

Kenmerk	W14.12.0304/IV
Datum advies	24 september 2012
Vindplaats	Staatscourant 2013, nr. 10777

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, het Besluit omgevingsrecht en het Waterbesluit met betrekking tot het installeren en in werking hebben van bodemenergiesystemen, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2012, no.12.001633, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, het Besluit omgevingsrecht en het Waterbesluit met betrekking tot het installeren en in werking hebben van bodemenergiesystemen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de regulering van bodemenergiesystemen met het doel de toepassing daarvan te stimuleren. Beoogd wordt een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor open en gesloten bodemenergiesystemen te verwezenlijken. Daartoe worden regels gesteld voor de momenteel nog niet geregelde gesloten systemen, wordt de vergunningprocedure voor de open systemen verkort en worden algemene regels gesteld voor open en gesloten systemen. Voorts is regulering van interferentie tussen bodemenergiesystemen een belangrijk doel van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit voorziet daartoe onder meer in de bevoegdheid tot aanwijzing van interferentiegebieden, waarbinnen voor de aanleg van alle systemen een vergunning is vereist.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt onder andere opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in het Besluit lozen buiten inrichtingen, met betrekking tot de regeling van en het gebiedsgerichte beleid in interferentiegebieden en de kenbaarheid van de regelgeving voor gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen. Voorts maakt zij algemene opmerkingen over onder meer de effectiviteit en uitvoerbaarheid van toezicht en handhaving van de voorgestelde algemene regels. Zij is van oordeel dat met name in verband met de eerstgenoemde opmerkingen enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Gebiedsgericht beleid in interferentiegebieden

Het ontwerpbesluit voorziet in de mogelijkheid om bij gemeentelijke of provinciale verordening zogenoemde interferentiegebieden aan te wijzen. (zie noot 1) Aanleiding voor de aanwijzing van een interferentiegebied is volgens de nota van toelichting de grote vraag naar bodemenergie die in een gebied al bestaat of nog wordt verwacht. Het betreft gebieden waarin het gewenst is dat regie wordt gevoerd om vraag en aanbod van ruimte voor

bodemenergie op elkaar af te stemmen, zodat ongewenste interferentie tussen systemen wordt voorkomen en een zo doelmatig mogelijk gebruik van bodemenergie mogelijk wordt.

Uit de nota van toelichting volgt dat het vaststellen van beleidsregels voor de verlening van een vergunning voor een bodemenergiesysteem het instrument is om in interferentiegebieden de regie te voeren. Binnen een interferentiegebied is voor de installatie van een groot en klein gesloten bodemenergiesysteem een 'omgevingsvergunning beperkte milieutoets' (hierna: Obm) vereist. (zie noot 2) Voor de installatie van een open bodemenergiesysteem is een vergunning op grond van de Waterwet nodig.

De Obm en de watervergunning wordt onderscheidenlijk kan worden geweigerd als sprake is van een ondoelmatig gebruik van bodemenergie. (zie noot 3) Met de beleidsregels kan deze weigeringsgrond nader ingevuld worden. Zo kan worden aangegeven welke locaties, diepten, typen systemen en vormen van beheer, gegeven de gebiedsspecifieke omstandigheden in het interferentiegebied, de voorkeur hebben, aldus de nota van toelichting.

De Afdeling overweegt dat een complicerende factor bij de keuze van beleidsregels als instrument om in een interferentiegebied de regie te voeren is, dat de Obm voor de gesloten systemen in de regel wordt verleend door burgemeester en wethouders en de watervergunning voor de open systemen door gedeputeerde staten. (zie noot 4) In een interferentiegebied zullen dus twee bestuursorganen de regie voeren over vraag en aanbod voor ruimte voor bodemenergie. Aangezien een bestuursorgaan alleen beleidsregels kan vaststellen voor een door hem uitgeoefende bevoegdheid kunnen burgemeester en wethouders geen beleidsregels vaststellen voor open systemen en gedeputeerde staten niet voor gesloten systemen, terwijl ook het voorkómen van interferentie tussen open en gesloten systemen een belangrijk doel van het gebiedsgerichte beleid is.

In de nota van toelichting is onderkend dat het voeren van regie in een interferentiegebied bemoeilijkt wordt omdat deze door twee bestuursorganen wordt gevoerd. Afstemming tussen deze bestuursorganen is dan ook volgens de nota van toelichting noodzakelijk. De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit niet voorziet in een dergelijke afstemming, bijvoorbeeld door het opnemen van een coördinatieregeling.

Het voorgaande klemmt te meer nu, naar het oordeel van de Afdeling, in de toelichting ook onvoldoende tot uitdrukking komt of met de voorgestelde regeling het beoogde resultaat van het gebiedsgerichte beleid kan worden bereikt. Een van de beoogde resultaten is het beter ordenen van de ondergrond zodat meer bodemenergiesystemen kunnen worden geïnstalleerd zonder dat ze onderling gaan interfereren. De Afdeling adviseert de nota van toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

2. Aanwijzing interferentiegebieden

Ingevolge artikel 8, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 18, derde lid, van de Wet bodembescherming (Wbb) kan bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot bodemenergiesystemen worden bepaald dat bij provinciale of gemeentelijke verordening gebieden worden aangewezen, waarin de bij die algemene maatregel van bestuur gestelde regels van toepassing zijn.

Het voorgestelde artikel 1.9a van het Besluit lozen buiten inrichtingen voorziet in de mogelijkheid om bij gemeentelijke of provinciale verordening interferentiegebieden aan te wijzen. Het Besluit lozen buiten inrichtingen voorziet echter niet in regels die specifiek voor deze interferentiegebieden van toepassing zijn. (zie noot 5)

De Afdeling merkt op dat artikel 18, derde lid, van de Wbb ten onrechte niet in de aanhef van het ontwerpbesluit is opgenomen, terwijl dit artikel mede de grondslag biedt voor het voorgestelde artikel 1.9a van het Besluit lozen buiten inrichtingen. (zie noot 6) Voorts merkt de

Afdeling op dat in de nota van toelichting geen aandacht wordt besteed aan de betekenis van artikel 18, derde lid, van de Wbb. Niet wordt ingegaan op de relevantie van de ingevolge artikel 18, derde lid, van de Wbb te stellen regels en de reden waarom deze regels thans niet zijn gesteld.

De Afdeling adviseert aan het voorgaande aandacht te besteden in de nota van toelichting en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Kenbaarheid van regelgeving

De regelgeving voor gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen wordt op grond van het ontwerpbesluit opgenomen in het Besluit lozen buiten inrichtingen. De Afdeling is van oordeel dat deze keuze uit oogpunt van kenbaarheid van regelgeving niet de voorkeur verdient. Zoals in de nota van toelichting is onderkend heeft de regelgeving over gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen nauwelijks raakvlakken met de regelgeving over lozingen buiten inrichtingen. Het uitgangspunt om de regelgeving over bodemenergiesystemen op te nemen in bestaande besluiten en de beperkte hoeveelheid regelgeving over gesloten systemen buiten inrichtingen, zijn bepalend geweest voor de keuze voor het Besluit lozen buiten inrichtingen. Aanpassing van de citeertitel van het besluit is overwogen, maar afgewezen omdat het noemen van beide onderwerpen zou leiden tot een onwerkbaar citeertitel. De Afdeling is van oordeel dat deze redenen, in het licht van het belang van kenbaarheid van regelgeving, niet overtuigen. Zij adviseert de citeertitel alsnog aan te passen.

4. Toezicht en handhaving algemene regels

Het ontwerpbesluit voorziet in een vergunningplicht voor de installatie van gesloten bodemenergiesystemen. Voor de installatie van een klein gesloten bodemenergiesysteem is alleen in aangewezen interferentiegebieden een Obm vereist. Voor de installatie van grote gesloten bodemenergiesystemen is altijd een Obm vereist. Voor het installeren en in werking hebben van een gesloten bodemenergiesysteem gelden algemene regels op grond van het Besluit lozen buiten inrichtingen of het Activiteitenbesluit. Beide besluiten voorzien in een meldingsplicht voor degene die voornemens is een gesloten bodemenergiesysteem te installeren.

Burgemeester en wethouders zijn in de regel het bevoegd gezag voor de verlening van de Obm en voor het toezicht op en handhaving van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen alsmede voor het stellen van maatwerkvoorschriften. Het ontwerpbesluit leidt derhalve tot extra taken voor het gemeentebestuur.

Zoals de Afdeling bij eerdere voorstellen tot wijziging van het Activiteitenbesluit heeft overwogen zijn effectief toezicht en handhaving een voorwaarde bij het stellen van algemeen geldende regels. (zie noot 7) De effectiviteit van het toezicht en de handhaving - en daarmee de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het ontwerpbesluit - hangt sterk af van de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en deskundigheid. Deze dienen op orde te zijn.

Behalve dit ontwerpbesluit zijn momenteel ook andere wijzigingen van het Activiteitenbesluit in procedure. (zie noot 8) Het betreft wijzigingen waardoor voor een groot aantal inrichtingen de vergunningplicht vervalt en algemene regels gaan gelden. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van die wijzigingen zijn evenzeer afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en deskundigheid bij gemeenten.

