



Instrumenten van de omgevingswet voor het faciliteren van aardwarmte in het kader van de warmtetransitie

Een handleiding voor gemeenten

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	Inleiding	3
2	Energiebeleid in breder perspectief	5
2.1	Landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk energiebeleid	5
2.2	Regierol gemeenten	5
2.3	Verhouding Omgevingswet – Mijnbouwwet	5
2.4	Verbod op het stellen van regels in een lokale verordening	7
2.5	Kennis over de mogelijkheden van aardwarmte	7
3	De instrumenten van de Omgevingswet	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Beleidscyclus Omgevingswet	9
3.3	Omgevingsvisie	9
3.3.1	Inleiding	9
3.3.2	De omgevingsvisie als instrument voor het <i>faciliteren</i> van aardwarmte	10
3.3.3	De omgevingsvisie als basis voor de <i>bijdrage</i> aan de ontwikkeling van een gebied	10
3.4	Programma's	11
3.4.1	Inleiding	11
3.4.2	Verplichte programma's	12
3.4.3	Onverplichte programma's	12
3.4.4	Programmatische aanpak	12
3.4.5	Bevoegd gezag en totstandkomingsprocedure	12
3.4.6	Het programma als instrument voor het faciliteren van aardwarmte	13
3.4.7	Het programma als basis voor de bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied	13
3.5	Omgevingsplan	13
3.5.1	Inleiding	13
3.5.2	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties	14
3.5.3	Algemene regels	14
3.5.4	Toelaten van activiteiten en de omgevingsplanactiviteit	14
3.5.5	Vergunningplicht	14
3.5.6	Omgevingswaarden	15
3.5.7	Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels	15
3.5.8	Procedure en bevoegd gezag	16
3.5.9	Delegatie van de bevoegdheid tot wijziging van het omgevingsplan	16
3.5.10	Het omgevingsplan als instrument voor het faciliteren van aardwarmte	17
3.6	Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit	18
4	Grondeigendom	18
4.1	Minnelijke verwerving	19
4.2	Voorkeursrecht	19
4.3	Onteigening	19
4.4	Gedoogplicht	20
4.5	Verkoop van gemeentegrond aan een aardwarmtebedrijf: Didam?	20
	BIJLAGE 1 – Voorbeeldregels omgevingsplan aardwarmte	22
	BIJLAGE 2 Lijst van afkortingen	31

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Nederland bevindt zich midden in een warmtetransitie. De aanleiding is een samenloop van urgente ontwikkelingen, zoals het snel veranderende klimaat, de aanhoudend hoge en onzekere gasprijzen, de groeiende energiearmoede onder huishoudens, de wens om niet langer afhankelijk te zijn van Russisch gas en de definitieve afbouw van de Groningse gaswinning. Samen maken deze factoren de noodzaak om anders te verwarmen onontkoombaar.

De kaders voor deze transitie zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord (2019). Het centrale doel is een reductie van de uitstoot van broeikasgassen met 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Voor de gebouwde omgeving is een reductieopgave van 3,4 Mton CO₂ afgesproken. Concreet betekent dit dat in 2030 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen moeten zijn verduurzaamd of aardgasvrij gemaakt. Het einddoel is dat elk gebouw in 2050 aardgasvrij is. De doelstellingen van het klimaatbeleid zijn verankerd in de Klimaatwet. Het doel van het Nederlandse klimaatbeleid is om de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul te reduceren. De doelen van het klimaatbeleid zijn verder uitgewerkt in het vijfjaarlijkse Klimaatplan en het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE).

Om deze enorme opgave te realiseren zijn duurzame warmtebronnen nodig. In het Klimaatakkoord, het Klimaatplan 2025 en het NPE is geothermie (ook wel aardwarmte) benoemd als één van de kansrijke duurzame bronnen voor (het opschalen van) warmtenetten. Aardwarmte biedt unieke kansen. Een aardwarmtebron kan vele duizenden huishoudens van warmte voorzien. Bij de winning komt nauwelijks CO₂ of fijnstof vrij. De levering van warmte is constant en niet afhankelijk van wind of zon. Aardwarmte is daarom onmisbaar in de energietransitie.

Gemeenten hebben in de warmtetransitie een sleutelrol toebedeeld gekregen. Zo stellen zij een warmteprogramma op, bepalen zij in samenspraak met stakeholders de aanpak per wijk en besluiten zij over de alternatieve energie-infrastructuur op wijkniveau.

EBN (Energie Beheer Nederland) is een beleidsdeelneming en heeft onder andere als doel om de ontwikkeling van aardwarmte te stimuleren. EBN neemt verplicht deel in aardwarmteprojecten en draagt bij aan kennisontwikkeling. Aardwarmte is in de visie van EBN op de warmtetransitie de meest kansrijke duurzame warmtebron van de toekomst. Deelname van EBN in aardwarmteprojecten borgt de duurzame inzet van aardwarmte in de warmtetransitie. Om de koppeling te maken met de benodigde bovengrondse ontwikkeling van collectieve warmtenetten, bekijkt EBN haar deelname in aardwarmteprojecten binnen een integrale aanpak. In dat kader wil EBN in een zo vroeg mogelijk stadium met gemeenten in contact komen over de kansen van aardwarmte voor de warmtetransitie en de inbedding van aardwarmte als warmtebron in de gemeentelijke beleidscyclus en regelgeving.

1.2 Leeswijzer van dit document

De ambities van het Klimaatakkoord worden vertaald naar wetgeving en moeten door gemeenten verder worden vertaald naar het omgevingsbeleid en het omgevingsplan. Gemeenten staan al voor grote opgaven in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de woningbouwopgave en de vele andere taken die gemeenten van het Rijk toebedeeld krijgen. TK advocaten heeft daarom in opdracht van EBN deze handleiding opgesteld. De handleiding biedt inzicht in de juridische en beleidsmatige instrumenten die beschikbaar zijn om aardwarmte als warmtebron mogelijk te maken en laat zien hoe gemeenten deze instrumenten effectief kunnen inzetten.

De ontwikkeling van een aardwarmteproject in de bebouwde omgeving vraagt om fysieke ruimte voor aardwarmteputten, warmtecentrales en leidingen. Om zo'n ontwikkeling mogelijk te maken,

is het nodig dat gemeenten hier in hun beleids- en planvorming op 'voorsorteren'. Deze handleiding biedt daarvoor handvatten, door toe te lichten hoe verschillende instrumenten van de Omgevingswet hiervoor kunnen worden ingezet, en door in de bijlage concrete voorbeeldplanregels op te nemen die als basis kunnen dienen voor het inbedden van (potentiële) aardwarmteprojecten in omgevingsplannen.

Concreet neemt de handleiding de verschillende instrumenten van de Omgevingswet onder de loep, met het oog op de vraag hoe deze praktisch kunnen worden ingezet om aardwarmteprojecten te faciliteren. In de handleiding komen de rol van de gemeente, het moment in de beleidscyclus waarop het instrument wordt ingezet en de wijze waarop de instrumenten op elkaar voortbouwen aan bod. De handleiding ziet specifiek op het aardwarmteproject zelf. De te winnen aardwarmte kan dienen als bron voor een warmtenet. Op dat warmtenet is de Wet collectieve warmte (Wcw) van toepassing. Op de Wcw gaan wij in deze handleiding niet in. Deze wet wordt reeds uitvoerig beschreven in andere handreikingen (of soortgelijke documenten¹).

In de handleiding wordt verder ingegaan op de noodzaak om op de juiste locatie grond te verwerven en de grondposities en de verwervingsmogelijkheden tijdig een plek te geven in de beleidscyclus.

Deze handleiding gaat uit van het perspectief van gemeenten en gaat in op de planologische en fysieke inpassing van aardwarmtewinning. Op de winning zelf is uiteraard ook bijzondere regelgeving van toepassing. Voor een overzicht hiervan verwijzen wij naar de in juli 2026 door EBN uitgebrachte "Handleiding regels voor het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte"².

Tot slot is in een bijlage een lijst van gebruikte afkortingen met betrekking tot wetgeving en entiteiten opgenomen.

¹ Een voorbeeld is deze informatie van het NPLW: [Wet collectieve warmte \(Wcw\) | NPLW](#)

² Te raadplegen via: [Handleiding vergunningen bij aardwarmteprojecten - EBN](#)

2 Energiebeleid in breder perspectief

2.1 Landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk energiebeleid

Het gemeentelijke energiebeleid hangt nauw samen met het regionale, provinciale en landelijke energiebeleid.

Op nationaal niveau is het klimaatbeleid uitgewerkt in het nationale Klimaatplan, dat laatstelijk werd vastgesteld in 2025, en het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE), dat werd vastgesteld in 2024. Het Klimaatplan 2025 gaat over het wat en waarom (de doelen en maatregelen), terwijl het NPE gaat over het hoe en waar (de fysieke inrichting van het energiesysteem).

In het Ontwikkelperspectief Duurzame Warmtebronnen van augustus 2024 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) biedt het ministerie een inventarisatie en een wegwijzer voor duurzame collectieve warmte in Nederland. In dit ontwikkelperspectief staat dat wordt verwacht dat aardwarmte een belangrijke rol gaat spelen in de verduurzaming van de warmtevoorziening. Nederland is hiervoor geschikt, omdat onder veel gebieden watervoerende lagen liggen die de bewoners en bedrijven erboven kunnen voorzien van duurzame warmte, en soms ook koude.

Op regionaal niveau is het energiebeleid per RES-regio neergelegd in de Regionale Energiestrategie (RES), die mede is gebaseerd op de lokale warmteprogramma's. In de RES'en zijn zoekgebieden voor de verschillende vormen van duurzame energie beschreven. In de Regionale Structuur Warmte (RSW) die onderdeel uitmaakt van de RES zijn de inzichten over de regionale warmteketen opgenomen.

Op lokaal niveau verandert eveneens veel. De komst van de Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) maken dat gemeenten nog meer een regierol moeten vervullen bij de beantwoording van de vraag welke plaats warmtenetten en de bronnen van die warmtenetten moeten innemen in de warmtetransitie.

2.2 Regierol gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke regierol in de warmtetransitie. Anders dan het geval is bij het elektriciteitssysteem en het gassysteem, zijn warmtenetten immers in beginsel lokaal of regionaal van aard. Er zijn geen wettelijk aangewezen systeembeheerders (netbeheerders) voor warmtenetten of voor het benutten van warmte. Daar komt bij dat er nog veel minder bestaande warmte-infrastructuur bestaat. De aanleg van een warmtenet vergt inpassing in het gemeentelijke omgevingsplan en/of vergunningverlening op grond van de lokale leidingenverordening. Leidingen zullen (deels) moeten worden aangelegd in gronden die eigendom zijn van de gemeente. Daarnaast dienen warmtenetten in veel gevallen voor het leveren van warmte aan nieuw te bouwen gebouwen, waarover de gemeente intentieovereenkomsten en kostenverhaalsovereenkomsten sluit met de ontwikkelaar(s). Gemeenten zullen om al deze redenen zo vroeg mogelijk rekening moeten houden met de mogelijkheden en kansen van aardwarmte en andere duurzame warmtebronnen.

2.3 Verhouding Omgevingswet – Mijnbouwwet

De aanleg en exploitatie van aardwarmte-installaties is voor een deel geregeld in de Mijnbouwwet (Mbw). De regels van de Mijnbouwwet zijn niet opgegaan in de Omgevingswet; beide regimes bestaan naast elkaar en vullen elkaar aan. Om die reden is het steeds van belang om de verhouding tussen de Omgevingswet en de Mijnbouwwet in beeld te houden.

Op grond van artikel 1.4 Ow is de Omgevingswet niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn

geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt. De Mijnbouwwet bevat specifieke regels over de aanleg en exploitatie van mijnbouwwerken ten behoeve van de opsporing of winning van aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem.

De Mijnbouwwet bevat een vergunningstelsel voor de opsporing en winning van aardwarmte. Binnen dat stelsel wordt een evenwicht gevonden tussen het bevorderen van aardwarmtewinning enerzijds en de waarborging van de veiligheid voor omwonenden, de bescherming van het milieu (waaronder het grondwater) en de planmatige ontwikkeling en het beheer van de ondergrond anderzijds. Het stelsel vervult daarnaast een marktordeningsfunctie: aardwarmte is een in de ondergrond aanwezige natuurlijke rijkdom die in beginsel de gemeenschap toebehoort. Het vergunningstelsel reguleert de markttoetreding en ordent de onderlinge verhoudingen tussen partijen die in hetzelfde gebied willen opsporen of winnen.

De wetgever heeft een "knip" gemaakt tussen de beoordeling van de ondergrondse milieugevolgen enerzijds en de bovengrondse effecten anderzijds. De Mijnbouwwet ziet op de ondergrondse milieurisico's van het opsporen en winnen van aardwarmte. Het stelsel van de Omgevingswet (o.a. het omgevingsplan en het Besluit activiteiten leefomgeving) ziet op de bovengrondse risico's, waaronder emissies, geluid en bodembescherming.

Als gevolg van deze knip kunnen de ondergrondse milieugevolgen (inclusief de onderdelen van het mijnbouwwerk die zich in de bodem bevinden) geen rol spelen in de beoordeling van een omgevingsvergunning voor de aanleg of het gebruik van de aardwarmte-installatie.

Voor aardwarmte kent de Mijnbouwwet drie vergunningen: de toewijzing zoekgebied aardwarmte, de startvergunning aardwarmte en de vervolgv vergunning aardwarmte. Het bevoegd gezag voor alle drie deze vergunningen is de Minister van Klimaat en Groene Groei.

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een zoekgebied wordt onder andere advies gevraagd aan de betrokken gemeente(n). Hetzelfde geldt voor de startvergunning (artikel 24q Mbw). Voor de vervolgv vergunning worden decentrale overheden alleen geraadpleegd wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Dat is het geval als de verlening van de vervolgv vergunning ten opzichte van de startvergunning leidt tot een significant nadeliger effect (artikel 24ah jo. 24ag Mbw).

De rol van de gemeente in het kader van de Mijnbouwwet is beperkt tot die van adviseur met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen. Het betreft een niet-bindend advies.

De rol van de gemeente als regelgever of bevoegd gezag ten aanzien van aardwarmte speelt zich af binnen het kader van de Omgevingswet en ziet op:

- de ruimtelijke inpassing in het omgevingsplan;
- en/of:
- de verlening van omgevingsvergunningen die (eventueel) voor de aanleg of exploitatie van de aardwarmte-installatie vereist zijn, zoals:
 - de technische bouwactiviteit;
 - de omgevingsplanactiviteit (o.a. bouwen, aanleggen, gebruik);
 - de milieubelastende activiteit;

Daarnaast kan een vergunning vereist zijn op grond van een lokale leidingenverordening. Daarbij geldt dat een dergelijke vergunningplicht geen afbreuk mag doen aan de regels ten aanzien van de bouwwerken die op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zonder omgevingsvergunning mogen worden gebouwd (ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1377).

2.4 Verbod op het stellen van regels in een lokale verordening

Van belang is dat in artikel 12.1 van de Wet collectieve warmte (eerder opgenomen in artikel 39 Warmtewet) is bepaald dat de gemeenteraad en provinciale staten niet bevoegd zijn om regels te stellen ten aanzien van het leveren, transporteren, produceren en inkopen van warmte, het beschikbaar stellen van restwarmte en de tarieven die daarvoor in rekening kunnen worden gebracht in het belang van een betrouwbare, betaalbare en broeikasgassen-vrije warmtevoorziening.

Het verbod ziet op de onderwerpen die vallen binnen de reikwijdte van de Wet collectieve warmte en geldt ook als deze wet over een van de genoemde onderwerpen geen regels stelt. Als gevolg van het verbod kan de gemeenteraad geen verordening vaststellen met daarin regels over bijvoorbeeld de levering van warmte in aanvulling op de bepalingen van de Wet collectieve warmte. Evenmin is het toegestaan aanvullende regels te stellen door gebruik te maken van de bevoegdheid die in dit wetsvoorstel is gegeven om voorschriften en beperkingen aan een aanwijzing, instemming, ontheffing of opdracht te verbinden.

Dit verbod staat er niet aan in de weg dat de gemeenteraad met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu regels stelt in het omgevingsplan of dat regels worden gesteld in de lokale leidingenverordening. Die regels worden immers gesteld met een ander motief dan de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en broeikasgasvrije warmtevoorziening.

2.5 Kennis over de mogelijkheden van aardwarmte

Het maken van keuzes tussen de verschillende alternatieven voor de warmtetransitie vergt een grondige kennis van de mogelijkheden voor het benutten van die verschillende duurzame warmtebronnen.

Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) is een interbestuurlijk programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat tot doel heeft om lokale overheden te ondersteunen bij de warmtetransitie. Het NPLW gaat per 1 januari 2027 op in de Landelijke Ondersteuning bij Energietransitie (LOE). De kennisbank van het NPLW beschrijft de verschillende mogelijkheden voor het benutten van duurzame bronnen voor warmtenetten, waaronder aardwarmte.

De ontwikkelingen op het gebied van duurzame energieopwekking gaan snel, waardoor veel RES'en nog geen rekening houden met de laatste kennis over de mogelijkheden voor het benutten van aardwarmte.

TNO vervult als Geologische Dienst Nederland een publieke kennisrol voor de ondergrond en aardwarmte. TNO beheert, verwerkt, controleert en ontsluit ondergrondgegevens en ontwikkelt kennis en modellen waarmee de opbouw en het potentieel van de ondergrond inzichtelijk wordt gemaakt. Een goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling en het beheer van onder meer [ThermoGIS](#), waarin geologische gegevens en kennis worden vertaald naar kaarten van de regionale aardwarmtepotentie. Daarnaast heeft TNO een rol als onafhankelijk adviseur van de overheid op het gebied van de diepe ondergrond. Vanuit die rol adviseert TNO overheden bij vraagstukken en procedures rond aardwarmte binnen het kader van de Mijnbouwwet.

EBN heeft in de afgelopen jaren samen met TNO het [SCAN-programma](#) uitgevoerd. De resultaten van het SCAN-programma brengen de potentie van aardwarmte in Nederland in kaart. Het SCAN-programma richt zich op aardwarmte tot 4 km diepte, waarbij beoogd wordt om warmte te winnen

uit verschillende aardlagen. Deze kennis kan door gemeenten worden gebruikt bij het uitwerken van beleid.

EBN heeft veel kennis over de potentie van aardwarmte en het is haar rol om die kennis zoveel mogelijk te delen met gemeenten en andere stakeholders om te komen tot mogelijke projectontwikkeling. Zo ondersteunen zij het uitvoeren van regionale potentie- en implicatiestudies op basis van nieuw beschikbare ondergrondgegevens bijvoorbeeld uit SCAN; potentiëstudies brengen in beeld welke aardlagen mogelijk geschikt zijn voor aardwarmte, terwijl implicatiestudies de ondergrondse mogelijkheden verbinden met onder meer de lokale warmtevraag en economische haalbaarheid. De resultaten zijn openbaar beschikbaar via de [EBN Kennisbank](#).

3 De instrumenten van de Omgevingswet

3.1 Inleiding

De Omgevingswet is in 2024 in werking getreden en bundelt tientallen wetten en honderden regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in één integraal stelsel. De wet stimuleert een integrale benadering van opgaven in de fysieke leefomgeving, waarbij uiteenlopende belangen zoals woningbouw, energievoorziening en natuur in samenhang worden afgewogen.

Gemeenten spelen een centrale rol in het stelsel van de Omgevingswet. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel ("decentraal, tenzij") liggen de taken en bevoegdheden ten aanzien van de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij het gemeentebestuur. Gemeenten beheren de openbare ruimte, delen functies toe aan locaties en wegen alle in het geding zijnde belangen af bij nieuwe ontwikkelingen en initiatieven. De gemeente is primair verantwoordelijk voor besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving op een wijze die bijdraagt aan een veilige en gezonde leefomgeving en een goede ruimtelijke ordening.

De Omgevingswet kent gemeenten een uitgebreid palet aan instrumenten toe waarmee zij actief beleid kunnen voeren en dat beleid juridisch kunnen verankeren. Dat maakt de gemeente ook tot de aangewezen bestuurslaag om de warmtetransitie - en daarbinnen de inpassing van aardwarmte als alternatieve warmtebron - lokaal vorm te geven.

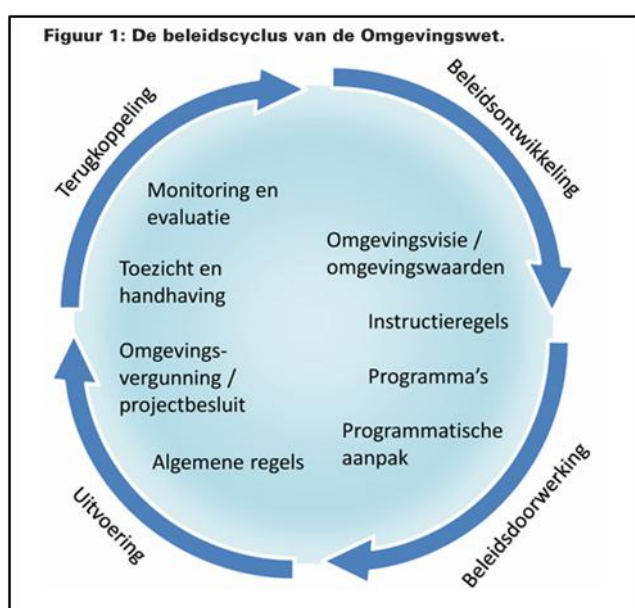
Om gemeenten te helpen aardwarmte een concrete plek te geven in hun beleid en regelgeving, komen in deze handleiding zes instrumenten uit de Omgevingswet aan bod.

1. De *omgevingsvisie* biedt de gemeente de mogelijkheid om op strategisch niveau vast te leggen welke ambities zij heeft voor de fysieke leefomgeving, waaronder de warmtevoorziening.
2. Het *programma* vertaalt die visie in concrete maatregelen en beleidsuitwerkingen voor een specifiek gebied of thema.
3. Het *omgevingsplan* is het centrale juridisch-bindende instrument waarmee de gemeente regels stelt over activiteiten en functies op haar grondgebied.
4. Via *maatwerkregels* in het omgevingsplan kan de gemeente de landelijke algemene rijksregels aanpassen aan de lokale situatie.
5. Door middel van *maatwerkvoorschriften* wordt het bevoegd gezag in staat gesteld bij vergunningverlening of toezicht maatwerk te bieden in individuele gevallen.
6. De *omgevingsvergunning* is het toestemmingsinstrument waarmee individuele initiatieven worden getoetst en toegestaan.

