



Onderzoek

**Samenloop
Mijnbouwwet en
Omgevingswet
Fase II Klantreizen**

9 juli 2020

Mr. S.M. Schipper
Mr. drs. M.A.M. Dieperink

Onderzoek samenloop Mijnbouwwet en Omgevingswet

Fase II Klantreizen

Uitwerking van een viertal casus waarin vergunningverlening op grond van de Mijnbouwwet samenloopt met de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet

Mr. S.M. Schipper (AKD)

Mr. dr. M.A.M. Dieperink (AKD)

Opdrachtgever: Rijkswaterstaat Leefomgeving/Uitvoeringsprogramma bodem en ondergrond

Projectleider namens opdrachtgevers: Astrid Slegers (Interprovinciaal Overleg Duurzame Ondergrond)

Datum: 9 juli 2020

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Inleiding	6
1.1 Klantreizen over de samenloop van de Mijnbouwwet en Omgevingswet	6
1.1.1 Verhouding tussen dit rapport en Fase I	6
1.1.2 Conclusies Fase I rapport	6
1.1.3 Fase II rapport: klantreizen	7
1.1.4 Warmtewet 2 (Wet collectieve warmtevoorziening valt buiten de onderzoeksopdracht	8
1.2 Klantreizen en klankbordgroep	8
1.3 Opbouw van de klantreizen	10
1.3.1 Algemeen	10
1.3.2 Feitencomplex	10
1.3.3 Fasering	10
1.3.4 Accenten	12
Hoofdstuk 2 - Beschrijving van Klantreis I 'Geothermieproject met gemeente als initiatiefnemer'	13
2.1 Feitencomplex	13
2.2 Fasering	14
2.2.1 Algemeen	14
2.2.2 Fasering onder de Mijnbouwwet	16
2.2.3 Fasering onder de Omgevingswet	28
2.3 Accenten	34
2.3.1 Combinatie van rollen van de gemeente onder de Mijnbouwwet	34
2.3.2 Keuze voor de rol voor de initiatiefnemer	35

2.3.3 Samenwerking met een private partij.....	36
Hoofdstuk 3 – Beschrijving van Klantreis II ‘Geothermieproject vooruitlopend op uitrol regionale warmtestrategie’.....	37
3.1 Feitencomplex.....	37
3.2 Fasering.....	38
3.2.1 Algemeen.....	38
3.2.2 Fasering onder de Mijnbouwwet	40
3.2.3 Fasering onder de Omgevingswet	47
3.3. Accenten	52
3.3.1 Participatie	52
3.3.2 Samenwerking tussen de betrokken overheden	53
Hoofdstuk 4 – Beschrijving van Klantreis III ‘Geothermieproject in een gebied met potentieel aanvullende strategische voorraden’	55
4.1 Feitencomplex	55
4.2 Fasering.....	56
4.2.1 Algemeen.....	56
4.2.2 Fasering onder de Mijnbouwwet	58
4.2.3 Fasering onder Omgevingswet	68
4.2.3.1 Vaststellen ASV	68
4.2.3.2 Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning	71
4.3 Accenten.....	78
4.3.1 Belangenafweging door de gezamenlijke overheden.....	78
4.3.2 Procedurele en juridische vervlechting	79
Hoofdstuk 5 – Beschrijving van Klantreis IV ‘Vergund geothermieproject in combinatie met het vaststellen van de gemeentelijke Transitievisie Warmte.....	83

5.1	Feitencomplex	83
5.2	Fasering	84
5.2.1	Vaststellen Omgevingsvisie gemeente	85
5.2.2	Verlening start- en vervolvergunning Mbw.....	87
5.3	Accenten	88
5.3.1.	Afstemming toetsingskaders.....	88
5.3.2	Belangen	88
5.3.3	Afstemming tussen overheden	89
Hoofdstuk 6 – Knelpunten en verbeterkansen		90
6.1	Algemeen	90
6.2	Algemeen inzicht: Het wetsvoorstel Mbw leidt niet tot een (wezenlijk) andere afstemming tussen de mijnbouw- en de omgevingsvergunningen.....	90
6.3	Algemeen inzicht: met name de Ow zal als complex kunnen worden ervaren	91
6.4	Samenloop: participatie kan pas laat in het vergunningentraject aan de orde komen	91
6.5	Samenloop: zowel Mbw-vergunningen als algemene regels op grond van de Ow kunnen ingrijpen in het gebruik van de diepe ondergrond	92
6.6	Samenloop: gemeente als initiatiefnemer.....	93
6.7	Laagdrempelige verbeterkansen?	94
Lijst van gebruikte afkortingen		95

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Klantreizen over de samenloop van de Mijnbouwwet en Omgevingswet

1.1.1 Verhouding tussen dit rapport en Fase I

Dit rapport betreft de tweede fase van een brede juridische-onderzoeksopdracht over de verhouding en samenloop van de (huidige en toekomstige) Mijnbouwwet (hierna ook 'Mbw') en de (toekomstige) Omgevingswet (hierna ook 'Ow') in projecten die door beide wetten worden gereguleerd. In de eerste fase van deze onderzoeksopdracht is een juridisch literatuur- en wetgevingsonderzoek verricht naar de onderlinge afstemming tussen de bevoegdheden van decentrale overheden onder de Mbw, respectievelijk de Ow; zie het Fase I rapport d.d. 24 februari 2020 (**Bijlage 1**). Voorafgaand hieraan heeft op 11 februari 2020 een werksessie plaatsgevonden. In de tweede fase is een aantal casus uitgewerkt – aangeduid als klantreizen – uitgewerkt waarin de samenloop tussen de Mbw en de Ow aan de orde is. Het voorliggende Fase 2-rapport werkt deze klantreizen uit; zie de hoofdstukken 2 tot en met 5. Deze uitwerking is in concept besproken tijdens een werksessie op 2 juli 2020; zie **Bijlage 2** voor de tijdens die werksessie behandelde powerpointpresentatie. De vragen en suggesties die tijdens deze werksessie zijn gesteld, zijn – voor zover niet al behandeld in het rapport – verwerkt in de tekst dan wel de voetnoten in het rapport. Op basis van de klantreizen worden in hoofdstuk 6 de conclusies van het Fase I rapport – aangeduid als kansen en verbeterpunten – aangevuld en aangescherpt.

1.1.2 Conclusies Fase I rapport

De eerste onderzoeksfase betrof hoofdzakelijk een beschrijving en analyse van de relevante (voorlopige) wettelijke kaders en de daarin opgenomen bevoegdheden. Op basis daarvan is in het Fase I rapport geconcludeerd dat er nog een aantal onduidelijkheden bestaat ten aanzien van de toekomstige wettelijke kaders van de Mijnbouwwet en de Omgevingswet en de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Verder is in dat rapport is een aantal knelpunten onderkend. Deze hebben veelal betrekking op de bevoegdheden van de overheid. In dat kader is in het Fase I rapport gewezen op het aanmerken van activiteiten als hoofd- of ondergeschikte activiteit onder de Omgevingswet, het feit dat decentrale overheden vooral adviesrechten hebben en weinig doorzettingsmacht, het ontbreken van een duidelijk instemmingsrecht van Gedeputeerde Staten voor zover een mijnbouwactiviteit afwijkt van de aanwijzing van een gebied als grondwaterwingebied, onduidelijkheid over de reikwijdte van het adviesrecht en belangen die bij de besluiten op grond van de Omgevingswet en Mijnbouwwet een rol spelen, het ontbreken van duidelijkheid over de rol van decentrale overheden en het moment in het proces dat zij die rol hebben. Ook zijn er enkele knelpunten onderkend die betrekking hebben op de initiatiefnemer, zoals de omvang van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Het Fase I-rapport is gebaseerd op de teksten van de Omgevingswet, daarop gebaseerde (ontwerp) AMvB's en (ontwerp) regeling, die beschikbaar waren op 10 januari 2020;

zie paragraaf 1.6 van het Fase I-rapport. Effectief betekent dit de geconsolideerde versie van de Omgevingswet d.d. 10 december 2019¹ en de consolideerde versies van de vier AMvB's (te weten: het Omgevingsbesluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving) d.d. 19 december 2019; zie <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten>). Wat betreft de toekomstige Mijnbouwwet is uitgegaan van de ontwerp-wet d.d. 18 juni 2019, die² is gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie over het nieuwe Mbw-vergunningstelsel voor aardwarmte.

1.1.3 Fase II rapport: klantreizen

In vervolg op de eerste onderzoeksfase wordt – in de voorliggende Fase II – een viertal klantreizen uitgevoerd. Daarbij wordt met de term 'klantreis' bedoeld op een (van de werkelijkheid geabstraheerde) casus, waarin een initiatiefnemer een geothermieproject beoogt te realiseren, waarvoor enerzijds (een) vergunning(en) op grond van de Mijnbouwwet is (of zijn) vereist. Anderzijds is ruimtelijke besluitvorming op grond van de – toekomstige – Omgevingswet aan de orde. Die ruimtelijke besluitvorming kan, bijvoorbeeld, bestaan uit de vaststelling van een omgevingsvisie of een omgevingsplan, of uit besluitvorming voor het specifieke project, zoals de verlening van een omgevingsvergunning. Per klantreis wordt het besluitvormings- en vergunningstraject vanuit drie personae c.q. perspectieven benaderd. Met de term 'persona' duiden wij aldus een bepaalde kwalificatie aan van een betrokkene bij het besluitvormingsproces, zoals 'de gemeente waarin het project wordt gerealiseerd', 'een omwonende van een project' of 'de initiatiefnemer van het project'.

Hierbij zij aangegeven dat het begrip 'klantreis' (althans de uitwerking daarvan) niet geheel gelijk is aan de klantreizen in het kader van het wetgevingstraject de Omgevingswet. In dat kader zijn de klantreizen het resultaat van een onderzoek naar de wijze waarop overheden hun dienstverlening kunnen optimaliseren om te werken met de Omgevingswet. Met het oog daarop zijn er, in het kader van het wetgevingstraject van de Omgevingswet, tien zogenoemde personae ontwikkeld, met ieder hun eigen klantreis. In dit wetgevingstraject is een klantreis *'een weergave van alle interacties die een specifieke klant met een dienst heeft, om zijn of haar doel te bereiken. Het maakt inzichtelijk in welke mate je het klantproces succesvol hebt ingericht zodat klanten tevreden zijn. De klantreis toont hoe de persona deze dienstverlening beleeft: positief negatief of neutraal. Waar liggen mogelijke knelpunten en wat zijn belangrijke momenten voor een klant.'*

Bij de uitwerking van de klantreizen is in de voorliggende opdracht gekozen voor een juridisch-bestuurlijke benadering en ligt de focus minder op de psychologische en de sociaal-maatschappelijke processen en aspecten. De reden hiervoor is dat het doel van de klantreizen in dit project vooral is gericht op het verkrijgen van (meer) inzicht in de verschillende processen die ontstaan door een samenloop van verschillende wettelijke kaders en de ervaringen van de geselecteerde personae. Daarbij gaat het niet alleen om de knel- en aandachtspunten, maar ook om de kansen en succesfactoren van de (onderlinge afstemming tussen de) verschillende wettelijke kaders. Dit is een verschil

¹ Zie: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/12/19/integrale-geconsolideerde-versie-omgevingswet>

² <https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte>

met het doel van de klantreizen die zijn gemaakt in het kader van de Omgevingswet, zoals hiervoor beschreven.