Gezien de in procedure zijnde wijzigingen van het Activiteitenbesluit die gevolgen zullen hebben voor de beschikbare capaciteit en deskundigheid bij gemeenten en diverse rapporten waarin knelpunten over de implementatie en handhaving van het Activiteitenbesluit in de praktijk worden gesignaleerd (zie noot 9), acht de Afdeling het noodzakelijk dat in de toelichting inzicht wordt gegeven in de stand van zaken van het toezicht en de handhaving in

de praktijk, de rol van de regionale uitvoeringsdiensten en de benodigde capaciteit van het bevoegd gezag om toezicht en handhaving van milieutaken adequaat te kunnen uitvoeren. De Afdeling adviseert voorts in de toelichting uiteen te zetten welke maatregelen, gericht op uitbreiding van capaciteit en professionalisering van toezicht en handhaving, zijn getroffen en met welk resultaat. Tevens adviseert de Afdeling in de toelichting aan te geven welke maatregelen nog noodzakelijk of wenselijk zijn ten behoeve van de effectiviteit van toezicht en handhaving, ook met betrekking tot de regionale uitvoeringsdiensten en hun capaciteit, en op welke wijze tijdig in die maatregelen kan worden voorzien.

5. Financiële gevolgen gemeenten

De kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken worden door het Rijk aan gemeenten vergoed. *(zie noot 10)* In verband daarmee wordt in de toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen zijn van een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten. *(zie noot 11)* Uit de Bestuursafspraken 2011-2015 volgt dat over de beleidsvoornemens die gevolgen hebben voor gemeenten en de bekostigingswijze van de financiële gevolgen daarvan tijdig overleg wordt gevoerd tussen het Rijk en de VNG.

In de nota van toelichting is met kwantitatieve gegevens gestaafd dat de kosten voor de gemeenten van uitvoering van het besluit 0,3 miljoen euro per jaar zullen bedragen. De eenmalige lasten zijn geraamd op 0,04 miljoen euro. Voorts is aangegeven dat het Rijk ervan uitgaat dat de gemeenten deze kosten uit de eigen middelen zullen betalen.

Uit de reactie van de VNG op het ontwerpbesluit blijkt dat geen overleg heeft plaatsgevonden over de financiële gevolgen van het voorstel. *(zie noot 12)*

De Afdeling merkt op dat het tijdig in overleg treden met de fondsbeheerders impliceert dat een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het indienen van een adviesaanvraag bij de Raad van State. Verder wijst de Afdeling erop dat deze toelichting niet voldoet aan de eisen die daar door artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet aan worden gesteld.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. Notificatie

De nota van toelichting vermeldt dat het ontwerpbesluit ter notificatie aan de Europese Commissie zal worden voorgelegd. *(zie noot 13)* De Afdeling gaat ervan uit dat, indien de reactie aanleiding geeft tot substantiële inhoudelijke aanpassing van het ontwerpbesluit, zij nogmaals zal worden geraadpleegd. *(zie noot 14)*

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.12.0304/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

Activiteitenbesluit

- In artikel 3.16m, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, de zinsnede: "voor het tijdstip waarop

deze paragraaf op het systeem van toepassing werd", vervangen door "voor het tijdstip van inwerkingtreding van paragraaf 3.2.8" (gelet op het voorgestelde artikel 6.28a, wordt paragraaf 3.2.8 niet van toepassing op de hier bedoelde systemen);

- Aan artikel 3.16m, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, na de zinsnede "is gemeld" toevoegen: "overeenkomstig artikel 1.10 juncto artikel 1.22, tweede lid, van dit besluit dan wel artikel 1.10a, vierde lid, van het Besluit lozen buiten inrichtingen".

- In artikel 3.16m, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, de zinsnede: "na het tijdstip waarop deze paragraaf op het systeem van toepassing werd", vervangen door "na het tijdstip van inwerkingtreding van paragraaf 3.2.8";

- In artikel 3.16m, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, na de zinsnede "artikel 1.10 juncto artikel 1.22", invoegen: "van dit besluit dan wel artikel 1.10a van het Besluit lozen buiten inrichtingen" (hierdoor ziet de bepaling ook op buiten interferentiegebieden geïnstalleerde kleine gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen);

Besluit lozen buiten inrichtingen

- Aan het voorgestelde artikel 1.2a, eerste lid, na de zinsnede "een open bodemsysteem" invoegen: "buiten een inrichting".

- Het plaatsen van de letter f. voor de toevoeging die in artikel 1.3 van het Besluit lozen buiten inrichtingen wordt voorgesteld (artikel III, onderdeel C);

- In het voorgestelde artikel 3.32, eerste en tweede lid het woord "gesloten" invoegen voor "bodemenergiesysteem". (Deze materie wordt voor de open systemen geregeld in de watervergunning; zie het voorgestelde artikel 6.11g van het Waterbesluit);

- In artikel 3.33, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, de zinsnede: "voor het tijdstip waarop deze paragraaf op het systeem van toepassing werd", vervangen door "voor het tijdstip van inwerkingtreding van hoofdstuk 3a" (gelet op het voorgestelde artikel 5.7a, wordt hoofdstuk 3a niet van toepassing op de hier bedoelde systemen);

- Aan artikel 3.33, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, na de zinsnede "is gemeld" toevoegen: "overeenkomstig artikel 1.10a, vierde lid, van dit besluit dan wel artikel 1.10 juncto artikel 1.22, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer";

- In artikel 3.33, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, de zinsnede: "na het tijdstip waarop deze paragraaf op het systeem van toepassing werd", vervangen door "na het tijdstip van inwerkingtreding van hoofdstuk 3a";

- In artikel 3.33, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, na de zinsnede "artikel 1.10a" invoegen: "van dit besluit dan wel artikel 1.10 juncto 1.22 van het Activiteitenbesluit milieubeheer" (hierdoor ziet de bepaling ook op buiten interferentiegebieden geïnstalleerde kleine gesloten bodemenergiesystemen binnen inrichtingen);

- In het voorgestelde artikel 3.34, vierde lid, voorzien in een andere plaats dan 'de inrichting' waar de daar bedoelde geregistreerde gegevens bewaard moeten worden. Artikel 3.34 regelt de registratie en het bewaren van gegevens van gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen.

Besluit omgevingsrecht

- In het voorgestelde artikel 2.2a, zevende lid, de zinsnede: "Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer" vervangen door: "Activiteitenbesluit milieubeheer";

Nota van toelichting

- In hoofdstuk 5. Structuur van het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen, in de tabel bij de situatie 1. Buiten interferentiegebied/Groot gesloten energiesysteem (vermogen ≥ 70 kW) toevoegen: + obm-vergunning.

Nader rapport (reactie op het advies) van 22 maart 2013

1. Gebiedsgericht beleid in interferentiegebieden

Zoals de Afdeling advisering terecht opmerkt is het complicerend dat er voor de verschillende bodemenergiesystemen verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zijn. Voor gesloten systemen zijn dat (in het algemeen) burgemeester en wethouders, voor open systemen gedeputeerde staten. Het is de bedoeling dat deze bestuursorganen, ieder voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheid, beleidsregels vaststellen. Deze hebben betrekking op de verlening van vergunningen voor het installeren van bodemenergiesystemen in interferentiegebieden (voor gesloten systemen is dit een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (Obm), voor open systemen een watervergunning). De Afdeling advisering benadrukt het belang van een goede afstemming van de beleidsregels. Zij vindt het niet voldoende ermee te volstaan dat in de nota van toelichting op het belang van afstemming van de beleidsregels wordt gewezen. Zij ziet meer in een regeling van de afstemming van de beleidsregels, zoals een coördinatieregeling.

Op dit moment is er geen wettelijke grondslag om gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders tot onderlinge afstemming van beleidsregels te verplichten of over en weer adviesverplichtingen met betrekking tot elkaars vergunningbesluiten in te voeren. Daarnaast is al snel sprake van een ingewikkelde regeling, die weinig doeltreffend is als de wil tot afstemming ontbreekt, tenzij er in wordt voorzien dat het ene bestuursorgaan zijn wil kan opleggen aan het andere. In het geval van bodemenergiesystemen ontleen de betrokken bestuursorganen hun bevoegdheden echter aan verschillende wetten, die niet in dergelijke mogelijkheden voorzien. De betrokken bestuursorganen zijn in de uitoefening van hun bevoegdheden nevengeschild. Zij zijn echter voldoende doordrongen van het belang van afstemming, omdat zij allen de toepassing van bodemenergiesystemen willen stimuleren en zich ervan bewust zijn dat het daarvoor belangrijk is dat zij goed ten opzichte van elkaar worden gesitueerd, teneinde te voorkomen dat negatieve interferentie optreedt. Dat is juist de reden dat zij gebruik maken van de bevoegdheid om drukke gebieden als interferentiegebieden aan te wijzen. Vanwege deze omstandigheden is afgezien van een afstemmings- of coördinatieregeling.

Er is geen aanleiding voor aanvulling van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, omdat daarin al uitgebreid is ingegaan op de noodzaak tot samenwerking tussen gemeenten en provincies.

2. Aanwijzing interferentiegebieden

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de aanwijzing van interferentiegebieden nu geregeld in het nieuwe artikel 2.2b van het Besluit omgevingsrecht en niet meer in het Besluit lozen buiten inrichtingen, zoals in het ontwerp-besluit nog het geval was. Dit heeft uit het oogpunt van kenbaarheid het voordeel dat de gebiedsaanwijzing en het vereiste van een Obm in hetzelfde besluit zijn geregeld en niet meer in twee verschillende besluiten. Artikel 2.2b is gebaseerd op artikel 8, eerste lid, juncto artikel 18, derde lid, van de Wet bodembescherming. In de aangewezen interferentiegebieden geldt volgens het Besluit omgevingsrecht op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo juncto de hiervoor genoemde artikelliden van de Wet bodembescherming de regel dat voor het installeren van een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van minder dan 70 kW een Obm is vereist. Voor bodemenergiesystemen in interferentiegebieden gelden naast het vereiste van een Obm de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer (binnen inrichtingen), onderscheidenlijk het Besluit lozen buiten inrichtingen

(buiten inrichtingen). Er hoeven voor bodemenergiesystemen in interferentiegebieden op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet bodembescherming behoudens het vereiste van een Obm geen andere specifieke regels te worden gesteld. Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering is de nota van toelichting op dit punt aangevuld. Voorts is, eveneens overeenkomstig het advies, artikel 18, derde lid, van de Wet bodembescherming nu ook in de aanhef van het ontwerp-besluit genoemd.

3. Kenbaarheid van regelgeving

Het advies van de Afdeling advisering om de citeertitel van het Besluit lozen buiten inrichtingen aan te passen, zodat deze vlag ook de lading (bodemenergiesystemen) beter dekt, is niet overgenomen. De citeertitel Besluit lozen en gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen zou een vlag zijn die de lading beter dekt, maar is verwarrend omdat zij suggereert dat alle bepalingen over gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen in genoemd besluit staan. Dat is niet het geval. Ook andere besluiten bevatten bepalingen over gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen, met name het Besluit omgevingsrecht (vereiste van een Obm) en het Besluit bodemkwaliteit (vereiste van erkenning voor bedrijven die bodemenergiesystemen installeren en regels over de wijze waarop het installeren dient te geschieden). Bovendien is niet uitgesloten dat in het Besluit lozen buiten inrichtingen op den duur nog meer activiteiten buiten inrichtingen worden geregeld, waardoor de citeertitel nog een keer zou moeten worden aangepast. Ook al omdat de citeertitel Besluit lozen buiten inrichtingen inmiddels is ingeburgerd, is besloten om deze citeertitel, op dit moment, niet te wijzigen.

4. Toezicht en handhaving algemene regels

De Afdeling advisering acht het noodzakelijk dat in de nota van toelichting bij het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen inzicht wordt gegeven in de stand van zaken van het toezicht en de handhaving in de praktijk, de rol van regionale uitvoeringsdiensten en de benodigde capaciteit van het bevoegd gezag om toezicht en handhaving van milieutaken adequaat uit te kunnen voeren. Zij verwijst daarbij tevens naar andere wijzigingen van het Activiteitenbesluit milieubeheer die ook in procedure zijn. Zij adviseert tevens om in de nota van toelichting aan te geven welke maatregelen nog noodzakelijk of wenselijk zijn om de effectiviteit van toezicht en handhaving te verbeteren, ook met betrekking tot de regionale uitvoeringsdiensten en hun capaciteit.

Op de consequenties van deze andere wijzigingen ben ik ingegaan in het nader rapport van 7 september 2012, met betrekking tot het 'Besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer' (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Stb. 2012, 441). De conclusie hiervan is dat de uitvoering van het Activiteitenbesluit milieubeheer inmiddels verbetert en dat er tot 2016 geen grote omslag plaatsvindt van vergunningvoorschriften naar algemene regels. De grotere verantwoordelijkheid van bedrijven en de zwaardere druk op het toezicht door gemeenten zal dus pas na die datum plaatsvinden. Dan zijn de regionale uitvoeringsdiensten op volle sterkte. In dit nader rapport zal ik mij beperken tot de uitvoerende taken op het gebied van bodemenergie.

De Afdeling advisering adviseert om in de nota van toelichting uiteen te zetten welke maatregelen, gericht op uitbreiding van capaciteit en professionalisering van toezicht en handhaving, zijn getroffen en met welk resultaat. Ik heb dit advies overgenomen en paragraaf 14.3 over bestuurlijke lasten van de nota van toelichting op dit punt in onderstaande zin aangevuld.

In deze tijd van grote bezuinigingen zal er geen uitbreiding van gemeentelijke capaciteit plaatsvinden. Er vindt wel bundeling van beschikbare capaciteit plaats in regionale uitvoeringsdiensten en door samenwerking tussen gemeenten. Het Rijk zet daarbij in op

professionalisering van medewerkers van gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten, waardoor de slagkracht wordt vergroot. In de Impuls Lokaal Bodembeheer 2012 (ILB 2012) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn twee thema's opgenomen die hiertoe bijdragen: 1. Professioneel opdrachtgeverschap, toezicht en handhaving; 2. Thema ondergrond, met veel projecten bodemenergie. Binnen het kader van ILB 2012 lopen nu veel lokale en regionale projecten die door Bodem+ beschikbaar gestelde adviseurs worden ondersteund. De ervaringen die hier worden opgedaan worden ook beschikbaar gesteld aan andere gemeenten. Er zijn ook signalen dat er blijvende samenwerking tussen gemeenten aan het ontstaan is.

Inmiddels is ook een handreiking voor toezicht en handhaving door gemeenten beschikbaar. De handreiking bevat onder meer een toetsingslijst met alle mogelijke acties die gemeenten kunnen ondernemen en tips daarbij.

