

Conceptversie t.b.v. internetconsultatie

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 6.23, eerste lid, van het Waterbesluit en artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet;

BESLUIT:

Artikel I

In artikel 6.29, eerste lid, onderdeel h, van de Waterregeling wordt 'installateur' vervangen door 'ontwerper of installateur'.

Artikel II

In artikel 7.35, onderdeel j, van de Omgevingsregeling wordt 'degene die het open bodemenergiesysteem ontwerpt' vervangen door 'degene die het open bodemenergiesysteem ontwerpt of installeert'.

Artikel III

1. Artikel I treedt in werking met ingang van 1 juli 2022.
2. Artikel II treedt in werking op een bij ministerieel besluit te bepalen tijdstip.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

V.L.W.A. Heijnen

Toelichting

Algemeen

1. Aanleiding voor de regeling

Deze regeling voorziet in een wijziging van artikel 6.29, eerste lid, van de Waterregeling en artikel 7.35 van de Omgevingsregeling die betrekking heeft op de gegevens die aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt bij de aanvraag voor een watervergunning op grond van de Waterwet ten behoeve van de aanleg en exploitatie van een open bodemenergiesysteem. Het betreft een vergunning voor het onttrekken van grondwater en het (terug)brenge van water in de bodem. Tot de gegevens die bij de aanvraag moeten worden verstrekt, behoorde volgens de oude regeling¹ onder meer een schriftelijke verklaring van de installateur van het te installeren bodemenergiesysteem. Deze verklaring (hierna: SPF-verklaring) heeft betrekking op 'het energierendement dat het bodemenergiesysteem zal behalen bij voorzien gebruik van het bouwwerk overeenkomstig de bestemming waarvoor het systeem is ontworpen' (hierna: te verwachten energierendement).²

Aanleiding voor deze wijzigingsregeling is de constatering dat de regeling niet in alle situaties voldoende aansluit op de praktijk, met name waar het gaat om de open bodemenergiesystemen.

2. Bedoeling van de SPF-verklaring

Het te verwachten energierendement van een open bodemenergiesysteem moet volgens artikel 6.29, eerste lid, van de Waterregeling worden uitgedrukt als de Seasonal Performance Factor (SPF). De SPF geeft de verhouding weer van de stroom die het systeem verbruikt versus de warmte en koude die het oplevert. De wijze waarop de SPF moet worden berekend, is aangegeven in artikel 6.29, tweede lid, van de Waterregeling. Daarbij gaat het alleen om het ondergrondse deel van het bodemenergiesysteem. Het bovengrondse deel van het systeem (vanaf de warmtewisselaars en de warmtepomp), zoals de ketel, wordt niet meegenomen.

Met het vereiste van een SPF-verklaring van de installateur beoogde de wetgever destijds om de eigenaar en gebruiker van een bodemenergiesysteem te beschermen tegen onrealistische beeldvorming over de resultaten die met een aan te schaffen open bodemenergiesysteem kunnen worden behaald. Het bleek namelijk moeilijk te zijn om achteraf iemand op het eventuele teleurstellende resultaat van een bodemenergiesysteem aan te spreken. Niet altijd was het te verwachten energierendement van een bodemenergiesysteem voldoende nauwkeurig vastgesteld, zodat niet altijd duidelijk was wie op het resultaat was aan te spreken, dan wel het daadwerkelijk gerealiseerde energierendement aan het verwachte energierendement kon worden getoetst

De bescherming hield daarom in dat het te verwachten energierendement van het systeem vooraf op papier moest worden gezet, voordat bij de aanschaf van een systeem onomkeerbare stappen worden gezet. De gedachte daarachter was dat de eigenaar of gebruiker op een schriftelijke verklaring over het te verwachten energierendement zou kunnen terugvallen als een geïnstalleerd bodemenergiesysteem in werkelijkheid een veel lager energierendement behaalde of een beduidend hoger stroomverbruik had dan beloofd. De SPF-verklaring moest worden verstrekt door de installateur, omdat hij de meest nauwkeurige informatie heeft over het bodemenergiesysteem dat hij gaat installeren en verantwoordelijk is voor eventuele veranderingen ten opzichte van het ontwerp die nog in fase van de uitvoering kunnen optreden. Het idee was dat de installateur bij tegenvallende prestaties van een bodemenergiesysteem in een privaatrechtelijke procedure zou kunnen worden aangesproken op zijn toezegging in de SPF-verklaring.

3. Werking van de regeling in de praktijk

Er bestaan verschillende redenen waarom de huidige regeling niet altijd (meer) aansluit bij de praktijk voor open bodemenergiesystemen. De praktijk blijkt complexer te zijn (geworden) dan de wetgever destijds bij de voorbereiding van de regelgeving voor ogen stond. Dit probleem is pas manifest geworden in het kader van de handhaving van de regeling door enkele omgevingsdiensten. Daarbij bleek dat niet altijd de vereiste SPF-verklaring van de installateur over het te verwachten energierendement van een open bodemenergiesysteem kon worden verstrekt,

¹ Hieronder wordt verstaan de regeling zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingsregeling.

² Het energierendement wordt uitgedrukt als de Seasonal Performance Factor (SPF).

omdat op het moment in het proces van aanleg dat een watervergunning aangevraagd wordt nog niet altijd een installateur betrokken is en daarom ook niet de benodigde SPF-verklaring kan afgeven. In de praktijk wordt de vergunning soms in de (voor)ontwerpfase aangevraagd, dus nog vóór het begin van de installatiefase, om te voorkomen dat het bouwproject als gevolg van de vergunningprocedure vertraging oploopt. De vertraging kan worden veroorzaakt door de duur van de procedure of daaruit voortvloeiende veranderingen van het ontwerp van het bodemenergiesysteem of het bouwplan waarvan dit een onderdeel is. Vaak wordt de watervergunning namens de opdrachtgever door de ontwerper aangevraagd. De installateur wordt dan pas ingeschakeld na de vergunningverlening, om het bodemenergiesysteem overeenkomstig het ontwerp en de daarop gebaseerde vergunning te installeren. Daardoor kan nog geen SPF-verklaring van de installateur bij de vergunningaanvraag worden gevoegd, zoals in de oude regeling werd vereist. De discussie daarover kan leiden tot vertragingen en praktische problemen bij de realisatie van de projecten waarvan de installatie van het bodemenergiesysteem deel uitmaakt.

4. *Inhoud van de nieuwe regeling*

In verband met het voorgaande is het niet altijd redelijk om te verlangen dat de SPF-verklaring die bij de aanvraag van een watervergunning voor een open bodemenergiesysteem moet worden verstrekt, is afgegeven door de installateur van het systeem.

De wijziging van artikel 6.29, eerste lid, van de Waterregeling houdt in dat de SPF-verklaring die bij de aanvraag van een watervergunning moet worden verstrekt, zowel door de installateur als de ontwerper van het bodemenergiesysteem mag zijn afgegeven.

De keuze tussen installateur en ontwerper is overgelaten aan de vergunningaanvrager. Belangrijkste effect van de wijziging is dat het altijd mogelijk is om aan het vereiste voor een ontvankelijke vergunningaanvraag te voldoen. In de fase van de vergunningaanvraag is namelijk altijd al een ontwerper aangetrokken, omdat bij de aanvraag een ontwerp van het te installeren systeem moet worden gevoegd. De ontwerper ontwerpt het systeem in samenhang met het gebouw. Ook moet de SPF dan al worden berekend. Dit is nodig om te weten of het systeem kan voorzien in de energiebehoefte van het gebouw waaraan het bodemenergiesysteem energie levert. Dit volgt uit de Beoordelingsrichtlijn (BRL) 6000-21³ (bovengronds deel van bodemenergiesystemen) en de BRL SIKB 11000⁴ en bijbehorend protocol 11001 (ondergronds deel van bodemenergiesystemen). Naleving van deze normdocumenten is voorgeschreven in categorie 22, onderscheidenlijk 21, van bijlage C bij de Regeling bodemkwaliteit. Een indicatie van het vermogen en verbruik van het open bodemenergiesysteem is bovendien een belangrijke wens die de opdrachtgever aan de ontwerper meegeeft, mede met het oog op de energieprestatienormering voor het gebouw waarvan het systeem het binnenklimaat gaat reguleren. Als er voor de aanvraag van een watervergunning al een installateur is ingeschakeld, kan deze ook nog steeds de daarvoor benodigde SPF-verklaring afgeven. Daarvoor blijft vaak nog steeds het ontwerp van het systeem uitgangspunt, omdat de vergunningaanvraag meestal ruim van te voren wordt aangevraagd. Naderland kan het gebouw waarvoor het bodemenergiesysteem is ontworpen, nog zijn aangepast. De installateur kan vaak meer zekerheid geven over het energierendement dat het bodemenergiesysteem zal verwezenlijken dan de ontwerper.

Bij zijn keuze voor een SPF-verklaring van de ontwerper dan wel de installateur kan de vergunningaanvrager zelf voor- en nadelen van deze mogelijkheden tegen elkaar afwegen. Als de vergunningaanvrager de benodigde watervergunning tijdig wil aanvragen om eventuele vertraging van het project als gevolg van de vergunningprocedure te voorkomen, kan dat een voordeel zijn om een verklaring van de ontwerper bij de vergunningaanvraag in te dienen. Nadeel is dat zich naderhand nog ontwikkelingen kunnen voordoen die van invloed zijn op het uiteindelijke energierendement, bijvoorbeeld dat het gebouw een andere bestemming, met andere energiebehoefte, heeft gekregen of het ontwerp van het gebouw is aangepast. In dat geval kan het nodig zijn om daarvoor een nieuwe vergunning of een wijziging van de verleende vergunning aan te vragen, omdat de vergunning overeenkomstig de aanvraag wordt verleend. De vergunning heeft betrekking op wat wordt aangevraagd. De vergunningaanvraag moet volgens artikel 6.29, eerste lid, onder g en h, van de Waterregeling onder meer de volgende informatie bevatten:

³ Beoordelingsrichtlijn voor het KOMO INSTAL certificaat voor 'Ontwerpen, installeren en beheren van installaties', deelgebied Ontwerpen en installeren van energiecentrales van bodemenergiesystemen en het beheren van bodemenergiesystemen deel 6000-21/00, vastgesteld op 1 november 2019.

⁴ Beoordelingsrichtlijn Ontwerp, Realisatie, Beheer en onderhoud ondergrondse deel bodemenergiesystemen, versie 3.0, vastgesteld op 28 maart 2019.

de omvang van de behoefte aan warme en koude waarin het bodemenergiesysteem voorziet, en het energierendement dat het bodemenergiesysteem zal behalen bij voorzien gebruik van het bouwwerk overeenkomstig de bestemming waarvoor het systeem is ontworpen. Daarnaast kan een installateur vaak nauwkeuriger het te verwachten energierendement van het bodemenergiesysteem bepalen dan de ontwerper, omdat op het moment dat de installateur wordt ingeschakeld meer zekerheid bestaat over het eindplaatje van het project waarvoor het bodemenergiesysteem energie gaat leveren.

Zoals gezegd speelt deze problematiek in het bijzonder bij open bodemenergiesystemen en veel minder bij (veelal niet vergunningplichtige) gesloten bodemenergiesystemen. Daarvoor kan doorgaans met een melding worden volstaan, die pas wordt gedaan wanneer de installatie aanstaande is. Er is dan ook een installateur aangetrokken. Daarom kan de huidige regeling in het Activiteitenbesluit (dat gelijk luidt aan artikel 6.29, eerste lid, onder h, van de Waterregeling) dat bij de melding van de installatie van een gesloten bodemenergiesysteem een SPF-verklaring van de installateur moet worden overgelegd, worden gehandhaafd. Dit wordt voortgezet in het Besluit activiteiten leefomgeving.

5. Bescherming van de eigenaren en gebruikers van open bodemenergiesystemen

De opdrachtgever voor het ontwerp en de installatie van een open bodemenergiesystemen is vaak een ontwikkelaar die een bouwproject met duurzame energievoorziening wil realiseren. Omdat hij hiervoor meestal niet zelf de expertise in huis heeft, vraagt hij enkele partijen die gespecialiseerd zijn in bodemenergiesystemen om een offerte en sluit hij contracten met de ontwerper en installateur van zijn keuze.

In eerste instantie wordt dus vaak de vastgoedontwikkelaar de eigenaar van een nieuw bodemenergiesysteem. De vastgoedeigenaar kan het beheer van het bodemenergiesysteem vervolgens desgewenst overlaten aan een gespecialiseerde partij. Er wordt dan een exploitatieovereenkomst gesloten waarbij de exploitant voor een langere periode, bijvoorbeeld 30 jaar, aan het gebouw energie levert. Deze constructie heet *outsourcing*: de realiserende partij krijgt gedurende de exploitatie de eigendom van het bodemenergiesysteem. De levering van warmte en koude aan de eindgebruikers is het verdienmodel van de exploitant, die dus baat heeft bij het goede functioneren daarvan. Soms is de exploitant van een bodemenergiesysteem tevens eigenaar daarvan. De exploitant is gedurende de exploitatieperiode verantwoordelijk voor functioneren van het bodemenergiesysteem overeenkomstig de toepasselijke voorschriften. Hij is dan tevens het aanspreekpunt voor de (eind)gebruikers.

Het komt ook voor dat de uiteindelijk eigenaar van het gebouw tevens eigenaar van het bodemenergiesysteem wordt en ook hij kan het beheer van het bodemenergiesysteem in handen geven van een gespecialiseerde exploitant of onderhoudspartij.

Het onderhoud van een bodemenergiesysteem mag, in opdracht van de eigenaar of beheerder van het bodemenergiesysteem, alleen worden verricht door een (privaatrechtelijk) gecertificeerd en (publiekrechtelijk) erkend bedrijf. Dit bedrijf moet ook een jaarrapport opstellen over het functioneren van het bodemenergiesysteem en het jaarlijkse verbruik en rendement. Aan het eind van een exploitatieperiode door een derde partij valt de eigendom van het bodemenergiesysteem terug aan de eigenaar van het gebouw.

Gedurende ingebruikname van het bodemenergiesysteem wordt het gerealiseerde energierendement gemonitord door de beheerder van het systeem.

De eigenaar van het bodemenergiesysteem is ervoor verantwoordelijk dat aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan. Wanneer het bodemenergiesysteem onvoldoende blijkt te presteren, kan een partij privaatrechtelijk actie ondernemen op basis van een contractuele verhouding.

Voor de verwezenlijking van de oorspronkelijke bedoeling van de regeling om de eindgebruiker van een open bodemenergiesysteem te beschermen tegen situaties waarin niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor een eventueel tegenvallende opbrengst van een open bodemenergiesysteem, maakt het meestal weinig uit of de verklaring door de ontwerper of de installateur van het systeem wordt verstrekt. In veel gevallen heeft hij namelijk met geen van beiden te maken en bestaat er tussen hen geen contractuele verhouding, zoals uit het voorgaande volgt. Hij heeft eerder te maken met de projectontwikkelaar of de beheerder van het systeem, met wie hij afspraken moet maken en contractueel goed vastleggen. Zij kunnen wanneer de eindgebruiker hen aanspreekt zo nodig actie ondernemen als het systeem niet goed ontworpen of geïnstalleerd is en niet de verwachte opbrengst levert.

6. Overgang naar de Omgevingswet

Artikel 7.35, onder j, van de Omgevingsregeling wordt aangepast overeenkomstig het gewijzigde artikel 6.29, eerste lid, van de Waterregeling. Daarin staat nu nog dat de SPF-verklaring die bij een vergunningaanvraag voor een open bodemenergiesysteem moet worden gevoegd, moet zijn afgegeven door degene die het bodemenergiesysteem ontwerpt. Dit was overigens een onbedoelde wijziging ten opzichte van artikel 6.29, eerste lid, in de oude regeling. Uitgangspunt bij de omzetting van de huidige regelgeving naar de Omgevingswet is dat dit, tenzij anders aangegeven, zonder inhoudelijke wijzigingen zal gebeuren. Er is in het eerder vastgestelde artikel 7.35, onder j, van de Omgevingsregeling een inhoudelijke wijziging opgetreden zonder dat deze is toegelicht.

Voor gesloten bodemenergiesystemen is de bepaling dat de installateur de SPF-verklaring moet verstrekken in het Besluit activiteiten leefomgeving⁵ onder de Omgevingswet wel correct uit het Activiteitenbesluit milieubeheer⁶ overgenomen. Zoals in het voorgaande al is toegelicht, is het wenselijk dat deze regeling zo blijft.

7. Uit de regeling voortvloeiende lasten

De onderhavige regeling leidt niet tot extra lasten voor dat de ontwerper of vergunningaanvrager, omdat de ontwerper van een open bodemenergiesysteem volgens de geldende normdocumenten zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk nu al verplicht is om het te verwachten energierendement van het systeem te berekenen voordat hiervoor de vergunningaanvraag wordt ingediend.

8. Totstandkoming van de regeling

De regeling is voorbereid in overleg met vertegenwoordigers van de betrokken sectoren en decentrale overheden.

Over de ontwerpregelgeving heeft een internetconsultatie plaatsgevonden.⁷ Daarin is uitdrukkelijk ook gevraagd om ideeën hoe de gebruiker van (open) bodemenergiesystemen kan worden beschermd tegen een tegenvallend energierendement, dat achterblijft bij de verwachtingen die daaromtrent bij de installatie bestonden. Er zijn verschillende reacties ontvangen. **pm**

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft op verzoek van het ministerie een HUF-toets uitgevoerd. De ILT heeft het volgende over de ontwerpregelgeving opgemerkt. **Pm**

Pm advies ATR

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel 6.29, eerste lid, onderdeel h, van de Waterregeling bepaalde dat bij de vergunningaanvraag voor de installatie van een open bodemenergiesysteem een SPF-verklaring van de installateur over het te verwachten energierendement moest worden verstrekt. Zoals in het algemeen deel is toegelicht sluit dit vereiste niet voldoende aan op de praktijk. Daarom is nu bepaald dat de SPF-verklaring die bij de vergunningaanvraag moet worden verstrekt, zowel door de installateur als door de ontwerper van het systeem afgegeven mag zijn.

Artikel II

Deze bepaling heeft tot doel de met artikel 6.29, eerste lid, onderdeel h, van de Waterregeling overeenkomende bepaling van de Omgevingsregeling op grond van de Omgevingswet te wijzigen. Ook daarin wordt nu bepaald dat de bij de vergunningaanvraag te overleggen SPF-verklaring mag zijn verstrekt door degene die het open bodemenergiesysteem ontwerpt of installeert. Het betreft artikel 7.35, onder j, van de Omgevingsregeling.

⁵ Artikel 1.21, eerste lid, onder g, van het Activiteitenbesluit milieubeheer is overgenomen in artikel 4.1137, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor de voormalige rijksregels die onderwerpen regelen die onder de Omgevingswet in het omgevingsplan worden geregeld (de zogenaamde bruidsschat), is dit geregeld in artikel 22.260, tweede lid, onder d, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

⁶ Artikel 1.21, eerste lid, onder g, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁷ **pm**

Artikel III

Artikel I wordt op 1 juli 2022 van kracht. Daarbij zijn de aanwijzingen voor de regelgeving voor vaste verandermomenten (aanwijzing 4.17, tweede lid) en de minimuminvoeringstermijn van twee maanden (aanwijzing 4.17, vierde lid) in acht genomen.

Artikel II treedt in werking op een bij ministerieel besluit vast te stellen tijdstip dat zal worden afgestemd om het van kracht worden van de relevante bepalingen in het kader van de Omgevingswet.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

V.L.W.A. Heijnen