3.2 Beleidscyclus Omgevingswet

Het stelsel van de Omgevingswet is gebaseerd op een beleidscyclus gericht op het vaststellen en bereiken van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. Bestuursorganen beschikken in de diverse fasen van die cyclus over verschillende instrumenten. De Omgevingswet faciliteert en stimuleert daarmee dat vroegtijdig en integraal over ambities wordt nagedacht en dat per stap in de cyclus wordt toegewerkt naar een concrete uitwerking daarvan. De cyclus loopt van het vaststellen van ambities in de omgevingsvisie, via het inrichten van programma's en de vertaling in (algemene) regels in het omgevingsplan, naar de beoordeling van een concreet initiatief via de omgevingsvergunning. Kortom: van grof naar fijn.

Bij complexe thema's zoals de warmtetransitie en de mogelijke rol van aardwarmte daarin, is het noodzakelijk om al vroeg in de cyclus met dit onderwerp aan de slag te gaan. Zo komen knelpunten en kansen tijdig in beeld en kan het bevoegd gezag bewust een richting kiezen, om in de opeenvolgende stappen gericht en doordacht toe te werken naar de gewenste resultaten.



Bron: Memorie van toelichting Omgevingswet

3.3 Omgevingsvisie

3.3.1 Inleiding

De omgevingsvisie is geregeld in afdeling 3.1 van de Omgevingswet. Artikel 3.1 lid 1 Ow geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een gemeentelijke omgevingsvisie vast te stellen, maar verplicht hem daartoe niet; de verplichting geldt uitsluitend voor het Rijk en de provincies.

Artikel 3.2 Ow omschrijft de inhoud: de omgevingsvisie bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, van de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en van de hoofdlijnen van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. Artikel 3.3 Ow vereist dat de omgevingsvisie rekening houdt met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het bronbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Het heeft betrekking op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu en natuur.

De omgevingsvisie is zelfbindend: zij bindt uitsluitend het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden en bevat geen bindende normen voor burgers of bedrijven.

De omgevingsvisie bevindt zich aan het begin van de beleidscyclus. Zij bevat de strategische hoofdkeuzen voor de lange termijn. Vanuit de omgevingsvisie loopt de cyclus verder via programma's als concrete uitwerking van die strategische keuzen naar juridisch bindende regels in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is daarin te zien als de juridische verankering van het beleid dat eerder in de omgevingsvisie en de programma's is geformuleerd.

Op grond van artikel 16.26 Ow is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van de omgevingsvisie. De gemeenteraad stelt een ontwerpvisie vast, maakt deze elektronisch bekend en legt haar gedurende zes weken ter inzage. Op grond van artikel 16.23 Ow kan eenieder zienswijzen indienen.

3.3.2 De omgevingsvisie als instrument voor het *faciliteren* van aardwarmte

De omgevingsvisie biedt de gemeente bij uitstek de gelegenheid om aardwarmte expliciet te positioneren als strategische warmtebron voor de gebouwde omgeving. Door in de omgevingsvisie vast te leggen dat aardwarmte deel uitmaakt van de gewenste warmtestructuur (gekoppeld aan de wijkgerichte aanpak richting aardgasvrij), wordt een beleidsmatige basis gelegd voor de vervolgstappen in de beleidscyclus.

Concreet kan de gemeente in de omgevingsvisie de zoekgebieden voor aardwarmte aanwijzen, de gewenste koppeling met bestaande of nieuwe warmtenetten beschrijven en de relatie met de Regionale Structuur Warmte (RSW) (het warmtedeel van de Regionale Energiestrategie (RES)) tot uitdrukking brengen. De RSW vormt mede input voor de warmteprogramma's en de uitvoeringsplannen op wijkniveau. Door dit regionale beleid te verwerken in de omgevingsvisie ontstaat consistentie tussen het gemeentelijke beleid en de bovengemeentelijke energiestrategie.

Omdat de omgevingsvisie uitsluitend zelfbindend werkt, heeft zij geen rechtstreekse doorwerking naar initiatiefnemers of andere bestuursorganen. Haar strategische waarde ligt echter in het signaal dat zij afgeeft: een gemeente die in de omgevingsvisie aardwarmte aanmerkt als kansrijke en gewenste warmtebron, schept daarmee het beleidsmatige kader waarbinnen vergunningverlening onder de Omgevingswet, de adviserende rol bij vergunningen op grond van de Mijnbouwwet en de inzet van het warmteprogramma als vervolgstap in de beleidscyclus plaatsvinden. Voor marktpartijen en initiatiefnemers geldt de omgevingsvisie bovendien als een vroeg signaal van gemeentelijke bereidheid, wat de ontwikkeling van aardwarmteprojecten in de praktijk kan versnellen.

Een voorbeeld van een omgevingsvisie waarin aardwarmte een plek heeft gekregen en concrete locaties voor mogelijke bronnen zijn beschreven, is de Omgevingsvisie van de gemeente Den Haag.³

3.3.3 De omgevingsvisie als basis voor de *bijdrage* aan de ontwikkeling van een gebied

De ontwikkeling van een aardwarmtebron en de aanleg van een warmtenet brengt hoge kosten met zich mee. In hoofdstuk 13 van de Omgevingswet zijn regels opgenomen over het kostenverhaal

³ Te raadplegen via [Omgevingsvisie gemeente Den Haag | Lokale wet- en regelgeving](#)

(afdeling 13.6) enerzijds en over de zogenoemde bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied (afdeling 13.7) anderzijds.

Het is, indien de kosten voor het warmtenet en de bron zijn toe te rekenen aan een nieuwe ontwikkeling, mogelijk om die kosten te betrekken in het kostenverhaal op grond van afdeling 13.6. Indien echter de kosten niet zijn toe te rekenen aan die (kostenverhaalsplichtige) ontwikkeling, dan kan onder omstandigheden nog wel een vrijwillige bijdrage voor de ontwikkeling van een gebied worden overeengekomen (artikel 13.22 Ow) of een dergelijke bijdrage via regels in het omgevingsplan of voorschriften in de omgevingsvergunning worden verlangd (artikel 13.23 Ow).

Bij het opstellen van de omgevingsvisie zal hierover nagedacht moeten worden. Uit artikel 13.22 Ow volgt immers dat voor de vrijwillige bijdrage aan een ontwikkeling van een gebied wel een grondslag moet bestaan in een omgevingsvisie of een programma. Voor de afdwingbare bijdrage op grond van artikel 13.23 Ow is deze eis niet gesteld, maar geldt wel als eis dat er een functionele samenhang is tussen de activiteit en de beoogde ontwikkeling. De omgevingsvisie of het programma kunnen de betreffende samenhang aantonen.⁴

3.4 Programma's

3.4.1 Inleiding

Op grond van artikel 3.4 Ow kan het college van burgemeester en wethouders een zogenoemd programma vaststellen. Volgens artikel 3.5 Ow bevat een programma voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan (sub a), of maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (sub b).

Het programma is het instrument waarmee bestuursorganen de uitvoering van beleid concretiseren en operationaliseren. Dit kan bijvoorbeeld een Warmteprogramma zijn. Terwijl de omgevingsvisie de strategische langetermijnkoers voor de fysieke leefomgeving omschrijft, zijn programma's gericht op de uitvoering: zij werken beleidsdoelen uit voor een specifiek aspect, een bepaald gebied of een combinatie daarvan.

Net als de omgevingsvisie is ook een programma slechts bindend voor het vaststellende bestuursorgaan.

Het programma bedoeld in artikel 3.4, sub a bevat een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het gaat om beleidsmatige concretisering zonder dat direct bindende regels of maatregelen worden vastgesteld. Het programma noemt of beschrijft maatregelen, maar de daadwerkelijke uitvoering vereist nadere besluitvorming.

Het programma bedoeld in artikel 3.4, sub b bevat maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dit onderdeel is nauw verbonden met de monitoring van omgevingswaarden: op grond van artikel 3.10 Ow moet een programma worden vastgesteld of gewijzigd als blijkt dat niet (dreigt

⁴ De eis van de functionele samenhang moet overigens niet worden verward met de toerekenbaarheid als bedoeld in artikel 13.11 Ow. Voor het bestaan van een functionele samenhang is niet vereist dat beoogde (gebieds)ontwikkeling noodzakelijk is voor de betrokken bouwlocatie (causaal verband). Voldoende is als de bouwlocatie en de beoogde ontwikkeling dezelfde functie hebben (bijvoorbeeld bij de verevening van de kosten van sociale of betaalbare woningbouw) of de bouwlocatie (enig) profijt heeft van de ontwikkeling van het gebied.

te) worden voldaan aan vastgestelde omgevingswaarden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een dergelijk programma rust in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders.

Een omgevingswaarde is een meetbare maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Ook kan een omgevingswaarde betrekking hebben op de toelaatbare belasting door activiteiten, of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Omgevingswaarden kunnen bijvoorbeeld kwaliteitseisen bevatten voor lucht, oppervlakte- en grondwater. Artikel 2.11 lid 1 Ow bepaalt dat omgevingswaarden in het omgevingsplan worden vastgesteld.

3.4.2 Verplichte programma's

De Omgevingswet kent een aantal verplichte programma's. De verplichte programma's voor een gemeente zijn vastgelegd in artikel 3.6 Ow. Zo is een zogenoemde "agglomeratiegemeente" verplicht om een actieplan geluid vast te stellen ter implementatie van de richtlijn omgevingslawaaï. Voor wat betreft de warmtetransitie wordt het "warmteprogramma" als een verplicht programma in de Omgevingswet opgenomen.

3.4.3 Onverplichte programma's

Buiten de verplichte programma's kent de Omgevingswet een categorie onverplichte programma's, geregeld in paragraaf 3.2.3. Het meest kenmerkende gemeentelijke voorbeeld is het gemeentelijk rioleringsprogramma (artikel 3.14 Ow), waarin het college invulling geeft aan de gemeentelijke zorgtaken voor afvalwater, hemelwater en grondwater (artikel 2.16 lid 1 Ow). De gemeente kan voor ieder beleidsterrein dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving naar eigen inzicht een onverplicht programma vaststellen, bijvoorbeeld voor een specifiek deelgebied of een sectoraal thema als wonen, klimaatadaptatie of erfgoed. Wat betreft de warmtetransitie kan het zogenoemde "uitvoeringsplan" worden ingericht als een onverplicht programma.

