

Vergaderjaar 2011–2012

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2011

Hierbij reageer ik op het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, om informatie over de wijze van uitvoering van de motie Wiegman-Van Meppelen Scheppink c.s. (29 383, nr. 185), met betrekking tot de energiebalans van bodemenergiesystemen. Tevens ga ik in deze brief in op de gewijzigde motie Van Veldhoven-Van der Werf (29 383, nr. 182), met betrekking tot het energierendement, alsmede op mijn toezegging tijdens het VSO Bodemenergiesystemen van 5 oktober 2011 (Handelingen II, vergaderjaar 2011/12, nr. 8, behandeling van het verslag schriftelijk overleg over de voorhang Besluit bodemenergiesystemen (Kamerstuk 29 383, nr. 173), om terug te komen op het onderzoek naar de retourtemperatuur.

Om te beginnen informeer ik u in algemene zin over de voortgang bij de vaststelling van het Besluit bodemenergiesystemen.

Uitstel inwerkingtreden besluit

Op 1 juli 2012 zou het Besluit bodemenergiesystemen in werking moeten treden.

Om verschillende redenen zal dit moeten worden uitgesteld, tot 1 januari 2013.

De voorbereiding van de procedure via de Afdeling advisering van de Raad van State duurt langer dan gepland, waardoor het onzeker is of deze procedure op tijd kan worden afgerond. Daarnaast wordt verkend of de registratie van bodemenergiesystemen via het Landelijk Grondwater Register (LGR) kan lopen. Met de aanpassing van dit register is meer dan een half jaar gemoeid. Door deze combinatie van factoren was uitstel onontkoombaar.

De nieuwe invoeringsdatum garandeert dat het besluit tijdig in de digitale loketten voor de meldingen en de vergunningaanvragen (Activiteiten Internet Module en Omgevings Loket Online) kan worden opgenomen.

Naar aanleiding van een opmerking van de CDA-fractie over de misleidende titel zal ik in de definitieve toelichting de titel «Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen» hanteren.

Uitvoering motie Wiegman-Van Meppelen Scheppink

Met deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering om in de AMvB een ruimere energiebalans mogelijk te maken door, kort samengevat:

- de standaard termijn waarbinnen de balans moet worden bereikt te verlengen van drie naar vijf jaar;
- een controlemoment in te voeren na twee jaar, waarbij eventueel bijgestuurd kan worden;
- ook voor de grotere bodemenergiesystemen een beperkt koudeoverschot toe te staan.

Ik kan op onderdelen tegemoet komen aan dit verzoek:

Balansperiode

Ik steun de verlenging van de balansperiode van drie naar vijf jaar. Onlangs zijn onderzoeksresultaten beschikbaar gekomen, die aangeven dat een onbalans op korte termijn vaak voorkomt en dat het relatief veel energie uit conventionele bronnen kost om een balans geforceerd te herstellen. Bij een balansperiode van vijf jaar is een hoger netto energierendement te realiseren.

Controlemoment na twee jaar

Beheerders van open systemen sturen jaarlijks informatie naar het bevoegd gezag (de provincie) over de retourtemperatuur en de energiebalans. Controle door het bevoegd gezag is dus elk jaar mogelijk en hoeft niet per se na twee jaar te geschieden. Het bevoegd gezag kan zo nodig een signaal afgeven bij tussentijds optredende onbalans, maar heeft volgens de ontwerp-AMvB geen juridische mogelijkheden om herstelmaatregelen of een plan van aanpak af te dwingen. Het bevoegd gezag kan na afloop van de periode van vijf jaar wel handhavend optreden als niet aan de balanseis is voldaan.

Beheerders van gesloten systemen (met uitzondering van de eigenaren van individuele woningen) zijn verplicht om de retourtemperatuur en de energiebalans bij te houden en de gegevens te bewaren, maar hoeven niet te rapporteren aan het bevoegd gezag (meestal de gemeente). Het bijhouden van de retourtemperatuur en de energiebalans staat in eerste instantie ten dienste van de beheerder van het systeem, die daardoor inzicht krijgt in het functioneren van het systeem en op eigen initiatief de nodige maatregelen kan (en moet) nemen om aan de balanseis te voldoen. In tweede instantie bieden deze gegevens het bevoegd gezag de mogelijkheid om na afloop van de periode van vijf jaar te controleren of aan de balanseis is voldaan en zo nodig handhavend op te treden. Het bevoegd gezag moet dan wel zelf langs bij de eigenaar van het systeem om de gegevens in te zien.

