



Handleiding

Regels voor het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte

September 2026

Deze handleiding is opgesteld door F.P. van Galen (advocaat-partner) en M.C. Nagib (advocaat) van TeekensKarstens advocaten B.V. in opdracht van EBN B.V.

Inhoudsopgave

1	AANLEIDING, DOEL EN OPZET	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel en opzet	4
2	ACTIVITEITEN	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Fase 1: zoeken naar een geschikte bron	5
2.2.1	Inleiding	5
2.2.2	Zoekgebied en bureaustudie	6
2.2.3	Seismisch onderzoek	6
2.3	Fase 2a: de aanleg van het mijnbouwwerk, het boren van de putten en aanleg van leidingen	8
2.3.1	Inleiding	8
2.3.2	Aanleg van eerste verbuizing, fundatie, aanleg en inrichten van de boorlocatie	9
2.3.3	Ondersteunende voorzieningen op de boorlocatie	11
2.3.4	Het boren van een doublet	11
2.4	Fase 3: het exploiteren van de aardwarmtebron	11
2.5	Tussenfase: aanleggen van leidingen	12
3	INHOUDELIJKE REGELS UIT DE OMGEVINGSWET	12
3.1	De systematiek van de Omgevingswet	12
3.2	Afbakening Omgevingswet en Mijnbouwwet	14
3.3	Rijksregels	14
3.3.1	De algemene zorgplicht	14
3.3.2	De milieubelastende activiteit	15
3.3.3	De (technische) bouwactiviteit	18
3.3.4	De Natura 2000-activiteit	21
3.3.5	De flora- en fauna-activiteit	23
3.3.6	De wateractiviteit	25
3.3.7	De mer-(beoordelings)plicht	26
3.4	Provinciale regels	28
3.4.1	Omgevingsverordening	28
3.4.2	Milieubelastende activiteit in een grondwaterbeschermingsgebied	29
3.4.3	Wateronttrekkingsactiviteit	30
3.4.4	Natuur Netwerk Nederland ("NNN")	31
3.5	Regels over wateractiviteiten	32
3.5.1	Definitie wateractiviteit	32
3.5.2	Waterschapsverordening	32
3.6	Gemeentelijke regels	34
3.6.1	Omgevingsplan	34
3.6.2	Algemene regels in het omgevingsplan	36
3.6.3	Specifieke zorgplichten in het omgevingsplan	36
3.6.4	De omgevingsplanactiviteit	36
4	PROCEDURELE REGELS UIT DE OMGEVINGSWET	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Enkelvoudige en meervoudige aanvragen	42
4.3	Bevoegd gezag	42
4.3.1	Bevoegd gezag bij enkelvoudige en meervoudige aanvragen	42
4.3.2	Mijnbouw en milieubelastende activiteiten	43
4.3.3	Aardwarmte als uitzondering binnen de mijnbouw	43
4.3.4	Bevoegd gezag bij wateractiviteiten	44

4.3.5	Bevoegd gezag bij omgevingsplanactiviteiten	44
4.3.6	Bevoegd gezag bij Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten	44
4.4	De voorbereidingsprocedure	45
4.4.1	Participatie en omgevingsmanagement	46
4.5	Het adviesrecht ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit	47
4.6	Inwerkingtreding omgevingsvergunning	47
4.7	Rechtsmiddelen	48
5	INHOUDELIJKE REGELS UIT DE MIJNBOUWWET	49
5.1	Inleiding	49
5.2	De toewijzing zoekgebied aardwarmte	50
5.2.1	Definitie toewijzing zoekgebied aardwarmte	50
5.2.2	Aanvraagvereisten toewijzing zoekgebied aardwarmte	50
5.2.3	Beoordelingsregels toewijzing zoekgebied aardwarmte	50
5.3	De startvergunning aardwarmte	51
5.3.1	Definitie startvergunning aardwarmte	51
5.3.2	Aanvraagvereisten startvergunning aardwarmte	51
5.3.3	Beoordelingsregels startvergunning aardwarmte	52
5.4	De vervolgvergunning aardwarmte	53
5.4.1	Definitie vervolgvergunning aardwarmte	53
5.4.2	Aanvraagvereisten vervolgvergunning aardwarmte	54
5.4.3	Beoordelingsregels vervolgvergunning aardwarmte	54
6	PROCEDURELE REGELS UIT DE MIJNBOUWWET	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Bevoegd gezag	55
6.3	De voorbereidingsprocedure	55
6.3.1	Toewijzing zoekgebied aardwarmte	55
6.3.2	Startvergunning aardwarmte	55
6.3.3	Vervolgvergunning aardwarmte	56
6.4	Inwerkingtreding	56
6.5	Rechtsmiddelen	57
6.5.1	Reguliere procedure (toewijzing zoekgebied en vervolgvergunning zonder significante wijzigingen)	57
6.5.2	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (startvergunning en vervolgvergunning met significante wijzigingen)	57
	BIJLAGE I – OPBOUW STELSEL OMGEVINGSWET	58

1 AANLEIDING, DOEL EN OPZET

1.1 Aanleiding

Aardwarmte is duurzame warmte uit de ondergrond waarmee huizen en andere gebouwen kunnen worden verwarmd. Een groot voordeel is dat bij het gebruik van aardwarmte nauwelijks CO₂ vrijkomt. Om klimaatverandering tegen te gaan en te voldoen aan de doelstellingen van het Klimaatakkoord, wordt aardwarmte gebruikt als bron voor duurzame collectieve warmte.

Aardwarmte kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de warmtetransitie in Nederland. In potentie kan ongeveer 26 procent van de totale warmtevraag van de gebouwde omgeving in Nederland worden voorzien van aardwarmte als onderdeel van een collectief warmtesysteem. Een warmtenet dat gevoed wordt door aardwarmte kan, afhankelijk van de capaciteit van de bron, zo'n 4.000 tot 7.000 woningen duurzaam verwarmen.¹

Om daadwerkelijk een aardwarmtebron te kunnen exploiteren moet een initiatiefnemer zijn weg vinden door een omvangrijke hoeveelheid regelgeving. Er bleek in de praktijk dan ook behoefte aan een handzaam overzicht. Deze handleiding streeft ernaar in die behoefte te voorzien.²

Deze handleiding is een vervolg op de eerder in december 2023 uitgebrachte handleiding ter voorbereiding voor de vergunningverlenende instanties op de van toepassing zijnde nieuwe regelgeving binnen de Omgevingswet (1 januari 2024) in relatie tot de voorgenomen acht tot tien onderzoeksboringen binnen het SCAN 3 project³.

1.2 Doel en opzet

Het doel van deze handleiding is om de lezer wegwijs te maken in het uitgebreide stelsel van regels dat betrekking heeft op het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte. Dat kan een (aankomende) geothermie operator zijn die een bron wil aanleggen, een gemeente die een warmtebedrijf wil exploiteren of een bevoegd gezag dat een aanvraag moet beoordelen of daarover moet adviseren (gemeente, provincie, waterschap, omgevingsdienst).

De handleiding begint met een overzicht van de meest voorkomende feitelijke werkzaamheden die samenhangen met het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte. Deze werkzaamheden worden opgedeeld in drie fases: die van de opsporing, de aanleg en de exploitatie.

Tot slot maakt de handleiding een knip tussen enerzijds de regels op grond van de Omgevingswet (hoofdstuk 3 en 4 van de handleiding), en anderzijds de regels op grond van de Mijnbouwwet (hoofdstuk 5 en 6 van de handleiding). Dit zijn de belangrijkste bronnen van regels voor de fysieke activiteiten die gepaard gaan met de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte. Ten aanzien van deze bronnen bespreken we eerst de inhoudelijke regels (in hoofdstuk 3 respectievelijk hoofdstuk 5) en vervolgens de procedurele regels (in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6). Aanpalende wetgeving zoals de Warmtewet of de Wet collectieve warmtevoorziening, die meer ziet op de economische en contractuele kant van de exploitatie, laten wij buiten beschouwing.

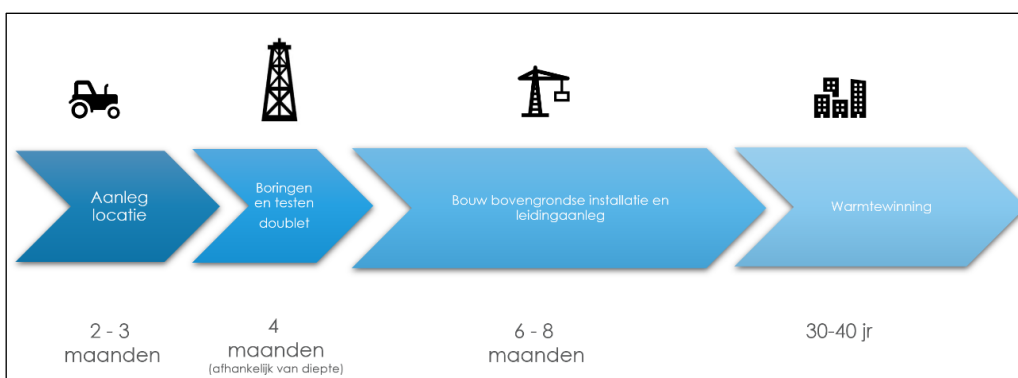
¹ <https://www.ebn.nl/aardwarmte/wat-is-aardwarmte/>

² Ook het Nederlandse ondergrondportaal NLOG (beheerd door TNO) stelt branchedocumenten, templates en handreikingen over mijnbouwwetgeving beschikbaar die behulpzaam kunnen zijn voor operators en projectinitiatiefnemers bij de voorbereidende stappen naar het toepassen van aardwarmte. Zie: [Vergunningen | NLOG](#)

³ [Onderzoeksboringen - SCAN aardwarmte](#)

Hoewel de handleiding ernaar streeft een zo compleet mogelijk beeld te schetsen, is het niet mogelijk om volledig te zijn. Dat heeft enerzijds ermee te maken dat veel regelgeving regionaal of lokaal is en daarmee per locatie kan verschillen. Een voorbeeld hiervan is het zogenoemde “Omgevingsplan”. Iedere gemeente heeft een eigen omgevingsplan; de regels van dit plan kunnen per gemeente verschillen. Dit lichten wij nader toe in paragraaf 3.5.1.

Anderzijds heeft het feit dat wij in deze handleiding niet volledig kunnen zijn ermee te maken dat de toepasselijke regels samenhangen met de specifieke activiteiten die verricht gaan worden. Deze activiteiten en de omvang daarvan kunnen per project verschillen. Bovendien zijn de activiteiten per projectfase verschillend, alvorens uiteindelijk warmte kan worden geleverd aan een warmtenet. De activiteiten verschillen zowel qua doorlooptijd als qua inhoud (dus wat er precies gedaan wordt). De onderstaande figuur geeft dit weer.



Figuur 1 Processtappen van aanleg tot winning (Bron: EBN B.V.)

De handleiding geeft daarom een uitgebreide eerste indicatie van de toepasselijke regelgeving, maar is geen alomvattend overzicht. Het is raadzaam om in geval van een voorgenomen activiteit een expert te benaderen voor een volledige scan van de vereiste meldingen, vergunningen of andere toestemmingen voor de beoogde projectlocatie.

2 ACTIVITEITEN

2.1 Inleiding

Het daadwerkelijk aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte bestaat uit verschillende feitelijke werkzaamheden. Deze werkzaamheden kunnen worden gekoppeld aan de drie fases waaruit de oprichting en exploitatie bestaat.

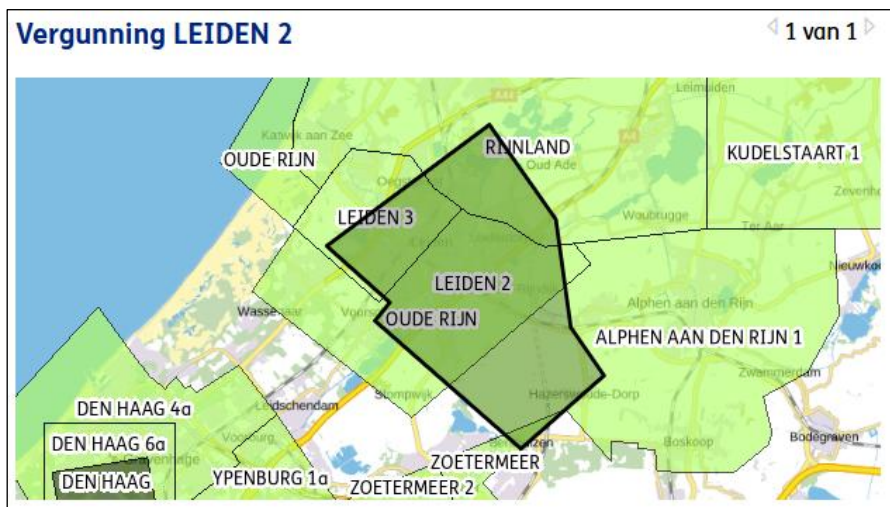
2.2 Fase 1: zoeken naar een geschikte bron

2.2.1 Inleiding

Voordat een mijnbouwwerk kan worden opgericht, moet eerst een geschikte locatie worden gevonden. De uiteindelijke keuze voor een locatie is een samenspel van factoren: er moet een geschikte warmtebron in de ondergrond aanwezig zijn, er moet bovengronds ruimte zijn voor de plaatsing van de win- en productieput (tezamen een doublet genoemd), de warmtecentrale en in de omgeving moeten voldoende afnemers zijn om de opgewekte warmte te kunnen gebruiken. Op een locatie kunnen meerdere doubletten aanwezig zijn. De eerste formele stap in dit zogenoemde “trechteringsproces” is het aanvragen van een “zoekgebied”,⁴ waarvan in *Figuur 2* een aantal

⁴ Dit kan door middel van een vergunning zoekgebied uit hoofde van de Mijnbouwwet, waar wij in hoofdstuk 5 nader op zullen ingaan.

voorbeelden te zien zijn. Een zoekgebied is een gebied waarbinnen de houder (als enige) het recht heeft om onderzoek te doen naar de aanwezigheid van een aardwarmtebron.



Figuur 2 Voorbeelden van zoekgebieden (Bron: www.nlog.nl/nlog-mapviewer)

2.2.2 Zoekgebied en bureaustudie

Voor het zoeken naar een geschikte bron wordt eerst een zoekgebied geselecteerd. Binnen dit gebied worden verschillende onderzoeken uitgevoerd om in beeld te brengen óf en waar zich een geschikte bron bevindt. Een deel van dit onderzoek kan plaatsvinden door middel van een bureaustudie. Daarbij wordt gebruikgemaakt van bestaande geologische informatie, seismische data en informatie uit eerder in de buurt geboorde putten. Zo is er reeds waardevolle en uitgebreide informatie beschikbaar uit eerder onderzoek van EBN in het kader van het SCAN-programma.

2.2.3 Seismisch onderzoek⁵

Naast bureaustudies wordt vaak seismisch onderzoek ingezet. Bij seismisch onderzoek worden geluidsgolven de ondergrond ingestuurd, waarna wordt gemeten hoe deze golven worden weerkaatst door de verschillende gesteentelagen. Op basis daarvan kan een beeld worden gevormd van de opbouw van de ondergrond en de aanwezigheid van bijvoorbeeld warme watervoerende lagen.

Er zijn verschillende manieren om seismisch onderzoek uit te voeren. Op land worden in de praktijk vooral schotgatseismiek en vibroseismiek toegepast. Schotgatseismiek wordt meestal gebruikt wanneer inzicht nodig is op grotere diepten. Daarbij wordt met een mobiele boorinstallatie (zie *Figuur 3*) een gat (10-40 meter diep) in de grond geboord waarin een seismische lading wordt aangebracht. Door deze lading tot ontploffing te brengen ontstaan ondergrondse geluidsgolven, waarvan de weerkaatsing wordt gemeten met grondmicrofoons, de zogeheten geofoons (zie *Figuur 4*). Schotgatseismiek kan ook in oppervlaktewater worden uitgevoerd. Dat gebeurt dan vanaf een ponton.

Bij vibroseismiek wordt de ondergrond in trilling gebracht met speciale vrachtwagens, zogenoemde vibrotrucks (zie *Figuur 5*), die zijn uitgerust met trilplaten. Deze methode is alleen mogelijk op een harde ondergrond en wordt daarom vaak toegepast op (verharde) wegen. Vibroseismiek wordt bijvoorbeeld ingezet om inzicht te krijgen in de ondergrond bij de aanleg van

⁵ [Seismisch onderzoek - SCAN aardwarmte](#)

nieuwe infrastructuur of bij de verdere verfijning van een eerder in kaart gebrachte geologische structuur.



Figuur 3 Een mobiele boorinstallatie gebruikt voor het boren van een 10-40 meter diep gat met de diameter van een steigerbuis (Bron: EBN B.V.)



Figuur 4 Een grondmicrofoon geplaatst in een ondiepe kuil (Bron: EBN B.V.)

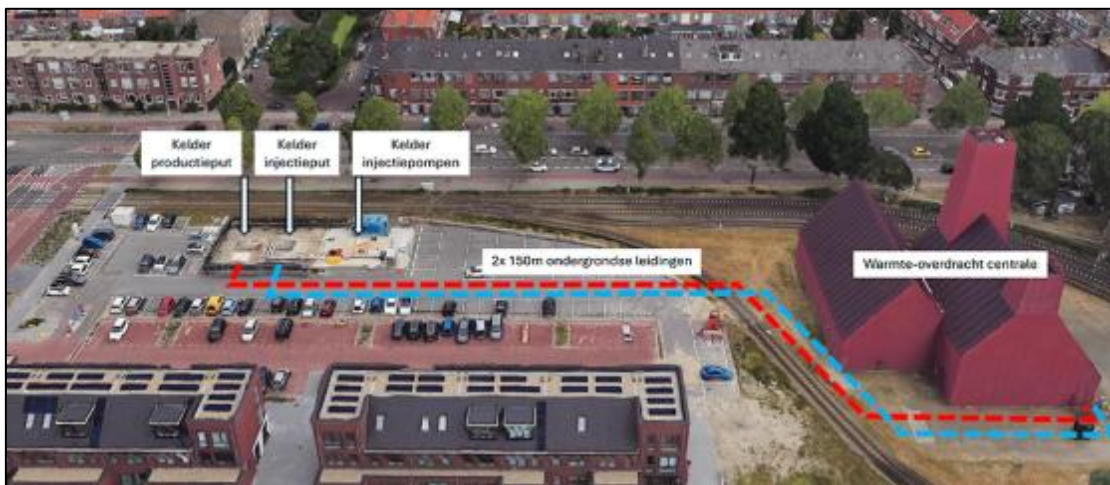


Figuur 5 Een Vibrotruck (Bron: EBN B.V.)

2.3 Fase 2a: de aanleg van het mijnbouwwerk, het boren van de putten en aanleg van leidingen

2.3.1 Inleiding

In de tweede fase wordt het mijnbouwwerk (de beide putten die tezamen een doublet vormen en de overige werken die nodig zijn voor de winning en het bewerken van de aardwarmte en daarmee fysiek verbonden werken voor het transporteren van aardwarmte) aangelegd.



Figuur 6 Een aardwarmte winningslocatie in Den Haag (Bron: haagseardwarmte.nl/projecten-leyweg)

Een werk ten behoeve van de opsporing of winning van aardwarmte is een mijnbouwwerk als het behoort tot een bij AMvB aangewezen categorie (art. 1, onderdeel n, Mijnbouwwet). De aanwijzing is uitgewerkt in art. 2 Mijnbouwbesluit ("Mbb").

Art. 2 lid 1 en lid 2 Mbb kwalificeert de volgende werken en installaties voor aardwarmtewinning als een mijnbouwwerk:

Boorgaten (lid 1 sub a)

Boorgaten bestemd voor de opsporing en winning van aardwarmte zijn een mijnbouwwerk, voor zover zij geen onderdeel uitmaken van de overige in artikel 2 genoemde werken. Bij een aardwarmteproject gaat het concreet om het productieboorgat (onttrekkingsput), dat de verbinding vormt tussen het bovengrondse werk en het geothermisch reservoir, het injectie- of retourboorgat waarmee het afgekoelde formatiewater wordt teruggevoerd in het reservoir, en het opsporingsboorgat in de fase vóór de winning. Een boorgat dat definitief buiten gebruik is gesteld (permanent afgesloten) is niet langer een mijnbouwwerk.

Opsporings- en winningslocaties op land (lid 1 sub b en c)

De gehele inrichting van een opsporings- of winningslocatie op land, inclusief de boorgaten, is een mijnbouwwerk. Dit omvat alle direct met de opsporing en winning verband houdende bovengrondse en ondergrondse werken, inclusief installaties waar de gewonnen aardwarmte in het kader van de winning voor aflevering op het overeengekomen kwaliteitsniveau wordt gebracht, zoals de warmte(overdracht-)centrale. Bij een aardwarmteproject vallen bijvoorbeeld de putkelders met daarin de afsluiters van het productie- en injectieboorgat (de putten) en de bovengrondse productie-installatie (waaronder warmtewisselaars en pompen) hieronder. Ook een boortoren waarmee een put wordt geboord is een (verplaatsbaar) mijnbouwwerk.

Een aantal werken vallen buiten deze categorie, te weten: werken voor het opslaan en het terughalen van water ten behoeve van het opslaan van warmte of koude op een diepte van ten hoogste van 500 meter, en grondwater en brijn dat zonder toevoeging van stoffen wordt teruggevoerd in hetzelfde gebied waarin het is gewonnen naar een diepte van ten hoogste 500

meter. Dit zijn de installaties voor Warmte-Koudeopslag (WKO's), die met name worden gereguleerd in het gemeentelijke omgevingsplan.

Bewerkings- en behandelingsinstallaties (lid 1 sub d, f en g)

Deze categorie heeft betrekking op werken voor het bewerken van aardwarmte (onderdelen d en e), werken voor het meten en registreren van de geleverde aardwarmte (onderdeel f) en werken voor het bevorderen van het transport van aardwarmte, zoals pompen of circulatie-installaties (onderdeel g).