3.4.4 Programmatische aanpak

De programmatische aanpak is een bijzondere vorm van het programma met een specifiek juridisch rechtsgevolg, geregeld in paragraaf 3.2.4 Ow. Kenmerkend is dat het programma (naast een beschrijving van maatregelen) vaststelt welke ruimte, gelet op een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beschikbaar is voor activiteiten. Die ruimtevaststelling heeft directe juridische werking: de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die vallen binnen de reikwijdte van het programma, vindt gedurende de looptijd uitsluitend plaats op de in het programma of in de onderliggende regelgeving bepaalde wijze (artikel 3.15 lid 2 Ow). Reguliere beoordelingsregels kunnen daarmee buiten werking worden gesteld. De programmatische aanpak is inzetbaar door het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de betrokken omgevingswaarde; voor gemeentelijke inzet is vereist dat het omgevingsplan daarin voorziet. Aan de programmatische aanpak zijn strikte eisen verbonden (artikel 3.16 en 3.17 Ow), waaronder een adequaat monitoringssysteem, en een uitvoeringsplicht voor de bestuursorganen die met de daarin opgenomen maatregelen hebben ingestemd (artikel 3.18 Ow).

3.4.5 Bevoegd gezag en totstandkomingsprocedure

Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor gemeentelijke programma's (artikel 3.4 Ow). De toepasselijke procedure verschilt per type programma. Voor verplichte programma's en programma's met een programmatische aanpak verklaart artikel 16.26 van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing: het college legt een ontwerpbesluit ter

inzage en eenieder kan zienswijzen indienen. Voor onverplichte programma's kan het college de voorbereiding naar eigen inzicht vormgeven; afdeling 3.4 Awb is daarop niet van rechtswege van toepassing. Wel kan bij provinciale omgevingsverordening ook voor die categorie een voorbereidingsprocedure worden voorgeschreven.

3.4.6 Het programma als instrument voor het faciliteren van aardwarmte

Wat betreft aardwarmte is een programma een geschikt instrument om de inhoud van de omgevingsvisie uit te werken in concretere maatregelen. Voor wat betreft de warmtetransitie wordt het "warmteprogramma" als een verplicht programma in de Omgevingswet opgenomen. Ook kan het zogenoemde "uitvoeringsplan" worden ingericht als een onverplicht programma. Een voorbeeld van een warmteprogramma waarin aardwarmte een plek heeft gekregen, is het Omgevingsprogramma Energietransitie 2025 van de gemeente Nieuwegein.⁵ Een voorbeeld van een uitvoeringsplan waarin aardwarmte een plek heeft gekregen, is het Uitvoeringsplan Mariahoeve van de gemeente Den Haag.⁶

Ook kan worden gedacht aan een koppeling met de programmatische aanpak. Dit instrument biedt de mogelijkheid om op programmaniveau ruimte vast te stellen voor aardwarmteactiviteiten, zodat individuele vergunningaanvragen niet elk afzonderlijk volledig hoeven te worden getoetst aan de omgevingswaarde, maar worden beoordeeld binnen de kaders die het programma stelt. Dit verlaagt de drempel voor initiatiefnemers en versnelt de vergunningverlening voor aardwarmteprojecten die passen binnen de vastgestelde programmaruimte.

In een programma kunnen bijvoorbeeld de kansen voor aardwarmte binnen de gemeente, zoals die uit onderzoek zijn gebleken, worden beschreven. Daarbij kunnen concrete belemmeringen voor het gebruik van aardwarmte of warmtenetten worden onderkend, zoals de nabijheid van drinkwatergebieden en provinciale instructieregels. Vervolgens kan in het programma de gebiedsgerichte aanpak worden beschreven en de rol die aardwarmte daarin speelt.

Indien nog niet bekend is welke kansen er zijn voor aardwarmte, dan zou het programma een verkenning naar de mogelijkheden voor aardwarmte kunnen voorschrijven. Daarmee kan worden voorkomen dat aan die kansen voorbij wordt gegaan.

3.4.7 Het programma als basis voor de bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied

Zoals hiervoor beschreven in paragraaf 3.3.3 kan een programma dienen als basis voor het overeenkomen van een bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied of dienen als onderbouwing van de functionele samenhang voor het verlangen van een dergelijke bijdrage. Het is van belang om bij het opstellen van het (warmte)programma na te denken over de vraag of een dergelijke bijdrage noodzakelijk is.

3.5 Omgevingsplan

3.5.1 Inleiding

⁵ Te raadplegen via [Omgevingsprogramma Energietransitie 2025 | Lokale wet- en regelgeving](#)

⁶ Te raadplegen via [Mariahoeve aardgasvrij in 2030 - Den Haag](#) Dit betreft een uitvoeringsplan dat is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het kan op grond van het overgangsrecht mogelijk kwalificeren als een onverplicht programma in de zin van paragraaf 3.3.2 van de Omgevingswet. Dit hebben wij echter niet getoetst. De inhoud van het uitvoeringsplan is niettemin illustratief.

Volgens artikel 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.

Het omgevingsplan bevat het (gemeentelijke) kader voor alle activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het stelt vast welke activiteiten op welke locaties zijn toegestaan, onder welke voorwaarden en met welke beschermingsniveaus. Het omgevingsplan heeft een integraal karakter: het kan naast regels over ruimtelijke ordening ook regels bevatten over milieu, gezondheid, erfgoed, veiligheid en andere aspecten van de fysieke leefomgeving.

3.5.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De kernverplichting van het omgevingsplan is neergelegd in artikel 4.2 lid 1 Ow: het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” is tevens een van de belangen die het Rijk en de provincie bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden moeten betrekken (artikel 2.1 lid 3 aanhef en onder k Omgevingswet). Het begrip heeft een integrale strekking: bij de toedeling moeten in ieder geval de belangen van volksgezondheid, veiligheid, milieu, erfgoed en natuur worden meegewogen (artikel 2.1 lid 4 Omgevingswet). Zowel de provincie als het Rijk kan de gemeenteraad via een instructie verplichten tot het stellen van regels als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikelen 2.33 en 2.34 Omgevingswet).

3.5.3 Algemene regels

Op grond van artikel 4.1 lid 1 van de Omgevingswet kunnen bij omgevingsplan regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, met het oog op de doelen van de wet. Dit zijn de “algemene regels”: rechtstreeks werkende normen die van toepassing zijn op eenieder die de desbetreffende activiteit verricht, zonder dat daarvoor een individueel besluit is vereist. De regels kunnen betrekking hebben op gebruik, bouw, sloop en andere activiteiten. Op grond van artikel 4.4 lid 2 van de Omgevingswet kunnen de regels in het omgevingsplan ook een verbod inhouden om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

3.5.4 Toelaten van activiteiten en de omgevingsplanactiviteit

Het omgevingsplan bepaalt welke activiteiten op een locatie zijn toegestaan. Een activiteit die op grond van het omgevingsplan is toegestaan en waarvoor geen vergunningplicht geldt, kan zonder omgevingsvergunning worden verricht. Het omgevingsplan kan ook activiteiten uitdrukkelijk uitsluiten voor een bepaalde locatie of een activiteit toelaten onder de voorwaarde dat een melding wordt gedaan.

3.5.5 Vergunningplicht

Artikel 4.4 lid 2 Ow bepaalt dat de regels in het omgevingsplan een verbod kunnen inhouden om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Op grond van artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder a van de Omgevingswet is het verboden zonder omgevingsvergunning een “omgevingsplanactiviteit” te verrichten. Onder een omgevingsplanactiviteit wordt op grond van artikel 1.1 en de bijlage bij de Omgevingswet simpel gezegd verstaan: de binnenplanse

omgevingsplanactiviteit (een zogenoemde “OPA”), en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (een zogenoemde “BOPA”).⁷

Voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit gelden de regels die op grond van artikel 5.18 bij AMvB zijn gesteld, met als uitgangspunt dat de vergunning wordt verleend met toepassing van de daarvoor in het omgevingsplan gestelde regels (artikel 5.21 lid 2 aanhef en onder a Omgevingswet).

3.5.6 Omgevingswaarden

Het omgevingsplan kan omgevingswaarden bevatten. Op grond van artikel 2.11 lid 1 van de Omgevingswet kunnen bij omgevingsplan omgevingswaarden worden vastgesteld. Omgevingswaarden zijn meetbare of berekenbare normen voor de staat of kwaliteit van (onderdelen van) de fysieke leefomgeving, uitgedrukt in een concrete waarde of grenswaarde (artikel 2.10 lid 1 Omgevingswet). Bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden bepaald of het gaat om een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting, en voor welke locaties de waarde geldt. Gemeentelijke omgevingswaarden mogen niet worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening, AMvB of de wet zelf zijn vastgesteld, tenzij die hogere regeling dat uitdrukkelijk toestaat (artikel 2.11 lid 2 Omgevingswet). Als aannemelijk is dat een omgevingswaarde wordt overschreden, rust op het college van burgemeester en wethouders een verplichting om een programma vast te stellen (artikel 3.10 lid 1 Omgevingswet).

Klassieke voorbeelden van omgevingswaarden zijn bijvoorbeeld lucht- of waterkwaliteit, uitgedrukt in een kwantificeerbare eenheid. Daarnaast kan worden gedacht aan de ‘staat van onderdelen van de fysieke leefomgeving’. In de context van de energietransitie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vaststellen van een bepaald percentage huizen dat binnen een bepaalde termijn op een warmtenet moet worden aangesloten.

Het vaststellen van omgevingswaarden door het gemeentebestuur zal voor de realisatie van een aardwarmteproject niet nodig zijn. De milieueffecten van de aardwarmtewinning zijn relatief beperkt. Omgevingswaarden kunnen wel dienen om de beleidsdoelen ten aanzien van de energietransitie zelf te borgen.

3.5.7 Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Het omgevingsplan bevat algemene regels over bijvoorbeeld geluid en geur. Algemene regels geven aan wat (en binnen welke bandbreedte) is toegestaan. Het kan echter zo zijn dat lokale of specifieke omstandigheden aanleiding geven voor een strengere of soepelere normstelling. Voor die situaties kent de Omgevingswet twee specifieke maatwerkinstrumenten: het maatwerkvoorschrift (artikel 4.5 Ow) en de maatwerkregel (artikel 4.6 Ow). Beide zijn maatwerk mogelijkheden binnen de grenzen van de geldende algemene regels en kunnen uitsluitend worden ingezet voor onderwerpen die in die algemene regels expliciet zijn aangewezen.

Het maatwerkvoorschrift is geregeld in artikel 4.5 Ow. Op grond van het eerste lid kunnen in het omgevingsplan onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag

⁷ Volgens de tekst van de Omgevingswet zijn de volgende omgevingsplanactiviteiten te onderscheiden: 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; 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.

maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden. Het stellen van maatwerkvoorschriften is uitsluitend mogelijk voor zover dat in die regels is bepaald; een algemene bevoegdheid tot maatwerk bestaat niet.

Het maatwerkvoorschrift kan vier vormen aannemen: nadere invulling of aanvulling van een onderwerp, het opleggen van strengere eisen, het opleggen van minder strenge eisen, en afwijking van een in de algemene regels expliciet opgenomen norm. Afwijking is slechts toegestaan voor zover de toepasselijke algemene regels dat bepalen; ook kan daarin worden vastgelegd binnen welke bandbreedte of gedurende welke termijn kan worden afgeweken. Wanneer voor een activiteit tevens een omgevingsvergunningplicht geldt, kan in de rijksregels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften niet bij afzonderlijke beschikking worden gesteld maar als voorschrift aan die omgevingsvergunning worden verbonden, zodat alle voorschriften voor de activiteit in één besluit zijn opgenomen.

Voor het omgevingsplan is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor het stellen van maatwerkvoorschriften.

De maatwerkregel is geregeld in artikel 4.6 Ow. Op grond van het eerste lid kan in de omgevingsverordening worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld, dan wel worden afgeweken van de in de omgevingsverordening gestelde algemene regels over activiteiten. Op grond van het tweede lid kan ook in rijksregels worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening maatwerkregels over aangewezen onderwerpen kunnen worden gesteld.

Anders dan het maatwerkvoorschrift is een maatwerkregel geen beschikking maar een algemeen verbindend voorschrift: zij wordt opgenomen in het omgevingsplan of de verordening zelf.

Maatwerkregels gelden generiek voor alle activiteiten die zich binnen de aangewezen locaties bevinden; zij zijn daarmee gebiedsgericht in plaats van individueel. Zowel aanscherping als versoepeling van de hogere norm is mogelijk. Aanscherping is aan de orde in kwetsbare gebieden of gebieden met een hoge druk op de fysieke leefomgeving, zoals bij een hoge achtergrondwaarde voor luchtkwaliteit of de aanwezigheid van gevoelige monumenten. Versoepeling kan worden toegestaan als de reden voor de hogere norm in een specifiek gebied niet of minder van toepassing is. In de omgevingsverordening of rijksregels kan worden bepaald dat afwijking alleen binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan of aan een termijn is gebonden. Om stapeling van regels te voorkomen is de bevoegdheid beperkt tot die onderwerpen die in de hogere regels zijn aangewezen.

3.5.8 Procedure en bevoegd gezag

Het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad (artikel 2.4 Ow).

Op de voorbereiding van het omgevingsplan (bij zowel vaststelling als wijziging) is afdeling 3.4 Awb van toepassing (artikel 16.30 Ow). Dit houdt in dat de gemeenteraad een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt, waarna eenieder zienswijzen kan indienen (artikel 16.23 Ow).

3.5.9 Delegatie van de bevoegdheid tot wijziging van het omgevingsplan

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan bij delegatiebesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 Ow). Het delegatiebesluit bepaalt de reikwijdte van die bevoegdheid en de eventuele randvoorwaarden. De

uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is ook van toepassing op de gedelegeerde vaststelling van delen van het omgevingsplan.

3.5.10 Het omgevingsplan als instrument voor het faciliteren van aardwarmte

Voor aardwarmte betekent dit dat het omgevingsplan zowel ruimtelijke functies kan toedelen als activiteiten kan reguleren, door rechtstreeks toe te laten, te verbieden, meldings- of vergunningplichten te introduceren of beoordelingsregels te stellen voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

De regels in het omgevingsplan hebben betrekking op een specifieke locatie en zijn afhankelijk van de omstandigheden die op die locatie gelden. Het algemeen toestaan van alle activiteiten die nodig zijn voor de aanleg en exploitatie van een aardwarmte-installatie op een groot deel van het gemeentelijk grondgebied zal doorgaans moeilijk te verenigen zijn met het uitgangspunt van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De gemeenteraad moet per gebied beoordelen welke mate van toelating van activiteiten passend is, aan de hand van bijvoorbeeld de landschappelijke, ecologische, cultuurhistorische en archeologische, agrarische, waterhuishoudkundige of stedenbouwkundige waarden.

Het omgevingsplan kan op verschillende manieren faciliterend werken. In gebieden waar de ruimtelijke aanvaardbaarheid voldoende is onderzocht, kan het plan activiteiten rechtstreeks toestaan of onder voorwaarden toelaten. In gebieden waar aardwarmte kansrijk is maar locatieonderzoek nog nodig is, kan het plan werken met een vergunningplicht voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

Bij het opnemen van regels moet onderscheid worden gemaakt tussen de tijdelijke aanlegfase en de permanente exploitatiefase. De aanlegfase kan zwaardere tijdelijke effecten hebben dan de exploitatie - denk aan boorinstallaties, bouwhoogtes, nachtelijke werkzaamheden, verkeersbewegingen en tijdelijke opslag. De exploitatiefase vraagt aandacht voor permanente bebouwing, installaties, onderhoud, veiligheid, geluid, landschappelijke inpassing en de ligging van leidingen. Het omgevingsplan kan beide fasen afzonderlijk normeren, mits de regels voldoende aansluiten op de bevoegdheidsverdeling en hogere regelgeving.

De gemeente kan in het omgevingsplan ook beoordelingsregels opnemen voor vergunningverlening. Daarmee maakt zij duidelijk welke aspecten bij een aanvraag worden getoetst: ruimtelijke inpassing, bescherming van nabijgelegen gevoelige functies, landschappelijke kwaliteit, verkeersveiligheid, hinderbeperking, bescherming van natuur en water, aansluiting op warmte-infrastructuur en de uitvoerbaarheid van tijdelijke werkzaamheden. Die regels moeten voldoende concreet zijn om rechtszekerheid te bieden, maar tegelijk ruimte laten voor de locatie-specifieke beoordeling die bij aardwarmte onvermijdelijk is.

Verder kan gebruik worden gemaakt van de delegatiebevoegdheid van artikel 2.8 Ow. Aardwarmte-installaties zijn op zichzelf (bouw)werken met een zekere voorspelbaarheid. Het is mogelijk dat de gemeenteraad in het omgevingsplan opneemt dat binnen bepaalde randvoorwaarden door het college kan worden beslist over de wijziging van het omgevingsplan om de aanleg en exploitatie van een aardwarmte-installatie in een bepaald gebied mogelijk te maken. Daarmee kan vertraging in een latere fase van een dergelijk project worden voorkomen.

Tot slot kan het omgevingsplan worden gebruikt om adviesverplichtingen of afstemmingsmomenten te organiseren, voor zover daarvoor een wettelijke basis bestaat. Artikel 16.15 Ow maakt het mogelijk dat bij omgevingsplan bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die advies uitbrengen over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, als dat wenselijk is vanwege deskundigheid of de door dat

bestuursorgaan te behartigen belangen. Bij aardwarmte is het aangewezen dat de gemeente tijdig afstemt met provincie, waterschap, veiligheidsregio en de bestuursorganen die betrokken zijn bij mijnbouwrechtelijke of milieubelastende activiteiten. Die afstemming moet niet pas plaatsvinden nadat een aanvraag volledig is uitgewerkt.

In bijlage 1 zijn voorbeeldregels in het omgevingsplan voor het faciliteren van aardwarmte uitgewerkt.

3.6 Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is het instrument waarmee de regels van het omgevingsplan worden toegepast op een concreet project. Die regels zijn weer gebaseerd op het beleid uit de omgevingsvisie en eventuele programma's.

De grondslag voor de omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) is artikel 5.1 lid 1 Ow. Op grond van die bepaling is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering is gemaakt voor vergunningsvrije gevallen (artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)).

Het begrip omgevingsplanactiviteit omvat drie varianten (artikel 1.1 Ow, bijlage bij de wet): een activiteit waarvoor het omgevingsplan vergunningplicht voorschrijft en die niet in strijd is met dat plan (binnenplanse OPA), diezelfde activiteit die wel in strijd is met het plan (buitenplanse OPA), en een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders is in beginsel het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor een OPA (artikel 5.8 Ow jo. afdeling 5.1.2 Ow).

Bij een binnenplanse OPA stelt de vergunning het bevoegd gezag in staat om een activiteit die weliswaar past binnen het omgevingsplan - maar waaraan de gemeente nadere voorwaarden wil verbinden of waarover zij een individueel oordeel wil vormen - te beoordelen alvorens toe te staan. Bij een buitenplanse OPA maakt de vergunning afwijking van het omgevingsplan mogelijk, voor zover dat aanvaardbaar is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)).

Wijst het omgevingsplan de winning van aardwarmte aan als binnenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor een vergunningplicht geldt, dan kan het college aan de hand van de opgenomen beoordelingsregels beoordelen of het initiatief ruimtelijk aanvaardbaar is. Past het initiatief niet binnen het omgevingsplan, dan is een buitenplanse OPA vereist. In dat geval moet opnieuw worden gemotiveerd dat het initiatief verenigbaar is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en moet worden gezien of de instructieregels van hoofdstuk 5 van het Bkl van toepassing zijn.

4 Grondeigendom

Voor de realisatie van een aardwarmteinstallatie heeft de initiatiefnemer grond nodig: voor de boring(en), de installaties aan het oppervlak (het zogenoemde put-pad of well-pad) en vaak ook voor de aanleg van leidingen. In de praktijk is de grond voor de installatie zelden eigendom van de initiatiefnemer. Tijdige grondverwerving is daarom een essentieel onderdeel van het projecttraject. Als een gemeente zelf initiatiefnemer is – of een aardwarmteproject actief wil ondersteunen – spelen specifieke juridische instrumenten een rol. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de manieren waarop grond kan worden verkregen: van minnelijke verwerving tot het inzetten van publiekrechtelijke instrumenten.

4.1 Minnelijke verwerving

De meest voor de hand liggende route is minnelijke verwerving: de initiatiefnemer of de gemeente spreekt rechtstreeks met de grondeigenaar en sluit een koopovereenkomst.

4.2 Voorkeursrecht

Wil een gemeente regie houden op welke partijen grond in het projectgebied verwerven, dan kan zij overwegen een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op grond van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet. Een eigenaar die zijn grond wil verkopen, moet deze dan eerst aan de gemeente aanbieden. De gemeente kan vervolgens besluiten de grond wel of niet aan te kopen.

Het voorkeursrecht is een preventief instrument. Het voorkomt dat grond aan andere partijen wordt verkocht, maar verplicht de gemeente niet tot aankoop. Als de gemeente aankoopt, wordt de prijs bepaald aan de hand van de werkelijke marktwaarde; dit sluit aan bij het uitgangspunt van volledige schadeloosstelling bij onteigening.

Een voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd onder de voorwaarden van de Omgevingswet. Kort gezegd moet de grond een niet-agrarische functie krijgen of daarvoor in de omgevingsvisie of het omgevingsplan zijn aangewezen. De gemeenteraad besluit over de vestiging van het voorkeursrecht.

4.3 Onteigening

Als minnelijke verwerving niet lukt, is onteigening het uiterste middel. Onteigening is geregeld in afdeling 11.1 en verder van de Omgevingswet. De overheid kan grond onteigenen als dit noodzakelijk is in het algemeen belang en de eigenaar volledig schadeloos wordt gesteld.

Voor aardwarmteprojecten is onteigening alleen mogelijk als er een planologische grondslag is, bijvoorbeeld een omgevingsplan dat de locatie voor de aardwarmteinstallatie aanwijst. Het is een zwaar instrument met een lange doorlooptijd van doorgaans meerdere jaren.

Onteigening vindt plaats door middel van een onteigeningsbeschikking (artikel 11.4 Ow). Deze beschikking wordt gegeven door de gemeenteraad van de gemeente waar de onroerende zaak is gelegen. Onteigening vindt echter plaats op naam van de "onteigenaar". Dit hoeft niet per se de gemeente zelf te zijn. Ook andere rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid aan wie de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is toegestaan, kunnen als onteigenaar worden aangemerkt. Dat betekent dat onder omstandigheden ook de beoogde operator of een warmtebedrijf als onteigenaar kan optreden.