De vraag is nu of het wenselijk is om in de ontwerp-AMvB een verplicht controlemoment op te nemen met bijstuuringsbevoegdheid (bijvoorbeeld de mogelijkheid om een plan van aanpak te eisen). Dat zou een behoorlijke lastenverzwaring betekenen voor gemeenten en provincies. Daarbij komt het praktische probleem dat het heel lastig is voor het bevoegd

gezag om te beoordelen of een systeem blijvend uit balans gaat raken en vervolgens ook om te beoordelen of het plan van aanpak voor balansherstel adequaat is. Bovendien is een eigenaar niet verplicht het plan van aanpak ook uit te voeren. De enige verplichting die de eigenaar heeft is dat zijn systeem binnen vijf jaar in balans moet zijn.

Gezien de extra lasten die het invoeren van een controlemoment oplevert en de geringe sturingskracht hiervan wil ik een dergelijk controlemoment niet opnemen in de ontwerp-AMvB. Wel wil ik naar aanleiding van deze motie alsnog de verplichting opnemen dat vergunninghouders van grote gesloten systemen jaarlijks informatie sturen aan het bevoegd gezag over de retourtemperatuur en de energiebalans. Dit geeft het bevoegd gezag meer inzicht en biedt de mogelijkheid een signaal af te geven als een grote onbalans zichtbaar wordt. De administratieve lasten hiervan zijn beperkt.

Beperkt koudeoverschot

Ik heb begrip voor de wens van de Tweede Kamer om een beperkt koudeoverschot ook toe te staan bij grote bodemenergiesystemen. Op dit moment is echter nog niet duidelijk hoe dat in juridische zin het best geregeld kan worden. Ik zal daarom met andere overheden en brancheorganisaties overleggen welke wijzigingen in de AMvB nodig zijn met betrekking tot de eisen aan de energiebalans en welke uitwerking mogelijk is in de technische handreikingen voor vergunningverlening en handhaving en/of het certificeringstraject.

Uitvoering motie Van Veldhoven-Van der Werf

Met deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering om in overleg met de provincies en gemeenten in te zetten op het in de watervergunning of de omgevingsvergunning opnemen van minimale rendementseisen gericht op het optimaal benutten van het Nederlandse potentieel aan bodemenergie.

Ik sta positief tegenover deze motie maar heb te maken met een aantal praktische beperkingen.

Rendementseisen kunnen worden opgenomen in de watervergunning voor een bodemenergiesysteem. Dit kan het bevoegd gezag doen zonder dat hiervoor een regeling in het ontwerp-besluit wordt opgenomen. Voor gesloten bodemenergiesystemen kan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets vereist zijn. Hieraan kunnen geen voorschriften worden verbonden. Bovendien heeft het vergunningvereiste alleen betrekking op de installatie en niet op het gebruik van het systeem. In het kader van de vergunningverlening kan hierdoor alleen het energierendement van het ontwerp worden getoetst. Er kunnen geen eisen worden gesteld aan het in de gebruiksfase daadwerkelijk behaalde rendement.

Een ander praktisch probleem is dat de betrokken partijen het nog niet eens zijn over de definitie en vaststelling van het energierendement. De diverse opties stellen verschillende monitoringseisen en hebben alle voor- en nadelen. Ik ben voornemens om hier wel snel een knoop over door te hakken. In de ontwerp-AMvB zal de verplichting worden opgenomen dat een initiatiefnemer bij een melding of een vergunningaanvraag het energierendement opgeeft. Dit heeft als gunstig neveneffect dat de leverancier of installateur van het systeem hierover gegevens moet verstrekken, terwijl de eigenaar het energierendement dat hij mag verwachten nu vaak niet weet. Hierdoor kan ook gemakkelijker worden vastgesteld of het systeem naar behoren werkt en wie aanspreekbaar is indien dit onverhoopt niet het geval is.

Vervolgens moet in de praktijk duidelijk worden wat acceptabele rendementen zijn. Van open systemen zijn wel wat gegevens beschikbaar. Het project «WKO waar voor je geld» in Amsterdam zal in beperkte mate nieuwe gegevens kunnen opleveren. Van gesloten systemen is echter nog vrijwel niets bekend. Extra onderzoek is nodig. Ik zal overleggen met de samenwerkende partijen in het onderzoeksprogramma Meer Met Bodemenergie – branche, kennisinstituten, overheden – of hier in 2012 invulling aan kan worden gegeven.

Bij het stellen van rendementseisen speelt de vraag of alleen het bodemenergiesysteem zelf in beschouwing wordt genomen of de combinatie van dit systeem met het gebouw en het klimaatsysteem (verwarming / koeling). Dat laatste is erg nuttig, maar zowel technisch als juridisch ook heel ingewikkeld. Een gefaseerde aanpak waarbij wordt begonnen met rendementseisen aan alleen de bodemenergiesystemen (inclusief de warmtepomp), ligt voor de hand. In overleg met de provincies, gemeenten en de brancheorganisaties wil ik verkennen hoe dit verder vorm kan krijgen.

Tot slot ben ik voornemens om in de AMvB een bepaling op te nemen dat het energierendement van een bodemenergiesysteem in de gebruiksfase substantieel hoger moet zijn dan van andere energiebronnen die aan dezelfde energievraag moeten voldoen. Op grond van een dergelijke bepaling kan het bevoegd gezag handhavend optreden wanneer een bodemenergiesysteem onmiskenbaar onderpresteert en achterblijft bij het verwachte, bij de melding of in de vergunningaanvraag opgegeven energierendement. Over de precieze vormgeving van de voorgenomen bepaling beraad ik mij nog.

Retourtemperatuur

Tijdens het VSO Bodemenergiesystemen op 5 oktober 2011 heeft de CDA-fractie gevraagd naar de praktijkervaring met de retourtemperatuur. Ik heb toen gemeld dat er een proef loopt die zo goed als afgerond is. Daaruit zou blijken dat de retourtemperatuur waarschijnlijk omhoog kan naar 30° C. Ik heb toen aangegeven dat ik nog enkele weken nodig had en hierop terug zou komen.

De onderzoekers van het programma Meer Met Bodemenergie (MMB) hebben onlangs hun conclusies geformuleerd met betrekking tot temperatuureffecten van het retourwater. Ze stellen dat er geen significant effect van een temperatuurverhoging naar 30° C is op chemische reacties en microbiologie, maar houden toch een slag om de arm. Ze stellen voor om de maximumtemperatuur in de AMvB wel te verhogen maar vervolgens monitoringsvereisten te verbinden aan een vergunning om te volgen of er inderdaad geen effecten zijn.

De VEWIN is erop tegen dat nu al een temperatuurverhoging in de AMvB wordt doorgevoerd. Het onderzoeksinstituut KWR voert in opdracht van de VEWIN momenteel een vierjarig onderzoekstraject uit, waarbij ook effecten van hogere retourtemperaturen worden onderzocht. Vanuit deze achtergrond heeft KWR gereageerd op de conclusies van MMB. In het onderzoek van KWR zijn bij 25° C al effecten op arseen en sulfaat geconstateerd. KWR is bovendien van mening dat de meetpunten van MMB niet voldoende representatief zijn om nu in het algemeen te concluderen dat er geen effecten zullen zijn bij 30° C. Bij een iets hogere temperatuur van 35° C zijn al wel effecten waargenomen. Er is dus meer onderzoek nodig.

Het IPO is op dit moment ook tegen verhoging van de retourtemperatuur, mede gezien het voorstel van de onderzoekers van MMB om monitoringsvereisten te verbinden aan de vergunning. IPO stelt verder dat de ontwerp-AMvB de mogelijkheid biedt door het stellen van maatwerkvoorschriften in individuele gevallen een hogere temperatuur toe te staan. Daarom is de noodzaak om dit nu al generiek te doen niet zo groot. Ook KWR geeft aan dat er in specifieke situaties, bijvoorbeeld in diepe watervoerende pakketten met weinig grondwaterstroming, wellicht mogelijkheden kunnen zijn voor hogere retourtemperaturen. Er lopen hiervoor al enkele pilots.

Ik constateer dat er nu toch kanttekeningen worden geplaatst bij de voorlopige conclusie van MMB dat een verhoging van de retourtemperatuur geen significante effecten heeft op de bodem. Het voorstel van de onderzoekers van MMB komt neer op het generiek voortzetten van de pilots. De voorgestelde monitoringsverplichting zou een lastenverzwaring betekenen voor alle eigenaren van open systemen, terwijl monitoring in deze omvang niet nodig is voor vervolgonderzoek. Daarvoor volstaat een beperkt aantal pilots.

Voor een verhoging van de retourtemperatuur bestaat momenteel nog geen draagvlak bij IPO en VEWIN. Om deze redenen wil ik de toegestane maximumtemperatuur nu nog niet verhogen. Wel wil ik in de ontwerp-AMvB een bepaling opnemen die het mogelijk maakt vooruitlopend op een wijziging op AMvB-niveau, al bij ministeriële regeling een hogere retourtemperatuur toe te staan, indien uit het lopende onderzoek mocht blijken dat hiertegen geen overwegende bezwaren meer bestaan.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus