd kunnen worden met provinciale instructieregels die vertaald moeten worden in het omgevingsplan. Hiermee zou meer recht gedaan worden aan het subsidiariteitsbeginsel, zonder afbreuk te doen aan de genoemde belangen.

De regels zijn onvoldoende gemotiveerd en er is geen zorgvuldige belangenafweging gemaakt

In het voorgaande is al aangestipt dat uit de toelichting op de OV blijkt dat er regels over OBES en GBES worden opgenomen, om het risico voor verontreiniging van het grondwater te beperken en een gelijk speelveld te scheppen tussen OBES en GBES. De toelichting is zeer summier en de OV is daarmee onvoldoende gemotiveerd, zeker daar OBES en GBES verschillende toepassingen zijn met bijbehorende wettelijke kaders. De beide technieken zijn niet uitwisselbaar. Het is op geen enkele manier duidelijk waarom OBES en GBES onder hetzelfde regelgevende kader zouden moeten vallen. In het Besluit activiteiten leefomgeving (“Bal”) gelden immers ook verschillende regimes.

In dit verband klemt vooral dat voor de beleidsmatige onderbouwing wordt verwezen naar het RWP. In het RWP wordt inderdaad gesteld dat bodemenergiesystemen risico’s voor vervuilingen in de diepere grondwaterpakketten met zich meebrengen. Die risico’s ontstaan bij doorboring van beschermende (klei)lagen bij benutting van de ondergrond voor bodemenergie- en geothermiesystemen, indien de daarvoor gestelde regels en protocollen niet in acht worden genomen.⁶ Onduidelijk is hoe groot deze risico’s zijn, in hoeverre er sprake is van druk op de ondergrond en waar deze druk dan uit zou bestaan. Elke cijfermatige onderbouwing ontbreekt namelijk in het RWP. Dergelijke onderbouwingen zijn evenmin opgenomen in het plan-MER. In de bijlage is de zienswijze opgenomen die wij hebben ingediend op het RWP en het plan-MER.

In deze zienswijze is kortgezegd aangevoerd dat er in het RWP vermeende risico’s worden genoemd, zonder te onderbouwen hoe groot deze zijn. Er wordt beleid voorgesteld, zonder dat duidelijk is of dit beleid effectief is om de gestelde risico’s te verminderen. Ook is onduidelijk welke effecten dit beleid op het milieu zal hebben en of deze maatregelen het meest geschikt zijn om het gestelde doel te behalen. Het beleid is daarom onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd. Hoewel een plan-MER normaliter zeer geschikt is om verschillende maatregelen met elkaar te vergelijken en de uiteindelijke keuze voor het beleid te onderbouwen, kan het voorgestelde beleid voor OBES en GBES in het RWP niet worden gebaseerd op het plan-MER. Er is namelijk geen alternatief beleid met betrekking tot OBES en GBES onderzocht. Naast dat concrete cijfers over de vermeende risico’s ontbreken, blijkt uit het plan-MER evenmin dat maatregelen betreffende OBES en GBES effectief bijdragen aan het gestelde doel “schoon water”. Daarnaast zijn de milieueffecten van deze maatregelen helemaal niet onderzocht. Wij verwijzen in dit verband naar de uitgebreide zienswijze in de bijlage.

De bodemenergiebranche staat – uiteraard - achter absolute bescherming van grondwaterkwaliteit voor actuele en toekomstige drinkwaterwinning middels het voorzorgsprincipe om geen handelingen

⁶ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 12, p. 32.

toe te staan in en in de buurt van winningen en noodzakelijke strategische reserves. Onze branche respecteert de scenario-analyses voor aanwijzing van noodzakelijke strategische voorraden waarvoor deze beperkingen gelden. De energietransitie is eveneens een issue met inmiddels een grote urgentie. Buiten de (potentiële) drinkwaterwinningen dient bodemenergie daarom juist gestimuleerd te worden. Met een ruime marge in de aanvullende strategische drinkwatervoorraden zou expliciet aandacht moeten zijn voor de energietransitie en zouden deze niet als 'restpost' moeten worden beschouwd.

Dat beide belangen betrokken moeten worden, is ook een uitgangspunt dat tot uiting komt in STRONG en in de Beleidsnota Drinkwater. Daarin is het volgende aangegeven⁷:

“Bij gesloten bodemenergie is er een beperkt risico dat de bodemlussen gaan lekken waardoor er circulatievloeistof, met mogelijk additieven, vrijkomt die het grondwater verontreinigen. [...] Uitgangspunt bij het aanwijzen van strategische voorraden drinkwater is om rekening te houden met de mogelijkheden voor de energietransitie en deze niet onnodig te beperken.”

Beide belangen dienen derhalve te worden afgewogen en een dergelijke afweging van beide belangen is niet gemaakt in de OV. Dit is onzorgvuldig.

Een aantal opmerkingen over de voorgestelde regels in de OV m.b.t. GBES

Naast de reeds genoemde gebreken aan de regels in de OV, hebben wij nog een aantal aanvullende opmerkingen met betrekking tot GBES, mede gebaseerd op uitvoerig onderzoek naar de risico's van aanleg en exploitatie van (gesloten) bodemenergiesystemen.⁸

Ten eerste wordt in artikel 2.13, tweede lid, OV een verschil gemaakt in de toegestane anti-vriesmiddelen en additieven die gebruikt mogen worden voor systemen tot 80 meter en systemen dieper dan 80 meter. In artikel 2.13, tweede lid, aanhef en onder a, OV is aangegeven dat water, kaliumcarbonaat en monopropyleenglycol zijn toegestaan tot 90 meter, zonder toevoeging van additieven. De eerste vraag die opkomt bij deze regel is wat er onder additieven verstaan wordt. Een tweede vraag is waarom het gebruik van ethyleenglycol niet wordt toegestaan. Volgens SIKB 2014, protocol 11001 is dit een eveneens goed afbreekbare stof, die vergelijkbaar is met de wel toegestane stoffen.⁹

In artikel 2.13, tweede lid, aanhef en onder b, OV wordt voorts aangegeven dat voor systemen dieper dan 80 meter alleen water gebruikt mag worden. De ratio achter dit verschil met systemen tot 80 meter is onduidelijk. Als er geen sprake is van het doorboren van een slecht- of niet-doorlatende

⁷ Beleidsnota Drinkwater 2021-2026, p. 29, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/23/bijlage-beleidsnota-drinkwater-2021-2026>,

⁸ Zie bijvoorbeeld: skbodem.nl; stowa.nl/deltafacts/waterkwaliteit; KWR, 2013 (1); KWR, 2013 (2); h2owaternetwerk.nl; KWR, 2021.

⁹ Stowa: “Effecten van bodemenergiesystemen op de grondwaterkwaliteit”, p. 13, te raadplegen via <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterkwaliteit/kennisimpuls-waterkwaliteit/effecten-van-bodemenergiesystemen-op-de>

scheidende laag (bv. kleilaag) tussen aquifers – hetgeen de maatregel beoogt - zijn de risico's van 0 tot 80 meter gelijk aan de risico's van 80 m tot die scheidende laag. Het is dan niet meer nodig om deze beperking aan te brengen.

Er is onduidelijkheid en gebrek aan eensgezindheid tussen diverse overheden over de risico's van de verschillende anti-vriesmiddelen en additieven. Onzes inziens dienen de beschikbare nationale en internationale onderzoeksgegevens te worden geïnventariseerd voor eensluidend beleid gebaseerd op inzichten daaruit en bepaling van eventueel benodigd aanvullend onderzoek. Wij wijzen hierbij op de bestaande onderzoeksresultaten uit voetnoot 8.

Ten aanzien van de effecten van minder diepe bodemlussen merken wij op dat het rendement van kortere lussen lager zal zijn per lus. Vanwege de beperktere ruimte zullen lussen sneller last krijgen van onderlinge interferentie en/of van diepere koeling van de bodem waardoor water zonder antivriesmiddelen geen optie meer zijn. Daarnaast zullen er bij minder diepe boringen méér boringen moeten worden verricht en lussen met meer totale boorgat lengte aangelegd moeten worden voor de benodigde thermische capaciteit. Wanneer er bijvoorbeeld volgens ontwerp tot 160 meter diepte geboord zou moeten worden met één enkele lus, dan zullen er minimaal drie lussen nodig zijn bij een maximale diepte van 80 meter. Hierdoor hebben de voorgestelde regels een averechts effect. Daar komt bij dat een watergevuuld bronsysteem 30 tot 40% meer bodemlengte nodig heeft dan een met glycol/water gevuld systeem. Zonder mogelijkheid van extra diepte resulteert dit in nóg meer boringen per woning, waardoor ook de beperkingen ten aanzien van de vloeistof een averechts effect hebben. Tot slot merken wij op dat naast locatieverboden een significante dieptebeperking in de praktijk ook een verbod op (kleine) GBES betekent, omdat de resterende (thermische) ruimte te klein zal blijken.

Ten tweede volgt uit artikel 2.13 OV dat boringen voor GBES alleen zijn toegestaan tot een diepte zoals weergegeven op de kaart in bijlage 9 bij de OV. Uit de toelichting op de OV blijkt dat er regels voor een maximale boordiepte voor gesloten bodemenergiesystemen worden opgenomen om het risico voor verontreiniging van het grondwater, door doorboring van beschermende (klei)lagen, te beperken. Wij wijzen er op dat in de huidige regels en protocollen voorzien is in effectieve afdichting van de beschermende lagen na doorboring daarvan voor bodemenergiesystemen. In de praktijk kiest de meerderheid van de boorbedrijven er inmiddels voor om niet alleen de (klei)lagen af te dichten maar het hele boorgat aan te vullen met ondoorlatend materiaal waardoor het risico op foutieve afdichting verder verkleind wordt. Recent onderzoek herbevestigt dat vermenging van water uit verschillende bodemlagen verwaarloosbaar is als met het juiste materiaal wordt afgedicht.¹⁰ Daarnaast wordt door de branche momenteel onderzoek gedaan naar nóg verdere verbetering van materialen en de wijze van aanvullen van boorgaten en afdichting van doorboorde kleilagen, waarbij ook de drinkwatersector is betrokken.¹¹ Het doel van dit onderzoek is om bestaande technieken te optimaliseren en nieuwe technieken te ontwikkelen in werkwijze en aanvulmateriaal, een methode te ontwikkelen om na installatie de integriteit van de het aangevulde boorgat te kunnen verifiëren,

¹⁰ Casasso et al., 2020 (<https://www.mdpi.com/2073-4441/12/4/1174/htm>)

¹¹ www.kwrwater.nl/projecten/betrouwbaar-en-betaalbaar-aanvullen-boorgaten-voor-gesloten-bodemenergiesystemen/

en een kader te ontwikkelen waarbinnen handhaving op een efficiënte en eerlijke manier kan worden uitgevoerd.

De OV voorziet ten onrechte niet in overgangsrecht

Hierna zal worden toegelicht welke effecten de voorgestelde regels hebben. Duidelijk is dat de regels een enorme impact op de branche zullen hebben en op de mogelijkheden die gemeenten hebben om de energietransitie vorm te geven. Zeker nu de effecten van de regels op de doelen die de provincie daarmee wil bereiken niet onderzocht zijn, is het vreemd dat er niet wordt voorzien in overgangsrecht. Het is namelijk onduidelijk of vergunningaanvragen of verzoeken om maatwerkvoorschriften die voor de inwerkingtreding van de OV worden ingediend, nog zullen worden beoordeeld naar het huidige recht. Naar mening van BE-NL en GGBN voorziet de OV door het ontbreken van overgangsrecht niet in de vereiste rechtszekerheid.

In dit verband wijzen wij op de volgende passage, die is opgenomen in het plan-MER¹²:

“Op de korte termijn (2027 voor het behalen van de KRW-doelen) is het effect van dit instrument daarom ook onvoldoende. Verlies van draagvlak bij een stevig afdwingende overheid is een reëel risico. Het draagvlak kan wel vergroot worden als perspectief wordt geboden: Er kan dan worden aangegeven dat er vanaf 2035 een bepaalde regeling in gaat, en dat tot die tijd een overgangsregeling/stimuleringsregeling in werking treedt (bijvoorbeeld in combinatie met alternatief 1).”

Uiteraard volgt uit deze passage dat het beleid in het RWP niet effectief is om de gestelde doelen te behalen. Er wordt echter ook benadrukt dat draagvlak kan worden gecreëerd door overgangsrecht op te nemen. Dit overgangsrecht zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat vergunningaanvragen en aanvragen om maatwerkvoorschriften die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Ov en OV, nog naar huidig recht zullen worden beoordeeld.

De effecten van de voorgestelde regels

Bodemenergie is de meest efficiënte en circulaire techniek voor klimatisering van gebouwen, door de mogelijkheid om zomerwarmte te ‘oogsten’ voor gebruik in de winter en vice versa winterkoude in de zomer te benutten voor koeling. De duurzaamste warmte en koude zijn immers die die je niet hoeft op te wekken.¹³ Bodemenergie is de éne techniek die duurzaam verwarmt én passief, en dus met hoog rendement, kan koelen. Koeling wordt steeds belangrijker in een opwarmend klimaat en in steeds beter geïsoleerde gebouwen met een hoger risico op temperatuuroverschrijding in warme perioden. Hierdoor is bodemenergie voor veel gebouwen de enige en/of meest duurzame manier voor verwarming en koeling is. Bovendien is een aan bodemenergie gekoppelde warmtepomp stil.

¹² Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 71.

¹³ In dit verband wijzen wij ook op de verschillende onderzoeken die worden genoemd op <https://www.expertisecentrumwarmte.nl/themas/technische+oplossingen/technieksheets+energiebronnen/factsheet+warmteopslag/default.aspx>. Daaruit blijkt dat OBES (WKO)-systemen een hoog rendement hebben en zeer duurzaam zijn.

Voor de energietransitie is het daarom van belang om grootschalige toepassing dan ook te faciliteren om de ambities voor CO₂-reductie van het klimaatakkoord te halen.¹⁴

Gelet op het voorgaande hebben de beperkingen die de OV stelt aan bodemenergie ook grote beperkingen voor de mogelijkheden van gemeenten in de energietransitie. Daar komt bij dat de woningbouwopgave in Brabant fors is.¹⁵ De komende 10 jaar moeten er 120.000 woningen worden toegevoegd aan de woningvoorraad (en dus nog meer worden gebouwd). Om de energietransitie mogelijk te maken moeten deze woningen met duurzame warmte worden verwarmd en gebruikmaken van duurzaam opgewekte elektriciteit. Bodemenergie is daarvoor een onmisbare schakel. De beoogde beperkingen in locatie, diepte en materialen beperken de mogelijkheden zozeer dat de energietransitie in gevaar komt. In de verdiepingssessie van 15 oktober jl.¹⁶ gaven diverse gemeenten al aan dat risico te zien en de mogelijkheid van bodemenergie te willen behouden.

In dit verband merkt de branche op dat het vreemd is dat er pas na het vaststellen van de OV een onderzoek wordt gestart naar de alternatieven voor bodemenergiesystemen, de effecten van de regels en de knelpunten die er voor gemeenten zijn, zoals in de toelichting op de OV wordt opgemerkt. Dit onderzoek had moeten plaatsvinden voordat er nadere regels over OBES en GBES worden gesteld, niet pas daarna.

De OV zet een 'Brabantse kop' op reeds strenge landelijke regelgeving. Als de landelijke regels, mits nageleefd, de bodem- en grondwaterkwaliteit garanderen en het risico zit in 'gedrag in de praktijk' dan dient de aandacht uit te gaan naar beïnvloeding van het gedrag en niet het beperken van de ruimte voor bonafide aannemers. Extra regels zullen immers ten koste gaan van degenen die zich al houden aan de reeds geldende regels, niet aan de malafide bedrijven die ook de geldende regels en protocollen niet naleven. Sterker nog, deze nieuwe regels zullen ertoe leiden dat de bonafide bedrijven uit de markt worden gedrukt. De malafide bedrijven, die zich nu al niet houden aan de regels zullen zich ook niet houden aan de aanvullende regels. Hierdoor zullen de gestelde risico's alleen maar groter worden, met meer kans op lekkages en bodemvervuilingen als gevolg. Het enige probleem om dit tegen te gaan is een samenwerking met de branche, meer toezicht en effectievere handhaving, zoals hieronder wordt toegelicht.

Risico's van bodemenergie en mitigatie daarvan middels de vigerende landelijke kwaliteitsborging: het echte probleem wordt met de regels in de OV niet aangepakt

GBES, oftewel bodemwarmtewisselaars als bron voor warmtepompen en passieve koeling, zijn wereldwijd de standaard voor bodemenergie. Er zijn miljoenen systemen aangelegd en operationeel zonder noemenswaardige problemen, behoudens een enkele uitzondering onder bijzondere

¹⁴ Zie: Stowa: "Effecten van bodemenergiesystemen op de grondwaterkwaliteit", te raadplegen via <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterkwaliteit/kennisimpuls-waterkwaliteit/effecten-van-bodemenergiesystemen-op-de>

¹⁵ <https://bevolkingsprognose.brabant.nl/hoofdstuk/ontwikkeling-van-de-brabantse-woningvoorraad>

¹⁶ <https://www.omgevingswetinbrabant.nl/verdiepingssessie-omgevingsverordening-2/>

bodemomstandigheden.¹⁷ Bijvoorbeeld voor de Nederlandse drinkwatersector heeft KWR tussen 2011 en 2016 uitgebreid onderzoek gedaan naar de risico's en effecten van bodemenergiesystemen op de grondwaterkwaliteit en winningslocaties¹⁸ en geconcludeerd dat 'risico's veelal verwaarloosbaar zijn'. Wél werd ook geconcludeerd dat er nog 'grote zorgen (zijn) over de toepassing in de dagelijkse praktijk (...) en er weinig bekend (is) over de effecten van de additieven, als die in de bodem terecht komen' en dat een belangrijke factor het toezicht is op deze systemen. Als de regels en protocollen ten aanzien van het boren worden nageleefd, komen deze additieven echter niet in de bodem terecht. Het probleem is niet het ontbreken van regels.

Hoewel de branche zich niet kan vinden in de voorgestelde regels van de OV, benadrukt de branche dat er wel degelijk verbeteringen mogelijk zijn in de sector. De risico's die in bijlage 5 van het RWP worden genoemd, zijn risico's die wel degelijk kunnen voorkomen. Het doorboren van beschermende kleilagen kan leiden tot het beschadigd raken van de kleilagen en het doorlekken van vervuilingen. Ook kan er lekkage bij GBES ontstaan waarbij circulatievloeistoffen in diepe grondwaterpakketten terecht kunnen komen. In bijlage 5 van het RWP wordt geconstateerd dat beschikbare protocollen voor afdichting al lange tijd regelmatig niet goed toegepast worden.

Naar mening van de branche is het niet naleven van de protocollen en regels de werkelijke oorzaak van het ontstaan van risico's. Bij het wél naleven daarvan wordt het doorlekken van vervuilingen en lekkage van vloeistoffen namelijk voorkomen. De bedrijven die zijn aangesloten bij BE-NL en GGBN houden zich aan deze regels en protocollen.¹⁹ Echter komt het voor dat malafide bedrijven zich niet aan de regels en protocollen houden. Hierdoor ontstaan de voornoemde risico's.

Dit is een probleem dat door de branche wordt onderschreven en zeer recent nog is benadrukt in de Signaalrapportage van het IL&T over de risico's bij de aanleg van gesloten bodemenergiesystemen.²⁰ In deze Signaalrapportage wordt gepleit voor versterking en intensivering van het toezicht bij de aanleg van bodemenergiesystemen, door boorbedrijven te verplichten om de locatie en tijd van uitvoering van de boring voor alle toezichthouders inzichtelijk te maken. Hierdoor kan efficiënt toezicht worden gehouden en kunnen de bedrijven die willens en wetens de regels overtreden beter worden aangepakt.

De branche onderschrijft het standpunt dat de in de Regeling bodemkwaliteit wettelijk verankerde protocollen en de certificeringsregeling samen met de vergunnings- of meldingsprocedure moeten worden nageleefd. De aanbevelingen van het IL&T dragen daaraan bij. Als de protocollen en regels worden nageleefd, wordt het ontstaan van risico's tot een minimum beperkt.

¹⁷ I. Sass and U. Burbaum, Acta Carsologica / Karsoslovni Zbornik (2010), 39(2):233-245. "Damage to the historic town of Staufen Germany caused by geothermal drillings through anhydrite-bearing formations".

¹⁸ M. Bloemendal, J. Hoogendoorn, S. Rijk, [H2O online / 8 november 2016. "Bodemenergie & Drinkwaterwinnings"](#).

¹⁹ <https://bodemenergie.nl/gedragscode-op-het-gebied-van-aanleg-en-onderhoud-van-bodemenergiesystemen/>

²⁰ <https://www.ilent.nl/documenten/signaalrapportages/2021/05/10/risico%E2%80%99s-bij-de-aanleg-van-gesloten-bodemenergiesystemen>.

De branche vindt het essentieel om de juiste oplossing voor het gestelde probleem te vinden. Aanscherping van regels of het stellen van aanvullende regels is geen oplossing voor het niet naleven van in principe doelmatige regulering. Sterker nog, door het stellen van aanvullende regels wordt het voor gecertificeerde bonafide bedrijven – die zijn aangesloten bij de branchevereniging en zich houden aan de protocollen en regels – onmogelijk gemaakt om het potentieel dat bodemenergiesystemen hebben voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving te benutten. Het stellen van eisen aan gebruikte materialen, zoals de mengverhouding van grout, en hulpstoffen, bijvoorbeeld smeermiddelen, kan bijvoorbeeld wél bijdragen aan steeds milieuvriendelijker werken. Daarbij dient steeds de balans tussen performance en milieubelasting te worden afgewogen. Wij zullen daaraan, samen met overheden en kennisinstellingen, blijven werken zoals wij bijvoorbeeld over grout als afvulmateriaal al geruime tijd doen samen met Certificerende Instellingen, leveranciers en overheden.

Als de toepassing van bodemenergie opschaalt dient tevens het toezicht mee op te schalen. IL&T vraagt er terecht om dat omgevingsdiensten en gemeenten de mogelijkheden krijgen om hun rol in het toezicht op bodemenergiesystemen actiever in te vullen. De Omgevingsverordening zou hieraan bij kunnen dragen, zonder dat de toepassing van bodemenergiesystemen in grote delen van de provincie Noord-Brabant wordt uitgesloten. Boorbedrijven melden nu al alle boringen bij vele instanties waaronder hun Certificerende Instanties en ook bij de vergunningverlenende overheden zoals provincies, waterschappen, gemeenten en/of Omgevingsdiensten en wij zijn graag bereid mee te denken hoe deze informatie, mede gezien de planning-dynamiek, actueler kan worden gemaakt.

Tot slot

Wij benadrukken dat de OV van de provincie gestoeld dient te zijn op basis van concrete feiten en op feiten gebaseerde risicoanalyses. Dit is eerder naar voren gebracht bij de verschillende overleggen tussen de provincie en de branche in aanloop naar het vaststellen van de OV. Het enige resultaat is dat er pas na het vaststellen van de OV onderzoeken worden uitgevoerd, terwijl dat eigenlijk voor het vaststellen van de OV had moeten gebeuren.

Wij geven in overweging om bij het vaststellen van de OV aandacht te geven aan de volgende aspecten:

- Het maken van een zorgvuldige afweging tussen het belang dat bodemenergiesystemen hebben voor de energietransitie en het belang van drinkwaterwinning en de bevoegdheden die gemeenten hebben ten aanzien van de energietransitie;
- Daarbij de locatiebeperkingen te heroverwegen op basis van de noodzakelijke strategische voorraden, zodat OBES en GBES niet overal worden uitgesloten;
- De juiste maatregelen op te nemen in het beleid om de werkelijke problemen tegen te gaan, dat wil zeggen het niet-naleven van de protocollen;
- Buiten de terecht strategische gebieden dient er géén diepte- en materialenbeperking te zijn anders dan in landelijke regulering is vastgelegd;
- Het voorgaande brengt met zich dat toezicht en handhaving dienen te worden opgeschaald om het eventueel niet naleven van regulering te ontmoedigen en, daar waar het onverhoopt toch optreedt, te bestraffen. Als voorbeeld: in boringvrije zones wordt nu al strenger

geïnspecteerd en komen geen noemenswaardige fouten voor.

- Een overgangsregeling op te nemen, die de branche meer tijd en ruimte geeft om alternatieven te onderzoeken.

Wij, het georganiseerde deel van de bodemenergiebranche, zetten ons binnen de ons beschikbare middelen in voor het naleven van de vigerende regelgeving door de bij ons aangesloten leden.

Wij zijn graag bereid tot nadere toelichting en deelname aan uw verdere beleidsvorming door als brancheverenigingen met u in gesprek te blijven.

Hoogachtend,

Namens Branchevereniging Bodemenergie (BE-NL)



Dr. Frank Agterberg MBA
Voorzitter

Namens de Gecertificeerde Grondboor- en Bemalingsbedrijven Nederland (GGBN)



Hein van der Linden,
Voorzitter

Bijlage: de op 18 mei 2021 ingediende zienswijze gericht op het Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027.

Van: Branchevereniging Bodemenergie en GGBN

Aan: Het college van Gedeputeerde Staten, digitaal ingediend via het [e-formulier](#).

Onderwerp: 'Ontwerp RWP, nummer C2277276

Onze referentie: 904B0518

Naarden/Bergeijk, 18 mei 2021

Geacht college,
Geachte statenleden,

Inleiding

Bijgevoegd ontvangt u de gecombineerde zienswijze van de Branchevereniging Bodemenergie²¹ ("BE-NL") en de Gecertificeerde Grondboor- en Bemalingsbedrijven Nederland²² ("GGBN"), tezamen sprekend namens en voor de gehele bodemenergiebranche. Deze zienswijze is gericht op het Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de provincie Noord-Brabant ("RWP") en het bijbehorende plan-milieueffectrapport ("plan-MER").

Het RWP vormt het beleidsmatig kader voor delen van de ontwerp-omgevingsverordening die eveneens ter inzage ligt. In het RWP worden randvoorwaarden voor bodemenergiesystemen in Brabant opgenomen. Kortgezegd houdt dit beleid in dat de mogelijkheden voor zowel open bodemenergiesystemen ("OBES") als gesloten bodemenergiesystemen ("GBES") in Noord-Brabant verminderen. Weliswaar is dit niet beoogd door de provincie, maar door het beperken van de boordiepte is dit wel het feitelijke gevolg. De bodemenergiebranche is het hier niet mee eens en brengt met deze zienswijze de bezwaren tegen dit beleid naar voren.

Samenvatting zienswijze

De branche is in de eerste plaats van mening dat met het beleid in het RWP geen recht wordt gedaan aan de potentie die bodemenergiesystemen hebben voor de energietransitie-doelstellingen. Hiermee wordt aan de Brabantse regio's en de Brabantse gemeenten feitelijk de mogelijkheid ontzegd om OBES en GBES toe te passen om de energiedoelstellingen te halen. Beleid dient altijd een zorgvuldige afweging te zijn van verschillende belangen. Het belang van de energie- en warmtetransitie lijkt in zijn geheel niet te zijn betrokken bij dit beleid, er is enkel gekeken naar het belang van schoon water inclusief schoon grondwater. De branche onderschrijft dit belang, maar is van mening dat in het RWP verkeerde beleidskeuzes worden gemaakt en deze bovendien niet goed worden onderbouwd. Onduidelijk is hoe groot de vermeende risico's zijn en in hoeverre de

²¹ <https://bodemenergie.nl/>

²² <https://www.ggbn.nl>

voorgestelde maatregelen hieraan bijdragen. Dit wordt namelijk in zijn geheel niet gemotiveerd in het RWP. Het plan-MER voorziet evenmin in een onderbouwing van de voorstelde maatregelen. Er zijn geen alternatieven onderzocht en het stellen van regels voor OBES en GBES lijkt volgens het plan-MER niet effectief te zijn voor het behalen van het doel “schoon water”. Hoewel het echte probleem, namelijk het niet naleven van protocollen door – vaak malafide – bedrijven – hier en daar kort wordt genoemd, voorziet het RWP niet in maatregelen om juist dit probleem tegen te gaan. De status van het RWP is bovendien onduidelijk en dit lijkt niet op de juiste wijze te zijn voorbereid. De branche stelt daarom voor om het RWP opnieuw voor te bereiden en daarbij maatregelen op te nemen die recht doen aan zowel het belang van het beschermen van grondwater als het mogelijk maken van de energietransitie.

Wij lichten dit toe.

De juridische status van het RWP is onduidelijk

Voordat op de meer inhoudelijke aspecten wordt ingegaan, merkt de branche eerst op dat de juridische status van het RWP onduidelijk is.

Blijkens de website van de provincie zal het RWP op 1 januari 2022 onder de Omgevingswet (“Ow”) in werking treden.²³ Dit betekent dat de status van het RWP die van een regionaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, Ow zal hebben. Het RWP wordt echter volgens diezelfde website voorbereid conform de Wet milieubeheer (“Wm”), Waterwet (“Wtw”) en Algemene wet bestuursrecht (“Awb”). Uit het plan-MER volgt echter dat het RWP onder huidig recht gezien moet worden als een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 Wet ruimtelijke ordening (“Wro”) en als een regionaal waterplan in de zin van artikel 4.4 Wtw. Zowel de structuurvisie als het regionaal waterplan worden door provinciale staten (“PS”) vastgesteld.

De eerste onduidelijkheid betreft de gevolgde voorbereidingsprocedure. Als het RWP naar huidig recht wordt voorbereid, dan zou dit gelet op artikel 4.4 Wtw en artikel 2.2 Wro moeten worden vastgesteld door PS. Het RWP wordt echter vastgesteld door GS en kennelijk wordt daarbij de Wro niet in acht genomen. Op de provinciale website wordt immers enkel verwezen naar de Wm, niet naar de Wro. Op basis daarvan is het onduidelijk of het RWP wel op de juiste wijze wordt voorbereid. De informatie in het plan-MER en op de provinciale website zijn niet met elkaar in overeenstemming, waardoor ook de status van het RWP onduidelijk is.

De tweede onduidelijkheid is gelegen in het overgangsrecht. Blijkens de provinciale website is GS voornemens om het RWP pas onder de Ow in werking te laten treden. Vermoedelijk wordt beoogd om het RWP de status van verplicht programma als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, Ow te geven. Het wordt echter voorbereid als regionaal waterplan als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, Wtw. Gelet op het overgangsrecht in artikel 4.57, tweede lid, Invoeringswet Ow volgt echter dat op een regionaal waterplan dat niet van kracht is, maar waarvan voor de inwerkingtreding van artikel 3.8 Omgevingswet een ontwerp ter inzage is gelegd, het oude recht van toepassing blijft. Dit betekent

²³ [Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma \(RWP\) 2022-2027 - Provincie Noord-Brabant.](#)

dat het RWP dat nu ter inzage ligt, niet als regionaal waterprogramma in de zin van de Omgevingswet in werking kan treden. Dit betekent ook dat het RWP niet door GS vastgesteld kan worden, maar door PS.

Het beleid voor bodemenergiesystemen in het RWP is onvoldoende onderbouwd en in strijd met het rijksbeleid

In het RWP is verwoord hoe de provincie Noord-Brabant de komende jaren gaat werken aan voldoende water, schoon water, veilig water, vitale bodem en klimaatadaptatie. In het RWP wordt op verschillende plekken aangevoerd dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater in de provincie niet op orde zou zijn. Enigszins contrasterend met het voorgaande wordt aangegeven dat het diepe grondwater nog wel schoon is, maar in toenemende mate onder druk staat. Deze druk zou toenemen door risico's voor vervuilingen in de diepere grondwaterpakketten die ontstaan bij doorboring van beschermende lagen bij benutting van de ondergrond voor bodemenergie- en geothermiesystemen.²⁴ Onduidelijk is waar deze risico's uit bestaan, in hoeverre er sprake is van druk en waar deze druk precies uit bestaat. Elke cijfermatige onderbouwing ontbreekt namelijk in het RWP. Dergelijke onderbouwingen zijn evenmin opgenomen in het plan-MER, zoals hierna zal worden toegelicht.

In het RWP wordt voortgeborduurd op de Brabantse Omgevingsvisie. De kernwaarden uit deze omgevingsvisie zijn in het RWP vertaald in zeven handelingsprincipes. Een van die handelingsprincipes luidt als volgt²⁵:

“Principe 3 – Niet alles kan overal

Het grondgebruik is volgend op wat het water- en bodemsysteem aan kan: niet alle gebruiksfuncties kunnen overal plaatsvinden in Brabant. Zo zijn in gebieden waar we ons drinkwater halen uit ondiepe pakketten de mogelijkheden voor bodemenergie beperkt.”

De branche onderschrijft dat niet alle functies overal kunnen plaatsvinden, dit uitgangspunt komt namelijk ook terug in STRONG en in de Beleidsnota Drinkwater. Het vrijwel volledig beperken van bodemenergie in het gehele grondgebied zoals de provincie in het RWP voorschrijft, gaat naar mening van de branche zeer ver en sluit niet aan bij principe 3. “Niet alles kan overal” is immers een wezenlijk ander principe dan “Bodemenergie kan eigenlijk nergens meer”. Een belangenafweging tussen het belang van voldoende en schoon drinkwater en verduurzaming – ook op lange termijn – ontbreekt in het RWP ten ene male.

Het voorgaande is niet in lijn met de uitgangspunten in STRONG en vertaling daarvan in de Beleidsnota Drinkwater. In de Beleidsnota Drinkwater is immers het volgende aangegeven²⁶:

²⁴ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 12, p. 32.

²⁵ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 15.

²⁶ Beleidsnota Drinkwater 2021-2026, p. 29, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/23/bijlage-beleidsnota-drinkwater-2021-2026>,

“Bij gesloten bodemenergie is er een beperkt risico dat de bodemlussen gaan lekken waardoor er circulatievloeistof, met mogelijk additieven, vrijkomt die het grondwater verontreinigen. [...] Uitgangspunt bij het aanwijzen van strategische voorraden drinkwater is om rekening te houden met de mogelijkheden voor de energietransitie en deze niet onnodig te beperken.”

Beide belangen dienen derhalve te worden afgewogen en een dergelijke afweging van beide belangen ontbreekt in het RWP.

Een van de doelen voor 2027 die in het RWP wordt gesteld is de volgende²⁷:

“De kwaliteit van de diepe grondwatervoorraden voor drinkwater is blijvend beschermd
De kwaliteit van de diepe grondwatervoorraden is op orde. De afsluitende lagen zijn en blijven intact.”

De aanpak die is gekozen om dit doel te bereiken is het stellen van regels voor OBES en GBES in de Omgevingsverordening.²⁸ Het beleid houdt kortgezegd in dat de belangrijkste beschermende kleilaag boven de grondwaterpakketten, waar het meeste water voor menselijke consumptie uit onttrokken wordt, niet meer mag worden doorboord voor onder meer OBES en GBES. Daarnaast wil men voorkomen dat milieuschadelijke stoffen worden toegepast in watervoerende lagen die bedoeld zijn voor menselijke consumptie. De techniek die de branche toepast doet, behalve het gebruikmaken van relatief kleine temperatuurverschillen, in principe niets met het grondwater zelf en milieuschadelijke stoffen zouden daarbij niet in het grondwater terecht komen. Met het beleid zou moeten worden gewaarborgd dat ook op de lange termijn de bronnen voor het drinkwater beschermd blijven tegen vervuiling van bovenaf. Daarnaast wil men inzetten op de registratieplicht en op toezicht, ook om te voldoen aan landelijke protocollen.²⁹ Op dit laatste punt wordt echter in het RWP nauwelijks ingegaan, terwijl dit laatste naar mening van de branche juist aandacht zou moeten krijgen, zoals hieronder nog zal worden toegelicht.

Het beleid dat op verschillende plaatsen in het RWP wordt genoemd ten aanzien van OBES en GBES en rijkelijk vaag is te noemen, wordt pas enigszins concreet gemaakt in bijlage 5 bij het RWP. Deze bijlage bevat de randvoorwaarden voor bodemenergiesystemen in Brabant.. Eerst in bijlage 5 wordt enigszins concreet gemaakt welke risico's men met het beleid feitelijk wil verkleinen of wat eigenlijk het doel is van het beleid. Dit betreft de volgende risico's³⁰:

“Bij bodemenergiesystemen worden boringen gedaan die afhankelijk van de locatie en de diepte door één of meerdere van deze beschermende kleilagen boren.
Hierbij kunnen de kleilagen beschadigd raken waardoor vervuilingen uit bovengelegen lagen (nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en andere vervuilingen) versneld in diepere grondwaterlagen terecht komen.

²⁷ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 34.

²⁸ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 34.

²⁹ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 34.

³⁰ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 94-95.

Ook worden bij gesloten bodemenergiesystemen circulatievloeistoffen gebruikt soms aangevuld met additieven zoals (koelvloeistoffen, bacterieremmers en anticorrosie middelen).

Deze kunnen bij lekkage van gesloten bodemenergiesysteem rechtstreeks terecht komen in diepe grondwaterpakketten die we gebruiken voor menselijke consumptie.”

Onduidelijk is hoe groot deze risico's zijn, hoeveel OBES en GBES er in Noord-Brabant aanwezig zijn, hoeveel men verwacht nog aan te gaan leggen, of enige cijfermatige onderbouwing van de risico's of de gekozen maatregelen om deze tegen te gaan. Sterker nog, in het beleid is aangegeven dat de kans dat de kleilaag beschadigd raakt en de kans op lekkage beide klein zijn. De reden dat de provincie aanvullend beleid wil ontwikkelen zou ermee samenhangen dat er zeer veel (hoeveel?) systemen worden toegepast waardoor de kans op lekkage fors (hoe fors?) toeneemt. Dit beleid zou mede worden ingegeven door de constatering dat de beschikbare protocollen voor afdichting al lange tijd regelmatig niet goed toegepast worden. Juist dit laatste is de kern van het werkelijk probleem en de sleutel voor een echte oplossing, waar wij hieronder nader op terugkomen. De voorzet voor de uiteindelijke regels in de Omgevingsverordening wordt gedaan met de kaarten in bijlage 6. Daarop worden maximale boordieptes voor bodemenergiesystemen en toe te passen circulatievloeistoffen aangegeven.³¹

De branche concludeert dat er in het RWP vermeende risico's worden genoemd, zonder te onderbouwen hoe groot deze zijn. Er wordt beleid voorgesteld, zonder dat duidelijk is of dit beleid is om de gestelde risico's te verminderen. Ook is onduidelijk welke effecten dit beleid op het milieu zal hebben en of deze maatregelen het meest geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken. Het beleid is daarom onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd.

Plan-MER – geen alternatieven onderzocht

Hoewel het opstellen van een plan-MER niet verplicht is voor het RWP, heeft de provincie dit instrument gebruikt om – naar eigen zeggen - weloverwogen keuzes te maken voor het RWP. Een m.e.r.-procedure biedt namelijk de mogelijkheden om verschillende beleidsalternatieven te onderzoeken. De branche vindt dit een goed uitgangspunt. Vreemd genoeg constateert de branche dat in het plan-MER eigenlijk geen beleidsalternatieven zijn onderzocht met betrekking tot regels voor de OBES en GBES en het tegengaan van de vermeende risico's. Ook bevat het plan-MER, net als het RWP, geen gedegen onderbouwing van de gestelde risico's. Tot slot zijn de effecten van de maatregelen voor het milieu niet beoordeeld. Wij lichten dit toe.

In het plan-MER wordt gesteld dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater in de provincie niet op orde is en dat de diversiteit en concentraties van antropogene stoffen toeneemt. De druk zou toenemen door het risico van doorboring van beschermende lagen bij benutting van de ondergrond voor bodemenergie- en geothermiesystemen.³² Er wordt echter niet onderbouwd wat de huidige

³¹ Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027, p. 97.

³² Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 34.

waarden zijn, een nulmeting ontbreekt. Zonder nulmeting is het niet mogelijk om goed te duiden wat het probleem is en hier concrete maatregelen voor te formuleren.

Uit het plan-MER blijkt dat de maatregelen met betrekking tot OBES en GBES feitelijk zijn terug te voeren op het doel “schoon water”. Een van de subdoelen hierbij is als volgt³³:

“6. De kwaliteit van de diepe grondwatervoorraden voor drinkwater zijn blijvend beschermd: de kwaliteit van de diepe grondwatervoorraden is op orde. De afsluitende lagen zijn en blijven intact.”

Dit subdoel lijkt meer ruimte te bieden voor OBES en GBES dan de uiteindelijke vertaalslag van dit doel in het beleid, waarmee deze systemen aanzienlijk worden beperkt. Ten aanzien van die vertaalslag zijn er geen alternatieven onderzocht. De onderzochte alternatieven betreffen vier verschillende beleidsprofielen. Het opnemen van aanvullende of strengere provinciale normen/regelgeving voor onder andere OBES en GBES, naast een breed scala andere onderwerpen, wordt alleen genoemd bij alternatief 2. Uiteraard zijn hier verschillende mogelijkheden voor, maar de inhoud van de regels wordt niet nader geconcretiseerd. Voorts wordt niet duidelijk welk concrete resultaat deze maatregelen zouden hebben.

Het opnemen van regels ten aanzien van OBES en GBES heeft eigenlijk alleen betrekking op het doel “schoon water” zoals hiervoor is genoemd. Vreemd genoeg is alternatief 2, het enige beleidsprofiel waarin regels over OBES en GBES een plaats hebben, het minst gunstige alternatief voor het doel “schoon water”. Dit volgt uit de veelzeggende afbeelding op pagina 67 van het plan-MER die hieronder is weergegeven:

9.2 Schoon water



³³ Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 42.

Uit de toelichting op de huidige toestand en de alternatieven, volgt dat de kwaliteit van het grondwater op orde is.³⁴ In de toelichting op alternatief 2 wordt aangegeven dat aanvullend gebruik van instrumenten op het gebied van ruimtelijke ordening nu wordt ingezet om grondwaterbeschermingsgebieden rondom drinkwaterwinningen te beschermen. Aanvullend gebruik van dit instrument kan alleen als het van wezenlijk belang is voor het behalen van doelstellingen. Er wordt echter niet onderbouwd dat dit gebruik ook daadwerkelijk van wezenlijk belang is voor de doelstellingen. Sterker nog, er wordt gesteld dat het instellen van nieuwe normen, opstarten van procedures et cetera tijd kost en het effect van de instrumenten in alternatief 2 daarom onvoldoende zijn. Er wordt daarom geadviseerd om het draagvlak, dat door deze maatregelen kan afnemen, te vergroten door perspectief te bieden. Bijvoorbeeld door aan te geven dat er vanaf 2035 een bepaalde regeling in gaat en dat tot die tijd een overgangsregeling of stimuleringsregeling in werking treedt, bijvoorbeeld in combinatie met alternatief 1.³⁵

In dit deel van het plan-MER kan naar mening van de branche geen onderbouwing worden gevonden voor het beleid in het RWP. Het effect van aanvullende regels voor OBES en GBES lijkt immers onvoldoende bij te dragen aan het behalen van het doel “schoon water”. Het is derhalve totaal onduidelijk waarom dit toch zo prominent is opgenomen in het RWP. Dit klemt temeer nu de milieueffecten van nieuwe bodemenergiesystemen niet eens worden beoordeeld in het plan-MER, zo volgt uit pagina 85. Er wordt aangegeven dat de effecten op het thema energie als geheel naar verwachting beperkt zijn, omdat er nog veel andere mogelijkheden zijn voor (duurzame) energieopwekking.³⁶ Welke mogelijkheden dat zijn en waarom die er in overvloed zouden zijn binnen de provincie, wordt wederom niet onderbouwd. In het plan-MER wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat voor veel gebouwen bodemenergie de enige en/of meest duurzame manier voor verwarming en koeling is. Voor de energietransitie is het daarom van belang om grootschalige toepassing dan ook te faciliteren om de ambities voor CO₂-reductie van het klimaatakkoord te halen.³⁷

In dit verband merkt de branche op dat het vreemd is dat er pas nadat de omgevingsverordening is vastgesteld, nog een onderzoek is gestart naar de alternatieven voor bodemenergiesystemen, de effecten van de regels en de knelpunten die er voor gemeenten zijn. Dit onderzoek had moeten plaatsvinden voordat er beleid en nadere regels over OBES en GBES worden gesteld, niet pas daarna.

Hoewel een plan-MER zeer geschikt is om verschillende maatregelen met elkaar te vergelijken en de uiteindelijke keuze voor het beleid te onderbouwen, kan het voorgestelde beleid voor OBES en GBES in het RWP niet worden gebaseerd op het plan-MER. Naast dat concrete cijfers over de vermeende

³⁴ Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 69.

³⁵ Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 71.

³⁶ Plan-MER Regionaal programma water en bodem, p. 86.

³⁷ Zie: Stowa: “Effecten van bodemenergiesystemen op de grondwaterkwaliteit”, te raadplegen via <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterkwaliteit/kennisimpuls-waterkwaliteit/effecten-van-bodemenergiesystemen-op-de>. Zie ook de verschillende onderzoeken die worden genoemd op <https://www.expertisecentrumwarmte.nl/themas/technische+oplossingen/techniekfactsheets+energiebronnen/factsheet+warmteopslag/default.aspx>. Daaruit blijkt dat WKO-systemen een hoog rendement hebben en zeer duurzaam zijn.

risico's ontbreken, blijkt uit het plan-MER niet dat maatregelen betreffende OBES en GBES effectief bijdragen aan het doel "schoon water".

Het echte probleem wordt niet aangepakt

Hoewel de branche zich niet kan vinden in het voorgestelde beleid, benadrukt de branche dat er wel degelijk verbeteringen mogelijk zijn in de sector. De risico's die in bijlage 5 van het RWP worden genoemd, zijn namelijk risico's die kunnen voorkomen. Het doorboren van beschermende kleilagen kan namelijk wel leiden tot het beschadigd raken van de kleilagen en het doorleken van vervuilingen. Ook kan er lekkage van GBES ontstaan waarbij circulatievloeistoffen in diepe grondwaterpakketten terecht kunnen komen. In bijlage 5 wordt geconstateerd dat beschikbare protocollen voor afdichting al lange tijd regelmatig niet goed toegepast worden.

Naar mening van de branche is het niet naleven van de protocollen de werkelijke oorzaak van het ontstaan van risico's. Bij het wél naleven daarvan wordt het doorleken van vervuilingen en lekkage van vloeistoffen namelijk voorkomen. De bedrijven die zijn aangesloten bij BE-NL en GGBN houden zich aan deze regels en protocollen.³⁸ Echter komt het voor dat malafide bedrijven zich niet houden aan de regels en protocollen. Hierdoor ontstaan de voornoemde risico's.

Dit is een probleem dat door de branche wordt onderschreven en zeer recent nog is benadrukt in de Signaalrapportage van het IL&T over de risico's bij de aanleg van gesloten bodemenergiesystemen.³⁹ In deze Signaalrapportage wordt gepleit voor versterking en intensivering van het toezicht bij de aanleg van bodemenergiesystemen, door boorbedrijven te verplichten om de locatie en tijd van uitvoering van de boring voor alle toezichthouders inzichtelijk te maken. Hierdoor kan efficiënt toezicht worden gehouden en kunnen de bedrijven die willens en wetens de regels overtreden beter worden aangepakt.

De branche onderschrijft het standpunt dat de in de Regeling bodemkwaliteit wettelijk verankerde protocollen en een certificeringsregeling samen met een vergunnings- of meldingsprocedure moeten worden nageleefd. De aanbevelingen van het IL&T dragen daaraan bij. Als de protocollen en regels worden nageleefd, wordt het ontstaan van risico's tot een minimum beperkt.

De branche vindt het essentieel om de juiste oplossing voor het gestelde probleem te vinden. Aanscherping van regels of het stellen van aanvullende regels is geen oplossing voor het niet naleven van in principe doelmatige regulering. Sterker nog, door het stellen van aanvullende regels wordt het voor gecertificeerde bonafide bedrijven – die zijn aangesloten bij de branchevereniging en zich houden aan de protocollen en regels – onmogelijk gemaakt om het potentieel dat bodemenergiesystemen hebben voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving te benutten. Het stellen van eisen aan gebruikte materialen, zoals de mengverhouding van grout, en hulpstoffen, bijvoorbeeld smeermiddelen, kan bijvoorbeeld wél bijdragen aan steeds milieuvriendelijker werken. Daarbij dient steeds de balans tussen performance en milieubelasting te worden afgewogen. Wij zullen daaraan, samen met overheden en kennisinstellingen, blijven werken zoals wij bijvoorbeeld

³⁸ <https://branchevereniging.bodemenergie.nl/gedragscode-bodemenergie/>

³⁹ [ILT: risico's voor bodem en grondwater bij aanleg van gesloten bodemenergiesystemen | Nieuwsbericht | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#).

over grout als afvulmateriaal al geruime tijd doen samen met Certificerende Instellingen, leveranciers en overheden.

Als de toepassing van bodemenergie opschaalt dient tevens het toezicht mee op te schalen. IL&T vraagt er terecht om dat omgevingsdiensten en gemeenten de mogelijkheden krijgen om hun rol in het toezicht op bodemenergiesystemen actiever in te vullen. Het provinciale beleid zou hieraan bij kunnen dragen, zonder dat de toepassing van bodemenergiesystemen in grote delen van de provincie Noord-Brabant wordt uitgesloten. Boorbedrijven melden nu al alle boringen bij vele instanties waaronder hun Certificerende Instanties en ook bij de vergunningverlenende overheden zoals provincies, waterschappen, gemeenten en/of Omgevingsdiensten en wij zijn graag bereid mee te denken hoe deze informatie, mede gezien de planning-dynamiek, actueler kan worden gemaakt.

Tot slot

Wij benadrukken dat het beleid van de provincie gestoeld dient te zijn op basis van concrete feiten en op feiten gebaseerde risicoanalyses. Dit is eerder naar voren gebracht bij de verschillende overleggen tussen de provincie en de branche met betrekking tot OBES en GBES en de regels die de provincie daarvoor wil stellen in de omgevingsverordening.

Wij geven in overweging om bij het vaststellen van het definitieve RWP niet alleen duidelijkheid te geven over de juridische status en de gevolgde procedure, maar daarbij ook aandacht te geven aan de volgende aspecten:

- Het maken van een zorgvuldige afweging tussen het belang dat bodemenergiesystemen hebben voor de energietransitie en het belang van drinkwaterwinning;
- Daarbij de locatiebeperkingen te heroverwegen op basis van de noodzakelijke strategische voorraden, zodat OBES en GBES niet overal worden uitgesloten;
- De juiste maatregelen op te nemen in het beleid om de werkelijke problemen tegen te gaan, dat wil zeggen het niet-naleven van de protocollen;
- Het voorgaande brengt met zich dat toezicht en handhaving dienen te worden opgeschaald om het eventueel niet naleven van regulering te ontmoedigen en, daar waar het onverhoopt toch optreedt, te bestraffen. Als voorbeeld: in boringvrije zones wordt nu al strenger geïnspecteerd en komen geen noemenswaardige fouten voor.

Wij, het georganiseerde deel van de bodemenergiebranche, zetten ons binnen de ons beschikbare middelen in voor het naleven van de vigerende regelgeving door de bij ons aangesloten leden.

Wij zijn graag bereid tot nadere toelichting en deelname aan uw verdere beleidsvorming door als brancheverenigingen met u in gesprek te blijven.

Hoogachtend,

Namens Branchevereniging Bodemenergie (BE-NL)



Dr. Frank Agterberg MBA
Voorzitter

Namens de Gecertificeerde Grondboor- en Bemalingsbedrijven Nederland (GGBN)



Hein van der Linden,
Voorzitter