Onteigening is op grond van artikel 11.1 van de Omgevingswet (Ow) alleen mogelijk in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. De grondslag voor het onteigeningsbelang moet zijn gelegen in een vastgesteld omgevingsplan, een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, of een vastgesteld projectbesluit (art. 11.6 Ow). Dit betekent dat de planologische basis voor de aardwarmteinstallatie eerst juridisch verankerd moet zijn, voordat onteigening mogelijk is. Voor een aardwarmteproject zal dat doorgaans het omgevingsplan zijn.

Naast het onteigeningsbelang stelt de wet twee aanvullende vereisten:

- Noodzaak: de gemeente moet aantonen dat het gebruik van de grond voor het project niet op een andere manier kan worden gerealiseerd. Is de eigenaar in beginsel bereid mee te werken, dan ontbreekt de noodzaak. Onteigening is derhalve pas aan de orde als de grondeigenaar weigert zijn medewerking te verlenen én minnelijke verwerving definitief is mislukt.
- Urgentie: de gemeente moet aannemelijk maken dat de uitvoering van het project binnen een redelijke termijn zal plaatsvinden. De onteigening is 'urgent' als de onteigenaar

motiveert dat binnen drie jaar vanaf het moment waarop de eigendom door de onteigenaar wordt verkregen, een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is.

Als aan de voorwaarden is voldaan, kan de onteigeningsprocedure worden doorlopen. Deze procedure bestaat uit twee afzonderlijke gerechtelijke procedures: 1. de onteigeningsbeschikking van de gemeenteraad en de bekrachtiging daarvan door de bestuursrechter en 2. de procedure over de schadeloosstelling bij de civiele rechter. De eigendom gaat pas over bij inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers door de notaris. Voor inschrijving moeten drie voorwaarden zijn vervuld: de onteigeningsbeschikking is onherroepelijk, het bestuursbesluit waarin de grondslag van onteigening ligt (bijvoorbeeld het omgevingsplan) is onherroepelijk en de door de rechter vastgestelde voorlopige schadeloosstelling is betaald. Hoewel de onteigeningsakte al kan worden ingeschreven voordat de definitieve schadeloosstelling door de civiele rechter is vastgesteld, moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van ten minste 15 tot 20 maanden voordat de eigendom kan overgaan.

4.4 Gedoogplicht

Naast eigendomsverwerving kan soms worden volstaan met een gedoogplicht op grond van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. Dit instrument past vooral bij ondergrondse leidingen of kabels die door andermans grond lopen. De eigenaar moet de aanleg en het onderhoud dan gedogen, maar behoudt het eigendomsrecht.

Een gedoogplicht is minder ingrijpend dan onteigening. De eigenaar heeft wel recht op vergoeding van de schade die door de aanleg, aanwezigheid of het onderhoud ontstaat.

4.5 Verkoop van gemeenteground aan een aardwarmtebedrijf: Didam?

Als de gemeente op enig moment eigenaar is van de grond waarop de aardwarmtewinning moet gaan plaatsvinden en deze grond wil verkopen aan de beoogde operator, dan rijst de vraag of het Didam-arrest (gelijkheidsbeginsel) relevant is voor die beoogde verkoop.

De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 (Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778) het zogenoemde Didam-arrest gewezen. In dit arrest is bepaald dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, verhuren of in gebruik geven, (potentiële) gegadigden de gelegenheid moet bieden om mee te dingen naar die onroerende zaak, indien er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn. Deze mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde voor de beoogde transactie in aanmerking komt. De gemeente moet dit motiveren.

In het Didam II-arrest wordt het 'één serieuze gegadigde'-criterium door de Hoge Raad nader uitgewerkt en aangescherpt (Hoge Raad 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661). De Hoge Raad benadrukt dat het overheidslichaam, óók als slechts één serieuze gegadigde voor de aankoop in aanmerking komt, het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop dient te publiceren. Het overheidslichaam moet motiveren op basis van welke objectieve, toetsbare en redelijke criteria het tot de conclusie is gekomen dat de potentiële gegadigde als enige serieuze gegadigde kwalificeert. Deze regel strekt ertoe een gegadigde die meent op basis van de criteria in aanmerking te komen voor aankoop, of die meent dat de criteria niet aan de daaraan te stellen eisen voldoen, alsnog de mogelijkheid te bieden om onder gelijke voorwaarden mee te dingen naar de aankoop van de onroerende zaak.

Bij verkoop van eigen grond is de gemeente dus steeds gehouden te voldoen aan de eisen van het Didam-leerstuk. De gemeente zal het voornemen tijdig moeten publiceren en daarin moeten motiveren dat, op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria, slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. In het geval van een aardwarmteproject zal eerst op grond van de Mijnbouwwet een zoekgebied moeten worden toegewezen. Vervolgens zal een startvergunning moeten worden verkregen door de beoogde exploitant. In dat kader is een deelneming van EBN verplicht. Om die reden kan in beginsel goed worden gemotiveerd dat er maar één serieuze gegadigde is voor de verkoop van de betreffende grond. De verkoop zal specifiek gericht moeten zijn op het aardwarmteproject en bij voorkeur is dan ook de keuze voor aardwarmte al beleidsmatig, bijvoorbeeld in de omgevingsvisie, vastgelegd.

BIJLAGE 1 – Voorbeeldregels omgevingsplan aardwarmte

Inleiding

Deze bijlage bevat voorbeeldregels voor opname in een omgevingsplan om de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte planologisch te faciliteren. De voorbeeldregels sluiten aan bij de systematiek van de Omgevingswet, waarin het omgevingsplan de gemeentelijke regels bevat voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De regels zijn bedoeld voor situaties waarin de gemeente vooraf gebieden wil aanwijzen waar de benutting van aardwarmte kansrijk is. De exacte begrenzing van het gebied, de toegestane activiteiten en de toepasselijke voorwaarden in het kader van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties vergen steeds een locatiespecifieke afweging en invulling.

Het omgevingsplan regelt de bovengrondse aspecten van een aardwarmteproject. De ondergrondse publiekrechtelijke toestemming voor het opsporen en winnen van aardwarmte wordt primair gereguleerd door de Mijnbouwwet. Het omgevingsplan kan die toestemming niet vervangen, maar kan wel voorkomen dat gemeentelijke planologische regels onnodig in de weg staan aan een project dat op grond van de Mijnbouwwet en de Omgevingswet overigens toelaatbaar is.

De voorbeeldregels zijn opgezet als bouwstenen. Een gemeente kan deze bouwstenen gebruiken bij een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan, bij de uitwerking van een warmteprogramma of uitvoeringsplan of bij de voorbereiding van een beoordelingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Daarbij moet steeds worden beoordeeld of de regels passen binnen het gemeentelijke beleid, de omgevingsvisie, provinciale instructieregels, erfgoedbelangen, waterbelangen, natuurbelangen, milieueffectrapportageverplichtingen en andere relevante regels. Hoe een concrete regel in een gemeente er het beste uit kan zien, hangt in belangrijke mate af van de specifieke omstandigheden binnen die gemeente.

Uitgangspunten voorbeeldregels

De voorbeeldregels gaan uit van een regeling waarin aardwarmte niet zonder meer overal rechtstreeks wordt toegestaan, maar waarin de gemeente in daarvoor aangewezen gebieden ruimte biedt voor een aardwarmteproject via algemene regels of een vergunningplicht voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente kan daarin een keuze maken: zij kan activiteiten geheel of gedeeltelijk regelen door middel van algemene regels, of geheel of gedeeltelijk op basis van een vergunningplicht.

De voorbeeldregels beperken zich tot de gemeentelijke omgevingsplanregeling. Voor het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk zijn doorgaans ook andere toestemmingen nodig, waaronder een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een technische bouwactiviteit, een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit, een wateractiviteit of activiteiten die op grond van een provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening zijn gereguleerd.

Beschrijving van de gebruikelijke activiteiten in het kader van aardwarmtewinning

Om een afweging te kunnen maken ten aanzien van het toestaan of reguleren van activiteiten, dient het gemeentebestuur een goed beeld te hebben van de activiteiten die gepaard gaan met de benutting van aardwarmte.

De eerste stap in het boorproces betreft het bouwrijp maken en inrichten van het terrein. Het tijdelijke werkterrein heeft een omvang van ruim 1 hectare. Om te voorkomen dat er vloeistoffen in de bodem terechtkomen, wordt de ondergrond voorzien van een ondoorlatende laag. Daarnaast worden milieugoten aangelegd die ervoor zorgen dat vloeistoffen op gecontroleerde wijze worden opgevangen en afgevoerd.

Voor de boortoren en een eventuele putkelder wordt een betonnen fundament gestort dat voldoende draagkracht biedt. Vervolgens wordt een grote stalen buis – de conductor casing – tot op een diepte van maximaal circa 250 meter in de grond geheid of geboord. Deze buis fungeert als buitenste mantel waarbinnen de eigenlijke put wordt aangelegd. Op de conductor wordt de boortoren opgebouwd.

Om het boorproces mogelijk te maken, zijn ondersteunende faciliteiten vereist. Zo wordt er een verharde toegangsweg 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 vloeistoffen en boormaterialen opgeslagen. Daarnaast worden tijdelijke kantoorunits geplaatst ten behoeve van het personeel. Voor hulp- en grondstoffen worden opslagvoorzieningen ingericht.

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 getest. Gedurende het proces circuleert een spoelvloeistof 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 tests waarmee de putintegriteit en de warmteopbrengst van het reservoir worden vastgesteld.

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-installaties.

In de exploitatiefase transformeert de bouwlocatie tot een productielocatie. Over het doublet komt een beschermende overkapping en er worden warmtewisselaars gemonteerd, waarmee de locatie in feite verandert in een warmtecentrale. Ondergronds worden verschillende typen leidingen gelegd die de warmtecentrale verbinden met de afnemers.

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 het water van het distributienet. Het afgekoelde bronwater wordt vervolgens via de injectieput weer de diepte in gepompt, zodat er een continue, gesloten kringloop ontstaat. Via het warmtenet wordt de gewonnen warmte naar de afnemers getransporteerd.

Voorbeeldregels in het omgevingsplan

Artikel X.1 – Aanwijzing aardwarmtegebied

1. Deze paragraaf is van toepassing op de locaties die op de kaart zijn aangewezen als aardwarmtegebied.
2. Binnen een aardwarmtegebied zijn activiteiten ten behoeve van het aanleggen, testen, in stand houden, gebruiken, onderhouden, wijzigen en buiten gebruik stellen van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte toegestaan, voor zover wordt voldaan aan deze paragraaf.
3. Onder activiteiten als bedoeld in het vorige lid ten behoeve van de benutting van aardwarmte worden in ieder geval begrepen:
 - a. het verrichten van voorbereidende onderzoeken;
 - b. het inrichten en gebruiken van een tijdelijke boorlocatie;
 - c. het oprichten, gebruiken en verwijderen van een tijdelijke boorinstallatie;
 - d. het boren, testen, afwerken en gebruiken van productie- en injectieputten;
 - e. het bouwen, in stand houden en gebruiken van bij het mijnbouwwerk voor aardwarmtewinning behorende installaties en bijbehorende bouwwerken;
 - f. het aanleggen, in stand houden, gebruiken, onderhouden en verwijderen van bij het mijnbouwwerk voor aardwarmtewinning behorende leidingen, kabels, verhardingen, toegangswegen, parkeer- en manoeuvreerruimte en andere ondersteunende voorzieningen en werken, geen bouwwerken zijnde;
 - g. het treffen van maatregelen voor landschappelijke inpassing, veiligheid, geluid, verlichting, waterhuishouding, bodem, verkeer en natuur.
4. Deze paragraaf laat de toepasselijkheid van andere regels in dit omgevingsplan, de Omgevingswet, de Mijnbouwwet, de daarop gebaseerde regelgeving, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening onverlet.

Toelichting

Met deze regel wordt een gebied aangewezen waar aardwarmteactiviteiten in beginsel ruimtelijk denkbaar zijn. De aanwijzing betekent niet dat ieder aardwarmteproject zonder nadere beoordeling kan worden gerealiseerd. Zij vormt het planologische kader waarbinnen vervolgens wordt beoordeeld of een concreet initiatief aan de in het omgevingsplan opgenomen voorwaarden voldoet.

De gebiedsaanwijzing is vooral nuttig wanneer de gemeente aardwarmte vroegtijdig wil betrekken bij ruimtelijke keuzes over de warmtetransitie. Door in het omgevingsplan gebieden aan te wijzen waar aardwarmte kan worden gefaciliteerd, kan worden voorkomen dat andere functies of ontwikkelingen de latere aanleg van een bron onnodig bemoeilijken. Tegelijkertijd blijft een locatiespecifieke beoordeling noodzakelijk, omdat de ruimtelijke aanvaardbaarheid mede afhangt van de feitelijke ligging, de afstand tot gevoelige functies, landschappelijke waarden, natuurwaarden, grondwaterbescherming, verkeersontsluiting en de omvang van de installatie.

Artikel X.2 – Bestemming

1. De gronden binnen een aardwarmtegebied zijn bestemd voor:
 - a. het opsporen van aardwarmte met gebruikmaking van een boorgat;
 - b. de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk voor het opsporen of de winning van aardwarmte;
 - c. de (tijdelijke) aanlegfase, waaronder het inrichten en gebruiken van een boorlocatie en het plaatsen en gebruiken van een tijdelijke boorinstallatie;

- d. de permanente exploitatiefase van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte, waaronder het gebruiken van de bovengrondse aardwarmte-installatie en bijbehorende voorzieningen;
- e. de aansluiting van de aardwarmte-installatie op een warmtenet of andere warmte-infrastructuur;
- f. beheer, onderhoud, monitoring, veiligheid en buitengebruikstelling.

Toelichting

Deze regel maakt het gebruik van gronden en bouwwerken voor de benutting van aardwarmte mogelijk binnen het aangewezen gebied. Het gebruik omvat zowel de tijdelijke aanlegfase als de permanente exploitatiefase. Dat onderscheid is van belang omdat de ruimtelijke effecten van beide fasen kunnen verschillen. Tijdens de aanlegfase kan sprake zijn van een tijdelijk groter ruimtebeslag, een hogere boorinstallatie, intensiever bouwverkeer, geluid en verlichting. In de exploitatiefase resteert doorgaans een beperkter bovengronds ruimtebeslag.

De regel bevat geen zelfstandige toestemming voor activiteiten. Voor de regulering van de activiteiten kunnen algemene regels worden opgenomen (zoals in artikel X.3) of kan een vergunningplicht worden opgenomen (zoals in artikel X.4).

Artikel X.3 Permanente bouwwerken, installaties en andere werken

1. Binnen een aardwarmtegebied mogen permanente bouwwerken, installaties en overige werken, geen bouwwerken zijnde ten behoeve van de exploitatie van een aardwarmtebron worden gebouwd en aangelegd, in stand gehouden en gebruikt, indien en voor zover wordt voldaan aan dit artikel.
2. De oppervlakte van de locatie waarbinnen de permanente bouwwerken, installaties en werken, geen bouwwerken zijnde, waaronder de omheining van de locatie, zijn gelegen, bedraagt maximaal [●] m².
3. De bouwhoogte van permanente bouwwerken bedraagt maximaal [●] meter.
4. De bouwhoogte van technische installaties, schoorstenen, ventilatievoorzieningen, antennes, leidingen, veiligheidsvoorzieningen en daarmee vergelijkbare ondergeschikte bouwdelen bedraagt maximaal [●] meter.
5. De in het eerste lid bedoelde bouwwerken, installaties en werken, geen bouwwerken zijnde, mogen uitsluitend worden aangelegd, gebouwd, in stand gehouden en gebruikt overeenkomstig het Inrichtingsplan aardwarmtegebied [naam], opgenomen als Bijlage [●] bij deze regels.
7. De in het inrichtingsplan opgenomen maatregelen voor landschappelijke inpassing, het beperken van lichthinder en geluidhinder, parkeren en hemelwaterverwerking worden uitgevoerd binnen de in het inrichtingsplan daarvoor opgenomen termijn en vervolgens in stand gehouden zolang de exploitatie van de aardwarmtebron voortduurt.
8. De werkzaamheden worden in overeenstemming met het inrichtingsplan uitgevoerd.

Toelichting

Deze regel gaat over de permanente bovengrondse installatie die nodig is voor de exploitatie van de aardwarmtebron. Daarbij kan worden gedacht aan een warmtecentrale, pompgebouwen, technische ruimten, leidingen, afsluiters, hekwerken, verhardingen en andere voorzieningen. Omdat de permanente fase een langdurige ruimtelijke aanwezigheid heeft, ligt het voor de hand daarvoor afzonderlijke regels te stellen over bouwhoogte, oppervlaktebeslag en landschappelijke inpassing. De normen voor oppervlakte en bouwhoogte zijn in deze voorbeeldregel niet ingevuld. Die normen moeten worden afgestemd op de locatie en het type installatie.

Het omgevingsplan moet de randvoorwaarden schetsen waaraan de inrichting moet voldoen. Deze randvoorwaarden moeten vooraf voldoende kenbaar zijn; er kan geen nader toetsmoment worden ingebouwd voor de goedkeuring van de inrichting, althans niet zonder dat toetsmoment als vergunningplicht in te richten. De Afdeling heeft in ABRvS 18 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:915, bepaald dat het in strijd is met de rechtszekerheid om binnen een limitatief-imperatief stelsel de verlening van een omgevingsvergunning afhankelijk te stellen van de goedkeuring van het inrichtingsplan, terwijl niet duidelijk is waarvan die goedkeuring afhankelijk is. Toegepast op deze algemene regel betekent dit dat van tevoren duidelijk moet zijn aan welke eisen een inrichtingsplan moet voldoen.

Als een gemeente voor een regeling kiest waarbij op voorhand door middel van algemene regels een aardwarmteactiviteit is toegestaan, dan moet dus vooraf een kader worden gevormd waaraan een initiatiefnemer zijn initiatief kan toetsen. Het voornaamste voordeel van zo'n regeling is dat zij de initiatiefnemer rechtstreeks bouw- en gebruiksruimte geeft zodra aan de in het omgevingsplan opgenomen voorwaarden is voldaan. Dat geeft vooraf duidelijkheid, verkort de doorlooptijd en voorkomt een afzonderlijke aanvraag-, beslis- en bezwaarprocedure over de planologische aanvaardbaarheid van de inrichting. Het nadeel is dat vooraf goed moet worden nagedacht over de invulling. Er is minder ruimte om nadien bij te sturen.

Wat betreft de inhoud van zo'n inrichtingsplan aardwarmtegebied [naam] kan een gemeente in ieder geval aan de volgende onderwerpen denken:

- a. een duidelijke maatvoering en schaal aanduiding;
- b. de situering van de locatie als bedoeld in het tweede lid en de daarbinnen gelegen bouwwerken, installaties en andere werken, geen bouwwerken zijnde;
- c. de eventueel buiten de locatie aan te leggen wegen en andere werken, geen bouwwerken zijnde;
- d. de binnen of buiten de locatie te treffen maatregelen met het oog op de landschappelijke inpassing;
- e. de te treffen maatregelen ter beperking van lichthinder;
- f. de te treffen maatregelen ter beperking van geluidhinder;
- g. de wijze waarop op het terrein wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid;
- h. de wijze waarop hemelwater wordt verwerkt;
- i. de termijn waarbinnen de te treffen maatregelen worden getroffen;
- j. de wijze waarop het terrein na beëindiging van de exploitatie wordt heringericht of opgeruimd.

Artikel X.4 Vergunningplicht aardwarmteactiviteit

1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten binnen een aardwarmtegebied:
 - a. het bouwen, in stand houden en gebruiken van permanente bouwwerken en installaties ten behoeve van de exploitatie van een aardwarmtebron;
 - b. het aanleggen van leidingen, toegangswegen, verhardingen en andere ondersteunende voorzieningen, voor zover deze niet op grond van een andere regel in dit omgevingsplan zonder omgevingsvergunning zijn toegestaan;
 - c. het wijzigen of uitbreiden van een bestaande aardwarmte-installatie, voor zover de wijziging of uitbreiding ruimtelijk relevant is.
2. De omgevingsvergunning wordt verleend als:
 - a. de activiteit past binnen het doel van het aardwarmtegebied;
 - b. de activiteit niet leidt tot een onevenredige aantasting van de belangen van omwonenden en gebruikers van aangrenzende gronden;
 - c. de activiteit landschappelijk aanvaardbaar wordt ingepast;
 - d. de verkeersontsluiting toereikend is voor de aanlegfase en de exploitatiefase;

- e. de activiteit verenigbaar is met de bescherming van bodem, grondwater, oppervlaktewater, natuur, cultureel erfgoed en externe veiligheid;
- 3. Aan de omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden over:
 - a. de situering van de activiteiten;
 - b. de maximale bouwhoogte en oppervlakte;
 - c. de duur van tijdelijke activiteiten;
 - d. landschappelijke inpassing;
 - e. verkeersafwikkeling en bouwlogistiek;
 - f. het voorkomen of beperken van hinder door geluid, trillingen, licht, stof en verkeer;
 - g. monitoring, beheer en onderhoud;
 - h. herstel of herinrichting van de locatie na beëindiging van de exploitatie.

Toelichting

Deze regel introduceert een vergunningplicht voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarmee kan de gemeente aardwarmte binnen het aangewezen gebied mogelijk maken en tegelijk per concreet project beoordelen of de locatie, omvang en uitvoering aanvaardbaar zijn. Deze route is met name geschikt als de gemeente aardwarmte beleidsmatig wil faciliteren, maar nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om alle projectkenmerken rechtstreeks in algemene regels vast te leggen.

De beoordelingsregels sluiten aan bij het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De criteria zijn bewust breed geformuleerd, omdat aardwarmteprojecten sterk kunnen verschillen in omvang, techniek, omgeving en fasering. Wel moet de gemeente ervoor zorgen dat de beoordelingsregels voldoende concreet zijn om de aanvrager en derden duidelijkheid te geven over de toetsing.

De mogelijkheid om aan de vergunning voorschriften te verbinden, is van belang omdat veel effecten van aardwarmteprojecten kunnen worden beperkt door de wijze van uitvoering. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situering van de boorinstallatie, de routing van bouwverkeer, tijdelijke werktijden, afscherming van verlichting, geluidbeperkende maatregelen en herstel van het terrein na afloop van de boorfase.

De tijdelijke aanlegfase, met inbegrip van de tijdelijke boorlocatie en tijdelijke boorinstallatie, valt niet onder deze vergunningplicht. Voor zover tijdelijke bouwwerken en hulpconstructies voldoen aan artikel 2.29, aanhef en onder q, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, geldt een landelijke vergunningvrijstelling voor de omgevingsplanactiviteit die betrekking heeft op die bouwwerken.

Artikel X.5 Aanvraagvereisten omgevingsvergunning aardwarmteactiviteit

- 1. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel X.4 worden, voor zover nodig voor beoordeling van de aangevraagde activiteit, de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
 - a. een beschrijving van de voorgenomen activiteit en het beoogde gebruik van gronden en bouwwerken;
 - b. een situatietekening met de begrenzing van de projectlocatie, de ligging van bouwwerken, installaties, putten, leidingen, verhardingen, toegangswegen, andere werken geen bouwwerken zijnde en tijdelijke werkterreinen;
 - c. een tekening met gegevens over de bouwhoogte, oppervlakte en inhoud van tijdelijke en permanente bouwwerken en installaties;
 - d. een beschrijving van de fasering van het project, waaronder de verwachte duur van de aanlegfase, testfase, exploitatiefase (waaronder ook onderhoudsactiviteiten) en eventuele buitengebruikstelling;
 - e. een inrichtingsplan voor de tijdelijke en permanente situatie;

- f. een landschappelijk inpassingsplan;
 - g. een beschrijving van de verkeersgeneratie, bouwlogistiek, ontsluiting en parkeer- en manoeuvreerruimte;
 - h. een beschrijving van de maatregelen ter voorkoming of beperking van hinder door geluid, trillingen, licht, stof en verkeer;
 - i. een beschrijving van de gevolgen voor bodem, grondwater, oppervlaktewater, natuur, cultureel erfgoed en externe veiligheid, voor zover relevant voor de beoordeling van de omgevingsplanactiviteit;
 - j. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de omgevingsvisie, het warmteprogramma, het uitvoeringsplan warmtetransitie en andere relevante gemeentelijke beleidsdocumenten;
 - k. een beschrijving van de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn;
 - l. een overzicht van andere aangevraagde of benodigde vergunningen, meldingen of toestemmingen voor het aardwarmteproject;
 - m. indien sprake is van tijdelijke activiteiten: een verwijderings- of herstelplan voor de tijdelijke voorzieningen.
2. Tekeningen bevatten een duidelijke maatvoering en schaal aanduiding en zijn voorzien van een noordpijl die de oriëntatie van het bouwwerk op het perceel en ten opzichte van de omgeving weergeeft.

Toelichting

Aanvraagvereisten zijn nodig om te kunnen beoordelen of een concreet aardwarmteproject voldoet aan de regels voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De vereisten sluiten aan bij de informatie die voor een ruimtelijke beoordeling van belang is: wat wordt gebouwd of aangelegd, waar gebeurt dat, hoe wordt het terrein ingericht, welke hinder kan optreden en welke maatregelen worden getroffen?

De aanvraagvereisten zijn beperkt tot informatie die relevant is voor de gemeentelijke beoordeling op grond van het omgevingsplan. Gegevens die uitsluitend nodig zijn voor de mijnbouwrechtelijke beoordeling of voor de vergunning voor de milieubelastende activiteit hoeven niet via het omgevingsplan te worden verlangd, tenzij zij ook relevant zijn voor de ruimtelijke inpassing. Een overzicht van andere toestemmingen is nuttig, omdat aardwarmteprojecten vaak bestaan uit meerdere vergunningplichtige activiteiten die procedureel en inhoudelijk samenhangen. Voor een overzicht verwijzen wij naar de in juli (2026) uitgebrachte “Handleiding regels voor het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor de winning van aardwarmte”.

Artikel X.6 Bescherming potentiële aardwarmtelocatie

1. Binnen een op de kaart aangewezen reserveringsgebied aardwarmte is het verboden zonder omgevingsvergunning activiteiten te verrichten die de toekomstige aanleg of exploitatie van een aardwarmteproject onevenredig kunnen belemmeren.
2. Onder activiteiten als bedoeld in het eerste lid worden in ieder geval verstaan:
 - a. het bouwen van nieuwe hoofdgebouwen;
 - b. het aanleggen van ondergrondse infrastructuur die de aanleg van productie- of injectieputten of warmteleidingen kan belemmeren;
 - c. het wijzigen van het maaiveld of de bodemopbouw op een wijze die de toekomstige inrichting van een boorlocatie kan belemmeren;
 - d. het realiseren van kwetsbare of gevoelige functies op een zodanige afstand dat de aanleg of exploitatie van een aardwarmteproject onevenredig wordt beperkt.

3. De omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit de toekomstige aanleg en exploitatie van een aardwarmteproject niet onevenredig belemmert, of als het belang bij de activiteit zwaarder weegt dan het belang bij behoud van de potentiële aardwarmtelocatie.
4. Bij de beoordeling betreft het college van burgemeester en wethouders in ieder geval:
 - a. de mate van concreetheid van de beoogde aardwarmteontwikkeling;
 - b. de beschikbaarheid van alternatieve locaties voor aardwarmte;
 - c. de beschikbaarheid van alternatieve locaties voor de aangevraagde activiteit;
 - d. de gevolgen voor de gemeentelijke warmtetransitie;
 - e. de belangen van de aanvrager en andere gebruikers van de locatie.

Toelichting

Deze regel is bedoeld voor situaties waarin de gemeente een locatie nog niet rechtstreeks voor aardwarmte wil bestemmen, maar wel wil voorkomen dat de locatie in de tussentijd ongeschikt wordt voor dat doel. Dat kan aan de orde zijn als een gebied kansrijk is voor aardwarmte, maar nog nader onderzoek nodig is naar de bron, de afzet, de technische haalbaarheid of de exacte situering van de boorlocatie.

Een reserveringsregel moet zorgvuldig worden toegepast. Naarmate de beperking voor bestaande of nieuwe functies zwaarder is, moet beter worden gemotiveerd waarom bescherming van de potentiële aardwarmtelocatie nodig is. De regel bevat daarom een vergunningplicht met een belangenafweging. Daarmee wordt voorkomen dat een reservering automatisch leidt tot een absoluut bouw- of gebruiksverbod.

Artikel X.7 Leidingen en warmte-infrastructuur

1. Binnen een aardwarmtegebied en de op de kaart aangewezen leidingzones is het toegestaan leidingen, kabels en bijbehorende voorzieningen aan te leggen, in stand te houden, te gebruiken, te onderhouden, te wijzigen en te verwijderen ten behoeve van de aansluiting van een aardwarmtebron op een warmtenet of andere warmte-infrastructuur.
2. Het aanleggen van leidingen en bijbehorende voorzieningen is alleen toegestaan als:
 - a. de ligging is afgestemd op bestaande en voorziene kabels, leidingen, watergangen, wegen, groenstructuren en andere functies;
 - b. de gevolgen voor bodem, grondwater, oppervlaktewater, natuur en archeologische waarden aanvaardbaar zijn;
 - c. de gronden na uitvoering van de werkzaamheden zoveel mogelijk in de oorspronkelijke staat worden hersteld;
 - d. beheer en onderhoud van de leidingen mogelijk blijft.
3. Het college van burgemeester en wethouders kan maatwerkvoorschriften stellen over de situering, uitvoeringswijze, fasering, herstelmaatregelen en bereikbaarheid van leidingen en bijbehorende voorzieningen.

Toelichting

Een aardwarmtebron is alleen bruikbaar als de geproduceerde warmte kan worden getransporteerd naar afnemers. Daarom moet in het omgevingsplan niet alleen aandacht worden besteed aan de boor- en productielocatie, maar ook aan de ruimtelijke inpassing van leidingen en aansluitingen op warmte-infrastructuur.

Leidingen kunnen verschillende belangen raken, zoals bodem, water, archeologie, groen, wegen en bestaande kabels en leidingen. De voorbeeldregel maakt aanleg mogelijk, maar verbindt daaraan voorwaarden die waarborgen dat de tracékeuze en uitvoering zorgvuldig plaatsvinden. Afhankelijk van de lokale situatie kan de gemeente ervoor kiezen de leidingzone concreet op de

kaart aan te wijzen of juist te werken met een vergunningplicht waarin het tracé per project wordt beoordeeld.

In de regel hebben gemeenten een lokale leidingenverordening die de aanleg van drinkwater- en gasleidingen reguleert. Een alternatief voor de bovengenoemde bepaling is om warmteleidingen onder te brengen in die verordening.

Artikel X.8 Buitengebruikstelling en herstel van de locatie

1. Degene die een tijdelijke boorlocatie, tijdelijke boorinstallatie of tijdelijke voorziening ten behoeve van aardwarmte gebruikt, verwijdt deze na beëindiging van het tijdelijke gebruik, tenzij het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voortgezet gebruik toestaat.
2. Degene die de exploitatie van een permanente aardwarmte-installatie beëindigt, draagt zorg voor het verwijderen van bovengrondse bouwwerken, installaties, verhardingen en voorzieningen, tenzij het bevoegd gezag heeft ingestemd met hergebruik of behoud daarvan.
3. Na verwijdering wordt de locatie hersteld of heringericht overeenkomstig een door het college van burgemeester en wethouders goedgekeurd herstelplan.
4. Het herstelplan beschrijft in ieder geval:
 - a. welke bouwwerken, installaties, verhardingen en voorzieningen worden verwijderd;
 - b. hoe de bodem en het maaiveld worden hersteld;
 - c. hoe wordt omgegaan met aanwezige landschappelijke inpassing;
 - d. welke maatregelen worden getroffen om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken;
 - e. binnen welke termijn de herstelmaatregelen worden uitgevoerd.

Toelichting

Deze regel waarborgt dat tijdelijke voorzieningen daadwerkelijk tijdelijk blijven en dat de locatie na beëindiging van het gebruik niet onnodig belast blijft. Voor aardwarmteprojecten is dit vooral relevant bij de tijdelijke boorfase, waarin een groter werkterrein en tijdelijke installaties aanwezig kunnen zijn. Ook bij beëindiging van de exploitatie kan herstel of herinrichting van de locatie nodig zijn.

De regel ziet op de bovengrondse ruimtelijke aspecten die het omgevingsplan kan reguleren. De verplichtingen voor putintegriteit, veiligheid en buitengebruikstelling van boorgaten worden afzonderlijk gereguleerd door de Mijnbouwwet en de op grond daarvan verleende toestemmingen.

BIJLAGE 2 Lijst van afkortingen wetgeving en entiteiten

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACM	Autoriteit Consument & Markt
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EBN	Energie Beheer Nederland
KGG	Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Mbw	Mijnbouwwet
NPE	Nationaal Plan Energiesysteem
NPLW	Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie
Ow	Omgevingswet
RES	Regionale Energiestrategie
RES-regio	Regio waarin een Regionale Energiestrategie wordt opgesteld
RSW	Regionale Structuur Warmte
SCAN	SCAN-programma; programma van EBN en TNO dat de potentie van aardwarmte in Nederland in kaart brengt
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
WARM	WARM-studie; Berenschot-onderzoek uit 2020 naar de potentie van aardwarmte per RES-regio
Wcw	Wet collectieve warmte
Wgiw	Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie