

Vergaderjaar 2017–2018

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 297

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Sinds 1 juli 2013 is het wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen¹ van kracht. In dit besluit is aangegeven dat de werking van de hierin opgenomen regels in de praktijk drie jaar na de inwerkingtreding wordt geëvalueerd en dat een verslag hiervan wordt toegezonden aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Dit verslag (evaluatie-rapport) vindt u bijgevoegd². In deze brief geef ik aan hoe de aanbevelingen uit de evaluatie worden uitgewerkt.

Context

Bodemenergie is een hernieuwbare, duurzame energiebron, die een substantiële bijdrage kan leveren aan de energietransitie naar een CO₂-arme energievoorziening en aan de ambitieuze doelstellingen van het kabinet op het gebied van Energie en Klimaat, zoals verwoord in het Regeerakkoord. Bij het benutten van bodemenergie gaat het om ondiepe vormen van energiewinning en energieopslag in de ondergrond (tot zo'n 300 meter diep). De techniek hiervoor verschilt van de winning van geothermie, waarvoor tot enkele kilometers diepte wordt geboord om winputten aan te leggen.

Er zijn in hoofdzaak twee typen bodemenergiesystemen: open systemen of warmte-koudeopslagsystemen (WKO) en gesloten systemen of bodemwarmtewisselaars. In beide systemen worden warmtepompen toegepast om de warmte (of koude) op de gewenste temperatuur te brengen. Open bodemenergiesystemen worden al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw toegepast, in bescheiden aantallen maar met een gestage groei. Gesloten bodemenergiesystemen zijn van

¹ Besluit van 25 maart 2013 tot wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met regels inzake bodemenergiesystemen en enkele technische verbeteringen (Stb. 2013, nr. 112).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

recentere datum, en groeiden in het eerste decennium van deze eeuw spectaculair in aantal. Open bodemenergiesystemen worden gereguleerd via het Waterbesluit. De provincies zijn bevoegd gezag. De gesloten systemen waren tot de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit niet gereguleerd en konden dus zonder restrictie worden geïnstalleerd. Mede op verzoek van de brancheorganisaties is vanaf 2009 regelgeving voorbereid, enerzijds om procedures te versnellen en oneigenlijke concurrentie tussen de twee type bodemenergiesystemen weg te nemen, anderzijds om de kwaliteit van de systemen te verbeteren. Er waren in die tijd signalen over slecht presterende systemen, die de branche een slecht imago bezorgden. Daarom heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het initiatief genomen om nieuwe regelgeving vast te stellen. Met de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit zijn gemeenten bevoegd gezag geworden voor de regulering van gesloten bodemenergiesystemen.

Het evaluatieproces

Er liggen twee hoofddoelstellingen ten grondslag aan het wijzigingsbesluit:

- het bevorderen van het gebruik van bodemenergiesystemen, met het oog op energiebesparing en de vermindering van de uitstoot van CO₂;
- duurzaam gebruik van de bodem en het grondwater.

In het wijzigingsbesluit is een aanzet gegeven voor de vraagstelling van de evaluatie. Onderwerpen die in elk geval zouden moeten worden geëvalueerd, zijn de aantallen meldingen en vergunningaanvragen, het energierendement dat in de praktijk wordt behaald, het optreden van interferentie, de ervaringen met het lozen van afvalwater, en de stand van zaken met betrekking tot de erkenning van bedrijven.

In februari 2016 heeft bureau 38 opdracht gekregen om deze evaluatie uit te voeren en daarmee inzicht te geven in de bijdrage van de regelgeving aan de genoemde hoofddoelstellingen. Bureau 38 heeft in september 2016 het eindrapport van de evaluatie opgeleverd, met een aantal aanbevelingen voor verbetering van de regelgeving en ook een aantal andere voorstellen. Vervolgens is in overleg met provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, BodemenergieNL, de Dutch Heatpump Association, Rijkswaterstaat en de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland bekeken welke verbeteringen in de regelgeving mogelijk zijn, welk onderzoek nog uitgezet zou moeten worden, en welke acties nog nodig zijn buiten de regelgeving om. Dit heeft geleid tot een plan van aanpak voor de implementatie van de aanbevelingen. In deze brief vermeld ik de hoofdlijnen van de bevindingen. Voor een meer gedetailleerde toelichting en een uiteenzetting over de wijze waarop de aanbevelingen worden opgepakt, verwijs ik naar de bijlage bij deze brief.

Conclusies op hoofdlijnen

Uit de evaluatie blijkt dat het groeitempo van het aantal geïnstalleerde bodemenergiesystemen de laatste jaren is afgenomen. Veel factoren hebben hier invloed op gehad, waaronder de afname van het bouwvolume onder invloed van de economische stagnatie en concurrentie van de lucht-water-warmtepomp. Er zijn geen duidelijke signalen dat het groeitempo van het aantal open bodemenergiesystemen in positieve of negatieve zin is beïnvloed door het wijzigingsbesluit. Enkele onderdelen van de regelgeving lijken belemmerend te werken voor de toepassing van kleine gesloten bodemenergiesystemen in individuele woningen.

In het evaluatierapport wordt tevens geconcludeerd dat het wijzigingsbesluit over het algemeen een adequaat beschermingsniveau biedt voor duurzaam gebruik en beheer van de ondergrond bij de toepassing van bodemenergie. Er is één aandachtspunt gesignaleerd: het risico op het ontstaan van bodemverontreiniging door lekkage van circulatievloeistof met additieven vanuit gesloten systemen wordt niet voor 100% uitgesloten.

Kwaliteitsborging

Sinds 1 oktober 2014 is een erkenningsregeling van kracht voor het ontwerp, de installatie en het beheer van bodemenergiesystemen. Bedrijven mogen geen werkzaamheden aan bodemenergiesystemen verrichten zonder een daartoe verleende erkenning. Een erkenning impliceert dat bedrijven voldoen aan bepaalde opleidingsvereisten en werken overeenkomstig de in de Regeling bodemkwaliteit vastgelegde normdocumenten. Tijdens de uitvoering van het evaluatieonderzoek in 2016 was er nog niet veel bekend over het functioneren van het kwaliteitsborgingssysteem. In het evaluatierapport zijn hierover dan ook geen conclusies en aanbevelingen opgenomen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft in de praktijk geconstateerd dat er diverse bedrijven actief zijn zonder erkenning. Tevens is er een groot aantal bedrijven dat wel een erkenning heeft, maar zich niet houdt aan de protocollen. Dit is onwenselijk en schaadt de potentiële inzet van bodemenergie in de energietransitie. De ILT heeft 40% van de bedrijven die gesloten bodemenergiesystemen aanleggen, geïnspecteerd. Bij ruim twee derde van deze bedrijven zijn afwijkingen van belangrijke eisen geconstateerd. De ILT heeft al aan een aantal bedrijven een last onder dwangsom opgelegd.

Om tot verbetering van de naleving te komen, kiest de ILT voor gerichte interventies bij individuele bedrijven (lik op stuk) en voor het aansturen op een sectorbrede cultuur- en gedragsverandering. De ILT zal bedrijven die niet in staat zijn te voldoen aan de normen ten aanzien van integriteit- en kwaliteitsborging, en hiermee het gelijke speelveld verstoren, duidelijk maken dat ze niet op deze markt thuishoren. De ILT zal eerder dan voorheen gebruik maken van de mogelijkheid om de erkenning van deze bedrijven in te trekken. Daarnaast heeft de ILT de sector in onder meer een brief nadrukkelijk opgeroepen ook zelf het initiatief te nemen tot een verbeteringsplan. Verwezen wordt naar de ervaring van de ILT dat wanneer is geïntervenieerd naar aanleiding van ernstige overtredingen, bedrijven in staat en bereid bleken te zijn snel belangrijke verbetermaatregelen door te voeren. Bovendien heeft de ILT het initiatief genomen om haar bevindingen uit inspecties te delen met Certificerende Instellingen. Het gaat zowel om veldinspecties bij grondboringen door bedrijven als inspecties bij Certificerende Instellingen. Doel van deze uitwisseling is dat zowel de ILT als de betrokken Certificerende Instellingen hier iets van kunnen leren, en dat uiteindelijk de boorbedrijven op een hoger plan worden gebracht. Naast instrumenten van klassiek toezicht zet de ILT in op versterking van het normbesef en het zelfcorrigerend vermogen in de sector om ook via deze weg het risico op maatschappelijke schade te beperken.

Tot slot

De technische potentie van de bodem om energie te leveren die via warmtepompen op de gewenste temperatuur wordt gebracht voor het verwarmen en koelen van ruimten in gebouwen is enorm. Richting aardgasloze wijken kunnen bodemenergiesystemen een belangrijke schakel vormen. Met bodemenergie wordt energie bespaard door

seizoensopslag en hergebruik van thermische energie voor het met lage temperatuur verwarmen en voor koelen. Het energetisch rendement van een bodemenergiesysteem is hoger dan bij andere omgevingswarmte-technieken doordat overschotten op seizoensbasis worden opgeslagen en hergebruikt: zomerwarmte voor verwarming in de winter en winterkoude voor koeling in de zomer. Op basis van de aanbevelingen in het evaluatierapport zullen waar mogelijk belemmeringen in de regelgeving worden weggenomen.

Daarnaast zal het benutten van bodemenergie worden bevorderd, onder meer binnen het traject van de door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat opgezette «Versnellingstafel duurzame decentrale warmteopwekking». Tegelijkertijd blijft ook het beschermen van de bodem een aandachtspunt. Ik blijf daarom in gesprek met alle relevante partijen over de naleving van de erkenningsregeling (het kwaliteitsborgingssysteem).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Bijlage: Conclusies evaluatie wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen en uitwerking van de aanbevelingen

Conclusies doelbereik van de regelgeving

Het bevorderen van het gebruik van bodemenergiesystemen

In het wijzigingsbesluit is gebruik gemaakt van een aantal mogelijkheden om via regelgeving het gebruik van bodemenergiesystemen te bevorderen. Dit betreft onder meer: oneigenlijke concurrentie opheffen door het creëren van een gelijk speelveld, verkorten van bestaande procedures, meer algemene regels invoeren (in plaats van mogelijkheden voor vergunningvoorschriften), en belemmerende regels schrappen.

In de eindrapportage van de evaluatie is geconcludeerd dat het groeitempo van het aantal geïnstalleerde bodemenergiesystemen de laatste jaren desondanks is afgenomen. Veel factoren hebben hier invloed op gehad, waaronder de afname van het bouwvolume onder invloed van de economische stagnatie en concurrentie van de lucht-water-warmtepomp. Er zijn geen duidelijke signalen dat het groeitempo van het aantal open bodemenergiesystemen in positieve of negatieve zin is beïnvloed door het wijzigingsbesluit. Enkele bedrijven hebben gesignaleerd dat het wijzigingsbesluit heeft geleid tot een verslechterde concurrentiepositie van kleine open systemen. Het evaluatierapport beveelt aan om te onderzoeken of in het toekomstige Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) algemene regels voor kleine open systemen kunnen worden opgenomen, zodat de administratieve lasten minder worden (1).

Enkele onderdelen van de regelgeving lijken belemmerend te werken voor de toepassing van kleine gesloten bodemenergiesystemen in individuele woningen. Het betreft de interferentietoets (het berekenen van mogelijk nadelige invloed op andere bodemenergiesystemen) en de opgave van het te verwachten energierendement (*Seasonal Performance Factor*: SPF) bij de melding van een nieuw te installeren systeem. Het evaluatierapport stelt enkele maatregelen voor om de interferentietoets te vereenvoudigen (2) en adviseert om te onderzoeken of er een alternatieve indicator voor de energieprestatie mogelijk is voor de SPF (3).

Vanuit de praktijk is daarnaast het signaal gekomen dat de in de regelgeving bij de vergunningaanvraag voor open systemen verplicht gestelde opgave van de SPF door de installateur een belemmering is (4).

Uitwerking

- 1: In het toekomstige Bal wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen kleine en grote open systemen. De algemene regels zijn van toepassing op alle open systemen.
- 2: De SIKB heeft het initiatief genomen om in overleg met de belanghebbende partijen de interferentietoets te vereenvoudigen.
- 3: In overleg met de warmtepompbranche wordt bekeken of gegevensregistratie door warmtepompen een alternatief kan zijn voor het melden van de SPF bij kleine gesloten systemen. De essentie is dat gebruikers inzicht krijgen in het energierendement van hun systeem.
- 4: Onderzocht zal worden of bij de vergunningaanvraag voor open systemen het melden van de SPF door de ontwerper in plaats van door de installateur een werkbaar alternatief is.

Uit de evaluatie blijkt dat het wijzigingsbesluit over het algemeen een adequaat beschermingsniveau biedt voor duurzaam gebruik en beheer van de ondergrond bij de toepassing van bodemenergiesystemen. Er is één aandachtspunt gesignaleerd, namelijk het risico op het ontstaan van bodemverontreiniging door lekkage van circulatievloeistof met additieven vanuit gesloten systemen. Dit wordt niet voor 100% uitgesloten. Het evaluatierapport beveelt aan om te onderzoeken of een verbod op bepaalde circulatievloeistoffen mogelijk is (5) en of het gebruik van leidingwater een alternatief is (6).

Uitwerking

- 5: In plaats van een verbod is het beter om vast te leggen welke stoffen gebruikt mogen worden. Het probleem is namelijk dat er steeds nieuwe circulatievloeistoffen met andere toevoegingen op de markt komen, waarvan de risico's onbekend zijn. Het is inmiddels duidelijk welke stoffen gebruikt mogen worden. Deze zijn opgenomen in de beoordelingsrichtlijn BRL SIKB 11000. Bekeken zal worden welk proces nodig is voor het toelaten van nieuwe stoffen.
- 6: Met de stakeholders zal worden besproken wat de voor- en nadelen zijn van het gebruik van leidingwater zonder toevoegingen als circulatievloeistof.

Andere mogelijkheden dan regelgeving voor het stimuleren van bodemenergie

Aanpassing van regelgeving of nieuwe regelgeving kan maar in beperkte mate bijdragen aan het stimuleren van de toepassing van bodemenergie. Er zijn echter meer mogelijkheden om bodemenergie te stimuleren. In het evaluatierapport is een tweetal aanbevelingen op dit vlak opgenomen. Het betreft kennis- en informatieoverdracht aan potentiële gebruikers over de voordelen van deze vorm van energievoorziening (7) en verbetering van het rendement van bestaande open systemen, waardoor deze systemen aantrekkelijker worden voor de gebruiker en een beter imago krijgen (8). Stimuleringsmogelijkheden die niet worden vermeld in het evaluatierapport zijn daarnaast subsidie of fiscale voordelen (9). Deze stimuleringsmogelijkheden worden voor een deel opgepakt binnen de versnellings-tafel voor het bevorderen van decentrale duurzame warmteopwekking. De projectgroep evaluatie wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen heeft daarom een link gelegd met de werkzaamheden binnen deze versnellings-tafel. Deze en andere versnellingsstafels zijn door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) geïnitieerd om de doelen van het Energieakkoord binnen bereik te brengen.

Uitwerking

- 7: Binnen de versnellings-tafel is de actie «Marketing en communicatie richting kansrijke marktsegmenten» in uitvoering. Deze actie is gericht op het benaderen van marktsegmenten (MKB-sectoren, woningcorporaties, particuliere woningeigenaren, en andere) waarbij de toepassing van bodemenergie kansrijk is. Dit gebeurt op basis van «proposities» (kansrijke concepten). De proposities bevatten onder andere informatie over technische randvoorwaarden en kwaliteitsborging, cijfers over kosten en opbrengsten (business cases) en geslaagde praktijkvoorbeelden. Daarnaast is de actie «Communicatie met lokale en regionale overheden» opgenomen in het actieplan van de versnellings-tafel. Deze actie is gericht op communicatie met gemeenten, provincies en

waterschappen over de rol die bodemenergie kan spelen in de transitie naar een volledig duurzame warmtevoorziening (transitiepad lage-temperatuurwarmte). De genoemde proposities kunnen hierbij een rol spelen. Naast bodemenergie worden ook andere duurzame warmtebronnen, waaronder de luchtwarmtepomp, in beschouwing genomen bij de keuzemogelijkheden die er zijn om invulling te geven aan regionale energieambities.

- 8: Verbetering van het rendement van bestaande systemen is vooral mogelijk door verbetering van het beheer door de gebruiker. Daarvoor is het nodig dat de gebruiker inzicht heeft in de prestatie van zijn systeem op verschillende momenten en in verschillende omstandigheden. Het Kennisplatform Bodemenergie heeft een onderzoek opgezet om te komen tot een monitorsysteem dat *real time* informatie geeft over de energieprestatie van bodemenergiesystemen. Dit project is begin 2018 gestart en heeft een looptijd van twee jaar.
- 9: Binnen de actie «Verbetering businesscases» van de versnellingstafel wordt onderzocht of sprake is van een «onrendabele top» bij de toepassing van bodemenergie in een aantal segmenten en, indien hiervan sprake is, welke mogelijkheden er zijn om dit te ondervangen.

Melding en registratie

Met het oog op doelmatig gebruik van bodemenergie en efficiënt gebruik van de ondergrond is het relevant om inzicht te hebben in de locatie van te installeren en reeds geïnstalleerde systemen. Er moet worden voorkomen dat systemen te dicht op elkaar worden geplaatst, waardoor er negatieve interferentie kan optreden tussen systemen. De vrijwillige melding van bestaande systemen³ loopt echter nog niet goed, en de verplichte melding van de installatie van nieuwe systemen wordt slecht nageleefd. Het evaluatierapport beveelt aan om te overwegen of er een programma kan worden opgezet dat gericht is op het in beeld brengen van niet gemelde bodemenergiesystemen (10).

De vrijwillige registratie van systemen in het Landelijk Grondwater Register (LGR) is nog niet op het gewenste niveau. Dit is mede het gevolg van technische onvolkomenheden van het LGR. Het evaluatierapport benadrukt het belang van een betrouwbaar en openbaar registratiesysteem, vanuit het oogpunt van uitvoering van de regelgeving (11).

Uitwerking

- 10: De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zal via diverse communicatiekanalen het belang van het melden van bestaande en nieuwe systemen opnieuw onder de aandacht brengen. Daarbij wordt ook de meer dwingende toekomstige regelgeving vermeld. In het ontwerp van het Bal zijn de regels omtrent de melding van nieuwe systemen strenger dan de huidige regels, waardoor in de toekomst handhaving van de verplichte melding van nieuwe systemen beter mogelijk is.
- 11: Met de provincies zijn afspraken gemaakt over het verbeteren van het LGR en een actieve communicatie over de toekomst van dit systeem in relatie tot het digitale stelsel rond de Omgevingswet en de Basisregistratie Ondergrond.

Lozingen

Voor de aanleg van bodemlussen en open bronnen zijn boringen nodig, waarbij spoelwater vrijkomt dat ergens moet worden geloosd. Open systemen moeten in de beheerfase twee keer per jaar doorgespoeld

³ Er is geen wettelijke grondslag om de melding van bestaande systemen verplicht te stellen.

worden om verstopping van de filters te voorkomen. Voor het lozen van spoelwater is een vergunning nodig. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het lozen: terug in de bodem, op oppervlaktewater, in het schoonwaterriool of in het vuilwaterriool. In de gebieden langs de kust kunnen aanvragen voor lozing op oppervlaktewater bij de aanleg en het onderhoud van open bodemenergiesystemen vaak niet worden vergund vanwege kwaliteitsbezwaren (chloride, sulfaat, arseen). Ook het lozen van grondwater op de riolering kan in die gebieden stuiten op bezwaren, zowel in kwantitatieve zin als in kwalitatieve zin. Het evaluatierapport beveelt aan om de ontwikkeling van gebiedsgericht beleid in de probleemgebieden actief te stimuleren door landelijke uitwisseling van kennis en ervaringen te faciliteren (12).

Daarnaast beveelt het evaluatierapport aan om te onderzoeken of het wenselijk is de lozingsvergunning verplicht te koppelen aan de vergunningaanvraag voor de installatie van het systeem. Dit voorkomt dat aan het eind van het traject onder grote tijdsdruk naar oplossingen moet worden gezocht (13).

Uitwerking

- 12: De SIKB ondersteunt regionale partijen bij het zoeken naar oplossingen, onder meer met enkele themamiddagen. Mogelijk komen hier voorstellen uit voort die op landelijk niveau moeten worden opgepakt. Het Kennisplatform Bodemenergie heeft een onderzoeksproject opgezet om via de techniek oplossingen te zoeken voor het verminderen van de lozingsvolumes en het verbeteren van de kwaliteit van het lozingswater.
- 13: De verplichte koppeling van de installatievergunning en de lozingsvergunning is in het toekomstige Bal gerealiseerd.