De brancheorganisaties hebben in samenwerking met de overheden een opleidingspakket samengesteld dat niet alleen is gericht op de ontwerpers en installateurs, maar ook op gemeenten en provincies als bevoegd gezag.

In september 2012 zijn er vier regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenten en provincies. De opkomst en betrokkenheid van gemeenteambtenaren was groot. In het voorjaar van 2013 zullen opnieuw regionale bijeenkomsten worden georganiseerd, gericht op de uitvoeringspraktijk.

De hiervoor genoemde professionalisering zal ook de effectiviteit van toezicht en handhaving vergroten. Tevens zal samenwerking tussen de toezichthouders van gemeenten met de Inspectie Leefomgeving en Transport worden bevorderd. Dit maakt het mogelijk dat beide partijen signalen vanuit veldbezoek aan elkaar door kunnen geven.

5. Financiële gevolgen gemeenten

De Afdeling advisering constateert dat in de nota van toelichting bij het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen is aangegeven dat het Rijk ervan uitgaat dat gemeenten de kosten die verbonden zijn aan de extra taken op het gebied van bodemenergie uit eigen middelen zullen betalen. De Afdeling advisering maakt uit de reactie van de VNG op het ontwerpbesluit op dat hierover geen overleg heeft plaatsgevonden met de VNG. Zij merkt in dit verband op dat een dergelijk overleg noodzakelijk is voor adviesaanvraag bij de Raad van State en adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te vullen. Verder merkt de Afdeling op dat de Nota van Toelichting niet voldoet aan de eisen van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

De genoemde eisen houden in dat de financiële gevolgen voor gemeenten (en provincies) in beeld worden gebracht, dat wordt aangegeven hoe deze gevolgen worden opgevangen en dat hierover tijdig overleg plaatsvindt met onze ministers.

De extra kosten zijn vermeld in de Nota van Toelichting. In de Nota van Toelichting is abusievelijk niet vermeld dat er bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden met de VNG over het opvangen van deze extra kosten. Op 14 april 2011 heeft een Bestuurlijk Koepeloverleg Infrastructuur en Milieu plaatsgevonden. In dat overleg heeft de VNG aangegeven dat de bestuurlijke VNG commissie Milieu en Mobiliteit de AMvB bodemenergie heeft besproken en de nieuwe taak zal accepteren, zonder financiële compensatie. Daarbij gaat de VNG er wel vanuit dat het Rijk de kosten van de ICT-aanpassingen aan de digitale loketten en de ICT-voorziening voor centrale dataopslag (registratie) voor zijn rekening neemt. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft dit eerder toegezegd en in het bestuurlijk overleg op 14 april 2011 is dit nogmaals bevestigd.

Het bovenstaande zal worden toegevoegd aan de Nota van Toelichting. Met deze toevoeging wordt volledig voldaan aan de eisen van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

De reactie van de VNG op het ontwerp-besluit is van 2 mei 2011, dus na het Bestuurlijk Koepeloverleg van 14 april 2011. In die reactie is desondanks aangegeven dat de VNG graag op bestuurlijk niveau wil doorpraten over de wijze waarop de financiële gevolgen voor gemeenten worden opgevangen. De bedoeling van de VNG was om daarmee nog eens extra te benadrukken dat de afspraken in het Bestuurlijk Koepeloverleg goed moeten worden vastgelegd en niet uit beeld mogen verdwijnen. Door het nu alsnog opnemen van de bestuurlijke afspraken in de Nota van Toelichting wordt volgens de VNG aan alle eisen voldaan.

6. Notificatie

In de nota van toelichting bij het ontwerp van het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen is opgemerkt dat dit ontwerpbesluit zal worden genotificeerd aan de Europese Commissie omdat het technische voorschriften kan bevatten. Het ontwerpbesluit blijkt echter bij nader inzien voor bodemenergiesystemen geen technische voorschriften te bevatten, maar alleen voorschriften hoe bodemenergiesystemen moeten worden ontworpen in relatie tot het gebruik dat hiervan wordt gemaakt, geïnstalleerd en gebruikt. De nota van toelichting is op dit punt aangepast.

7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen aan te brengen:

a. Er zijn enkele redactionele en technische verduidelijkingen en verbeteringen aangebracht van ondergeschikt belang, grotendeels ter bevordering van de leesbaarheid.

b. De voorschriften inzake het energierendement zijn inhoudelijk veranderd. Deze waren opgenomen in verband met de wens van de Tweede Kamer hierover alsnog regels in het ontwerpbesluit op te nemen. Uit de discussies met deskundigen uit de praktijk bleek echter dat de voorschriften niet het gewenste effect zouden hebben en onduidelijk werden bevonden. Daarom zijn nieuwe voorschriften opgenomen, met name in de voorschriften over de bij een melding of vergunningaanvraag te verstrekken gegevens over het energierendement in de ontwerp- en installatiefase, over het energierendement in de gebruiksfase en over de te registreren gegevens over het daadwerkelijk geleverde energierendement. Daarbij is ook een al bestaande bepaling van het Activiteitenbesluit milieubeheer overgenomen, waarin voor het bevoegd gezag de mogelijkheid wordt geboden om in een situatie waarin een opvallend verschil wordt geconstateerd tussen het verwachte en het geleverde energierendement, een onderzoek naar de oorzaak daarvan voor te schrijven en zo nodig maatregelen te nemen om het rendement te verbeteren. De nota van toelichting is op dit punt ook aangevuld.

c. Het ontwerpbesluit is geactualiseerd in verband met wijzigingen in de regelgeving die inmiddels hebben plaatsgevonden, zoals in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Daarin is onder meer het begrip gbpv-installatie vervangen door het begrip IPPC-installatie.

d. Er is overgangsrecht toegevoegd (artikel X) voor het geval waarin voor een gesloten bodemenergiesysteem een omgevingsvergunning is verleend dan wel aangevraagd en daarop het vereiste van een Obm van toepassing wordt. Een verleende omgevingsvergunning wordt dan als een Obm aangemerkt. Een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt afgedaan overeenkomstig het recht dat gold op het moment van de aanvraag. De verleende omgevingsvergunning wordt vervolgens als een Obm aangemerkt.

e. Er zijn enkele kleine spoedeisende technische wijzigingen toegevoegd, die geen verband

houden met de regulering van bodemenergiesystemen, namelijk de volgende.

1° Er zijn enkele kleine wijzigingen toegevoegd van het Besluit hernieuwbare energie vervoer en het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met een ingebrekestelling door de Europese Commissie wegens een niet geheel volledige omzetting in de Nederlandse wetgeving van Richtlijn nr. 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging van en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140). In verband hiermee is in het opschrift van het ontwerpbesluit ook het Besluit hernieuwbare energie vervoer genoemd en is in de aanhef van het ontwerpbesluit de wettelijke grondslag toegevoegd. In de artikelsgewijze toelichting zijn de wijzigingen toegelicht.

2° Er is een wijziging van artikel 4.5, tweede lid, van het Waterbesluit toegevoegd ter verduidelijking van de omzetting van Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen nrs. 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU L 348). Hierin is bepaald dat het stroomgebiedbeheerplan tevens een inventaris van lozingen van prioritare stoffen als bedoeld in artikel 5 van genoemde richtlijn moet bevatten.

3° Daarnaast zijn in de artikelen 6.12 en 6.13 van het Waterbesluit enkele verbeteringen aangebracht en kleine onvolkomenheden hersteld. Deze wijziging dient ter vereenvoudiging van de aanduiding van handelingen in rijkswateren, die zijn uitgezonderd van de vergunningplicht voor het gebruik van rijkswaterstaatswerken op grond van artikel 6.12, eerste lid, van het Waterbesluit. Verder is een inconsistentie hersteld in de regeling voor vergunningvrij bouwen van bouwwerken op of langs de kust van de Noordzee.

f. Aan artikel 2.2b van het Activiteitenbesluit milieubeheer dat betrekking heeft op lozingen in verband met open bodemenergiesystemen binnen inrichtingen die niet onder de Waterwet vallen, is een vierde lid toegevoegd. Hierin wordt de zorgplicht van artikel 2.1 van toepassing verklaard. In artikel 1.22 is bepaald dat de zorgplicht alleen van toepassing is op activiteiten binnen een inrichting type C waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is. Artikel 2.2b staat niet in dat hoofdstuk, maar bevat wel vergelijkbare voorschriften. Dat artikel is niet in hoofdstuk 3 opgenomen omdat het uitgangspunt van dat hoofdstuk is dat ten aanzien van de daarin gereguleerde activiteiten een volledig voorschriftenpakket wordt geboden. Dat is niet het geval bij het installeren en in werking hebben van een open bodemenergiesysteem. Naast artikel 2.2b zijn met betrekking tot die activiteit (de meeste) voorschriften namelijk verbonden aan de watervergunning op grond van artikel 6.4 van de Waterwet. Dit zou betekenen dat de zorgplicht onbedoeld niet van toepassing is op de lozingen in verband met open bodemenergiesystemen die in het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn geregeld. De toepasselijkheid van de zorgplicht maakt het juist mogelijk om de lozingen die in artikel 2.2b zijn geregeld, toe te staan, maar dan moet de zorgplicht uiteraard wel van toepassing zijn. Daarom is deze omissie hersteld.

g. In de nota van toelichting is melding gemaakt van de totstandkoming in het kader van het Besluit bodemkwaliteit van het ontwerp van de beoordelingsrichtlijn over het ontwerpen, realiseren, beheren en onderhouden van het ondergrondse deel van bodemenergiesystemen (BRL SIKB 11000), alsmede een beoordelingsrichtlijn over het ontwerpen, installeren en beheren van WKO-energiecentrales (BRL KBI 6000). Dit laatste document heeft betrekking op het bovengrondse deel van bodemenergiesystemen. Zoals al in het ontwerpbesluit was aangegeven zullen deze documenten, na ommekomst van de verplichte stand-still termijn in verband met de notificatie als technische voorschriften aan de Europese Commissie, op

grond van het Besluit bodemkwaliteit worden aangewezen. Zij zullen dan in acht moeten worden genomen door bedrijven die met betrekking tot bodemenergiesystemen activiteiten verrichten. De opdrachtgever moet er op letten dat hij de werkzaamheden alleen door een daartoe erkend bedrijf laat verrichten.

h. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt overeenkomstig de motie van de leden Wiegman en Van Meppelen Scheppink (zie *noot 15*) ook bij de grote bodemenergiesystemen een beperkt koudeoverschot toegestaan, net als bij kleine systemen waarvoor dit al in het ontwerpbesluit was toegestaan. In het ontwerpbesluit moesten grote systemen nog eens per vijf jaar een energiebalans vertonen, hetgeen inhield dat er dan, gerekend vanaf het moment van ingebruikneming van het bodemenergiesysteem, noch een warmte-, noch een koudeoverschot mocht zijn. Wel is de mogelijkheid geboden om in bijzondere situaties ook het koudeoverschot te beperken of verbieden, voor gesloten systemen, door het stellen van een maatwerkvoorschrift en voor open systemen door het verbinden van voorschriften aan de watervergunning. De termijn van vijf jaar houdt ook een wijziging in ten opzichte van het ontwerpbesluit. Daarin werd alleen voor de eerste periode een termijn van vijf jaar gehanteerd, maar voor volgende perioden een termijn van drie jaar. Ook deze wijziging heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de al genoemde motie van de leden Wiegman en Van Meppelen Scheppink.

De Minister van Infrastructuur en Milieu

(1) Het voorgestelde artikel 1.9a van het Besluit lozen buiten inrichtingen.

(2) Zie het voorgestelde artikel 2.2a, zevende lid, van het Besluit omgevingsrecht; een klein gesloten bodemenergiesysteem is een systeem met een bodemzijdig vermogen van minder dan 70 kW; een groot gesloten bodemenergiesysteem is een systeem met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer. De omgevingsvergunning beperkte milieutoets is een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Aan een dergelijke vergunning kunnen geen voorschriften worden verbonden.

(3) Zie het voorgestelde artikel 5.13b, achtste lid, van het Besluit omgevingsrecht en artikel 2.1, tweede lid, onder c, van de Waterwet (onder het belang van 'de vervulling van de maatschappelijke functies door watersystemen' valt tevens het doelmatig gebruik van bodemenergie).

(4) Dit wordt in de nota van toelichting ook onderkend, zie § 8.3.

(5) Het ontwerpbesluit voorziet wel in algemene regels voor bodemenergiesystemen die in het Besluit lozen buiten inrichtingen worden opgenomen. Deze regels gelden ongeacht de ligging van het systeem in of buiten een interferentiegebied.

(6) Zie ook de nota van toelichting, hoofdstuk 11 wettelijke grondslagen en de artikelsgewijze toelichting, artikel III, onderdeel E.

(7) Zie het advies van 3 mei 2012, W14.11.0509/IV, over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).

(8) Het betreft voorstellen in het kader van de derde tranche van de tweede fase van het project waarin meer vergunningplichtige activiteiten onder de werking van het Activiteitenbesluit worden gebracht. Uit de nota van toelichting blijkt dat het voorliggende ontwerpbesluit in werking zal treden nadat de voorstellen van de derde tranche van

wijzigingen van het Activiteitenbesluit van kracht zijn.

(9) Het Activiteitenbesluit. De implementatie in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk; publicatie van het Ministerie van VROM, 2008; Het Activiteitenbesluit in de praktijk, Onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2009, Rapport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011. Uit dit laatste rapport kan worden afgeleid dat de uitvoering van het Activiteitenbesluit is verbeterd ten opzichte van 2008 (waarop het eerstgenoemde rapport zag) en worden op grond van de bevindingen uit het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan voor verdere verbeteringen.

Zie tevens het rapport "De tijd is rijp" van de Commissie herziening handhavingssysteem VROM-regelgeving, juli 2008, Den Haag.

(10) Artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet.

(11) Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

(12) Zie reactie VNG van 2 mei 2011.

(13) Zie hoofdstuk 17 nota van toelichting.

(14) Zie Aanwijzingen 279 en 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in samenhang met Aanwijzing 263 Ar.

(15) Kamerstukken II 2011/12, 29 383, nr. 185.

[Ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 841 kB\)](#)