

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van ... Nr. IENW/BSK- IENW/BSK-2021/322184, tot wijziging van de Waterregeling en de Omgevingsregeling (energierendement bodemenergiesystemen)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

Bodemenergie is een techniek die duurzaam voorziet in de warmte- en koude vraag van een of meerdere gebouwen, door de opslag van warmte of koude in de bodem. Er bestaan open bodemenergiesystemen (OBES) en gesloten bodemenergiesystemen (GBES). OBES slaan warmte of koude op in bellen grondwater. GBES wisselen warmte of koude uit met de bodem door middel van een circuliatiemedium in een gesloten buis. Het beoogde rendement van een bodemenergiesysteem wordt uitgedrukt door middel van de zogenaamde Seasonal Performance Factor (SPF).

Tijdens de vergunningaanvraag voor een OBES dient een verklaring over de SPF afgegeven te worden door de installateur van het systeem. Vergunningverleners van de Omgevingsdienst Haaglanden en de branchevereniging voor bodemenergie, Bodemenergie Nederland, gaven aan dat deze regels niet (meer) aansluiten bij de praktijk.

2. Wie zijn betrokken?

Bij de totstandkoming van deze regel zijn de volgende partijen betrokken geweest:

- het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW): heeft de verantwoordelijkheid over de ondiepe ondergrond (tot 500 meter) en daarmee de verantwoordelijkheid voor de regulering van bodemenergie. Het ministerie van IenW heeft het proces van totstandkoming van de wijziging van de Omgevingsregeling & Waterregeling begeleid en de daadwerkelijke wijziging van opgesteld;
- het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK): Het ministerie van EZK is betrokken geweest vanuit de verantwoordelijkheid voor de energietransitie;

- Rijkswaterstaat (RWS): is betrokken geweest vanwege de daar aanwezige praktische en juridische kennis over de regels voor bodem en ondergrond;
- de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO): is betrokken geweest vanuit de daar aanwezige kennis over de praktijk rondom de aanleg en werking van bodemenergiesystemen;
- de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH): is betrokken geweest vanwege de daar aanwezige kennis over de vergunningverlening voor OBES en omdat zij als eerste gestuit zijn op de situatie dat de regels omtrent vergunningverlening niet aansluiten bij de praktijk van de vergunningverleningen;
- Bodemenergie Nederland (BodemenergieNL): is betrokken geweest vanuit haar rol als vertegenwoordiger van bedrijven uit de bodemenergiebranche.

3. Wat is het probleem?

De huidige regelgeving vereist dat een SPF-verklaring wordt afgegeven door de installateur, omdat deze de meest nauwkeurige inschatting kan maken van het rendement van het systeem. Echter, op het moment dat een vergunning voor een OBES aangevraagd dient te worden is nog niet altijd een installateur betrokken bij de aanleg van het systeem. Dat levert vertraging op in de vergunningverlening en daarmee bij de aanleg van een OBES. Voor GBES geldt over het algemeen dat dit geen probleem is omdat de melding van aanleg van het systeem in de regel kort voor ingebruikname van het systeem wordt gedaan, op het moment dat al wel een installateur betrokken is.

Vertraging kan ontmoedigend werken voor de aanleg van OBES. Het kan er toe leiden dat een projectontwikkelaar de voorkeur geeft aan een andere warmtebron. Dat is niet wenselijk, omdat het kabinet het gebruik van bodemenergie juist wil stimuleren, vanwege de bijdrage die zij kan leveren bij de energietransitie.

4. Wat is het doel?

Deze wijziging beoogt dit knelpunt in de vergunningverlening van OBES weg te nemen en daarmee de procedure van vergunningverlening voor OBES te versnellen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Met de voorgestelde wijziging worden twee publieke belangen behartigd: de energietransitie en de bescherming van de consument.

Bodemenergiesystemen maken geen gebruik van fossiele brandstoffen om warmte of koude te leveren. OBES dragen daarmee bij aan het behalen de klimaatdoelen van het kabinet. Vanwege de tijdsgebondenheid van de klimaatdoelen is het van belang dat er haast gemaakt wordt met de aanleg van OBES. Lange periodes van vergunningverlening zijn dan niet optimaal.

Daarnaast draagt het aanleveren van de SPF-verklaring bij aan de bescherming van de eigenaren en gebruikers van OBES. De SPF-verklaring dient namelijk als een garantie van hoe goed het systeem gaat presteren. Wanneer een systeem niet naar behoren functioneert kan de eigenaar/gebruiker van een OBES de installateur aansprakelijk stellen in een privaatrechtelijke procedure. Omdat contracten rondom de aanleg en ingebruikname van OBES erg complex zijn en er vaak veel partijen bij betrokken zijn is het zonder de SPF-factor lastig om te achterhalen wie aansprakelijk is voor het functioneren van het systeem.

6. Wat is het beste instrument?

Gedurende de voorbereiding van de wijziging zijn vier opties onderzocht, namelijk:

1. De ontwerper wordt aangewezen als de persoon die de SPF-verklaring indient;
2. De mogelijkheid creëren om zowel de installateur als de ontwerper bevoegd te maken om de SPF-verklaring in te dienen;
3. Pas na enige tijd van gebruik van het OBES de SPF-verklaring af te laten geven door een aan te wijzen partij;
4. Opties een en twee combineren, waardoor twee referentiepunten ontstaan en een meer accurate inschatting van het energierendement ontstaat.

Optie 1 levert de benodigde flexibiliteit die het beoogde doel bereikt: het knelpunt in de vergunningverlening wordt weggenomen waardoor vertragingen bij de aanleg van OBES voorkomen worden. Dat komt omdat in de fase van aanleg dat er een vergunning aangevraagd wordt er wél altijd een ontwerper ingeschakeld is. Optie 1 levert echter ook een nieuw knelpunt op: de ontwerper kan op dat moment nog niet altijd de meest accurate inschatting geven van het rendement van het systeem. Er kunnen zich na de aanvraag van de vergunning nog ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op het uiteindelijke rendement van het systeem. Het is dan logisch dat er in dat geval een nieuwe SPF-verklaring opgesteld wordt. Het is echter niet logisch dat de ontwerper dit op dit moment nog doet, omdat deze mogelijk niet meer bij het project betrokken is, of niet de meest actuele informatie over het systeem heeft. Daarom heeft optie 1 een suboptimale uitkomst.

Optie 2 levert ook de benodigde flexibiliteit én biedt de mogelijkheid om naderhand de SPF-verklaring makkelijk te wijzigen wanneer zich wijzigingen voordoen. Ook bestaat de mogelijkheid voor een eigenaar of gebruiker van een systeem om ervoor te kiezen de vergunning later in het proces aan te vragen zodat de installateur direct een nauwkeurige inschatting kan geven van het rendement. Optie 2 heeft de meest optimale uitkomst.

Optie 3 levert ook de mogelijkheid om altijd, ongeacht de betrokkenheid van een installateur, een vergunning aan te vragen. Echter, de gevolgen van deze optie zijn complex. De SPF-verklaring zou in dit geval worden aangeleverd in de gebruiksfase. In die fase richten de regels zich op de eigenaar en gebruiker van het systeem. Die zou dan dus opgezadeld worden met de verplichting om een SPF-verklaring aan te leveren. Dit terwijl logischerwijs nog steeds de ontwerper, danwel de installateur, danwel de beheerder van het systeem die verklaring zou moeten aanleveren vanwege hun kennis van het systeem. Het is onduidelijk of er in de gebruiksfase nog wel verplichtingen aan deze partijen gesteld kunnen worden. Optie 3 heeft daarom een suboptimale uitkomst.

Optie 4 levert meer zekerheid over het rendement van het bodemenergiesysteem op, maar stuit op dezelfde problemen op als optie 3. Optie 4 heeft daarom een suboptimale uitkomst.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Er zijn gevolgen voor:

- Ontwerpers van open bodemenergiesystemen;
- Installateurs van open bodemenergiesystemen;
- Eigenaren en gebruikers van open bodemenergiesystemen;
- Vergunningverleners.

Ontwerpers van OBES zullen in sommige gevallen de SPF-verklaring moeten afgeven en daarmee is sommige gevallen aansprakelijkheid op zich moeten nemen voor de werking van het systeem.

Installateurs van OBES zullen in sommige gevallen de SPF-verklaring niet meer hoeven afgeven.

Eigenaren en gebruikers van OBES zullen een afweging moeten maken wie het beste de SPF-verklaring kan afgeven; de ontwerper of de installateur. In het geval dat zij kiezen voor de ontwerper zullen zij een nieuwe vergunning of wijziging van een vergunning moeten aanvragen op het moment dat zich nog wijzigingen voordoen die invloed hebben op het rendement van het systeem.

Vergunningverleners zullen SPF-verklaringen die zijn ingediend door de ontwerper of de installateur in behandeling moeten nemen bij de aanvraag van een vergunning.