Begrenzing van het mijnbouwwerk bij het punt van aflevering aan de afnemer

De grens van het mijnbouwwerk ligt bij het punt van aflevering aan de afnemer. Dat is de locatie waar de warmte op het overeengekomen kwaliteitsniveau wordt overgedragen aan die afnemer. Installaties die de warmte na die overdracht verder distribueren of gebruiken, vallen buiten het mijnbouwwerk. De afnemer kan bijvoorbeeld een warmtebedrijf zijn dat de warmte afneemt als bron voor een warmtenet en de warmte vervolgens levert aan eindafnemers.

Samenstel van werken (artikel 2 lid 2 Mbb)

Wanneer boorgaten of werken als bedoeld in lid 1 sub a tot en met h fysiek met elkaar zijn verbonden, wordt het geheel als één mijnbouwwerk beschouwd. Voor een aardwarmteproject betekent dit dat de productieput, de injectieput en de bovengrondse productie-installatie (voor zover fysiek verbonden) tezamen als één mijnbouwwerk gelden, met één vergunning en één regime voor beheer en buitengebruikstelling.

Mijnbouwinstallatie (artikel 1 onderdeel o Mbw)

Op grond van artikel 1 onderdeel o Mbw is een mijnbouwinstallatie een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater. Voor de mijnbouwinstallatie gelden enkele bijzondere regels. Op zee of in ander oppervlaktewater zal echter niet snel aardwarmte worden gewonnen.

2.3.2 Aanleg van eerste verbuizing, fundatie, aanleg en inrichten van de boorlocatie

De aanleg van een mijnbouwwerk voor aardwarmte en het boren van de putten bestaat uit verschillende deelwerkzaamheden.

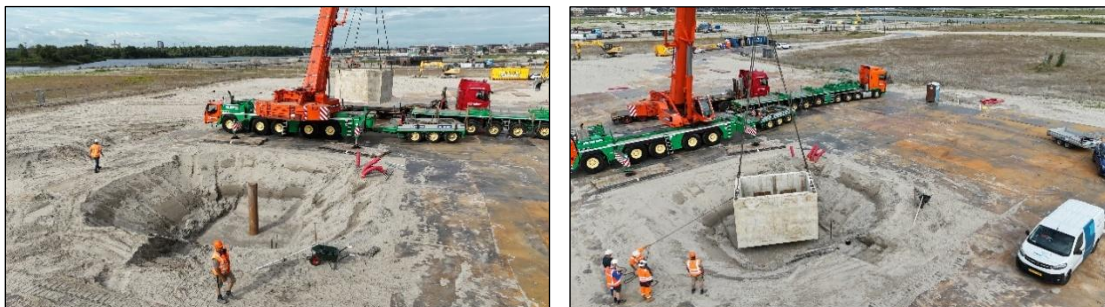
De eerste stap betreft het omheinen van de toekomstige aardwarmtewinningslocatie, een terrein van ruwweg 1 hectare groot.

De tweede stap in het aanleggen van een locatie betreft het aanbrengen van de eerste verbuizing van de put, de zogenaamde conductor, in het toekomstige boorgat. Deze stalen buis van 40 -60 cm diameter wordt op een diepte van 70-400 meter in de grond geheid of geboord (zie Figuur 6). Deze buis fungeert als buitenste mantel waarbinnen de eigenlijke put wordt aangelegd.



Figuur 7 Met een grondboormachine wordt het gat geboord waarna de conductor in het geboorde gat wordt aangebracht (Foto's: EBN B.V.)

Zodra de conductors van beide te boren putten zijn ingebracht, worden rond de conductors kleine putkelders (of één putkelder per doublet) van ongeveer 4 meter diep geplaatst die vloeistofdicht rond de bovenzijde van de conductor worden aangesloten (zie Figuur 7).



Figuur 8 Over het bovenste deel van de conductor wordt een putkelder geplaatst (Foto's: EBN B.V.)

Voor het kunnen plaatsen van een boortoren (een mobiel mijnbouwwerk) wordt een fundering aangelegd van beton die voldoende draagkracht biedt. Vervolgens wordt het terrein van een verharding voorzien, zoals asfalt of een ander ondoordringbaar materiaal. Dit voorkomt dat er vloeistoffen in de bodem kunnen terechtkomen.

Het tijdelijke werkterrein heeft een omvang van circa 1 hectare. Om het terrein worden milieugoten aangelegd die ervoor zorgen dat eventueel gemorste vloeistoffen op gecontroleerde wijze worden opgevangen en afgevoerd. Boven de putkelder wordt vervolgens de boortoren waarmee de put zal worden aangelegd opgebouwd. Een boortoren (zie Figuur 9) wordt in onderdelen met vrachtwagens aangevoerd en binnen enkele dagen tot een week met kranen in elkaar gezet.



Figuur 9 Een boortoren waarmee de putten worden aangelegd (Foto: EBN B.V.)

Voor sommige onderdelen van de aanleg kan er tijdelijke grondwateronttrekking nodig zijn om de aanleg mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld de plaatsing van een putkelder.

2.3.3 Ondersteunende voorzieningen op de boorlocatie

Om het boorproces mogelijk te maken, zijn ondersteunende faciliteiten vereist. Zo wordt er een verharde toegangsweg of inrit aangelegd die geschikt is voor de aan- en afvoer van zwaar materieel. De locatie wordt bij voorkeur gekoppeld aan het bestaande elektriciteitsnetwerk, dat stroom levert voor de boortoren en de kantoorruimten. Er kunnen ook mobiele generatoren worden gebruikt als alternatieve energiebron. Op het terrein worden (vloeï)stoffen en boormaterialen opgeslagen. Daarnaast worden tijdelijke kantoorunits geplaatst ten behoeve van het personeel. Voor hulp- en grondstoffen worden opslagvoorzieningen ingericht.

2.3.4 Het boren van een doublet

Zodra het terrein gereed is, kan worden gestart met het boren. Met de boortoren wordt een zogenoemd doublet geboord: dat zijn twee putten – één voor de productie en één voor de injectie van water.

Het boren verloopt stapsgewijs: er wordt steeds een gedeelte van de put geboord en vervolgens verbuisd. Dit verbuizen houdt in dat een stalen buis wordt ingebracht waarna in de ruimte tussen de buis en het boorgat cement wordt aangebracht – het zogenaamde cementeren. Gedurende het proces circuleert een spoelvroeststof door het boorgat; die houdt de boorbeitel koel, stabiliseert de boorgatwand en transporteert losgeboord gesteente naar het maaiveld. Als de beoogde diepte eenmaal is bereikt en de stalen verbuizingen en cementlagen zijn aangebracht, dan volgt een reeks testen waarmee de putintegriteit en de warmteopbrengst van het reservoir worden vastgesteld. Hierbij wordt productiewater uit het reservoir naar het maaiveld gebracht (productietest) waarna het vervolgens weer het reservoir wordt ingebracht (injectietest). Dit testen kan worden uitgevoerd met de boorinstallatie of met een ander, kleinere mobiele installatie.

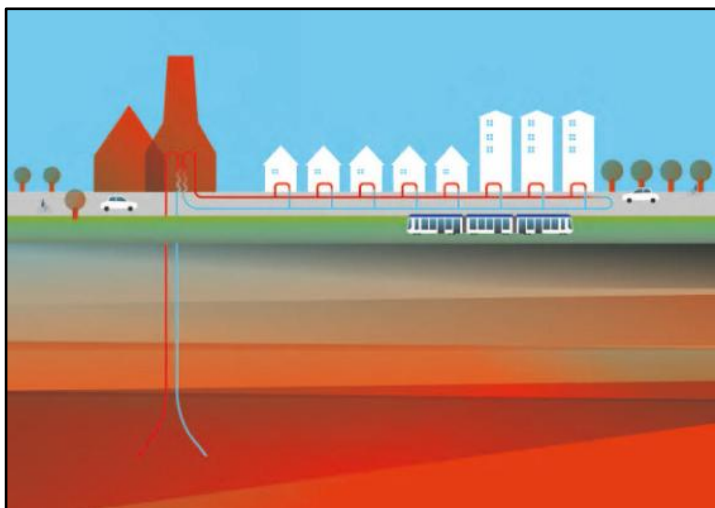
Bij het boorproces ontstaan vloeistofstromen. Boorvloeistof wordt hergebruikt in een gesloten proces en komt niet buiten de boorlocatie. Na afloop van de boorwerkzaamheden wordt het afgevoerd. Het formatiewater dat aan het maaiveld naar boven komt wordt bij de injectietest weer terug in het reservoir gebracht.

De kantoorvoorzieningen produceren huishoudelijk afvalwater en op de vloeistofdichte verharding verzamelt zich regenwater. De vervuilingsgraad van het regenwater bepaalt de bestemming: het kan worden geloosd op het riool of het oppervlaktewater, of het wordt in tanks opgeslagen en later afgevoerd.

Aan het einde van het boorproces wordt de boortoren verwijderd. De tijdelijke voorzieningen worden afgebroken en het terrein wordt klaargemaakt voor de bouw van de warmte-installatie.

2.4 Fase 3: het exploiteren van de aardwarmtebron

In deze fase transformeert de bouwlocatie tot een productielocatie. Een pomp in de productieput brengt het warme bronwater naar de oppervlakte, waar het door warmtewisselaars stroomt. Deze wisselaar draagt de warmte uit het bronwater over aan een ander vloeibaar medium, dat van het distributienet. Het afgekoelde bronwater wordt vervolgens via de injectieput weer de diepte in gepompt, zodat er een continue, gesloten kringloop ontstaat. Hiermee verandert de locatie in feite in een warmtecentrale. Ondergronds worden verschillende type leidingen gelegd die de warmtecentrale verbinden met de afnemers of verbinden met een bestaand warmtenet (zie *Figuur 10*). Afhankelijk van de temperatuur van het bestaande warmtenet waarop wordt aangesloten kan het nodig zijn om met een warmtepomp de temperatuur verder op te plussen.



Figuur 10 Schematische weergave van een warmtecentrale en een warmtenet (Bron: haagse aardwarmte.nl/projecten-leyweg)

2.5 Tussenfase: aanleggen van leidingen

Als er een aansluiting moet worden gemaakt met een warmtenet of voor het warmtenet zelf moeten er leidingen worden gelegd. Dit zal veelal gelijktijdig gebeuren met de voorgaand beschreven activiteiten. Daardoor wordt het hier een tussenfase genoemd.

Voor het aanleggen van leidingen kunnen diverse technieken worden gebruikt. Daar waar dat mogelijk is, wordt dit gedaan met een open sleuf methode: er wordt een tracé uitgezet en afgezet waarna er een sleuf wordt uitgegraven. De uitgegraven grond wordt tijdelijk in depot gezet of langs een zijde van de sleuf neergelegd. Na het inleggen van de leidingen wordt de sleuf weer gedicht met de uitgenomen grond en wordt de oorspronkelijke situatie hersteld.

Daar waar het niet mogelijk is een leiding aan te leggen met een open ontgraving kunnen diverse soorten zogenoemde sleufloze technieken worden gebruikt. Dit is bijvoorbeeld het geval, indien het gaat om het passeren van snelwegen, vaarten en sloten, verkeersrotonden en het spoor. Afhankelijk van de isolatie die benodigd is en het tracé dat moet worden afgelegd worden technieken als horizontaal gestuurde boringen gebruikt of bijvoorbeeld open- of gesloten grondboringen. Bij deze technieken is er altijd sprake van tijdelijk ruimtegebruik bij het in- en uittrede van de boring en daarbij komende tijdelijke onttrekkingen van grondwater.

De leidingen binnen het mijnbouwwerk maken onderdeel uit van het mijnbouwwerk. Leidingen vanaf de “eerste isolatieafsluiter” die twee mijnbouwwerken met elkaar verbinden of andere als zodanig door de Minister aangewezen leidingen, worden aangemerkt als een pijpleiding in de zin van artikel 92 Mbb. Voor het aanleggen van een dergelijke pijpleiding kan een vergunningplicht gelden. Een pijpleiding mag daarnaast niet voor de eerste maal in gebruik worden genomen dan na instemming daarmee door de Minister van Klimaat en Groene Groei.

3 INHOUDELIJKE REGELS UIT DE OMGEVINGSWET

3.1 De systematiek van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft betrekking op activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Het gaat dan onder meer om bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.

Als door een Omgevingswet-bril naar “de oprichting en exploitatie van een mijnbouwwerk” wordt gekeken, dan is te zien dat dit in feite uit verschillende deelactiviteiten bestaat. Bijvoorbeeld het leggen van leidingen, het aanleggen van een toegangsweg, het gebruiken van een mobiele boortoren, het plaatsen van een keet, enz. De Omgevingswet (hierna: Ow) benoemt deze deelactiviteiten individueel en stelt daarvoor regels vast.

Deze regels hebben inhoudelijk een gelaagdheid. De eerste laag betreft de algemene regels. Deze gelden altijd. Dit begint algemeen met de algemene zorgplicht in art. 1.6 en 1.7. Vervolgens kan voor bepaalde activiteiten een specifieke zorgplicht gelden op basis van lagere regelgeving (zoals bijvoorbeeld art. 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) voor wat betreft de milieubelastende activiteit).⁶ Daarnaast gelden er algemene regels. Welke algemene regels van toepassing zijn hangt ook af van de specifieke activiteit die wordt verricht. Naast de algemene regels *kan* er voor een activiteit een meldings- of vergunningplicht gelden. Dit is niet altijd het geval.

Daarnaast worden de regels van de Omgevingswet vastgesteld op verschillende niveaus: er zijn regels vanuit het Rijk, provinciale regels (te vinden in de provinciale omgevingsverordening), regels van het water- of hoogheemraadschap (te vinden in de waterschapsverordening) en gemeentelijke regels (te vinden in het omgevingsplan van de betreffende gemeente). Dit leidt tot een complex mozaïek waarbij voor eenzelfde activiteit regels kunnen gelden uit verschillende niveaus. Ook kunnen regels voor dezelfde activiteit per locatie verschillen. De provincie Zuid-Holland kan andere regels hanteren voor activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied dan de provincie Noord-Holland. De gemeente Leiden kan andere regels hanteren voor de (beoordeling van een) aanvraag van een omgevingsvergunning dan de gemeente Den Haag.

Bovendien zijn de lokale regels de komende jaren extra aan verandering onderhevig vanwege de deadline voor het omzetten van de standaardregels in de “bruidsschat” naar een definitief omgevingsplan. Gemeenten werken nu met het tijdelijke omgevingsplan, wat uiterlijk 31 december 2031 moet zijn omgezet. Het is al met al van belang dat een initiatiefnemer zich goed verdiept in de lokale eisen en de laatste stand van zaken.

Omdat lokale regels zo’n grote rol spelen bij de oprichting en exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte hebben wij ervoor gekozen om ze in deze handleiding wel te bespreken. Het is echter niet mogelijk om dat voor iedere provincie, gemeente en waterschap afzonderlijk te doen. Daarom hebben wij iedere categorie één bron als voorbeeld genomen. De inhoudelijke regels kunnen verschillen, maar de systematiek is vergelijkbaar.

Met het bovenstaande in het achterhoofd zijn wij gekomen tot de volgende opbouw van dit hoofdstuk. We bespreken eerst welke inhoudelijke (of materiële) regels gelden, waarbij we van algemeen naar specifiek toewerken. Daarbij komen de algemene regels aan bod, waaronder de algemene zorgplicht, de specifieke zorgplicht en meer gedetailleerde algemene regels per activiteit. Vervolgens behandelen we de meldings- en vergunningplichten: we gaan in op de juridische grondslag van de vergunningplicht, op de indieningseisen en beoordelingsregels.

In hoofdstuk 4 worden de relevante procedurele regels besproken die gelden als een vergunning moet worden aangevraagd. Er gelden dan steeds een aantal algemene procedurele aandachtspunten: Is de aanvraag enkelvoudig of meervoudig, wie is het bevoegd gezag, welke procedure moet worden gevolgd, wanneer treedt het besluit in werking, welke rechtsmiddelen staan open? De invulling kan per vergunning verschillen. Wij maken dit inzichtelijk.

⁶ In Bijlage I is een korte toelichting opgenomen over de verhouding tussen de Omgevingswet, de zogenoemde “Besluiten” en de “regelingen”.

3.2 Afbakening Omgevingswet en Mijnbouwwet

De Omgevingswet is op grond van art. 1.4 Ow niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt. In de Mijnbouwwet zijn specifieke regels opgenomen over de aanleg en exploitatie van mijnbouwwerken ten behoeve van de opsporing of het winnen van aardwarmte, voorzover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig is. Dat roept de vraag op hoe de regels die zijn gesteld bij of krachtens de Omgevingswet zich verhouden tot de Mijnbouwwet.

In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Mijnbouwwet beschrijft de wetgever dat hij een “knip” heeft gemaakt tussen de beoordeling van enerzijds de ondergrondse milieugevolgen en anderzijds de bovengrondse effecten, zoals emissies.

De wetgever schrijft: *“In de start- en vervolgvergunning wordt gekeken naar de ondergrondse milieurisico’s van het opsporen en winnen van aardwarmte. De bovengrondse risico’s worden beoordeeld in de omgevingsvergunning voor de boring of de winningsinstallatie.” Bij de beoordeling horen ook milieurisico’s, zoals bijvoorbeeld door “het gebruik van chemicaliën, zoals anti-corrosiemiddelen.”*⁷

De ondergrondse milieugevolgen hebben een plek in de beoordeling van de aanvraag voor een startvergunning uit hoofde van de Mijnbouwwet. De Mijnbouwwet ziet op de activiteiten in de diepere aardbodem. Dat neemt niet weg dat ook die onderdelen van het mijnbouwwerk die zich bevinden in de bodem onderdeel uitmaken van de toetsing van de startvergunning. Die beoordeling vindt bijgevolg niet plaats in het kader van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Uitsluitend de bovengrondse milieugevolgen spelen een rol bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

3.3 Rijksregels

3.3.1 De algemene zorgplicht

De algemene zorgplicht van de artikelen 1.6 en 1.7 Omgevingswet vormt de basisnorm voor ieder handelen in de fysieke leefomgeving: art. 1.6 bepaalt dat “een ieder” voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving, terwijl art. 1.7 dit concretiseert door te verplichten dat degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben, alle redelijkerwijs te verlangen maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken en, als dat onvoldoende soelaas biedt, de activiteit (voor zover redelijkerwijs mogelijk) achterwege laat.

De algemene zorgplicht treedt terug op het moment dat er een specifieke zorgplicht geldt of als er gedetailleerde specifieke regels gelden (waaronder ook vergunningvoorschriften vallen). Dat volgt uit art. 1.8 Ow. Dat is een belangrijk verschil met specifieke zorgplichten: die gelden ook als gedetailleerde specifieke regels gelden, als een vangnet.

De algemene zorgplicht is van toepassing op alle feitelijke werkzaamheden die bij de oprichting en exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte worden verricht. Dat omvat zowel de werkzaamheden in de aanlegfase – zoals het inrichten van de boorlocatie, het doen van boringen en het beheer van (afval)water en boorspoeling – als de werkzaamheden in de exploitatiefase, zoals het oppompen en terugpompen van formatiewater en het in bedrijf houden van de bovengrondse installatie.

⁷ Memorie van Toelichting Wijziging van de Mijnbouwwet, TK 2019–2020 35531 nr. 3, p. 18

3.3.2 De milieubelastende activiteit

3.3.2.1 Definitie milieubelastende activiteit

Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken.⁸ Daarbij dienen twee soorten te worden onderscheiden: soorten die gereguleerd worden door rijksregels⁹ en soorten die gereguleerd worden door regels van decentrale overheden.¹⁰

De milieubelastende activiteit “het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk” is aangewezen in art. 3.320 lid 1 Bal.

Voor wat betreft de definitie van een mijnbouwwerk sluit de Omgevingswet aan bij de definitie uit de Mijnbouwwet. Art. 1 sub n van die wet omschrijft een mijnbouwwerk als een werk dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van werken ten behoeve van het opsporen of het winnen van delfstoffen of aardwarmte en ten behoeve van het opslaan van stoffen alsmede werken die samenhangen met deze werken. Volgens het Mijnbouwbesluit kan dan worden gedacht aan boorgaten, een werk voor het opsporen of winnen van aardwarmte, of werken voor het bewerken van gewonnen aardwarmte voor het punt van aflevering aan de afnemer.

Onder de milieubelastende activiteit “het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk” vallen activiteiten als het aanleggen van de boorlocatie en het plaatsen van de boortoren, het uitvoeren van de boringen (met de daarbij behorende emissies naar lucht, geluid en licht), de opslag en verwerking van boorspoeling en (afval)stoffen, de eventuele inzet van generatoren en ander materieel, en het in bedrijf hebben van de bovengrondse warmte-installatie.

Volgens art. 3.320 lid 2 Bal omvat deze ook andere “milieubelastende activiteiten”, voor zover die worden verricht op dezelfde locatie als de aanleg en exploitatie van het mijnbouwwerk en die aanleg en exploitatie functioneel ondersteunen (“functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten”). Functioneel ondersteunen is breed bedoeld en omvat bijvoorbeeld naast technische ondersteuning van de kernactiviteit ook facilitaire voorzieningen zoals facilitaire diensten, aan- en afvoerleidingen, en faciliteiten voor personeel en bezoekers zoals een kantine of parkeerterrein.¹¹ Bij de functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten kan het zowel gaan om als zodanig in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen milieubelastende activiteiten als om milieubelastende activiteiten die niet zijn aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

3.3.2.2 Specifieke zorgplicht milieubelastende activiteit

Specifieke zorgplichten hebben een aantal algemene kenmerken. Ze geven voor een activiteit het doel aan dat bij de bescherming van de fysieke leefomgeving moet worden bereikt zonder daarbij aan te geven met welke middelen dat doel bereikt moet worden, en zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven. De specifieke zorgplichten houden daarmee het midden tussen de algemene zorgplicht van de wet en de meer uitgewerkte doelvoorschriften en middelvoorschriften.¹²

Indien de initiatiefnemer weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteit nadelige gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving, dient hij op grond van de specifieke zorgplicht maatregelen te treffen. In de eerste plaats gaat het om het treffen van maatregelen die de nadelige gevolgen

⁸ Niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.

⁹ Artikel 4.3 lid 1 sub b en 5.1 lid 2 sub b Ow.

¹⁰ Artikel 4.1 lid 1 Ow.

¹¹ Toelichting uit Stb. 2018-293 op artikel 3.320 (aanwijzing milieubelastende activiteiten).

¹² Toelichting bij het Bal, Staatsblad 2018 293, p. 518.

voorkomen, voor zover die maatregelen redelijkerwijs van de initiatiefnemer kunnen worden gevergd. Voor zover de nadelige gevolgen niet kunnen worden voorkomen moeten deze zoveel mogelijk worden beperkt of ongedaan worden gemaakt. Als de nadelige gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, geldt dat die activiteit achterwege moet worden gelaten, voor zover dat redelijkerwijs van de initiatiefnemer kan worden gevraagd. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspanst om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken.¹³

Voor alle categorieën van activiteiten waarvoor in het Bal algemene rijksregels zijn gesteld zijn specifieke zorgplichten geformuleerd, op grond van art. 4.3 Ow. De specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht in art. 1.7 Ow, maar zijn concreter.¹⁴

Art. 2.11 lid 2 Bal bevat een specifieke zorgplicht voor zover het de milieubelastende activiteit betreft. De niet-limitatieve opsomming geeft aan wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt voor degene die de activiteit verricht.¹⁵ Zo wordt in ieder geval verwacht dat hij alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging treft, alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid treft, en de beste beschikbare technieken toepast.¹⁶

Deze specifieke zorgplicht geldt naast de meer uitgewerkte algemene regels en vergunningvoorschriften.¹⁷

3.3.2.3 Algemene regels milieubelastende activiteit

Ongeacht of voor de betreffende milieubelastende activiteit een omgevingsvergunning is vereist, moet bij de inzet van een *verplaatsbaar* mijnbouwwerk voor het aanleggen, aanpassen, testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat, of voor het stimuleren van een voorkomen via een boorgat, alsmede bij het verrichten van lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die daarbij worden verricht, worden voldaan aan bepaalde algemene regels (art. 3.322, eerste lid, Bal jo art. 4.1116 tot en met 4.1126 Bal). Het gaat onder andere om het verstrekken van gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag en het verrichten van akoestisch onderzoek.

Daarnaast moet op grond van art. 3.322, tweede lid, Bal worden voldaan aan de regels over:

- Verduurzaming van het energiegebruik § 5.4.1 Bal.
- Zeer zorgwekkende stoffen § 5.4.3, mits de activiteiten (i.c. het mijnbouwwerk) als vergunningplichtig is aangewezen op grond van art. 3.321, eerste lid Bal;
- Emissies in de lucht § 5.4.4 Bal.
- Geluid op industrieterreinen § 5.4.5 Bal.

3.3.2.4 Vergunningplicht milieubelastende activiteit

Op grond van art. 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Ow, gelezen in samenhang met art. 3.320, eerste lid, en art. 3.321, eerste lid, Bal is het verboden om zonder omgevingsvergunning een mijnbouwwerk aan te leggen en te exploiteren en de functioneel ondersteunende activiteiten te verrichten.

¹³ T&C art. 2.11 Bal, onder 1.

¹⁴ Stb. 2021, 22, p. 214

¹⁵ T&C art. 2.11 Bal, onder 2

¹⁶ Artikel 2.11 lid 2 Bal

¹⁷ T&C art. 2.11, onder 1.

De vergunningplicht geldt niet voor het alleen testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk (art. 3.321, tweede lid, Bal). Een concreet voorbeeld daarvan is een situatie waarin een inmiddels aangelegd boorgat tot nader order wordt afgedicht, zonder dat is begonnen met het opsporen van aardwarmte, en later weer wordt geopend en wordt getest of gerepareerd door een ander verplaatsbaar mijnbouwwerk.¹⁸

3.3.2.5 Aanvraagvereisten vergunning milieubelastende activiteit

De bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens staan in de art. 7.3 en 7.4 en de relevante bepalingen in § 7.2.3 van de Omgevingsregeling. Voor het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk zijn met name de art. 7.27 en 7.152 Or van belang. Op grond van deze bepalingen verstrekt de aanvrager onder meer:

- een beschrijving van de milieubelastende activiteiten die worden verricht en de installaties (art. 7.27 lid 1 sub a, onder 1°, Or);
- een beschrijving van de grondstoffen, hulpmaterialen, andere stoffen en energie die worden gebruikt of gegenereerd (art. 7.27 lid 1 sub a, onder 2°, Or);
- een beschrijving van de aard en omvang van de emissies die zijn te voorzien in de bodem, het water en de lucht, met een overzicht van de significante milieugevolgen van de emissies (art. 7.27 lid 1 sub a, onder 4°, Or);
- een beschrijving van de technieken die worden toegepast ter voorkoming of, als dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies die zijn te voorzien in de bodem, het water en de lucht (art. 7.27 lid 1 sub a, onder 6°, Or);
- een niet-technische samenvatting van de hiervoor genoemde gegevens en bescheiden (art. 7.27 lid 1 sub d Or).

Daarnaast gelden op grond van art. 7.152 lid 2 Or aanvullende mijnbouwspecifieke aanvraagvereisten. De aanvrager verstrekt onder meer:

- de capaciteit van het mijnbouwwerk die ten hoogste wordt bereikt in kubieke meters per dag (sub a);
- het motorische of thermische vermogen in kilowatt van de installaties die tot het mijnbouwwerk behoren dat ten hoogste wordt bereikt (sub b);
- de verwachte datum en het verwachte tijdstip van het begin van de activiteit en de verwachte duur ervan (sub c);
- de coördinaten van het mijnbouwwerk (sub d);
- een beschrijving van de maatregelen of voorzieningen die worden getroffen voor het opslaan van afvalstoffen in het mijnbouwwerk (sub e).

3.3.2.6 Beoordelingsregels vergunning milieubelastende activiteit

Een vergunningaanvraag wordt getoetst aan art. 8.9 Bkl. Dit toetsingskader kent twee aspecten. Enerzijds is volgens lid 1 sub a, c en e, in het algemeen vereist dat milieuverontreiniging door de activiteit “geïntegreerd wordt voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, wordt beperkt; er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt; en alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen.” Daarnaast vereist sub b meer specifiek dat “emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval door de activiteit worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.” Volgens het Bal worden bij de beoordeling de nadelige gevolgen betrokken die deze activiteit voor het milieu kan veroorzaken. Dat zijn met name “verontreiniging van de bodem, geluid en de externe veiligheid door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.”

¹⁸ Stb. 2018-293 toelichting op art. 3.321.

3.3.3 De (technische) bouwactiviteit

3.3.3.1 Definitie (technische) bouwactiviteit

De bijlage bij art. 1.1 Ow definieert een bouwactiviteit als een activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk. Onder een bouwwerk wordt verstaan: een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties.

De systematiek van de Omgevingswet maakt onderscheid tussen de “technische” bouwactiviteit en de “ruimtelijke” bouwactiviteit. De technische bouwactiviteit gaat over de technische bouwkwaliteit van een bouwwerk, zoals constructie-eisen. Deze eisen zijn opgenomen in het Bbl, waardoor het rijksregels betreft.

De technische bouwactiviteit wordt onderscheiden van de ruimtelijke bouwactiviteit. Deze activiteit vindt zijn basis in het (gemeentelijke) omgevingsplan, waarin regels staan die gaan over of een bouwwerk op een bepaalde locatie gebouwd mag worden en zo ja, onder welke randvoorwaarden (bijvoorbeeld bouwhoogte of bouwvlak), het gebruik van het bouwwerk en redelijke eisen van welstand.

De regels over de technische bouwactiviteit zijn relevant voor het bouwen van bouwwerken op de boorlocatie en de uiteindelijke productielocatie. Hierbij kan worden gedacht aan het bouwen van de bovengrondse warmte-installatie (de “warmtefabriek”), het plaatsen van de huls over het doublet, en het aanleggen van bijbehorende bouwwerken zoals pompgebouwen of technische ruimten.

3.3.3.2 Specifieke zorgplicht (technische) bouwactiviteit

Voor wat betreft de technische bouwactiviteit kent het Bbl verschillende specifieke zorgplichten, die zien op verschillende aspecten van de technische kant van een bouwwerk. Zo bevat art. 6.4 een specifieke zorgplicht ten aanzien van het brandveilig gebruik van bouwwerken. Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat als gevolg van het gebruik een van de volgende situaties kan ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om te voorkomen dat brandgevaar wordt veroorzaakt.

3.3.3.3 Algemene regels (technische) bouwactiviteit

In het Bbl staan verschillende algemene regels die verschillende technische aspecten regelen. Zo regelt hoofdstuk 6 het gebruik van bouwwerken. Art. 6.12 lid 1 Bbl bepaalt dat het verboden is om te roken of open vuur te hebben in een ruimte die is bestemd voor de opslag van een brandgevaarlijke stof. Deze regels gelden altijd.

In bepaalde gevallen dient te worden voldaan aan de regels ten aanzien van kwaliteitsborging (vgl. artikel 2.17 Bbl). De regels over kwaliteitsborging houden in dat de bouwer zelf dient zorg te dragen voor een controle van de bouwwerkzaamheden door een onafhankelijke kwaliteitsborger. In dat geval is het, onverminderd artikel 7.7 Bbl, verboden een bouwactiviteit uit te voeren zonder dit ten minste vier weken voor het begin van de bouwwerkzaamheden te melden. Als de bouwactiviteit niet begint binnen een jaar na de melding, is het verboden de bouwactiviteit te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan opnieuw te melden.

Vooralsnog zijn de regels over kwaliteitsborging alleen van toepassing ten aanzien van bouwwerken in de zogenoemde gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17 lid 2 Bbl. Het gaat om relatief eenvoudige bouwactiviteiten. Bouwactiviteiten die een rijksmonument, voorbeschermd rijksmonument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, gemeentelijk monument of voorbeschermd gemeentelijk monument betreffen vallen niet onder gevolgklasse 1. De regels over kwaliteitsborging zijn daarnaast vooralsnog niet van toepassing op verbouwen (vgl. artikel 2.17 lid 4 Bbl).

Verder geldt op grond art. 7.7 Bbl de verplichting om het bevoegd gezag te informeren over het begin en de beëindiging van bouwwerkzaamheden. Deze verplichting geldt ongeacht of de technische bouwactiviteit vergunningplichtig is en of de regels over kwaliteitsborging van toepassing zijn.

3.3.3.4 Vergunningplicht (technische) bouwactiviteit

Op grond van art. 5.1 lid 2 Ow is het – onder andere – verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Met andere woorden, deze activiteit is alleen vergunningplichtig als en voor zover dat in die algemene maatregel van bestuur is bepaald.

Een omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit is op grond van art. 2.25 Bbl slechts vereist voor zover de activiteit betrekking heeft op een gebouw of ander bouwwerk met een dak en dat gebouw of andere bouwwerk:

- niet op de grond staat;
- hoger is dan 5 m;
- bij meer dan een bouwlaag, is voorzien van een verblijfsgebied op de tweede bouwlaag of hoger;
- is voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte; of
- als gevolg van de bouwactiviteit een hoofdgebouw wordt, of
- een bouwwerk is waaroverheen een weg, spoorweg of waterweg loopt.

Een voorbeeld van een niet op de grond staand bouwwerk, waarvoor in beginsel een vergunning voor de technische bouwactiviteit, vereist is, is een kelder of een uitbouw op een verdieping van een gebouw. Met op de grond staand wordt ook bedoeld dat de begane grond vloer van het bouwwerk op normale wijze aansluit op het aansluitende afgewerkte terrein. Het enkele feit dat een bouwwerk een fundering of kruipruimte heeft maakt andersom niet dat het bouwwerk niet op de grond staat en vergunningplichtig wordt.

Een voorbeeld van een bouwwerk met een dak dat hoger is dan 5 meter, is de warmtefabriek. Dat is het gebouw (met een dak) waarin warmtewisselaars, pompen en andere procesinstallaties zijn ondergebracht. Een dergelijk gebouw zal in de praktijk doorgaans hoger zijn dan 5 meter.

Een omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit is op grond van art. 2.26 lid 1 Bbl daarnaast vereist voor zover die activiteit betrekking heeft op een bouwwerk zonder dak en dat bouwwerk:

- hoger is dan 5 m; of
- ondergronds is gelegen
- de draagconstructie of de indeling in brandcompartimenten, subbrandcompartimenten of beschermde subbrandcompartimenten wijzigt.

Een omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit is op grond van art. 2.26 lid 2 Bbl bovendien vereist voor zover die activiteit betrekking heeft op een bouwwerk zonder dak en het gaat om:

- een constructie voor het overbruggen van een terreinhoogteverschil die:
- hoger is dan 1 m; of
- hoger is dan het aansluitende afgewerkte terrein;
- een erf- of perceelafscheiding hoger dan 2 m;

Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld voor de putkelder, de fundatie en de bouwwerken die niet van tijdelijke aard zijn bij het mijnbouwwerk een omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit vereist kan zijn.

Voor een aantal bouwwerken is in het Bbl bepaald dat geen omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit vereist is. Op grond van art. 2.27 sub j Bbl is bijvoorbeeld vergunningvrij: *“een bouwkeet, bouwborde, steiger, heistelling, hijskraan, damwand, terreininrichting of andere hulpconstructie die functioneel is voor bouw-, onderhouds- of sloopwerkzaamheden, tijdelijke werkzaamheden in de grond-, weg- of waterbouw of werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk als bedoeld in art. 3.322, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, bij plaatsing op of in de onmiddellijke nabijheid van het terrein waarop die werkzaamheden worden verricht.”*

Een boortoren is zo'n verplaatsbaar mijnbouwwerk.

3.3.3.5 Aanvraagvereisten (technische) bouwactiviteit

De bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning te verstrekken gegevens staan in de artikelen 7.3 en 7.4 en in paragraaf 7.2.2 van de Omgevingsregeling. Op grond van deze bepalingen verstrekt de aanvrager bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit onder meer:

- een opgave van de bouwkosten (art. 7.6 Or);
- met het oog op het waarborgen van de veiligheid: gegevens en bescheiden over de belastingen en de belastingcombinaties voor sterkte en stabiliteit van de bouwconstructie en onderdelen daarvan, de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie, en de brandcompartimentering en de kwaliteit van scheidingsconstructies (art. 7.7 lid 1 Or);
- met het oog op het beschermen van de gezondheid: gegevens en bescheiden over de geluidwering van buiten, de voorziening voor luchtverversing en de daglichtoppervlakte (art. 7.8 Or);
- met het oog op duurzaamheid: gegevens en bescheiden over de waarden voor energiebehoefte, primair fossiel energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie (art. 7.9 Or);
- een situatietekening voorzien van een noordpijl waaruit de oriëntatie van het bouwwerk blijkt op het perceel en ten opzichte van de omgeving (art. 7.17 lid 4 Or).

3.3.3.6 Beoordelingsregels (technische) bouwactiviteit

De relevante beoordelingsregels staan in art. 8.3b Bkl. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning ziet op een bouwactiviteit waarbij een nieuw bouwwerk wordt gebouwd, wordt de vergunning alleen verleend wanneer aannemelijk is dat aan de regels van hoofdstuk 4 van het Bbl wordt voldaan, waaronder bijvoorbeeld bepalingen over constructieve veiligheid en brandveiligheid, en aan de maatwerkregels die op grond van art. 4.7 van dat besluit in het omgevingsplan zijn opgenomen. Gaat de aanvraag om een bouwactiviteit die bestaat uit het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk, dan wordt de vergunning alleen verleend wanneer aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 van het Bbl.

3.3.4 De Natura 2000-activiteit

3.3.4.1 Definitie Natura 2000-activiteit

De bijlage bij art. 1.1 Ow definieert een Natura 2000-activiteit als een: “[...] *activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.*”

De Natura 2000-activiteit is relevant indien de werkzaamheden significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Bij de oprichting en exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte kan met name worden gedacht aan stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van dieselaangedreven materieel zoals generatoren en bouwkranen. Ook bouwverkeer tijdens de aanleg van de boorlocatie, het uitvoeren van de boringen en de bouw van de warmtefabriek speelt een rol in het veroorzaken van stikstofdepositie. Ook in de exploitatiefase kan sprake zijn van emissies, zij het doorgaans in veel mindere mate dan tijdens de aanleg- en bouwfase. Daarnaast kan verstoring van beschermde soorten door geluid, licht of trillingen als gevolg van het slaan van damwanden of heiwerkzaamheden een rol spelen.

3.3.4.2 Specifieke zorgplicht Natura 2000-activiteit

Voor activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben geldt een specifieke zorgplicht, beschreven in art. 11.6 lid 1 Bal. Ook deze specifieke zorgplicht heeft allereerst de bekende algemene component: als de initiatiefnemer weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteit nadelige gevolgen heeft voor het Natura 2000 belang, dient hij op grond van de specifieke zorgplicht maatregelen te treffen.

In het tweede lid van art. 11.6 Bal is met een niet-limitatieve opsomming aangegeven wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt voor degene die een activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied verricht. Dit deel concretiseert de zorgplicht en geeft dus meer richting aan de toepassing hiervan.¹⁹ Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting om voorafgaand onderzoek te doen en in kaart te brengen welke (negatieve) gevolgen de activiteit kan hebben en hoe eventueel negatieve gevolgen kunnen worden voorkomen. Ook moet tijdens het uitvoeren van de activiteit de vinger aan de pols worden gehouden.

3.3.4.3 Algemene regels

Afgezien van de specifieke zorgplicht gelden voor de Natura 2000-activiteit een beperkte hoeveelheid algemene regels. Zo bepaalt art. 11.13 Bal dat bij een ongewoon voorval onverwijld het bevoegd gezag moet worden geïnformeerd.

3.3.4.4 Vergunningplicht Natura 2000-activiteit

De vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit vloeit voort uit 5.1 lid 1 sub e Ow. Volgens de definitie van de activiteit is van een vergunningplicht sprake op het moment dat een project significante gevolgen *kan* hebben. Dat betekent dat een vergunningplicht enkel ontbreekt, als significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten. Om vast te stellen of significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten, moet allereerst een stikstofberekening worden gemaakt.

¹⁹ Staatsblad 2021 22, p. 215

Als de stikstofberekening een depositie laat zien op stikstofgevoelige natuurwaarden waarvan de zogenoemde “kritische depositiewaarde” (KDW) reeds is overschreden, dan moet nader onderzoek plaatsvinden naar de ecologische impact van die depositie, zo volgt uit de jurisprudentie:²⁰ *Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling geldt dat wanneer een plan of project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden (waarvoor de KDW wordt overschreden), de gevolgen van die toename moeten worden onderzocht [...]. Verder heeft de Afdeling, onder meer in de uitspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:940, overwogen dat de KDW - kort weergegeven - aangeeft **bij welke mate van stikstofdepositie wordt aangenomen dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico is dat de kwaliteit van het habitatype wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de stikstofdepositie.** Overschrijding van deze waarde betekent dan ook niet dat vaststaat dat een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is.*

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak²¹ is het mogelijk om, ook ingeval van stikstofdepositie op een reeds overbelast habitatype, middels een zogenoemde voortoets ecologisch te beoordelen of een bepaalde depositie *daadwerkelijk* de kwaliteit van het habitatype aantast.²² Als uit die voortoets blijkt dat significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten, is de activiteit niet vergunningplichtig.²³

Naast de gevolgen van stikstof kunnen ook zogenoemde “overige effecten” aan de orde zijn, als gevolg van bijvoorbeeld geluid, licht of trillingen als gevolg van het slaan van damwanden of heiwerkzaamheden. Ook deze effecten spelen een rol in de voortoets. Naarmate het seismisch onderzoek verder weg van een Natura 2000-gebied wordt uitgevoerd kunnen deze overige effecten sneller op voorhand worden uitgesloten. Mocht dat niet het geval zijn, dan moet een vergunning worden aangevraagd en daartoe een passende beoordeling worden opgesteld.

3.3.4.5 Aanvraagvereisten Natura 2000-activiteit

De bij de aanvraag te verstrekken gegevens staan in de artikelen 7.3, 7.4 en 7.197h van de Omgevingsregeling. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit verstrekt de aanvrager onder meer:

- een aanduiding van de Natura 2000-gebieden waarop een significant effect is te verwachten als gevolg van de voorgenomen activiteiten (art. 7.197h lid 1 sub a Or);
- de gewenste geldigheidsduur van de aangevraagde omgevingsvergunning (art. 7.197h lid 1 sub b Or);
- een passende beoordeling als bedoeld in art. 6, derde lid, van de habitatrichtlijn (art. 7.197h lid 1 sub c Or);
- als uit de passende beoordeling volgt dat niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast: een ADC-toets als bedoeld in art. 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn, waaruit in ieder geval duidelijk wordt dat er geen alternatieve oplossingen zijn, het project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, en compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (art. 7.197h lid 1 sub d Or);
- als sprake is van stikstofdepositie: een met AERIUS Calculator uitgevoerde berekening van de stikstofdepositie (art. 7.197h lid 1 sub e Or).

²⁰ ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914, r.o. 20.3

²¹ ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129

²² ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 10.1

²³ ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 15.1

3.3.4.6 Beoordelingsregels vergunning Natura 2000-activiteit

Op grond van art. 8.74b lid 1 Bkl kan een omgevingsvergunning in geval van depositie alleen worden verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

In art. 8.74b lid 2 Bkl is vervolgens de zogenoemde ADC-toets opgenomen. Op grond van deze bepaling kan in afwijking van het eerste lid, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, de omgevingsvergunning worden verleend, als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. er zijn geen alternatieve oplossingen;
- b. het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard; en
- c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Als het project significante gevolgen kan hebben voor een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort in een Natura 2000-gebied, geldt op grond van het derde lid, in afwijking van het tweede lid, onder b, de voorwaarde dat het project nodig is vanwege:

- a. argumenten die verband houden met de gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten; of
- b. andere dwingende redenen van groot openbaar belang, als de procedure van artikel 10.6d van het Omgevingsbesluit is toegepast.

3.3.5 De flora- en fauna-activiteit

3.3.5.1 Definitie flora- en fauna-activiteit

Naast de Natura 2000-activiteit kan er ook sprake zijn van een flora- en fauna-activiteit. Een flora- en fauna-activiteit is een activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten.

De flora- en fauna-activiteit kan aan de orde zijn bij werkzaamheden die leiden tot verstoring van beschermde dier- of plantensoorten. Gedacht kan worden aan het bouwrijp maken en inrichten van de boorlocatie – waarbij vegetatie wordt verwijderd en de bodem wordt bewerkt – het aanleggen van een toegangsweg, het uitvoeren van seismisch onderzoek en het gebruik van verlichting en geluidbronnen tijdens de boorfase.

3.3.5.2 Specifieke zorgplicht flora- en fauna-activiteit

Artikel 11.27 lid 1 Bal bevat de specifieke zorgplicht voor flora-en fauna-activiteiten. Wederom geldt de algemene component, dat een initiatiefnemer die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteit nadelige gevolgen heeft voor het flora- en faunabelang, op grond van de specifieke zorgplicht maatregelen dient te treffen.

In het tweede lid is met een niet-limitatieve opsomming aangegeven wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt. Zo moet voorafgaand aan het verrichten van de activiteit worden nagegaan of er aanwijzingen zijn van de aanwezigheid van dieren. Als dat inderdaad het geval is (of als er aanwijzingen zijn) dan moet worden vastgesteld of op voorhand op grond van objectieve gegevens nadelige gevolgen kunnen worden uitgesloten voor dieren van die soorten, hun nesten, hun foerageerplaatsen, hun voortplantingsplaatsen, hun rustplaatsen en hun eieren, of voor planten van die soorten.

3.3.5.3 Algemene regels flora- en fauna-activiteit

Naast de specifieke zorgplicht worden in afdeling 11.2 Bal nadere algemene regels gesteld voor deze activiteit.

3.3.5.4 Vergunningplicht flora- en fauna-activiteit

Op grond van art. 5.1 lid 2 sub g Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten voor zover dit bij maatregel van bestuur is bepaald.

Afdeling 11.2 Bal bepaalt per subcategorie flora en fauna activiteit wanneer er een vergunningplicht geldt. Het gaat daarbij onder andere om het opzettelijk doden of vangen van vogelsoorten, het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels, het opzettelijk storen van vogels, alsmede het opzettelijk doden, vangen, verstoren, beschadigen of vernielen van de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van andere beschermde diersoorten, en het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van beschermde plantensoorten.

Om als initiatiefnemer vast te kunnen stellen of voor een specifieke activiteit een omgevingsvergunning flora- en fauna vereist is, moet ecologisch onderzoek worden gedaan naar de aanwezigheid van beschermde soorten in het projectgebied en voor die soorten belangrijke leefgebieden of natuurlijke habitats. De grondslag van die onderzoeksplicht is gelegen in de specifieke zorgplicht van art. 11.27 Bal.²⁴ Dit kan allereerst door het uitvoeren van de Beschermde Soortindicator (BeSi) en een ecooloog te raadplegen. Als uit de BeSi of het advies van de ecooloog vervolgstappen worden geadviseerd, is de tweede stap van zo'n onderzoek het uitvoeren van een zogenoemde QuickScan. Als op basis van de resultaten van de QuickScan kan worden vastgesteld dat de locatie geen essentiële betekenis heeft voor beschermde soorten, is een omgevingsvergunning niet vereist. Anders moet aanvullend ecologisch onderzoek worden gedaan en eventueel een vergunning worden aangevraagd.

3.3.5.5 Aanvraagvereisten vergunning flora- en fauna-activiteit

De gegevens die bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit moeten worden aangeleverd zijn te vinden in art. 7.3, 7.4 en paragraaf 7.2.8a.2 tot en met 7.2.8a.6 Or. Het centrale artikel is art. 7.197j Or. De aanvrager verstrekt onder meer:

- de Nederlandse en wetenschappelijke naam van de soort waarom het gaat (art. 7.197j lid 1 sub a Or);
- de verwachte datum en het verwachte tijdstip van het begin van de activiteit en de verwachte duur ervan, inclusief een onderbouwing en planning van de werkzaamheden (art. 7.197j lid 1 sub b Or);
- de belangrijkste door de aanvrager bestudeerde alternatieven voor de activiteit en een onderbouwing waarom er geen andere bevredigende oplossing is dan het verrichten van de activiteit (art. 7.197j lid 1 sub c Or);
- de resultaten van een verricht natuurwaardenonderzoek (art. 7.197j lid 1 sub e Or).

Afhankelijk van de subcategorie flora- en fauna-activiteit (vogelrichtlijnsoorten, habitatrichtlijnsoorten of andere soorten) gelden aanvullende vereisten op grond van de

²⁴ Rb. Gelderland 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311

paragrafen 7.2.8a.3 tot en met 7.2.8a.6 Or, waaronder een onderbouwing van het belang dat met de activiteit wordt gediend.

3.3.5.6 Beoordelingsregels vergunning flora- en fauna-activiteit

In art. 8.74j tot en met 8.74n Bkl staan de beoordelingsregels voor de aanvraag van een omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit. Per deelcategorie is er een artikel. Bijvoorbeeld ten aanzien van vogelrichtlijnsoorten, habitatrichtlijnsoorten of overige soorten. De kern van deze artikelen is een drietal criteria: er mag geen andere bevredigende oplossing dan het verrichten van de activiteit bestaan, de activiteit moet nodig zijn voor één van de in het artikel genoemde belangen (zoals bijvoorbeeld in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid) en de activiteit mag niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van deze soort.

3.3.6 De wateractiviteit

3.3.6.1 Definitie wateractiviteit

Het begrip “wateractiviteit” is in feite een paraplueterm voor verschillende activiteiten die te maken hebben met water. De bijlage bij art. 1.1 Ow geeft de volgende opsomming:

- Een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk;
- Een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk;
- Een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam;
- Een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk;
- Een stortingsactiviteit op zee;
- Een wateronttrekkingsactiviteit;
- Voor zover het gaat om een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarover die verordening regels bevat;

Samengevat ziet de wateractiviteit op de deelactiviteiten “onttrekken van water”, het “lozen op het riool of oppervlaktewater” en het “uitvoeren van werkzaamheden in een zogenoemd beperkingengebied”. Een beperkingengebied is een “[...] gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object”. In de context van een wateractiviteit gaat het dan bijvoorbeeld over een dijk of een waterkering. Er worden dan door de beheerder van dat waterstaatswerk regels gesteld voor het uitvoeren van werkzaamheden, om het waterstaatswerk te beschermen.

Zoals gezegd in de inleiding wordt in het stelsel van de Omgevingswet op verschillende niveaus regels gesteld. Voor wat betreft een wateractiviteit geldt eveneens dat er rijksregels, provinciale regels en regels van het water- of hoogheemraadschap kunnen gelden. Voor de vraag welke regels op een wateractiviteit van toepassing zijn, is doorslaggevend bij welke overheid een bepaald werk of lichaam in beheer is. De opbouw van deze regels is steeds hetzelfde: specifieke zorgplicht, algemene regels, vergunningplicht.

Rijksregels zien, voor zover het wateractiviteiten betreft, in ieder geval op:

- beperkingengebiedactiviteiten bij rijkswaterstaatswerken;
- beperkingengebiedactiviteiten bij niet-mijnbouwinstallaties in waterstaatswerken;
- lozingen op rijksoppervlaktewater;
- wateronttrekkingen uit rijksoppervlaktewater;
- stortingsactiviteiten op zee.

De wateractiviteit is relevant voor werkzaamheden die gevolgen (kunnen) hebben voor het watersysteem. Bij de oprichting en exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van

aardwarmte kan worden gedacht aan lozingen op het oppervlaktewater van afvalwater, hemelwater of proceswater afkomstig van de boorlocatie, het onttrekken van oppervlaktewater, en werkzaamheden in of nabij waterstaatswerken – bijvoorbeeld wanneer de boorlocatie wordt ingericht in de nabijheid van een dijk of watergang. Ook het afvoeren van boorspoeling en het beheer van vloeistoffen op de boorlocatie kunnen aanleiding geven tot een wateractiviteit.

3.3.6.2 Specifieke zorgplicht wateractiviteit

Voor wat betreft in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk staat de specifieke zorgplicht in art. 6.6 Bal. Wederom geldt de algemene regel, dat een initiatiefnemer die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteit nadelige gevolgen heeft voor het waterbelang, op grond van de specifieke zorgplicht maatregelen dient te treffen. In het tweede tot en met achtste lid is met een niet-limitatieve opsomming aangegeven wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt voor de verschillende categorieën wateractiviteiten. Zo bepaalt lid 2 ten aanzien van de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk dat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt, dat de initiatiefnemer alle passende maatregelen neemt om ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan te voorkomen.

Voor wateractiviteiten in de Noordzee geldt een vergelijkbare systematiek. Deze is uitgewerkt in art. 7.6 Bal.

3.3.6.3 Algemene regels wateractiviteit

Nast de specifieke zorgplicht worden in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 van het Bal nadere algemene regels gesteld over bijvoorbeeld een meldingsplicht. Ook staan daarin de verschillende vergunningplichten aangewezen.

3.3.6.4 Vergunningplicht wateractiviteit

Het verbod van art. 5.1 lid 2 Ow om zonder omgevingsvergunning een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk te verrichten, staat in de artikelen 6.16, 6.17 en 6.18 Bal.

Het verbod van art. 5.1 lid 2 Ow om zonder omgevingsvergunning een wateronttrekkingsactiviteit te verrichten, staat in de artikelen 6.34, 6.36 en 6.37 Bal.

3.3.7 De mer-(beoordelings)plicht

3.3.7.1 Definitie mer-(beoordelings)plicht

Bepaalde plannen of projecten kunnen aanzienlijke milieugevolgen hebben. Om te borgen dat het milieubelang een goede plek heeft in de besluitvorming (en niet ondergesneeuwd raakt door bijvoorbeeld economische belangen), geldt voor bepaalde plannen en projecten een zogenoemde mer- of mer-beoordelingsplicht.

In geval van een mer-plicht is de initiatiefnemer verplicht om een milieueffectbeoordeling uit te voeren. De initiatiefnemer stelt een milieueffectrapport (MER) op, waarin kort gezegd de mogelijke (aanzienlijke) milieueffecten van het plan of project staan opgenomen en waarin ook (milieuvriendelijkere) alternatieven worden onderzocht (Vgl. art. 11.3 Ob en 11.16 Ob). Dit “milieueffectrapport” is onderdeel van het besluit (tot vaststelling van het betreffende plan of verlening van de betreffende vergunning).

In geval van een mer-beoordelingsplicht moet voor het betreffende plan worden beoordeeld of het aanzienlijke milieueffecten *kan* hebben. Als dat zo is, moet een milieueffectbeoordeling worden verricht. De wet kent een *planmer*(beoordelings)plicht en een *projectmer*(beoordelings)plicht.

De mer-beoordelingsplicht is verbonden aan het uitvoeren van een "diepboring" in de zin van categorie B4 van Bijlage V bij het Ob. Bij een aardwarmteproject betreft dit concreet het boren van de productieput en de injectieput, die samen het doublet vormen. De mer-beoordeling ziet op de milieueffecten van het gehele project, waaronder bodembeweging, effecten op het grondwater, emissies en geluid, en is verbonden aan de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

Bij het vaststellen van de inhoud van de notitie voor de mer-beoordeling, is de reikwijdte van het "project-begrip" van belang en de vraag wat daar precies onder valt. De mer-beoordeling heeft betrekking op het gehele aardwarmteproject, inclusief de bouw en exploitatie van de warmtecentrale. Op grond van artikel 11.7 lid 2 van het Omgevingsbesluit wordt bij de vaststelling of sprake is van een mer-beoordelingsplichtig project *het gehele project* in beschouwing genomen. Beslissend is daarbij het samenhang- en voorzienbaarheids criterium, zoals dat is ontwikkeld in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak:²⁵ activiteiten die dermate met elkaar samenhangen dat zij voor de toepassing van de mer-regelgeving als één project gelden, worden integraal beoordeeld. De warmtecentrale staat in directe technische en functionele samenhang met de productie- en injectieput (zonder de centrale heeft het doublet geen exploitatiedoel), zodat de milieueffecten van de aanleg en het gebruik van de warmtefabriek in de aanmeldingsnotitie voor de mer-beoordeling moeten worden meegenomen. De mer-beoordeling ziet daarmee op het project als geheel, niet uitsluitend op de boringen zelf.

3.3.7.2 Project-mer-(beoordeling)

Artikel 16.43 lid 1 sub a Ow bepaalt dat bij maatregel van bestuur projecten worden aangewezen waarvoor een mer moet worden verricht. Artikel 16.43 lid 1 sub b Ow bepaalt dat bij maatregel van bestuur projecten worden aangewezen waarvoor een mer-beoordeling moet worden gedaan. In beide gevallen staan de aanwijzingen in art. 11.6 lid 2 Ob j° Bijlage V bij het Ob.

In Bijlage V staat een tabel met verschillende categorieën van projecten waarvoor een mer-(beoordelings)plicht kan gelden.

Voor wat betreft het aanleggen van een mijnbouwwerk ten behoeve van de winning van aardwarmte is met name categorie B4 van belang: de zogenoemde "diepboring, in het bijzonder: a. geothermische boringen". Volgens kolom 2 van de tabel is in deze categorie niet onmiddellijk sprake van een mer-plicht. Volgens kolom 3 is deze categorie wel mer-beoordelingsplichtig.

Naast de diepboringen zelf kunnen ook andere onderdelen van een aardwarmteproject een zelfstandige mer-beoordelingsplicht meebrengen. De aanleg van warmteleidingen valt onder categorie J9c van bijlage V bij het Omgevingsbesluit: buisleidingen voor het transport van stoom of warm water. Een directe mer-plicht geldt pas bij een diameter van meer dan 80 cm én een lengte van meer dan 40 km (een drempel die bij een lokaal warmtenet doorgaans niet wordt gehaald), maar een mer-beoordelingsplicht geldt voor elke aanleg, wijziging of uitbreiding van dergelijke leidingen, ongeacht de omvang.

Bemaling die plaatsvindt bij de aanleg van die leidingen kan vallen onder categorie K1: werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater, waaronder uitdrukkelijk ook grote bemalingen van bouwputten. De mer-plicht geldt hier pas bij een

²⁵ 'Meer mer- beoordelingen onder de Omgevingswet: wat verandert er wel en wat niet', in: Marcel Soppe & Katrien Winterink (red.), Op weg naar de Omgevingswet met de VMA, Den Haag 2023, p. 134 e.v.

onttrekking van 10.000.000 m³ of meer per jaar, maar ook voor bemaling geldt in beginsel een mer-beoordelingsplicht zonder drempelwaarde.

In de praktijk zullen de warmteleidingen en de daarmee samenhangende bemaling vanwege hun directe functionele samenhang met het doublet worden meegenomen in de mer-beoordeling van het gehele aardwarmteproject.

Volgens art. 16.43 lid 3 Ow toetst het bevoegd gezag bij het doen van de mer-beoordeling aan de volgende drie hoofdcriteria uit bijlage III bij de mer-Richtlijn.²⁶ Als uit de beoordeling blijkt dat *niet* kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, moet een mer worden verricht. De mer-beoordelingsplicht is verbonden aan de aanvraag van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

3.3.7.3 Plan-mer-(beoordeling)

Volgens art. 16.36 lid 1 Ow geldt voor plannen die het kader vormen voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten over projecten een plan-mer-plicht. Ook geldt dit voor een plan waarvoor op grond van art. 16.53c Ow een passende beoordeling moet worden gemaakt.

De Omgevingswet bevat geen limitatieve opsomming van de plannen waarop deze plicht betrekking heeft. In plaats daarvan valt de Omgevingswet volgens art. 16.34 lid 1 Ow terug op de definitie van het begrip plan in art. 2 onder a van de SMB-richtlijn. Daaruit volgt dat er sprake is van een plan als de vaststelling daarvan is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. De crux is dat dit plan *kaderstellend* moet zijn voor het besluit waaraan de project-mer-(beoordelings)plicht is gekoppeld. Art. 16.34 lid 2 Ow bepaalt dat § 16.4.1. Milieueffectrapportage voor plannen *in ieder geval* (maar dus niet uitsluitend) betrekking heeft op een omgevingsvisie, een omgevingsplan een (warmte)programma of een voorkeursbeslissing.

Op deze regeling over de plan-mer-plicht is een uitzondering. Volgens art. 16.36 lid 3 Ow geldt er geen plan-mer-plicht als het betreffende plan *“het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau”* of als sprake is van *“kleine wijzigingen van een plan”*. In zo’n geval geldt een plan mer-beoordelingsplicht. De vraag is natuurlijk wel wat kwalificeert als klein. Volgens de Raad van State kan bij een klein gebied op lokaal niveau in ieder geval gedacht worden aan een plan dat slechts op 1% van het grondgebied van een gemeente betrekking heeft.²⁷ De advocaat-generaal van het Hof van Justitie van de EU gaat zelfs uit van 5%²⁸. Het is dan niet onaannemelijk dat bijvoorbeeld een omgevingsplan(wijziging) ten behoeve van het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte onder de reikwijdte van die uitzondering valt.

3.4 Provinciale regels

3.4.1 Omgevingsverordening

Volgens art. 2.6 Ow stellen provinciale staten *“[...] één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen”*. Deze regels gelden binnen het grondgebied van de betreffende provincie en hebben betrekking op de aspecten waarover de provincie bevoegd is. De regels in een omgevingsverordening zijn van provinciaal niveau en daarom alleen van toepassing binnen die betreffende provincie. Dit betekent dan ook dat ze per provincie kunnen verschillen. De categorieën van regels zijn vaak wel overlappend. Zo heeft iedere provincie een regeling over grondwaterbeschermingsgebieden, Natuur Netwerk Nederland en bepaalde

²⁶ T&C Omgevingswet, commentaar op art. 16.43 Ow, onder 5

²⁷ ABRS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, r.o. 33.1

²⁸ Concl. A-G Kokott 8 september 2016, ECLI:EU:C:2016:665, r.o. 68 en 69

wateronttrekkingsactiviteiten, omdat de bevoegdheid (en verplichting) tot het stellen van regels over deze onderwerpen expliciet aan de provincie is toebedeeld.

We nemen de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening ("ZHOV") als voorbeeld, met het voorbehoud dat de regels elders anders kunnen zijn.

3.4.2 Milieubelastende activiteit in een grondwaterbeschermingsgebied

Volgens art. 3.19 ZHOV is een grondwaterbeschermingsgebied een gebied waarin regels gelden met het oog op de bescherming van de kwaliteit van grondwater ten behoeve van de productie van drinkwater. Een groot deel van de drinkwaterwinningen in Nederland onttrekt namelijk water aan de ondergrond. De kwaliteit van de grondstof waarmee drinkwater wordt bereid dient aan hoge eisen te voldoen. Volgens art. 2.2 lid 2 van de ZHOV zijn deze gebieden onderverdeeld in waterwingebieden, grondwaterbeschermingszones, boringsvrije zones en gebieden voor aanvullende strategische voorraden.

Ook in dit gebied geldt allereerst een specifieke zorgplicht, volgens art. 3.21. Deze afdeling gaat over milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in de paragrafen 3.3.2 tot en met 3.3.26 van de omgevingsverordening. De zorgplicht heeft de ondertussen bekende strekking dat een initiatiefnemer die in een grondwaterbeschermingsgebied een milieubelastende activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit nadelige gevolgen kan hebben voor de bescherming van grondwater ten behoeve van drinkwater, moet alle redelijkerwijs te verlangen maatregelen nemen om die gevolgen te voorkomen, en als dat niet kan om ze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als ook dat onvoldoende mogelijk is, moet diegene de activiteit achterwege laten voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevraagd.

Gezien het bijzondere karakter van het gebied zijn deze activiteiten ofwel verboden of alleen toegestaan met een omgevingsvergunning, die niet snel verleend zal worden. Als van een activiteit minder impact wordt verwacht gelden er algemene regels of een meldingsplicht.

De regels over grondwaterbeschermingsgebieden zijn relevant, indien de boorlocatie zich bevindt in of nabij een waterwingebied, grondwaterbeschermingsgebied, boringsvrije zone of een gebied voor aanvullende strategische voorraden (ASV's). Met name het doen van boringen door grondwaterlagen en het opslaan van chemicaliën, boorspoeling en brandstof op de boorlocatie vormen een potentieel risico voor de grondwaterkwaliteit. Ook het gebruik van anti-corrosiemiddelen en andere hulpstoffen tijdens de exploitatiefase kunnen relevant zijn.

3.4.2.1 Aanvraagvereisten milieubelastende activiteit grondwaterbeschermingsgebied

De bij de aanvraag te verstrekken gegevens staan in de art. 7.3 en 7.4 en de relevante bepalingen in § 7.2.3 van de Or. Omdat de activiteit plaatsvindt in of nabij een grondwaterbeschermingsgebied, zal de aanvrager in de praktijk veelal ook de volgende gegevens moeten aanleveren:

- een beschrijving van de bodembedreigende activiteiten die worden verricht op de boorlocatie, waaronder het opslaan van chemicaliën, boorspoeling en brandstoffen;
- een beschrijving van de bodembeschermende voorzieningen en maatregelen die worden getroffen om verontreiniging van het grondwater te voorkomen;
- gegevens over de geohydrologische situatie ter plaatse en de potentiële effecten van de voorgenomen activiteiten op de grondwaterkwaliteit;
- indien vereist door de provinciale omgevingsverordening: aanvullende gegevens over het type en de hoeveelheid te gebruiken hulpstoffen (zoals anti-corrosiemiddelen) en de wijze van afvoer van afvalstoffen.

De specifieke eisen kunnen per provincie verschillen. Het is raadzaam om voorafgaand aan de aanvraag na te gaan welke aanvullende eisen de toepasselijke omgevingsverordening stelt.

3.4.2.2 Beoordelingsregels milieubelastende activiteit grondwaterbeschermingsgebied

Omdat dit kwalificeert als een milieubelastende activiteit zijn de beoordelingsregels van art. 8.9 Bkl van toepassing. Ook kan art. 8.22 Bkl een rol spelen. Volgens art. 8.11 lid 2 Bkl kan de provincie aanvullende beoordelingsregels in de omgevingsverordening opnemen.

3.4.3 Wateronttrekkingsactiviteit

Volgens art. 16.3 en 16.4 van het Bal geldt er een vergunningplicht voor wateronttrekkingsactiviteiten voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³/jaar water voor zover het gaat om het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening of het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening.

Omdat gedeputeerde staten in art. 4.3 Ob zijn aangewezen als bevoegd gezag, staan er in afdeling 3.13 van de Omgevingsverordening (ook) algemene regels voor deze activiteiten. Zo bevat art. 3.228 de verplichting om *“[...] de in elk kwartaal onttrokken hoeveelheid grondwater of in de bodem gebracht water [...] [te meten] [...] met een nauwkeurigheid van tenminste 95%”*

De wateronttrekkingsactiviteit kan aan de orde zijn indien bij de inrichting van de boorlocatie of de aanleg van het mijnbouwwerk grondwater moet worden onttrokken, bijvoorbeeld bij bronbemaling voor het vloeistofdicht aanleggen van de locatie of het plaatsen van funderingen. Of en in hoeverre een vergunning nodig is, hangt af van de hoeveelheid en diepte van de onttrekking en de regels in de toepasselijke omgevingsverordening.

3.4.3.1 Aanvraagvereisten wateronttrekkingsactiviteit

De gegevens die bij de aanvraag moeten worden aangeleverd zijn te vinden in de art. 7.3 en 7.4 en paragraaf 7.2.10.1 van de Omgevingsregeling. Op grond van art. 7.206 Or verstrekt de aanvrager onder meer:

- het aantal in te richten putten (sub a);
- de coördinaten van elke put (sub b);
- de diepte in meters van de onderkant en de bovenkant van de filters van elke put ten opzichte van het maaiveld en het Normaal Amsterdams Peil (sub c);
- de lengte in meters van het effectieve filter in elke put (sub d);
- de capaciteit van de pomp in kubieke meters water per uur per put (sub e);
- de hoeveelheid water in kubieke meters water per uur, etmaal, maand en jaar, die ten hoogste wordt onttrokken.

3.4.3.2 Beoordelingsregels wateronttrekkingsactiviteit

Volgens art. 8.83 lid 1 sub f Bkl gelden voor de beoordeling van deze aanvraag de bepalingen uit afdeling 8.9 van het Bkl, waaronder art. 8.84 en 8.89 Bkl.

3.4.4 Natuur Netwerk Nederland (“NNN”)

In de basis is het NNN een beschermingsregime op rijksniveau om bepaalde natuurwaarden te beschermen. *Het natuurnetwerk Nederland (NNN), bestaat uit de bestaande bos- en natuurgebieden, nieuwe natuurgebieden, ecologische verbindingen, de grote wateren en de Noordzee. De realisatie van het NNN is aangemerkt als een nationaal en provinciaal belang met als doel de bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de biodiversiteit.*²⁹

Volgens art. 7.6 tot en met 7.8 Bkl wordt deze bescherming echter geborgd in provinciale regels. De provincies moeten NNN-gebieden aanwijzen, de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan vaststellen, en vervolgens regels stellen in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van die wezenlijke kenmerken en waarden. Deze regels zijn vastgesteld in de vorm van zogenoemde instructieregels. Dit zijn regels waarmee een provincie aan een ander bestuursorgaan (in dit geval een gemeenteraad of een college van burgemeester en wethouders) aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. De bevoegdheid in kwestie is voor de gemeenteraad het vaststellen van een omgevingsplan, en voor het college het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (een zogenoemde “bopa”, volgens art. 8.0b lid 1 sub b Bkl en art. 2.22 Ow).

De kern van deze instructieregel is, dat een omgevingsplan dat betrekking heeft op een NNN-gebied enkel mag worden vastgesteld of dat een bopa enkel mag worden verleend als het “...*geen activiteiten mogelijk...[maakt]... die het natuurnetwerk aantasten.*”³⁰ Zo bepaalt art. 7.61 ZHOV dat een omgevingsplan of bopa “[...] voor het natuurnetwerk Nederland [...] daarbinnen geen activiteiten [...]toelaat[...] die de instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden significant beperken of die leiden tot een significante vermindering van de oppervlakte, kwaliteit of samenhang van die gebieden.

Het is op grond van art. 7.82 ZHOV mogelijk om een ontheffing aan te vragen.

De regels over het NNN zijn relevant indien de boorlocatie of bijbehorende voorzieningen (zoals toegangswegen of leidingen) worden aangelegd in of nabij een gebied dat is aangewezen als onderdeel van het Natuur Netwerk Nederland.

3.4.4.1 Aanvraagvereisten ontheffing NNN

Bij de aanvraag van een ontheffing verlangt de provincie een goede landschappelijke inpassing en mitigatie van negatieve effecten. Bovendien moet het verlies van NNN waarden worden gecompenseerd. De vereisten voor compensatie staan vermeld in de beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013). Deze licht daarover het volgende toe. Een ontheffingsverzoek bevat een compensatieplan met daarin de maatregelen, locatie, planning, begrenzing van het compensatiegebied en de duurzame borging. Besluiten over het omgevingsplan en de uitvoering van het compensatieplan worden gelijktijdig genomen. De beoordelingswijze en procedure zijn uitgewerkt in een beleidsregel; doorgaans is de gemeente bevoegd gezag en verantwoordelijk voor borging, onder meer via een compensatieovereenkomst, een kwalitatieve verplichting voor het compensatiegebied en jaarlijkse rapportage aan gedeputeerde staten, die deze verplichtingen ook in de ontheffing opnemen.

²⁹ Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, Geconsolideerde PDF-versie vanaf 18 februari 2025, toelichting, p. 220

³⁰ MvT Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 105

3.4.4.2 Beoordelingsregels ontheffing NNN

Momenteel geldt de beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013) waarin de inhoudelijke criteria staan vermeld waaraan een aanvraag voor een ontheffing wordt beoordeeld.

3.5 Regels over wateractiviteiten

3.5.1 Definitie wateractiviteit

Onder het begrip wateractiviteit vallen een groot aantal verschillende activiteiten, die effecten kunnen hebben op het watersysteem.

Op grond van de bijlage bij art. 1.1 Ow wordt onder een wateractiviteit verstaan een:

- beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk,
- beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk,
- lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam,
- lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk,
- stortingsactiviteit op zee,
- wateronttrekkingsactiviteit of,
- voor zover het gaat om een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarover die verordening regels bevat;

3.5.2 Waterschapsverordening

Volgens art. 1 van de Waterschapswet zijn waterschappen “[...] *openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben*”. Zij zijn, met andere woorden, verantwoordelijk voor de waterhuishouding (waaronder het beheer van het watersysteem) in hun werkgebied.

Volgens art. 2.5 Ow stelt het algemeen bestuur van een waterschap “[...] *één waterschapsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen*”. Deze regels zijn van toepassing binnen het werkgebied van het betreffende waterschap en hebben betrekking op de aspecten waarover het waterschap bevoegd is. Het uitgangspunt is dat er regels staan in de waterschapsverordening voor die activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor het wateraspect van de fysieke leefomgeving.

De regels in een waterschapsverordening zijn alleen van toepassing binnen het werkgebied van het betreffende waterschap. Dit betekent dan ook dat ze per werkgebied kunnen verschillen. De categorieën van regels zijn vaak wel overlappend. Zo heeft ieder waterschap een regeling over onder meer de volgende categorieën van wateractiviteiten:

- Een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk dat bij het waterschap in beheer is, bijvoorbeeld een primaire of regionale waterkering, een watergang, een sluis of een gemaal;
- Een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat bij het waterschap in beheer is;
- Een wateronttrekkingsactiviteit uit een oppervlaktewaterlichaam dat bij het waterschap in beheer is;
- Een waterbodemactiviteit, voor zover deze betrekking heeft op een oppervlaktewaterlichaam dat bij het waterschap in beheer is, bijvoorbeeld baggeren, graven of andere werkzaamheden in de waterbodem;

- Eventueel andere door de waterschapsverordening aangewezen wateractiviteiten, waarvoor het waterschap regels of een vergunningplicht stelt

Bij de bespreking van deze activiteiten nemen wij de waterschapsverordening van het Waterschap Scheldestromen als voorbeeld, met het voorbehoud dat de regels elders anders kunnen zijn.

De waterschapsverordening is relevant voor werkzaamheden die het watersysteem raken. Bij een aardwarmteproject kan worden gedacht aan het lozen van afvalwater of hemelwater op oppervlaktewater, het dempen of aanpassen van watergangen ten behoeve van (toegang naar de) de boor en warmtewinningslocatie, het kruisen van watergangen met leidingen of kabels, en het verrichten van werkzaamheden in de nabijheid van waterkeringen of andere waterstaatswerken.

3.5.2.1 Specifieke zorgplicht wateractiviteit

In de waterschapsverordening van het Waterschap Scheldestromen is bijvoorbeeld het volgende bepaald. Volgens art. 1.6 lid 1 geldt er een zorgplicht voor *“degene die een activiteit verricht met betrekking tot een weg, het watersysteem, of een onderdeel daarvan en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de [...] [door de waterschapsverordening beschermde belangen][...]”*. Van deze partij wordt verlangd dat hij *“[...] alle redelijkerwijs te verlangen maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken en, als dat onvoldoende soelaas biedt, de activiteit (voor zover redelijkerwijs mogelijk) achterwege laat”*.

Lid 3 vult nader in wat dit betekent. De zorgplicht genoemd in lid 1, houdt in ieder geval in het voorkomen, beperken, onmiddellijk ongedaan maken of achterwege laten van het beschadigen van een weg of een waterstaatswerk.

3.5.2.2 Algemene regels en vergunningplicht wateractiviteit

In hoofdstuk 2 van de waterschapsverordening staan algemene regels. Daarnaast is er voor bepaalde activiteiten een hoofdstuk met een eigen specifieke zorgplicht en algemene regels. Zo is hoofdstuk 3 van de waterschapsverordening van toepassing op lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen. Dit hoofdstuk bevat zowel een specifieke zorgplicht (art. 3.3) als algemene regels. Zo stelt art. 3.10, over het lozen van grondwater bij saneringen, emissiegrenswaarden om de nadelige gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit van vrijkomend afvalwater te beperken. Het hoofdstuk bepaalt verder wanneer een vergunning nodig is: voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat door het waterschap wordt beheerd, is een omgevingsvergunning vereist als de lozing niet al is geregeld in de artikelen 3.10 tot en met 3.59; deze vangnetvergunningplicht is vastgelegd in art. 3.61.

3.5.2.3 Aanvraagvereisten wateractiviteit

Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit gelden de aanvraagvereisten van art. 3.63. De aanvrager verstrekt daarbij onder meer:

- het debiet in m³ per uur van het te lozen afvalwater;
- de regelmaat waarmee lozingen plaatsvinden;
- een aanduiding of de lozing continu of niet-continu plaatsvindt;
- een riooltekening;
- de locaties van de lozingspunten.

3.5.2.4 Beoordelingsregels wateractiviteit

De beoordeling van de vergunningaanvraag vindt plaats aan de hand van de beoordelingsregels voor wateractiviteiten in art. 1.11 en de specifieke beoordelingsregels voor lozingsactiviteiten in art. 3.64, waarbij art. 8.88 van Bkl van overeenkomstige toepassing is.

3.6 Gemeentelijke regels

3.6.1 Omgevingsplan

Volgens art. 2.4 Ow stelt de gemeenteraad “[...] voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen”. Het omgevingsplan bevat alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het gaat dan onder andere om regels over bouwen, graven, wonen, verkeer en water.

Tijdelijk deel omgevingsplan

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt per 1 januari 2024 in elke gemeente van rechtswege het zogenoemde tijdelijke deel van het omgevingsplan, dat op grond van art. 22.1 Ow bestaat uit:

- a. de besluiten die zijn aangewezen in art. 4.6 Invoeringswet Ow, te weten:
 - een bestemmingsplan als bedoeld in art. 2.3 van de Crisis- en herstelwet,
 - een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in art. 2.3a van de Crisis- en herstelwet,
 - een bestemmingsplan of inpassingsplan waarin met toepassing van art. 2.4, eerste lid, onder o, van de Crisis- en herstelwet bij wijze van experiment wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening,
 - een regel als bedoeld in art. 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet,
 - een verordening als bedoeld in art. 6 van de Wet geurhinder en veehouderij,
 - een verordening als bedoeld in art. 10.32a van de Wet milieubeheer en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening,
 - een bestemmingsplan als bedoeld in art. 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
 - een wijzigingsplan als bedoeld in art. 3.6, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening,
 - een uitwerkingsplan als bedoeld in art. 3.6, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening,
 - een inpassingsplan als bedoeld in art. 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
 - een inpassingsplan als bedoeld in art. 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
 - een beheersverordening als bedoeld in art. 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
 - een exploitatieplan als bedoeld in art. 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, dat betrekking heeft op een bestemmingsplan of een wijzigingsplan als bedoeld in die wet,
 - een besluit op grond van art. 12, tweede lid, van de Woningwet,
 - een warmteplan voor zover het gaat om een warmteplan vastgesteld op grond van de Woningwet,
 - een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artt. 4.103, eerste lid, 4.104, eerste lid, en 4.104a, eerste lid.

- b. de kaarten, bedoeld in art. 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, en de besluiten, bedoeld in art. 3.5, derde lid, van die wet (bodemkwaliteitskaarten en bodemfunctieklassenkaarten),
- c. de regels waarvoor op grond van art. 22.2, eerste lid, is bepaald dat ze tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan (de “Bruidsschat omgevingsplan” als bedoeld in afd. 7.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet).

Behoudens eventuele besluiten tot wijziging van bijvoorbeeld een bestemmingsplan, die al vóór 1 januari 2024 in procedure waren gebracht, kan het tijdelijk deel van het omgevingsplan na 1 januari 2024 niet meer worden gewijzigd.

Nieuw deel omgevingsplan

Op grond van art. 22.4 Ow jo art. 1 lid 1 van Koninklijk Besluit van 10 juli 2023 (Stb. 2023, 267) hebben gemeenten tot eind 2031 de tijd om de inhoud van het tijdelijke deel van het omgevingsplan en de regels over de fysieke leefomgeving die in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen om te zetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Gemeentelijke verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving

Het nieuwe deel van het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan, maar is breder. Het bevat niet alleen ruimtelijke regels, maar ook veel regels die eerder in verschillende gemeentelijke verordeningen stonden. Het gaat bijvoorbeeld om de Algemene plaatselijke verordening (APV) of de Verordening fysieke leefomgeving, de Leidingenverordening en de Monumenten- of Erfgoedverordening”. Totdat deze verordeningen zijn omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, zullen de daarin opgenomen regels blijven gelden. Het gaat bijvoorbeeld om regels over:

- het vellen van houtopstanden (kappen van bomen);
- het plaatsen van voorwerpen op of aan de openbare weg;
- het maken of veranderen van een uitweg;
- het plaatsen van voorwerpen nabij hoogspanningslijnen;
- het maken van (handels)reclame;
- het slopen, veranderen of verstoren van gemeentelijke monumenten;
- het bouwen op verontreinigde grond;
- het aanleggen, onderhouden, wijzigen of verwijderen van leidingen;

Het is dan ook steeds van belang om te beoordelen of ter plaatse specifieke regels gelden voor de uit te voeren activiteiten.

Werking omgevingsplan

De regels in een Omgevingsplan zijn van gemeentelijk niveau en daarom alleen van toepassing binnen die betreffende gemeente. Dit betekent dan ook dat ze per gemeente kunnen verschillen.

Het omgevingsplan is voor een aardwarmteproject relevant, omdat het voorgenomen gebruik van gronden voor de oprichting en exploitatie van een mijnbouwwerk moet passen binnen de regels van het omgevingsplan. In de praktijk zal moeten worden beoordeeld of het vigerende omgevingsplan aardwarmtewinning op de beoogde locatie toestaat. Is dat niet het geval – en veel omgevingsplannen voorzien (nog) niet expliciet in aardwarmtewinning – dan zijn er twee mogelijke routes: (i) een omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit (“bopa”), of (ii) een wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad.

De regels van het omgevingsplan zijn relevant voor de bovengrondse aspecten van het project. Gedacht kan worden aan het gebruik van gronden voor de inrichting van de boorlocatie en de bouw

van de productie-installatie, het uitvoeren van werkzaamheden in de bodem (graven), het bouwen van de bovengrondse warmte-installatie en bijbehorende gebouwen, en het aanleggen van leidingen ten behoeve van de aansluiting op het warmtenet. Of deze activiteiten vergunningplichtig zijn en zo ja, of sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, hangt af van de specifieke regels in het omgevingsplan van de betreffende gemeente.

We nemen het tijdelijk deel van het omgevingsplan, zoals dat per 1 januari 2024 in alle gemeenten geldt op grond van artikel 22.1 sub c jo. 22.2 lid 1 Omgevingswet en afdeling 7.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet (de zogenoemde Bruidsschat), als voorbeeld, met het voorbehoud dat de regels inmiddels als gevolg van wijzigingen van die regels per gemeente anders kunnen zijn.

3.6.2 Algemene regels in het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat regels over uiteenlopende activiteiten, waarvoor specifieke zorgplichten en algemene regels kunnen gelden. Zo stelt paragraaf 22.3.7.2 van het omgevingsplan regels voor het graven in de bodem boven of beneden de interventiewaarde bodemkwaliteit wanneer het ontgraven volume minder dan 25 m³ bedraagt. Dit kleinschalig grondverzet is niet op rijksniveau gereguleerd in het BaI, dat pas algemene regels stelt vanaf een volume van 25 m³.

3.6.3 Specifieke zorgplichten in het omgevingsplan

Een voorbeeld van een specifieke zorgplicht is art. 22.28 van het omgevingsplan. Dit artikel bevat een specifieke zorgplicht voor het gebruik van bouwwerken. Wie een bouwwerk gebruikt en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit gevaar oplevert voor gezondheid of veiligheid, moet alle redelijkerwijs te verlangen maatregelen nemen om dat gevaar te voorkomen of te beëindigen. Wie door handelen of nalaten in, op of aan een bouwwerk overlast of hinder kan veroorzaken, moet die eveneens voorkomen of beëindigen, bijvoorbeeld bij verspreiding van rook, roet, stof, stank of vocht, bij geluid, trillingen, dieren of verontreiniging en bij achterstallig onderhoud dat tot een onzindelijke staat leidt. Deze verplichting geldt niet voor bouwwerken die onder afdeling 6.2 Bbl vallen.

3.6.4 De omgevingsplanactiviteit

3.6.4.1 Definitie omgevingsplanactiviteit

Onder een omgevingsplanactiviteit wordt, zo volgt uit de bijlage bij art. 1.1 Ow, verstaan:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

De wet onderscheidt daarnaast de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inhoudende:

- een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan;

Op grond van art. 22.8 Ow geldt, voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist voor een geval waarin regels over de fysieke leefomgeving op grond van artikel 2.7, eerste lid, Ow alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, een zodanige bepaling als een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a.

Voorbeelden van omgevingsplanactiviteiten zijn:

- De omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met het omgevingsplan
Als wordt gehandeld in strijd met het omgevingsplan, bijvoorbeeld omdat gronden of bouwwerken worden gebruikt voor een andere functie dan het omgevingsplan toelaat, is daarvoor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist.
- De omgevingsplanactiviteit bouwen van een bouwwerk
Op grond van art. 22.26 van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan (Bruidsschat omgevingsplan) is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Daaruit volgt dat voor iedere bouwactiviteit, vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten daargelaten, een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist is.
- De omgevingsplanactiviteit aanleggen van een werk
Als in een omgevingsplan is bepaald dat op de betreffende locatie voor het aanleggen van werken of uitvoeren van bepaalde werkzaamheden een omgevingsvergunning vereist, dan volgt daaruit dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist is. Het kan gaan om verharding of bepaalde graaf- of ophoogwerkzaamheden. Een dergelijke aanlegvergunningplicht wordt veelal opgenomen ter bescherming van archeologische of cultuurhistorische waarden, de bodemkwaliteit en/of de werking van het watersysteem (hemelwaterafvoer).

Volledigheidshalve wijzen wij opnieuw op de zogenoemde "knip" in de bouwregelgeving onder de Omgevingswet. De Omgevingswet maakt onderscheid tussen de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. De technische bouwactiviteit ziet op de technische bouwkwaliteit van een bouwwerk, zoals de constructie-eisen en de brandveiligheid. De regels hierover zijn opgenomen in het Bbl en vormen daarmee rijksregels, die hiervoor in paragraaf 3.3.3 zijn besproken. De omgevingsplanactiviteit bouwen vindt daarentegen zijn basis in het omgevingsplan en ziet op de vraag of een bouwwerk op een bepaalde locatie gebouwd mag worden en zo ja, onder welke ruimtelijke en stedenbouwkundige randvoorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de bouwhoogte of het bebouwingspercentage. Dit betekent dat voor het bouwen van een mijnbouwwerk in beginsel twee afzonderlijke toetsen aan de orde kunnen zijn: een toets aan de technische eisen uit het Bbl (rijksniveau) en een toets aan de regels uit het omgevingsplan (gemeentelijk niveau). Beide toetsen kunnen elk een eigen vergunningplicht met zich brengen, met eigen aanvraagvereisten, beoordelingsregels en – in voorkomend geval – een ander bevoegd gezag.

3.6.4.2 Vergunningplicht omgevingsplanactiviteit

Op grond van art. 5.1 lid 1 Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Met andere woorden deze activiteit is vergunningplichtig, tenzij in een algemene maatregel van bestuur (in dit geval het Bbl) is bepaald dat zij vergunningvrij is.

Een eerste categorie vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten is opgenomen in art. 2.29 Bbl. Voor deze activiteiten geldt het verbod om die zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit uit te voeren niet, ongeacht of de betreffende activiteit voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Het gaat onder andere om:

- [...]
- j. een erf- of perceelafscheiding, als die niet hoger is dan 1 m;
 - k. een constructie voor het overbruggen van een terreinhoogteverschil van niet meer dan 1 m die niet hoger is dan het aansluitende afgewerkte terrein;

- [...]
- p. een bouwwerk voor een infrastructurele of openbare voorziening, voor zover het gaat om:
 - [...]
 - 2°. ondergrondse buis- en leidingstelsels, met inbegrip van ondergrondse faunapassages en met uitzondering van:
 - i. een buisleiding als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, aanhef en onder a tot en met e, van het Besluit activiteiten leefomgeving; en
 - ii. een buisleiding voor warm water of stoom anders dan een buisleiding als bedoeld onder i;
- q. een bouwkeet, bouwboard, steiger, heistelling, hijskraan, damwand, terreininrichting of andere hulpconstructie die functioneel is voor bouw-, onderhouds- of sloopwerkzaamheden, tijdelijke werkzaamheden in de grond-, weg- of waterbouw of werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.322, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, bij plaatsing op of in de onmiddellijke nabijheid van het terrein waarop die werkzaamheden worden verricht; of
- r. een ander bouwwerk in voor- of achtererfgebied, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - 1°. niet hoger dan 1 m; en
 - 2°. de oppervlakte niet meer dan 2 m².

In art. 22.36 Omgevingsplan (Bruidsschat) zijn enkele (bouw)activiteiten aangewezen die vergunningvrij zijn, ook als zij in strijd zijn met andere regels van het omgevingsplan dan het verbod van artikel 22.26 om een bouwwerk te bouwen, zoals maximale hoogtebepalingen of gebruiksregels.

Tot slot zijn in art. 22.27 Omgevingsplan (Bruidsschat) (bouw)activiteiten aangewezen waarvoor het verbod van art. 22.26 Omgevingsplan niet geldt. Deze activiteiten moeten nog wel steeds voldoen aan alle andere regels van het omgevingsplan, zoals regels ten aanzien van de hoogte van bouwwerken. Op grond van artikel 22.27 Omgevingsplan geldt het verbod, bedoeld in artikel 22.26 Omgevingsplan, niet voor die activiteiten als die betrekking hebben op een van de volgende bouwwerken:

- a. een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - 1°. op de grond staand;
 - 2°. gelegen in achtererfgebied;
 - 3°. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied;
 - 4°. niet hoger dan 5 m;
 - 5°. de ligging van een verblijfsgebied, bij meer dan een bouwlaag, alleen op de eerste bouwlaag; en
 - 6°. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte;
- [...]
- f. een erf- of perceelafscheiding, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - 1°. hoger dan 1 m maar niet hoger dan 2 m;
 - 2°. op een erf of perceel waarop al een gebouw staat waarmee de afscheiding in functionele relatie staat; en
 - 3°. achter de lijn die langs de voorkant van dat gebouw evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied;
- g. [...]
- h. een buisleiding anders dan een buisleiding waarop artikel 2.29, onder p, aanhef en onder 4°, van het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing is; of
- i. een te veranderen bouwwerk, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - 1°. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte;
 - 2°. geen uitbreiding van het bouwvolume; en
 - 3°. geen bouwwerk als bedoeld in artikel 2.29, onder b tot en met r, van het Besluit

bouwwerken leefomgeving dat niet voldoet aan de voor dat bouwwerk in die onderdelen gestelde eisen.

3.6.4.3 Aanvraagvereisten omgevingsplanactiviteit

Art. 7.3, 7.4 en 7.207b Or. Dat laatste artikel bepaalt dat eventuele eisen ook in het omgevingsplan zelf kunnen staan. Zo is in het omgevingsplan van de gemeente Leiden in art. 22.35 een aanvraagvereiste opgenomen voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. In de regel moet een aanvrager onder andere de volgende informatie verstrekken:

- een omschrijving van de voorgenomen activiteit en het beoogde gebruik van de gronden en bouwwerken;
- een situatietekening waarop het bouwvlak, de bouwhoogte en de ruimtelijke inpassing van het mijnbouwwerk zijn weergegeven;
- een onderbouwing dat de activiteit past binnen de regels van het omgevingsplan, dan wel een motivering waarom afwijking van het omgevingsplan gerechtvaardigd is (bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, getoetst aan het criterium van een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties");
- indien vereist door het omgevingsplan: gegevens over landschappelijke inpassing, parkeervoorzieningen of andere locatiespecifieke eisen.

3.6.4.4 Beoordelingsregels omgevingsplanactiviteit

Op grond van art. 8.0a Bkl wordt, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een omgevingsplanactiviteit, als het gaat om een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de omgevingsvergunning verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning.

Dat betekent dat in de eerste plaats moet worden beoordeeld of de activiteit al dan niet in strijd is met de regels van het omgevingsplan. Is dat niet het geval dan moet de omgevingsvergunning worden verleend.

Een binnenplanse afwijkmogelijkheid die was opgenomen in een bestemmingsplan dat als onderdeel van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan geldt, geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet als een verbod om de activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten (vgl. art. 22.280 Bruidsschat omgevingsplan). De regels uit dat bestemmingsplan voor het toepassen van de afwijkingsbevoegdheid, gelden dan als beoordelingsregels als bedoeld in artikel 5.21 lid 2 sub a Ow (vgl. art. 22.10 Ow). Het verlenen van een omgevingsvergunning voor een dergelijke omgevingsplanactiviteit is een discretionaire bevoegdheid (vgl. art. 22.281 Bruidsschat omgevingsplan). Dat betekent dat net als onder het oude recht ook bij de toepassing van deze bevoegdheid een belangenafweging moet plaatsvinden.

Ten aanzien van de activiteit bouwen en het in stand houden en gebruiken van een bouwwerk, welke activiteit op grond van art. 22.26 Omgevingsplan (Bruidsschat) vergunningplichtig is, zijn in art. 22.29 lid 1 Omgevingsplan (Bruidsschat) de volgende beoordelingsregels opgenomen:

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:
 - a. de activiteit niet in strijd is met de in dit omgevingsplan gestelde regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, met uitzondering van paragraaf 22.2.4;

- b. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, niet in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld volgens de criteria van de welstandsnota, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat artikel luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet;
 - c. [...]
2. Het eerste lid, aanhef en onder b, is niet van toepassing als:
- a. het gaat om een in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, aangewezen gebied of bouwwerk waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn; of
 - b. het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder b, toch moet worden verleend.

Redelijke eisen van welstand

De welstandstoetsing heeft betrekking op het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan.

Art. 22.29 lid 2 sub b Omgevingsplan (Bruidsschat) biedt de ruimte aan het college om de vergunning te verlenen, ook al is het bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand, bijvoorbeeld vanwege de daarmee gediende maatschappelijke belangen. Een dergelijk besluit behoeft een deugdelijke motivering (vgl. o.a. ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:123).

De welstandstoetsing moet plaatsvinden aan de hand van de criteria die zijn opgenomen in de Welstandsnota. De bestaande welstandscriteria, zoals die zijn opgenomen in de welstandsnota die gold ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gelden op grond van art. 4.114 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet als beleidsregels als bedoeld in art. 4.19 Ow.

Volgens vaste jurisprudentie, welke ook onder de werking van de Omgevingswet van toepassing blijft, geldt dat de welstandstoets zich in beginsel heeft te richten naar de bouw mogelijkheden die het geldende omgevingsplan biedt. Het omgevingsplan is het wettelijke instrument waarmee niet alleen aan gronden een bestemming wordt gegeven maar ook de daarbij behorende bebouwings- en gebruiksmogelijkheden worden bepaald. Uit het, weliswaar ook in het omgevingsplan opgenomen, maar meer algemene karakter van het welstandsvereiste vloeit voort dat bij de welstandstoets de voor de grond geldende bebouwingsmogelijkheden als uitgangspunt dienen te worden gehanteerd. Naarmate het omgevingsplan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om een bouwplan te realiseren, heeft het college - met inachtneming van de uitgangspunten van het omgevingsplan - meer beoordelingsruimte om in het kader van de welstandsbeoordeling een ter beoordeling voorliggend bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand te achten zonder dat dat oordeel geacht moet worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouw mogelijkheden die het omgevingsplan biedt.³¹ Indien echter uit de voorschriften en de systematiek van het omgevingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is - met name indien de bebouwingsmogelijkheden daarin gedetailleerd zijn aangegeven - vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven. In dat geval wordt de grens van de welstandstoets eerder overschreden.³²

³¹ Vgl. o.a. ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1247 en ABRvS 14 november 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BY3082

³² Vgl. ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1129

Aanvullende beoordelingsregels buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Indien de activiteit, zoals een bouwactiviteit of het gebruiken van gronden of bouwwerken, in strijd is met de regels van het omgevingsplan, dan is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Op grond van art. 8.0a lid 2 Bkl wordt een omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, in aanvulling op de beoordelingsregel van het eerste lid, alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dit kader wordt de aanvraag bijvoorbeeld getoetst aan de geldende omgevingsvisie.

Verder geldt op grond van art. 8.0b lid 1 Bkl dat, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, anders dan een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang, op de beoordeling van de aanvraag van overeenkomstige toepassing zijn:

- a. de regels van hoofdstuk 5 (instructieregels omgevingsplan Bkl);
- b. op grond van artikel 2.22 van de wet gestelde regels over omgevingsplannen; en
- c. op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 van de wet gegeven instructies over omgevingsplannen.

Op grond van het tweede lid wordt een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid geweigerd als:

- a. de omgevingsplanactiviteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van een regel of instructie als bedoeld in het eerste lid;
- b. de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan; of
- c. de omgevingsplanactiviteit het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk belemmert, gedurende de termijn die in het projectbesluit daartoe is gesteld.

Ingevolge art. 8.0e Bkl wordt, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die betrekking heeft op een maatwerkregel in het omgevingsplan, bij de beoordeling of wordt voldaan aan artikel 8.0a, tweede lid, rekening gehouden met de regels die gelden voor het stellen van die maatwerkregel.

4 PROCEDURELE REGELS UIT DE OMGEVINGSWET

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe een initiatiefnemer onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning aanvraagt en welke procedurele keuzes daarbij bepalend zijn voor planning en risico's. Eerst wordt ingegaan op het onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige aanvragen en de strategische afwegingen die daarbij kunnen spelen, inclusief relevante uitzonderingen. Vervolgens wordt uiteengezet welk bestuursorgaan bevoegd gezag is in uiteenlopende situaties en hoe die bevoegdheidsverdeling kan verschuiven bij het combineren of juist splitsen van activiteiten. Tot slot komen de toepasselijke voorbereidingsprocedure, het moment van inwerkingtreding en de beschikbare rechtsmiddelen aan bod, zodat duidelijk wordt wanneer daadwerkelijk met de uitvoering kan worden gestart en welke processtappen daarbij nog roet in het eten kunnen gooien.

4.2 Enkelvoudige en meervoudige aanvragen

In de Omgevingswet wordt een onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige en meervoudige aanvragen. Een enkelvoudige aanvraag is een aanvraag die betrekking heeft op één activiteit, een meervoudige aanvraag heeft betrekking op meerdere activiteiten. Volgens art. 5.7 Ow is de aanvrager vrij om zelf te kiezen of hij voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aanvraagt, of voor verschillende activiteiten tegelijk. De initiatiefnemer is uiteraard wel zelf verantwoordelijk dat hij alle vereiste vergunningen heeft voordat hij met een werk begint.

Op dit beginsel zijn een aantal uitzonderingen. Voor wat betreft het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte is met name art. 5.7 lid 2 Ow in samenhang met art. 10.21 Ob van belang: voor alle wateractiviteiten moet een omgevingsvergunning los worden aangevraagd.

Bij de keuze voor een enkelvoudige of meervoudige aanvraag speelt een strategisch element een rol. Als er bijvoorbeeld sprake is van een Natura 2000-activiteit en een binnenplanse omgevingsplanactiviteit, dan is het logisch om te kiezen voor twee enkelvoudige aanvragen. De eerste heeft vaak een langere doorlooptijd en is complexer van aard dan de tweede. Er moet een AERIUS-berekening worden gemaakt en een passende beoordeling worden opgesteld. Dit is kostbaar maatwerk. Voor de omgevingsplanactiviteit (OPA) geldt echter een limitatief-imperatief stelsel, wat betekent dat de vergunning moet worden verleend als aan de voorwaarden is voldaan. Dit biedt de aanvrager enige zekerheid over de uitkomst en daarmee ook keuzeruimte voor fasering.

4.3 Bevoegd gezag

4.3.1 Bevoegd gezag bij enkelvoudige en meervoudige aanvragen

Het bevoegd gezag voor een aanvraag om een omgevingsvergunning hangt mede af van de vraag of sprake is van een enkelvoudige of een meervoudige aanvraag. Bij een enkelvoudige aanvraag wordt de vergunning ingediend bij het bestuursorgaan dat op grond van het Omgevingsbesluit bevoegd is om daarop te beslissen. Voor milieubelastende activiteiten geldt dat, wanneer de activiteit separaat wordt aangevraagd, de Minister van Klimaat en Groene Groei bevoegd gezag is. Wordt de milieubelastende activiteit daarentegen onderdeel van een meervoudige aanvraag, dan is in beginsel het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het project is gelegen bevoegd.

Een enkelvoudige aanvraag kan in dit verband bijvoorbeeld bestaan uit een aanvraag om een vergunning voor een milieubelastende activiteit in de situatie dat het gaat om een terrein waarop op grond van het omgevingsplan kan worden gebouwd, er wordt gebouwd zonder dat een andere vergunningplicht van toepassing is en de voorgenomen activiteiten op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan. Daarbij moet bedacht worden dat het bouwen van een putkelder veelal omgevingsvergunningplichtig zal zijn, gelet op het feit dat dit een ondergronds bouwwerk is.

De Omgevingswet maakt het bovendien mogelijk om aanvragen op te knippen en de milieubelastende activiteit afzonderlijk van de overige vergunningen aan te vragen; in dat geval is dus de Minister van KGG bevoegd voor die specifieke aanvraag. Een voordeel hiervan kan zijn dat de Minister van KGG meer ervaring heeft met het behandelen van dergelijke concrete aanvragen en het college van burgemeester en wethouders niet om advies en instemming van de Minister hoeft te verzoeken.

4.3.2 Mijnbouw en milieubelastende activiteiten

Voor milieubelastende activiteiten in de mijnbouwsector zijn in art. 5.11 lid 1 sub d onder 1, en sub e Ow gevallen aangewezen waarin bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat één van Onze daarbij aangewezen Ministers op de aanvraag beslist, waaronder milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk en mijnbouwlocatieactiviteiten. Art. 3.320 Bal omschrijft het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk als milieubelastende activiteit en bepaalt dat de aanwijzing tevens andere milieubelastende activiteiten omvat die op dezelfde locatie worden verricht en het aanleggen en exploiteren van dat mijnbouwwerk functioneel ondersteunen.

In art. 4.10 Ob is vervolgens bepaald dat Onze Minister van Klimaat en Groene Groei beslist op een enkelvoudige of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag uitsluitend betrekking heeft op een of meer van de volgende activiteiten: een milieubelastende activiteit als bedoeld in art. 3.321 lid 1 Bal, een mijnbouwlocatieactiviteit of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Artikel 4.10 lid 2 voegt daaraan toe dat deze Minister ook op een meervoudige aanvraag beslist als de aanvraag mede betrekking heeft op een of meer van de hiervoor bedoelde activiteiten, tenzij het gaat om het aanleggen of exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte.

Voor mijnbouw geldt dat het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) bevoegd gezag is voor deze activiteiten. Ook bij meervoudige aanvragen, dat wil zeggen vergunningaanvragen waarbij naast mijnbouw ook andere activiteiten zijn gekoppeld, zoals bouwen, slopen of het kappen van bomen, is dit ministerie bevoegd; in dat geval fungeert de mijnbouwactiviteit als zogenoemde magneetactiviteit.

4.3.3 Aardwarmte als uitzondering binnen de mijnbouw

Een uitzondering op deze magneetwerking doet zich voor bij een omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk dat wordt gebruikt voor het opsporen of winnen van aardwarmte. In dat geval is KGG niet het bevoegd gezag en geldt op grond van art. 4.1 lid 1 Ob de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders beslist op de meervoudige aanvraag. Deze aanvraag zal doorgaans een milieubelastende activiteit omvatten, alsmede de overige op grond van het omgevingsplan benodigde besluiten, het 'mandje' aan vergunningen.

Artikel 4.29 Ob bepaalt dat de Minister van KGG in een dergelijk geval adviseur is voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in art. 3.321 lid 1 Bal, voor zover het gaat om het aanleggen of exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte, en dat de voorgenomen beslissing instemming van de Minister behoeft. In de praktijk zal veelal voor meer activiteiten een omgevingsvergunning vereist zijn dan enkel voor de milieubelastende activiteit; gedacht kan worden aan activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan voor wat betreft het uitvoeren van werken (aanlegactiviteiten) en het gebruiken van de gronden ten behoeve van boringen naar aardwarmte. Aldus geldt dat bij een meervoudige aanvraag waarin activiteiten worden aangevraagd, niet zijnde wateractiviteiten, het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, terwijl de Minister van KGG in de voor aardwarmte relevante gevallen een advies- en instemmingsrol heeft. Zoals in de laatste alinea van 4.3.1. werd toegelicht staat het de initiatiefnemer vrij om individuele aanvragen uit de meervoudige aanvraag te lichten, waardoor het bevoegd gezag voor de aanvraag inzake de milieubelastende activiteit weer verandert.

4.3.4 Bevoegd gezag bij wateractiviteiten

Voor wateractiviteiten geldt een afzonderlijke bevoegdheidsverdeling. Art. 4.2 lid 1 Ob bepaalt dat het dagelijks bestuur van het waterschap beslist op een enkelvoudige of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer wateractiviteiten, te weten een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een activiteit waarvoor in de waterschapsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden. Op grond van het tweede lid van dit artikel beslist het dagelijks bestuur van het waterschap tevens op een meervoudige aanvraag als de aanvraag betrekking heeft op een of meer van deze wateractiviteiten in combinatie met een of meer andere wateractiviteiten.

Art. 4.3 lid 1 Ob wijst gedeputeerde staten aan als bevoegd gezag voor enkelvoudige en meervoudige aanvragen die uitsluitend betrekking hebben op een of meer wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in art. 16.4 Bal of op wateractiviteiten waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden. Het tweede lid regelt dat gedeputeerde staten ook beslissen op meervoudige aanvragen die betrekking hebben op een of meer wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld en een of meer andere wateractiviteiten. Art. 4.5 lid 1 Ob bepaalt tenslotte dat, indien zowel het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van art. 4.2 lid 2, als gedeputeerde staten op grond van art. 4.3 lid 2, als bevoegd gezag zijn aangewezen, gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen.

Indien zowel voor een wateronttrekkingsactiviteit als voor lozingsactiviteiten een omgevingsvergunning vereist is, moet de aanvraag voor de wateronttrekkingsactiviteit separaat worden ingediend; op grond van art. 4.3 Ob beslissen gedeputeerde staten daarop. Het betreft daarbij in beginsel wateronttrekkingsactiviteiten voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³ per jaar. Het waterschap is bevoegd gezag bij de hiervoor genoemde lozingsactiviteiten en bij andere wateractiviteiten waarvoor in de waterschapsverordening is bepaald dat deze niet zonder omgevingsvergunning mogen worden verricht, zoals volgt uit art. 4.2 Ob.

4.3.5 Bevoegd gezag bij omgevingsplanactiviteiten

Ten aanzien van omgevingsplanactiviteiten bepaalt art. 5.8 Ow dat het college van burgemeester en wethouders beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit, tenzij op grond van de artikelen 5.9, 5.9a, 5.10, 5.11 of 5.13 een ander bestuursorgaan is aangewezen. Bij meervoudige aanvragen is art. 5.12 Ow van toepassing, zodat, voor zover geen bijzondere regeling geldt die een ander bestuursorgaan aanwijst, eveneens het college van burgemeester en wethouders op de aanvraag beslist.

4.3.6 Bevoegd gezag bij Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten

Voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten in verband met boringen, die plaatsvinden op een diepte van meer dan 500 meter, geldt dat bij een enkelvoudige aanvraag de Minister voor Natuur en Stikstof bevoegd is om te besluiten. Dit volgt uit art. 4.12 lid 2, sub b, onder 3, sub ii, Ob. De aanvragen worden behandeld door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) voor zover het gaat om een Natura 2000-activiteit en door RVO voor zover het gaat om een flora- en fauna-activiteit. Indien deze activiteiten onderdeel uitmaken van een meervoudige aanvraag, geeft de Minister voor Natuur en Stikstof advies en is diens instemming met de voorgenomen beslissing vereist.

4.4 De voorbereidingsprocedure

De Omgevingswet kent twee voorbereidingsprocedures: de eenvoudige en de uitgebreide procedure (formeel de “uniforme openbare voorbereidingsprocedure” genoemd).

Uitgangspunt is dat op een beslissing over een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (art. 16.62 Ow). Deze procedure kent een beslistermijn van acht weken (art. 16.64 Ow) die eenmaal met ten hoogste zes weken kan worden verlengd. Deze verlenging hoeft niet te worden gemotiveerd. Nadat het bevoegd gezag het besluit heeft genomen wordt het bekend gemaakt en staat daartegen bezwaar of beroep open (afhankelijk van het besluit). Eventuele belanghebbenden zijn in beginsel niet in de gelegenheid op het nemen van het besluit (of het voornemen daartoe) te reageren.

In art. 16.65 Ow is bepaald in welke gevallen de uitgebreide procedure van toepassing is. Het gaat allereerst om de gevallen die zijn aangewezen in art. 10.24 Ob. Dit gaat dan bijvoorbeeld om een Natura 2000-activiteit (sub j) of een wateronttrekkingsactiviteiten voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³/jaar (waarvoor op grond van de waterschapsverordening of omgevingsverordening een omgevingsvergunning is vereist; sub k). Daarnaast is, op grond van art. 16.50 Ow de uitgebreide procedure van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvergunning waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Het verloop van de uitgebreide procedure staat vermeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze procedure heeft een beslistermijn van zes maanden. Het bevoegd gezag legt een ontwerp van het besluit ter inzage, waarop eenieder (art. 16.23 Ow lid 1) binnen zes weken een zienswijze kan indienen (art. 3:16 Awb). Als het bevoegd gezag de definitieve beslissing neemt, moet het reageren op de ingediende zienswijzen.

Op het eerste gezicht kan de uitgebreide procedure nadelig lijken. Maar er zit een groot voordeel aan: vanwege de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit worden al vóór de definitieve verlening van de vergunning eventueel bezwaren in de omgeving duidelijk. Het bevoegd gezag kan deze adresseren in de motivering van het definitieve besluit. Dit zorgt enerzijds ervoor dat omgeving tijdig op de hoogte is van het initiatief, maar ook dat bestaande zorgen inzichtelijk worden en al in het besluit worden meegenomen, waardoor er in principe een kleinere kans is dat een besluit in beroep onderuitgaat.

In beide procedures geldt dat het bevoegd gezag de beslistermijn kan “opschorten” als het vaststelt dat bepaalde gegevens in de aanvraag ontbreken (art. 4:15 Awb). De beslistermijn begint weer te lopen op het moment dat de gegevens zijn aangevuld.

Voor de praktijk betekent dit dat er allereerst rekening moet worden gehouden met de maximale beslistermijn als doorlooptijd. Het bevoegd gezag is niet verplicht om eerder te beslissen. Dat kan uiteraard wel, maar een aanvrager heeft geen recht op een eerdere beslissing, ook niet als er voor de aanvrager haast mee gemoeid is (bijvoorbeeld omdat er reeds materiaal is besteld of omdat een aannemer vanaf een bepaalde datum aan de slag wil). Het is dus ook belangrijk om in de contractering met een aannemer ruimte te houden voor de onzekerheid of onvoorspelbaarheid van de beslistermijn, en ook om deze onzekerheid zoveel mogelijk te beperken door bijvoorbeeld het voeren van vooroverleg. Ten tweede moet rekening worden gehouden met de vraag of de aanvraag en eventueel ondersteunende stukken, zoals een onderzoek, compleet en van voldoende kwaliteit zijn. Anders zal het bevoegd gezag genoodzaakt zijn om aanvulling of verbetering te vragen, wat de doorlooptijd nog verlengt.

Om meer grip te krijgen op de doorlooptijd is het raadzaam om tijdig in het proces in een zogenoemd vooroverleg te treden met het bevoegd gezag. Dan kan alvast een beeld worden gevormd van de eisen en is de aanvraag ook bij het bevoegd gezag in beeld.

Mocht het bevoegd gezag de beslistermijn overschrijden, dan kan de aanvrager een ingebrekestelling versturen en een beroep wegens niet tijdig beslissen starten. Dit is op zichzelf helaas ook een tijdrovende methode.

4.4.1 Participatie en omgevingsmanagement

In art. 16.55 lid 6 Ow en art. 7.4 Or is bepaald dat participatie een zogenoemd “aanvraagvereiste” is. De initiatiefnemer moet bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aangeven of hij participatie heeft georganiseerd. Hij mag daarop “nee” antwoorden. Als hij “ja” antwoordt, moet hij bij zijn aanvraag gegevens verstrekken over hoe hij dat heeft gedaan en wat de uitkomst was (art. 7.4 lid 2 Or).

Het al dan niet organiseren van participatie is voor een initiatiefnemer in beginsel vrijwillig en vormvrij. Er zijn echter gevallen waarin participatie verplicht is gesteld. Artikel 16.55 lid 7 Ow bepaalt dat een gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarin participatie verplicht is voordat een aanvraag om een *omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit* kan worden ingediend. Zo'n lijst wordt in een beleidsregel vastgelegd.

In de rechtspraak is bepaald dat in zo'n geval: *“de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn”*.³³ Tegelijkertijd is ook in de rechtspraak bepaald, dat participatie niet gelijk staat aan het creëren van draagvlak. De uitkomst van een participatieproces hoeft dus niet te zijn dat iedereen het eens is met een bepaalde ontwikkeling.³⁴

Als voor een aardwarmtewinning een omgevingsplan(wijziging) nodig is, dan is participatie hoe dan ook verplicht op grond van art. 10.2 Ob.

Hoewel participatie dus niet altijd verplicht is, speelt het bij (de voorbereiding van) het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte in praktische zin wel een belangrijke rol in het kader van effectief omgevingsmanagement. Door middel van omgevingsmanagement worden stakeholders tijdig en zorgvuldig bij een project betrokken. Als stakeholders zich gehoord voelen vergroot dit het draagvlak en vermindert het weerstand. Bovendien komen zorgen zo vroeg in beeld zodat daarop kan worden ingespeeld. Als omgevingsmanagement onvoldoende aandacht krijgt kan dit leiden tot vertraging en juridische procedures.

De regels over participatie zijn relevant in alle fasen van het project, maar spelen een bijzonder grote rol bij de voorbereiding van de boorfase en de bouw van de bovengrondse installatie. Juist bij deze werkzaamheden (die gepaard gaan met bijvoorbeeld bouwverkeer, geluid en visuele impact in de directe omgeving) is effectief omgevingsmanagement van belang. Vroegtijdige communicatie met omwonenden over de aard, duur en impact van de werkzaamheden kan bijdragen aan draagvlak en vertraging door bezwaren voorkomen.

³³ Rb Gelderland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574, r.o. 16.1

³⁴ Rb Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2024:3117, r.o. 5.2

4.5 Het adviesrecht ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit

Een bijzonder aandachtspunt bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is het adviesrecht van de gemeenteraad.

Op grond van art. 16.15a onder b Ow kan de gemeenteraad een lijst van gevallen vaststellen waarin bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit de gemeenteraad een adviesrecht heeft. Dit is de opvolger van de onder het oude recht bekende "verklaring van geen bedenkingen". Als de oprichting of exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte op een dergelijke lijst staat, heeft dit tot gevolg dat het college van burgemeester en wethouders het advies van de gemeenteraad moet betrekken bij de besluitvorming. Het is daarom van belang om voorafgaand aan de aanvraag na te gaan of de gemeenteraad een dergelijke lijst heeft vastgesteld en, zo ja, of het voorgenomen project daar op staat.

4.6 Inwerkingtreding omgevingsvergunning

Het moment van inwerkingtreding van de omgevingsvergunning moet worden onderscheiden van het moment waarop de vergunning *onherroepelijk* is.

De inwerkingtreding van een omgevingsvergunning is geregeld in art. 16.79 Ow. De hoofdregel staat in lid 1. Als het besluit is voorbereid met de reguliere procedure, dan treedt een omgevingsvergunning in werking met ingang van de dag na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt (art. 16.79 lid 1 sub a Ow). Bekendmaking moet worden onderscheiden van publicatie. Bekendmaking geschiedt door toezending of uitreiking van de omgevingsvergunning aan de aanvrager (art. 3:41 lid 1 Awb). Formeel gaat vanaf die datum ook de bezwaar- of beroepstermijn lopen (6:7 en 6:8 lid 1 Awb).

De kennisgeving van zowel de aanvraag als het besluit vindt plaats volgens de regels van de Bekendmakingswet (art. 12), waarbij de kennisgeving van de aanvraag is gebaseerd op art. 16.57 Ow en de kennisgeving van het besluit op art. 16.64 lid 3 en art. 16.64a Ow.

Als het besluit is voorbereid met toepassing van de uitgebreide procedure, dan is de hoofdregel dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de terinzagelegging ervan (art. 16.79 lid 1 sub b Ow). De aanvrager moet op de hoogte worden gesteld van de terinzagelegging. Bovendien moet een exemplaar van het besluit worden toegezonden aan degenen die over het ontwerp van het besluit zienswijzen naar voren hebben gebracht. Art. 3:41 Awb geldt ook in dit geval, zodat de aanvrager een exemplaar krijgt.

Op deze hoofdregel is een uitzondering gemaakt. Volgens art. 16.79 lid 2 Ow bepaalt het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning dat die in werking treedt met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag van bekendmaking of terinzagelegging als naar zijn oordeel het verrichten van de activiteit die de omgevingsvergunning mogelijk maakt binnen die vier weken kan leiden tot een wijziging van een bestaande toestand die niet kan worden hersteld. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het kappen van een boom: dit is een situatie die niet kan worden hersteld. Een andere situatie is, als de regels over het verlenen van de omgevingsvergunning ertoe strekken die bestaande toestand te beschermen. In de memorie van toelichting is onder meer het volgende voorbeeld gegeven: "[...] voor beperkingengebiedactiviteiten [...] [zal bijvoorbeeld] [...] veelal geen uitgestelde inwerkingtreding nodig [...] zijn omdat de beoordelingsregels een ander doel dienen dan bescherming van de bestaande toestand".³⁵

³⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 279

Op deze uitzondering wordt in art. 16.79 lid 5 Ow ook weer een uitzondering gemaakt. In spoedeisende gevallen kan het bevoegd gezag bepalen dat een omgevingsvergunning eerder in werking treedt dan vier weken na de dag van bekendmaking of terinzagelegging.

De kennisgeving van de aanvraag vindt plaats op grond van art. 16.57 Ow en art. 12 van de Bekendmakingswet. Het ontwerpbesluit wordt vervolgens bekendgemaakt en ter inzage gelegd overeenkomstig art. 16.66 lid 2 lid 4 en lid 5 Ow, in samenhang met de artikelen 3:11 en 3:12 Awb en de artikelen 12 en 13 van de Bekendmakingswet. Tot slot wordt ook het definitieve besluit bekendgemaakt en ter inzage gelegd, op basis van art. 16.66 lid 4 en lid 5 Ow, in samenhang met art. 3:44 Awb jo. 3:12 Awb en de artikelen 12 en 13 van de Bekendmakingswet.

Zoals gezegd moet het moment van inwerkingtreding worden onderscheiden van het moment waarop de vergunning onherroepelijk is. Een omgevingsvergunning is onherroepelijk als geen bezwaar of beroep is ingediend binnen de gestelde termijnen, als de termijn voor hoger beroep is verstreken zonder dat hoger beroep is ingesteld of als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak heeft gedaan en de vergunning in stand is gelaten, en er geen verdere rechtsmiddelen meer openstaan.

De vraag die een initiatiefnemer zal hebben is: wanneer kan ik aan het werk gaan? In beginsel kan dit op het moment dat de vergunning in werking is getreden. Als echter een procedure loopt, dan is het risico dat de vergunning geen stand houdt. Wel is het zo dat het instellen van beroep niet per se een schorsende werking heeft. Dan moet de bezwaarmaker een voorlopige voorziening aanvragen en de werking van de vergunning schorsen.

4.7 Rechtsmiddelen

Een belanghebbende kan allereerst bezwaar maken tegen het besluit. De mogelijkheid van bezwaar komt alleen in de reguliere procedure voor. Wanneer de belanghebbende het oneens is met het besluit op dat bezwaar, kan hij of zij nog in beroep gaan. De termijn voor het maken van bezwaar is 6 weken (art. 6:7 Awb). De termijn start op de dag na de dag van de bekendmaking van het besluit (art. 6:8 Awb).

In een beroepsprocedure geeft de rechter een oordeel over een besluit van het bevoegd gezag. Bij de meeste besluiten is beroep in eerste instantie bij de rechtbank mogelijk. Daarna kan degene die in beroep is gegaan, nog eenmaal in hoger beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

Bij sommige besluiten is er geen beroepsmogelijkheid bij de rechtbank, maar moet een belanghebbende meteen naar de ABRvS. Deze besluiten staan in bijlage 2, art. 2, van de Awb. In het kader van de winning van aardwarmte kan dit bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de wijziging van een Omgevingsplan.

Als een belanghebbende bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld, kan de persoon in kwestie bij de rechter om een voorlopige voorziening vragen. Dit is een tijdelijke maatregel die meestal de inwerkingtreding van een bepaald besluit tegenhoudt (schorst). Dat is om te voorkomen dat er een onomkeerbare situatie ontstaat. De rechter beoordeelt of het verzoek om een voorlopige voorziening terecht is. De rechter besluit dan of het besluit wordt geschorst.

In de uitgebreide procedure is geen mogelijkheid tot het maken van bezwaar. Daar bestaat namelijk de mogelijkheid om zienswijzen tegen het ontwerpbesluit in te dienen. Dus daarna direct beroep bij de rechtbank en daarna eventueel hoger beroep bij de Raad van State.

5 INHOUDELIJKE REGELS UIT DE MIJNBOUWWET

5.1 Inleiding

De Mijnbouwwet (hierna: Mbw) bevat een eigen vergunningstelsel voor de opsporing en winning van aardwarmte. Dit vergunningstelsel is ingevoerd ter aanpassing van de voorheen voor aardwarmte geldende systematiek, die identiek was aan die voor de winning van andere delfstoffen. De ervaring met de eerste geothermieprojecten leerde echter dat deze systematiek onvoldoende aansloot bij de specifieke kenmerken van aardwarmtewinning, zowel procedureel als in de uitvoering.³⁶ De wetgever heeft beoogd om het vergunningstelsel beter aan te laten sluiten op de behoeften in de praktijk.³⁷ Uit de MvT blijkt verder dat is beoogd dat met het stelsel een evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds het bevorderen van de opsporing en winning van aardwarmte en anderzijds het waarborgen van de veiligheid voor omwonenden, de bescherming van het milieu (waaronder het grondwater), en de planmatige ontwikkeling en het beheer van de ondergrond.

Naast deze publieke belangen heeft het vergunningstelsel ook een marktordeningsfunctie. Aardwarmte is een in de ondergrond aanwezige natuurlijke rijkdom die, net als andere delfstoffen, in beginsel de gemeenschap toebehoort.³⁸ Het vergunningstelsel reguleert de toetreding tot de markt en ordent de onderlinge verhoudingen tussen partijen die aardwarmte willen opsporen en winnen in hetzelfde gebied. Met name de toewijzing zoekgebied dient als marktordeningsvergunning: zij biedt de houder een exclusieve positie en bescherming tegen concurrerende initiatieven in hetzelfde gebied.³⁹ Wanneer meerdere partijen interesse tonen in hetzelfde gebied, voorziet de Mbw in een procedure voor concurrerende aanvragen met rangschikkingscriteria, waarmee een eerlijke en doelmatige allocatie van schaarse ondergrondse ruimte wordt gewaarborgd.⁴⁰

De vergunningen op grond van de Mbw (toewijzing zoekgebied, startvergunning en vervolgvergunning) zijn niet opgegaan in de Omgevingswet. Beide regimes blijven naast elkaar bestaan en vullen elkaar aan.⁴¹ De Mbw ziet primair op de ondergrondse aspecten van de opsporing en winning, terwijl de Ow ziet op de bovengrondse effecten op de fysieke leefomgeving.

Het vergunningstelsel kent drie opeenvolgende vergunningen die corresponderen met de drie fasen van een aardwarmteproject:

- I. Toewijzing zoekgebied aardwarmte – een lichte marktordeningsvergunning waarmee een initiatiefnemer een gebied kan reserveren om nader onderzoek te doen naar de ondergrond en zijn project voor te bereiden.
- II. Startvergunning aardwarmte – de meest zware vergunning, op basis waarvan de initiatiefnemer mag boren naar aardwarmte, mag testen en een eerste periode van winning mag uitvoeren.
- III. Vervolgvergunning aardwarmte – de vergunning voor de definitieve winning, waarin de grootte van het winningsgebied, de exploitatieduur en de voorwaarden voor de winning worden vastgelegd.

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 3-5

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 1

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 3

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 33 en 34

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 34 en 35

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 531, nr. 3, p. 22

5.2 De toewijzing zoekgebied aardwarmte

5.2.1 Definitie toewijzing zoekgebied aardwarmte

Op grond van art. 24d Mbw verleent de Minister van Klimaat en Groene Groei (het bevoegd gezag) op aanvraag een toewijzing zoekgebied aardwarmte. De toewijzing zoekgebied is een relatief lichte marktordeningsvergunning die de houder de mogelijkheid geeft om de nodige voorbereidingen te treffen om een vergunning gericht op het opsporen en winnen van aardwarmte aan te vragen. De toewijzing zoekgebied geeft geen toestemming om fysieke activiteiten uit te voeren. Het gaat in deze fase om bureaustudie, het verrichten van seismisch onderzoek, het aanvragen van subsidie (SDE++), het afronden van financiering en het opzetten van de technische organisatie. De toewijzing zoekgebied geeft de houder bescherming tegen derden die mogelijk ook aardwarmte willen winnen in hetzelfde gebied.

De toewijzing zoekgebied geldt voor een periode van vier jaar (art. 24k lid 1 Mbw). De Minister kan deze termijn op verzoek eenmaal met een jaar verlengen. Als een aanvraag voor een startvergunning is ingediend, geldt de toewijzing zoekgebied tot het moment waarop het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt (art. 24k lid 2 Mbw).

5.2.2 Aanvraagvereisten toewijzing zoekgebied aardwarmte

De aanvraagvereisten voor een toewijzing zoekgebied aardwarmte staan in art. 24e Mbw, welke artikel verder is uitgewerkt in art. 1.3b.1 van de Mijnbouwregeling (hierna: Mbr). Op grond van art. 24e Mbw bevat de aanvraag in ieder geval een beschrijving van:

- de aardlagen en de begrenzing ervan waar de aanvraag betrekking op heeft;
- de andere gebruiksmogelijkheden van het gebied, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater en kenbare mogelijkheden tot het opslaan van stoffen;
- een plan voor de wijze waarop de aanvrager voornemens is aardwarmte op te sporen en te winnen;
- de voorgenomen afzet van warmte en de afspraken hieromtrent;
- de ervaring van de aanvrager met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten en andere mijnbouwactiviteiten;
- de wijze waarop de aanvrager voornemens is de opsporing en winning van aardwarmte te financieren.

Op grond van art. 1.3b.1 Mbr bevat de aanvraag daarnaast onder meer een beschrijving van de ligging en oppervlakte van het aangevraagde gebied, een beschrijving van de door provinciale staten aangewezen waterwingebieden en Natura 2000-gebieden binnen het aangevraagde gebied, een beschrijving van bestaande en voorgenomen mijnbouwactiviteiten in het gebied, een beschrijving van de eerder voorgekomen seismiciteit, een beschrijving van de breuken, de geohydrologische status, de hoeveelheid potentieel winbare warmte (in petajoule) en het potentieel vermogen (in megawatt), het doel en de omvang van de voorgenomen afzet van warmte, en een communicatieplan. De algemene gegevens die moeten worden overlegd (zoals gegevens over de aanvrager als natuurlijk persoon of rechtspersoon) staan in bijlage 1a bij de Mbr.

5.2.3 Beoordelingsregels toewijzing zoekgebied aardwarmte

Op basis van de ingediende aanvragen en de ontvangen adviezen wordt de aanvraag voor een toewijzing zoekgebied beoordeeld. De afwijzingsgronden zijn neergelegd in art. 24i Mbw. Deze zijn verder uitgewerkt in het Mijnbouwbesluit (hierna: Mbb). De beoordeling richt zich op de volgende hoofdpunten:

In de eerste plaats wordt vastgesteld of het in principe mogelijk is om aardwarmte in het aangevraagde gebied te gaan opsporen en winnen. Het kan zijn dat het opsporen en winnen van aardwarmte als gevolg van andere regelgeving niet is toegestaan, of dat een ander al over een toewijzing zoekgebied, startvergunning of vervolgvergunning voor het betreffende gebied beschikt.

Als het gebied in die zin beschikbaar is, wordt beoordeeld of het gebied geschikt is om aardwarmte op te sporen en te winnen, gelet op eventuele andere gebruiksfuncties (art. 24e lid 1 sub b Mbw). Ter ondersteuning van deze beoordeling worden advies gevraagd aan de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen. De Minister vraagt aan deze decentrale overheden advies met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen (waaronder grondwater), en met het oog op grondwaterkwaliteit en kwantiteit (art. 24g Mbw).

Ook wordt de business case beoordeeld, waaronder het zicht op de afname van de te produceren warmte en de financiële positie van de aanvrager. Op grond van art. 29o Mbb betreft de Minister bij deze beoordeling in ieder geval de financiële omstandigheden van de aanvrager.

Als meerdere aanvragen voor hetzelfde zoekgebied zijn ingediend die toegewezen zouden kunnen worden, vindt rangschikking plaats op grond van art. 24j Mbw en art. 29x Mbb. Op grond van art. 29x Mbb wordt een aanvraag hoger gerangschikt naarmate:

- de aanvraag beter past binnen provinciale of gemeentelijke beleidsplannen ten aanzien van aardwarmte voor het betreffende gebied,
- de realistisch te verwachten hoeveelheid te winnen aardwarmte groter is,
- de aanvrager al eerder is gestart met winning van aardwarmte in een aangrenzend gebied, en
- de kwaliteit van de aanvraag beter is.

5.3 De startvergunning aardwarmte

5.3.1 Definitie startvergunning aardwarmte

De startvergunning is de meest zware vergunning van de drie vergunningen voor aardwarmte. Op grond van art. 24n Mbw verleent de Minister een startvergunning aan de houder van de toewijzing zoekgebied (of aan de houder en de uitvoerder aardwarmte gezamenlijk). Op basis van de startvergunning mag voor de eerste keer worden geboord naar aardwarmte, mag worden getest en mag aardwarmte worden gewonnen gedurende een eerste periode. Bij aardwarmte is een korte periode van winning nodig om de productie te optimaliseren en gegevens te verzamelen om een goede aanvraag voor de vervolgvergunning te kunnen indienen. Boren, testen en een korte periode van winning worden met de startvergunning onder één vergunning gebracht.

De startvergunning aardwarmte geldt voor een periode van twee jaar (art. 24v lid 1 Mbw). Als een aanvraag voor een vervolgvergunning is ingediend, geldt de startvergunning tot het moment waarop de beschikking op die aanvraag onherroepelijk wordt. De Minister kan de termijn van de startvergunning eenmaal met een jaar verlengen (art. 24v lid 2 Mbw). Een startvergunning geldt ook voor delfstoffen die onvermijdelijk meekomen met de winning van aardwarmte, maar niet voor delfstoffen die zelfstandig economisch winbaar zijn (art. 24x Mbw).

5.3.2 Aanvraagvereisten startvergunning aardwarmte

De aanvraagvereisten voor een startvergunning zijn neergelegd in art. 24o Mbw. Deze zijn verder uitgewerkt in art. 1.3b.2 Mbr. Op grond van art. 24o lid 1 Mbw bevat de aanvraag een beschrijving van:

- de aardlagen en de begrenzing ervan waar de aanvrager voornemens is aardwarmte op te sporen en te winnen;
- de andere gebruiksmogelijkheden van het gebied, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of kenbare voornemens tot het opslaan van stoffen;
- de wijze waarop de aanvrager voornemens is aardwarmte op te sporen en te winnen en hoe hij voornemens is de putintegriteit te borgen;
- de verwachte bodembeweging ten gevolge van de winning;
- indien nodig gelet op de verwachte bodembeweging: de veiligheidsrisico's voor omwonenden, het risico op schade aan gebouwen of infrastructurele werken, en de maatregelen om bodembeweging en schade te voorkomen of te beperken;
- overeenkomsten met betrekking tot de afzet van warmte;
- de wijze waarop de aanvrager voornemens is de kosten en aansprakelijkheden te dragen, waaronder het stellen van financiële zekerheid en het buiten gebruik stellen van boorgaten;
- de ervaring van de aanvrager met de ontwikkeling van aardwarmteprojecten en andere mijnbouwactiviteiten.

Op grond van art. 24o lid 2 Mbw gaat de aanvraag voor een startvergunning vergezeld van een aanvraag om instemming met de aanwijzing van een uitvoerder aardwarmte als bedoeld in art. 24z lid 3 Mbw.

Op grond van art. 1.3b.2 Mbr bevat de aanvraag daarnaast onder meer een beschrijving van de lokale geologie, de opbouw en plaats van het beoogde reservoirinterval, de verwachte temperatuur, druk, porositeit en doorlaatbaarheid van het reservoirinterval, een opgave van de naam, functie en beoogde plaats van de putten, het beoogde aantal vollasturen, de verwachte injectiedruk en injectietemperatuur, de verwachte mate van afkoeling en invloedssfeer, de verwachte interferentie met andere mijnbouwactiviteiten, het putontwerp inclusief het beheerssysteem voor de putintegriteit, de verwachte hoeveelheid meekomende delfstoffen, een meerjarenprogramma van te verrichten opsporings- en winningsactiviteiten, en een cijfermatige onderbouwing van de verwachte opbrengsten en kosten gedurende de verwachte looptijd van het project. De algemene gegevens die moeten worden overlegd staan in bijlage 1a bij de Mbr.

5.3.3 Beoordelingsregels startvergunning aardwarmte

De afwijzingsgronden voor een startvergunning aardwarmte zijn neergelegd in art. 24t Mbw. Op grond van art. 24t lid 1 Mbw wordt de aanvraag geheel of gedeeltelijk afgewezen als:

- het opsporen of winnen van aardwarmte in de aangevraagde aardlagen bij of krachtens wet niet is toegestaan;
- de in de aanvraag beschreven opsporing en winning onaanvaardbare risico's met zich brengt voor de veiligheid van omwonenden, of onaanvaardbaar risico op schade aan gebouwen of infrastructurele werken;
- de nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze van winning onaanvaardbaar zijn;
- de financiële mogelijkheden van de aanvrager ontoereikend zijn om de kosten en aansprakelijkheden te dragen.

Op grond van art. 24t lid 2 Mbw kan de aanvraag ook worden afgewezen:

- in verband met het belang van de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater;

- indien het aangevraagde gebied en de begrenzing ervan niet aansluiten bij de verwachte winning en afzet van aardwarmte;
- in verband met het ontbreken van overeenkomsten met betrekking tot de afzet van aardwarmte;
- in verband met de financiële mogelijkheden van de aanvrager om de kosten te dragen en om kosten voor het buiten gebruik stellen van een boorgat te dragen.

Nadere regels over deze afwijzingsgronden staan in het Mbb op grond van art. 24t lid 5 Mbw.

Verder verbindt de Minister op grond van art. 24w Mbw aan de startvergunning een aantal verplichte voorschriften. Als de aangevraagde aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een drinkwaterwinningsgebied, worden voorschriften of beperkingen verbonden in verband met het stellen van financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging van grondwater of bodem (art. 24w lid 1 Mbw). Voorts verbindt de Minister aan de startvergunning het voorschrift dat geen doorboring plaatsvindt van een in een omgevingsverordening aangewezen beschermd gebied waar doorboring niet is toegestaan (art. 24w lid 2 Mbw). Ten slotte worden aan de startvergunning voorschriften of beperkingen verbonden in verband met het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze van winning en de wijze waarop de putintegriteit wordt geborgd (art. 24w lid 3 Mbw).

Voor de beoordeling van de startvergunning wordt advies gevraagd aan de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen (art. 24q Mbw). Gedeputeerde staten adviseren met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater; het dagelijks bestuur van waterschappen adviseert met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. Verder adviseert de Mijnraad over de verlening of intrekking van een startvergunning (art. 105 lid 3 Mbw). Ook TNO en SodM worden om advies gevraagd.

5.4 De vervolggunning aardwarmte

5.4.1 Definitie vervolggunning aardwarmte

Op grond van art. 24ae Mbw verleent de Minister op aanvraag een vervolggunning aan de houder van een startvergunning voor het gebied (of een gedeelte daarvan) waarop de startvergunning ziet. De vervolggunning is de vergunning voor de definitieve exploitatiefase. Hierin worden de grootte van het winningsgebied, de exploitatieduur en de voorwaarden waaronder gewonnen mag worden vastgelegd.

De aanvraag voor een vervolggunning moet worden gezien als een actualisering van de aanvraag voor de startvergunning, op basis van de opgedane ervaringen tijdens de eerste periode van boring en winning. Zo kunnen het gebied, de exploitatieduur, de verwachte invloedssfeer en de verwachte afkoeling veel concreter worden aangegeven dan in de aanvraag voor de startvergunning.

Anders dan de toewijzing zoekgebied en de startvergunning heeft de vervolggunning geen vaste looptijd. De looptijd wordt in de vergunning bepaald en is gebaseerd op de te verwachten exploitatieduur, die weer afhankelijk is van de verwachte afkoeling (art. 24ak Mbw). Een vervolggunning geldt ook voor delfstoffen die onvermijdelijk meekomen met de winning, maar niet voor delfstoffen die zelfstandig economisch winbaar zijn (art. 24am Mbw).

5.4.2 Aanvraagvereisten vervolvergunning aardwarmte

De aanvraagvereisten voor een vervolvergunning zijn neergelegd in art. 24af Mbw. Deze zijn verder uitgewerkt in art. 1.3b.3 Mbr. Op grond van art. 24af lid 1 Mbw gaat de aanvraag vergezeld van een beschrijving van:

- de aardlaag en de begrenzing ervan waar de aanvrager aardwarmte wint;
- de verwachte exploitatieduur;
- de verwachte invloedssfeer van de winning en de verwachte afkoeling;
- indien van toepassing, wijzigingen ten opzichte van de startvergunning in de wijze van winning en de putinrichting;
- de gemeten en nog te verwachten bodembeweging ten gevolge van de winning;
- indien nodig gelet op de nog te verwachten bodembeweging: de veiligheidsrisico's voor omwonenden, het risico op schade aan gebouwen of infrastructurele werken, en de maatregelen om bodembeweging en schade te voorkomen of te beperken;
- indien van toepassing, wijzigingen ten opzichte van de startvergunning in de wijze waarop de aanvrager voornemens is de kosten en aansprakelijkheden te dragen;
- de wijze waarop de aanvrager voornemens is om kosten voor het buiten gebruik stellen van een boorgat na afloop van de vervolvergunning te dragen.

Als een nieuwe uitvoerder aardwarmte wordt aangewezen, gaat de aanvraag vergezeld van een verzoek om instemming met de aanwijzing van de uitvoerder aardwarmte (art. 24af lid 2 Mbw). Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de aanvraag (art. 24af lid 3 Mbw, uitgewerkt in art. 1.3b.3 Mbr). De algemene gegevens die moeten worden overlegd staan in bijlage 1a bij de Mbr.

5.4.3 Beoordelingsregels vervolvergunning aardwarmte

De afwijzingsgronden voor een vervolvergunning aardwarmte zijn neergelegd in art. 24aj Mbw. Op grond van art. 24aj lid 1 Mbw wordt de aanvraag geheel of gedeeltelijk afgewezen als:

- de in de aanvraag beschreven winning onaanvaardbare risico's met zich brengt voor de veiligheid van omwonenden, of onaanvaardbaar risico op schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan;
- de nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze van winning onaanvaardbaar zijn.

Op grond van art. 24aj lid 2 Mbw kan de aanvraag ook worden afgewezen:

- in verband met het belang van de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater;
- in verband met de financiële mogelijkheden van de aanvrager om de kosten en aansprakelijkheden te dragen en om kosten voor het buiten gebruik stellen van een boorgat na afloop van de vervolvergunning te dragen.

Nadere regels over deze gronden worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (art. 24aj lid 3 Mbw).

De Minister verbindt op grond van art. 24al Mbw aan de vervolvergunning een aantal verplichte voorschriften. Als de aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een drinkwaterwinningsgebied, worden voorschriften verbonden in verband met het stellen van financiële zekerheid (art. 24al lid 1 Mbw). Voorts worden voorschriften of beperkingen verbonden in verband met het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de wijze van

winning en de wijze waarop de putintegriteit wordt geborgd (art. 24al lid 2 Mbw). Daarnaast kan de Minister voorschriften verbinden in verband met de veiligheid van omwonenden, de planmatige ontwikkeling of het beheer van de ondergrond, de financiële mogelijkheden van de aanvrager, en de kosten voor het buiten gebruik stellen van boorgaten (art. 24al lid 3 Mbw).

Wat betreft de advisering geldt dat aan decentrale overheden alleen advies wordt gevraagd wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is. Dit is aan de orde als de verlening van de vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning leidt tot een significant nadeliger effect (art. 24ah jo. 24ag Mbw). De Mij nraad adviseert over de vervolgv vergunning uitsluitend als er sprake is van belangrijke wijzigingen die ertoe leiden dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd.

6 PROCEDURELE REGELS UIT DE MIJNBOUWWET

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de procedurele regels die gelden voor de aanvraag en verlening van de toewijzing zoekgebied, de startvergunning en de vervolgv vergunning. Per vergunning kunnen de procedurele regels verschillen. Hieronder worden de relevante aspecten besproken.

6.2 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de toewijzing zoekgebied aardwarmte, de startvergunning aardwarmte en de vervolgv vergunning aardwarmte is de Minister van Klimaat en Groene Groei. Dit volgt uit de art. 24d (toewijzing zoekgebied), 24n (startvergunning) en 24ae (vervolgv vergunning) Mbw. De Minister is ook bevoegd tot wijziging en intrekking van de vergunningen (art. 24l, 24ab en 24ao Mbw).

6.3 De voorbereidingsprocedure

6.3.1 Toewijzing zoekgebied aardwarmte

Voor de toewijzing zoekgebied geldt de reguliere voorbereidingsprocedure. Op grond van art. 24h lid 1 Mbw beslist de Minister binnen achttien weken na ontvangst van de aanvraag. De Minister kan deze termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen (art. 24h lid 3 Mbw).

Een bijzonderheid bij de toewijzing zoekgebied is de procedure voor concurrerende aanvragen. Zodra een aanvraag is ingediend die voldoet aan de eisen en betrekking heeft op een beschikbaar zoekgebied, stelt de Minister met een uitnodiging in de Staatscourant anderen in de gelegenheid om voor hetzelfde zoekgebied of een deel hiervan een aanvraag in te dienen (art. 24f lid 1 Mbw). Anderen kunnen een aanvraag indienen tot twaalf weken na de dag van plaatsing van de uitnodiging (art. 24f lid 2 Mbw). In dat geval beslist de Minister binnen zes weken na afloop van die termijn (art. 24h lid 2 Mbw).

Over alle aanvragen die aan de aanvraagseisen voldoen wordt advies gevraagd aan de betrokken provincies en waterschappen (art. 24g Mbw). De adviestermin bedraagt acht weken.

6.3.2 Startvergunning aardwarmte

Voor de startvergunning geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: UOV) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) (art. 24r Mbw). Kort samengevat houdt deze procedure in dat er een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. Belanghebbenden

kunnen over dit ontwerpbesluit hun zienswijze naar voren brengen gedurende een termijn van zes weken (art. 3:16 Awb). Deze zienswijzen worden meegewogen bij het vaststellen van het definitieve besluit.

Op grond van art. 24s lid 1 Mbw beslist de Minister op een aanvraag om een startvergunning aardwarmte (en het tegelijkertijd ingediende verzoek om instemming met de aanwijzing van een uitvoerder aardwarmte) binnen 32 weken na de ontvangst daarvan. Dit is een afwijkende beslistermijn ten opzichte van de standaardtermijn van zes maanden uit art. 3:18 Awb. De Minister kan deze termijn eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen (art. 24s lid 2 Mbw).

Bij de beoordeling van de startvergunning worden meerdere wettelijke adviseurs betrokken. Gedeputeerde staten van de betreffende provincies en het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten adviseren met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van de ondergrond (art. 24q lid 1 Mbw). Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van waterschappen adviseren met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit (art. 24q lid 2 Mbw). Daarnaast adviseren TNO (als kennisinstituut voor de ondergrond), SodM (als toezichthouder op de mijnbouw) en de Mijnraad (art. 105 lid 3 Mbw).

6.3.3 Vervolgvergunning aardwarmte

Voor de vervolgvergunning geldt als hoofdregel de reguliere voorbereidingsprocedure. Op grond van art. 24ai lid 1 Mbw beslist de Minister binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag. De Minister kan deze termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen (art. 24ai lid 2 Mbw).

De UOV (afdeling 3.4 Awb) is echter van toepassing indien de verlening van de vervolgvergunning ten opzichte van de startvergunning leidt tot een significant: (a) nadeliger gevolg voor het milieu als gevolg van de wijze van winning, (b) nadeliger effect van de bodembeweging ten gevolge van de winning, of (c) groter risico voor omwonenden of grotere schade aan gebouwen of infrastructurele werken (art. 24ag Mbw). In dat geval beslist de Minister binnen 32 weken na ontvangst van de aanvraag, welke termijn eenmaal met ten hoogste acht weken kan worden verlengd (art. 24ai lid 3 en 4 Mbw). Wanneer er geen nadeligere effecten worden verwacht dan eerder voorzien bij de startvergunning, kan de aanvraag voor een vervolgvergunning als een eenvoudige aanvraag worden afgehandeld.

6.4 Inwerkingtreding

Van de beschikking tot verlening van een toewijzing zoekgebied wordt mededeling gedaan in de Staatscourant (art. 24h lid 4 Mbw). Hetzelfde geldt voor de startvergunning (art. 24s lid 3 Mbw) en de vervolgvergunning (art. 24ai lid 5 Mbw). Op grond van de algemene regels van de Awb treden besluiten in werking door de bekendmaking ervan aan de aanvrager (art. 3:40 jo. 3:41 Awb).

Voor zover de startvergunning of de vervolgvergunning is voorbereid met de UOV van afdeling 3.4 Awb, treedt het besluit in werking na de bekendmaking (art. 3:40 Awb). Het is daarbij van belang dat bij de startvergunning geen schorsende werking geldt van het instellen van beroep, tenzij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening treft.

6.5 Rechtsmiddelen

6.5.1 Reguliere procedure (toewijzing zoekgebied en vervolvergunning zonder significante wijzigingen)

Als het besluit is voorbereid met de reguliere procedure, staat voor belanghebbenden eerst de mogelijkheid open om bezwaar te maken bij de Minister op grond van art. 7:1 lid 1 Awb. De termijn voor het maken van bezwaar is zes weken, te rekenen vanaf de dag na de bekendmaking van het besluit (art. 6:7 jo. 6:8 Awb). Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank (art. 8:1 Awb) en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6.5.2 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (startvergunning en vervolvergunning met significante wijzigingen)

Als het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, is er geen bezwaarprocedure (art. 7:1 lid 1 sub d Awb). Belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht tegen het ontwerpbesluit, en ook belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht, kunnen direct beroep instellen bij de rechtbank (art. 7:1 lid 1 sub d jo. art. 8:1 Awb). Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Zowel in de reguliere als in de uitgebreide procedure kan een belanghebbende die bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld, bij de voorzieningenrechter verzoeken om een voorlopige voorziening (art. 8:81 Awb). Dit is een tijdelijke maatregel, die meestal inhoudt dat de inwerkingtreding van het besluit wordt geschorst, om te voorkomen dat een onomkeerbare situatie ontstaat.

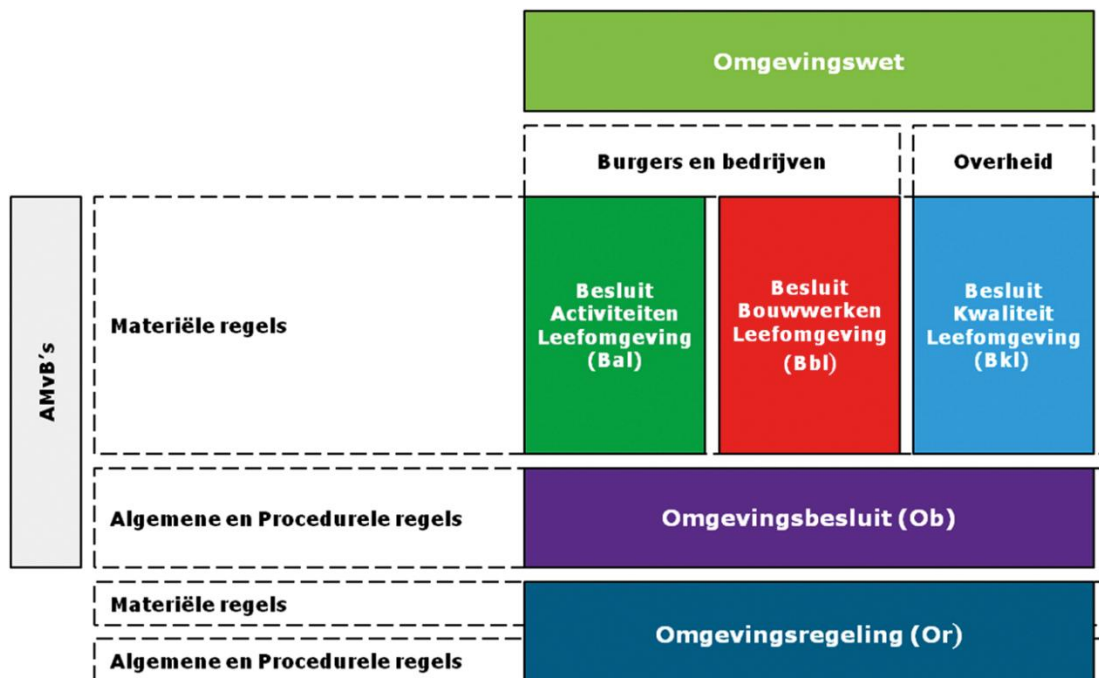
BIJLAGE I – OPBOUW STELSEL OMGEVINGSWET

Het stelsel van de Omgevingswet heeft een bepaalde opbouw. De basis van dat stelsel is de Omgevingswet, een zogenoemde “wet in formele zin”. Zo’n wet wordt vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer). Dit is bepaald in art. 81 van de Grondwet.

“Onder” de Omgevingswet hangen vier “AMvB’s”, Algemene Maatregelen van Bestuur. Daarin worden de inhoudelijke en procedurele regels van de Omgevingswet verder uitgewerkt. De reden dat deze regels in AMvB’s worden uitgewerkt, is onder meer omdat het eenvoudiger is om een AMvB te wijzigen dan een wet in formele zin. Artikel 89 lid 1 van de Grondwet bepaalt: ‘*Algemene maatregelen van bestuur worden bij koninklijk besluit vastgesteld.*’ Een koninklijk besluit is een besluit dat wordt genomen door de regering. De afdeling advisering van de Raad van State moet over een ontwerp AMvB worden gehoord. De vaststelling van een AMvB berust meestal op een bij de wet in formele zin verleende opdracht of bevoegdheid. In de Omgevingswet staat steeds vermeld wanneer bepaalde regels in een AMvB moeten worden uitgewerkt.

Tot slot is er de “Omgevingsregeling”. Deze bevat vooral administratieve regels, over bijvoorbeeld de manier waarop documenten moeten worden aangeleverd bij een vergunningaanvraag. De Omgevingsregeling is een “ministeriele regeling”. Dat is een regeling die door een minister wordt vastgesteld. De Grondwet kent geen afzonderlijk artikel waarin de ministeriële regeling wordt gedefinieerd. De bevoegdheid tot het vaststellen ervan vloeit voort uit een delegatiebepaling in een formele wet of een AMvB. Een ministeriële regeling is nog eenvoudiger te wijzigen dan een AMvB.

Schematisch ziet het stelsel van de Omgevingswet er als volgt uit:



Bron: Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, Staatsblad 2020 532, p. 31