Overeenkomstig het Fase I-rapport zijn de klantreizen gebaseerd op de consolideerde tekst van de Omgevingswet d.d. 10 december 2019, de vier AMvB's d.d. 19 december 2019 en het wetsvoorstel Mbw d.d. 18 juni 2019. Voor zover bepaalde artikelen zijn aangehaald, is volledigheidshalve bezien om hoe het desbetreffende artikel luidt in de meest recente tekstversies als gepubliceerd op het omgevingswetportaal, in het bijzonder de versies d.d. 12 maart 2020. In dat kader is geconstateerd dat de laatstbedoelde tekstversies niet afwijken van de tekstversies waarop de klantreizen zijn gebaseerd.³

1.1.4 Warmtewet 2 (Wet collectieve warmtevoorziening valt buiten de onderzoeksopdracht)

In beginsel valt de toekomstige Warmtewet 2 (voluit: de Wet collectieve warmtevoorziening) buiten de scope van de klantreizen. Volledigheidshalve wordt vermeld dat een ontwerp wetsvoorstel daarvoor per 22 juni 2020 is gepubliceerd, zie www.internetconsultatie.nl. Overigens merken wij op dat in een aantal klantreizen wel wordt ingegaan op aspecten die de Warmtewet 2 raken. Dan gaat het echter niet zozeer om een integrale beschrijving of beschouwing van de (bevoegdheden onder de) Warmtewet 2.

Vaak gaat het meer om algemene beschouwingen die samenhangen met de regierol van gemeenten in de warmtetransitie en bij de realisatie van collectieve warmtesystemen volgens het Klimaatakkoord.

1.2 Klankbordgroep en webinar

In Fase I zijn de voorlopige onderzoekresultaten tijdens een werksessie op 11 februari 2020 behandeld (**Bijlage 3**).⁴ Mede naar aanleiding van deze werksessie is ervoor gekozen om in Fase II de vier hierna genoemde klantreizen uit te werken.

- I. Klantreis 'Geothermieproject met gemeente als initiatiefnemer'
- II. Klantreis 'Geothermieproject vooruitlopend op uitrol regionale warmtestrategie'
- III. Klantreis 'Geothermieproject in een gebied met potentieel zgn. aanvullende strategische voorraden'
- IV. Klantreis 'Vergund geothermieproject in combinatie met het vaststellen van de gemeentelijke omgevingsvisie (met afwijkende visie op de warmtetransitie)'

De klantreizen zijn begeleid door een door opdrachtgever samengestelde klankbordgroep uit de aanwezigen van de werksessie op 11 februari 2020. Deze klankbordgroep

³ Na werksessie II zijn wij geattendeerd op een nieuwe tekstversie van het Omgevingsbesluit, in het bijzonder op artikel 4.10 van het Omgevingsbesluit. Die nieuwe tekstversie is niet gepubliceerd op het Omgevingswetportaal. Op grond van de nieuwe tekstversie is in voorkomend geval niet de Minister van EZK maar Burgemeester en Wethouders van een gemeente bevoegd ter zake van de verlening van de omgevingsvergunning(en). Dit wijkt af van de tekstversies waarvan wij zijn uitgegaan in dit onderzoek.

⁴ Een lijst van deelnemers zal bij dit advies worden gevoegd.

bestaat uit beleidsmedewerkerks van gemeenten, provincies en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Het conceptrapport is op 2 juli 2020 gepresenteerd in een webinar⁵. Dit webinar is actief gevolgd door medewerkers van het ministerie van EZK, provincies, gemeenten, DAGO en anderen. Op basis van de reacties van de deelnemers is het rapport aangescherpt.

⁵ Het webinar is terug te kijken via <https://my.demio.com/recording/3jC3EuNT>

1.3 Opbouw van de klantreizen

1.3.1 Algemeen

Iedere klantreis kent dezelfde opbouw, namelijk:

- Feitencomplex
- Fasering
- Accenten

Deze componenten van de vier klantreizen worden hierna toegelicht. Er is voor gekozen om alle klantreizen zelfstandig leesbaar te maken. Hierdoor staat een (beperkt) aantal tekstpassages min of meer identiek in een aantal klantreizen.

1.3.2 Feitencomplex

Eerst wordt het feitencomplex beschreven. Dat feitencomplex is, per klantreis, in overleg met de klankbordgroep opgesteld. Tevens wordt daarbij aangegeven vanuit welke drie persona c.q. perspectieven de klantreis wordt beschreven. Deze persona komen zowel terug in de beschrijving van het feitencomplex als bij de uitwerking van de accenten.

1.3.3 Fasering

Vervolgens wordt ingegaan op de fasering, waarbij hoofdzakelijk wordt uitgegaan van het vergunningsverleningstraject. Dit is slechts anders in klantreis IV, waarin de nadruk meer ligt op de fase ná de verlening van een mijnbouwwetvergunning en de vorming van beleid door een gemeente.

Om de fasering in de verschillende klantreizen te structureren, worden per klantreis projectfases onderscheiden aan de hand van de stappen in de vergunningenprocedures volgens de Mbw (of het Wetsvoorstel Mbw), respectievelijk de Ow. Dit is echter anders bij klantreis IV, waar enkel wordt gekeken naar het vaststellen van de structuurvisie onder de Ow. Grofweg worden per klantreis de volgende projectfases onderscheiden.

Mijnbouwwet:

- Voorbereiding en indiening vergunningaanvraag (en voorafgaande beleidsvorming)
- Opsporingsvergunning (Mbw) danwel Toewijzing zoekgebied aardwarmte (Wetsvoorstel Mbw), in welk kader in ieder geval aan de orde komen: advisering decentrale overheden, besluitvorming EZK en rechtsbescherming (d.w.z. zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep)
- Winningsvergunning (Mbw) danwel startvergunning aardwarmte (Wetsvoorstel Mbw), in welk kader in ieder geval aan de orde komen: advisering decentrale overheden, besluitvorming EZK en rechtsbescherming (d.w.z. zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep).
- Instemming winningsplan (Mbw), danwel vervolggvergunning (Wetsvoorstel Mbw), in welk kader in ieder geval aan de orde komen: advisering decentrale overheden, besluitvorming EZK en rechtsbescherming (d.w.z. zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep)

Omgevingswet

- De eventuele plan- of project-MER of MER-beoordeling.
- Voorbereiding vergunningaanvraag/ontwerp-omgevingsvisie/ontwerp-omgevingsplan
- Besluitvorming (indiening – advisering/inspraak – besluit op de aanvraag)
- Bekendmaking en rechtsbescherming

In iedere klantreis worden de stappen in de vergunningenprocedures onder de Mbw en de Ow uitgewerkt per – in de desbetreffende klantreis onderscheiden – persona. Omwille van het overzicht wordt dat per wettelijk kader gedaan: eerst wordt de klantreis uitgewerkt voor de Mbw, vervolgens voor de Ow. Voorafgaand daaraan zal door middel van een tabel worden aangegeven hoe in die klantreis de verschillende stappen in de vergunningenprocedures van beide wetten zich tot elkaar verhouden. Deze tabel dient als leeswijzer. Het tijdverloop is niet eenvoudig weer te geven in deze tabel en wordt daarom in de klantreis bij de uitwerking van personae betrokken. Op deze wijze is eenvoudiger te zien hoe lang de desbetreffende termijn is en wanneer deze aanvangt. Bij de uitwerking van personae is daarnaast door middel van kleurgebruik aangegeven welke personae in de desbetreffende fase een actieve rol heeft.

Hieronder is een voorbeeld van de bedoelde tabel weergegeven. Deze zal uiteraard per klantreis verschillen en op basis van het feitencomplex en de dienaangaande gemaakt keuzes worden aangepast.



1.3.4 Accenten

Per klantreis wordt vervolgens ingegaan op een aantal specifieke aandachtspunten, aangeduid als 'accenten'; dat wil zeggen een aantal aspecten waaraan in de desbetreffende klantreis in het bijzonder aandacht zal worden besteed. Deze accenten zijn geselecteerd in overleg met de klankbordgroep. Ieder accent zal vanuit het perspectief van de – voor de specifieke klantreis – gekozen persona's worden beschreven.

Hoofdstuk 2 - Beschrijving van Klantreis I 'Geothermieproject met gemeente als initiatiefnemer'

2.1 Feitencomplex

In deze klantreis heeft een gemeente, op basis van onderzoek, geconcludeerd dat de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad bij voorkeur (mede) gebeurt door middel van een collectief warmtesysteem (een warmtenet) in combinatie met een geothermiebron. Het uitrollen en realiseren van een warmtenet vormt aldus een speerpunt van de gemeentelijke klimaatstrategie en de gemeente is voornemens om dat speerpunt op te nemen in de warmtetransitievisie. De gemeente beoogt de warmtetransitievisie vóór zomer 2021 vast te stellen.

De gemeente wil, in aanloop naar de warmtetransitievisie, voorkomen dat zij het initiatief dienaangaande verliest en heeft daarom besloten zelf in 2020 al de vereiste vergunningen voor het geothermieproject aan te vragen. Daarmee wil zij voorkomen dat een private partij eerder de vereiste vergunningen aanvraagt. De gemeente overweegt in dat kader dat (vooral) de Mijnbouwwetvergunning schaars is, hetgeen zou kunnen impliceren dat indien eenmaal zo'n vergunning is verleend aan een andere, private partij, niet een tweede vergunning in hetzelfde gebied (en voor dezelfde aardlaag) kan worden verleend.

De gemeente is dus de initiatiefnemer van het project, althans in de fase van de vergunningverlening. Ter zake van het verkrijgen van die vergunningen werkt de gemeente samen met een private partij, hetgeen nader wordt uitgewerkt als accent in paragraaf 3.3.

In deze klantreis wordt ingegaan op de volgende persona:

- Gemeente als initiatiefnemer en aanvrager van de Mijnbouwwetvergunning, adviserend orgaan en tevens belast met de regierol – in de zin van het Klimaatakkoord – ter zake van de realisatie van het nieuwe warmtenet;
- Een omwonende, in het bijzonder een inwoner van de gemeente, wiens woning op het nieuwe warmtenet zou moeten worden aangesloten en die woont in de onmiddellijke nabijheid van de geothermiebron;
- De minister van EZK in zijn hoedanigheid van vergunningverlener op grond van de Mijnbouwwet.

De klantreis zal worden uitgevoerd op basis van de toekomstige Omgevingswet (tekstversie december 2019) en de toekomstige Mijnbouwwet (tekstversie juni 2019), dus uitgaande van het onderscheid gebiedstoewijzing, startvergunning en vervolgv vergunning. Op dit moment zijn nog geen teksten beschikbaar van de wijzigingen die worden doorgevoerd in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling.

2.2 Fasering

2.2.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende fases die de personae gemeente, omwonende en minister van EZK doorlopen. Eerst wordt ingegaan op de fases die worden beheerst door de Mijnbouwwet (paragraaf 2.2.2). Die fasering zal worden beschreven aan de hand van de – volgens het wetsvoorstel Mbw – voor een geothermieproject opeenvolgend benodigde vergunningen en toestemmingen, namelijk: de toewijzing zoekgebied aardwarmte, de startvergunning en de vervolvergunning.

Daarna wordt ingegaan op het Omgevingsrechtelijke kader (paragraaf 3.2.3), in het bijzonder op de omgevingsvergunningen die voor het geothermieproject nodig zijn, naast de Mbw-vergunningen. In deze klantreis wordt aangenomen dat het gaat om drie vergunningplichtige activiteiten: de milieubelastende activiteit 'het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk', een bouwactiviteit en een omgevingsplanactiviteit (omdat de winning van aardwarmte niet is voorzien in het omgevingsplan). Verder wordt aangenomen dat de initiatiefnemer deze activiteiten tegelijkertijd aanvraagt en zijn aanvraag indient na verlening van de toewijzing zoekgebied. De initiatiefnemer had, op zich, ook ervoor kunnen kiezen om de omgevingsvergunning, respectievelijk de Mbw-vergunning (min of meer) gelijktijdig aan te vragen.

De fasering in deze klantreis onder de Mbw respectievelijk de Ow verloopt aldus op hoofdlijnen als volgt:



Wat betreft het omgevingsrechtelijke kader wordt niet ingegaan op de vaststelling van een omgevingsplan. Dienaangaande wordt volstaan met twee opmerkingen. Ten eerste zal, indien op enig moment na verlening van de toewijzing zoekgebied en de omgevingsvergunning een omgevingsplan (gewijzigd) kunnen worden vastgesteld, het vergunde geothermieproject daarin (kunnen) worden opgenomen. Op grond van artikel 4.17 Ow geldt de verplichting om in ieder geval vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor het in stand houden van een bouwwerk of een aan de locatie gekoppelde functie– indien daaraan geen termijn is verbonden – het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met die verleende vergunning. Ten tweede zou de aanwezigheid van een vergund geothermieproject kunnen doorwerken naar de vaststelling van een omgevingsplan en/of de vaststelling van een warmtekavel. Bij de vaststelling van de omvang van een warmtekavel zal immers, onder meer, rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen. Zo moet de omvang van een warmtekavel zodanig worden bepaald dat voldoende beschikbaarheid van duurzame warmte is verzekerd. Hiertoe zal in de Warmtewet 2 een toetsingskader worden opgenomen; zie art. 2.1 lid 1 onder b van het voorstel voor de Wet collectieve warmtevoorziening (versiedatum 22 juni 2020).

2.2.2 Fasering onder de Mijnbouwwet

In de onderstaande tabel wordt kortheidshalve de afkorting Mbw gebruikt voor een verwijzing naar het Wetsvoorstel Mijnbouwwet dat is gepubliceerd tijdens de consultatieperiode in juni/juli 2019.

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
Vorbereiding en indiening aanvraag aanwijzing zoekgebied aardwarmte	<p>Actieve rol</p> <p>De toewijzing van een zoekgebied is een besluit op aanvraag. De gemeente als initiatiefnemer dient ervoor zorg te dragen dat de aanvraag voldoet aan de vereisten opgenomen in art. 24e Mbw:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebied en aardlagen (klein geologisch onderzoek) - Andere gebruiksmogelijkheden - Onderbouwd plan voor opsporing en winning - Afspraken afzet - Voorgenomen financiering <p>Onder de gewijzigde Mbw zal EBN verplicht participeren; zie paragraaf 3.4.1 van het Fase I rapport. Dit blijft verder buiten beschouwing.</p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p>De omwonende zou, in beginsel, in deze fase moeten worden betrokken ter onderbouwing van de warmtevraag. Vereist is namelijk dat de initiatiefnemer inzichtelijk maakt hoe zij de warmte wil afzetten. De MvT bij het Wetsvoorstel Mbw stelt dat bij de aanvraag geen definitieve afspraken met de afnemers behoeven te worden gevoegd, maar wel (principe)afspraken en overeenkomsten met de afnemers. De gemeente lijkt wat betreft dit aanvraagvereiste in het voordeel ten opzichte van andere, private initiatiefnemers, omdat zij in haar regierol beschikt over (publiekrechtelijke) instrumenten om de vraag naar warmte te verzekeren (zoals, in de toekomst, de vaststelling van een warmtekavel en de aanwijzing van een warmtebedrijf.</p> <p>Wij vragen ons af in hoeverre EZK zal vereisen dat met iedere individuele warmteafnemer principeafspraken zullen worden gemaakt. Dat</p>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p>Er zou buitenwettelijke vooroverleg kunnen plaatsvinden.</p>	<p>Geen</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
		<p>zal mogelijk mede afhangen van de feitelijke situatie. Indien bijvoorbeeld in het beoogde afzetgebied het merendeel van afnemers bewoners van corporatiewoningen betreft, dan zou mogelijk kunnen worden volstaan met afspraken met de corporaties.</p> <p>Verder zij benadrukt dat de wet slechts (enige) betrokkenheid van de omwonende(n) bij de aanvraag vergt wat betreft de warmtevraag. Bij de andere onderdelen van de aanvraag behoeven de omwonenden niet te worden betrokken (dan kan wel op vrijwillige basis). De initiatiefnemer is – op grond van de Mbw - niet verplicht tot vooroverleg of tot de opzet van een participatieproces vóór indiening van de aanvraag.</p> <p>Tot slot: pas bij de verlening van de start- en vervolvergunning wordt gekeken naar veiligheidsrisico's voor omwonenden en naar de kans op schade aan de omgeving.</p>		
Gelegenheid tot het indienen van een concurrerende aanvraag	<p>Actieve rol als tijdig een concurrerende aanvraag wordt ingediend.</p> <p>Overleg met andere initiatiefnemers.</p> <p><i>De gemeente is verplicht om met de andere initiatiefnemer(s) te overleggen (o.g.v. art. 24f lid</i></p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p> <p><i>Indien een concurrerende aanvraag wordt ingediend, dient ook daarbij inzicht te worden verschaft in de warmteafzet.</i></p>	<p>Actieve rol (indien zoekgebied beschikbaar is).</p> <p>Indien zoekgebied beschikbaar is: EZK publiceert aanvraag in</p>	<p>Concurrerende aanvragen moeten binnen 8 weken na de publicatie in de Stcrt. worden ingediend.</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
	<p>3 Mbw). De gemeente heeft gedurende 8 weken, vanaf de datum dat EZK de gemeente informeert over de concurrerende aanvragen, de gelegenheid om haar aanvraag te wijzigen of in te trekken.</p>		<p>Staatscourant.</p> <p>Andere initiatiefnemers kunnen een aanvraag indienen voor (een deel van) hetzelfde zoekgebied.</p>	
<p>Advisering decentrale overheden aanvraag zoekgebied</p>	<p>Adviesrecht</p> <p>B&W van de gemeente binnen wier grondgebied het beoogde zoekgebied ligt, hebben een adviesrecht. Dit adviesrecht is beperkt tot het belang van een 'planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen (waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater) of de mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.'</p> <p>Uit de MvT bij het Wetsvoorstel volgt dat in het kader van 'de planmatige ontwikkeling van aardwarmte' mede kan worden betrokken of er nog andere geothermie-initiatieven in het betrokken gebied zijn. 'Het moet dan gaan om kenbare plannen [...]. Een aanvraag kan dan worden afgewezen om tot een meer optimale winning van aardwarmte te komen.</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p> <p>Gelet op de beperkte scope van het adviesrecht, zou het voeren van informeel overleg met een omwonende niet kunnen doorwerken naar het uit te brengen advies.</p>	<p>Actieve rol</p> <p>EZK stuurt de aanvraag door naar de decentrale overheden met een adviesrecht en stelt daarbij een termijn van 6 weken voor het uitbrengen van het advies.</p>	<p>Binnen 6 weken nadat EZK de decentrale overheden heeft uitgenodigd tot het uitbrengen van een advies.</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
<i>Besluit m.b.t. toewijzing zoekgebied</i>	Geen (wettelijke) rol	<p>Geen (wettelijke) rol</p> <p><i>Gelet op de beperkte scope van het adviesrecht, zou het voeren van informeel overleg met een omwonende niet kunnen doorwerken naar het uit te brengen advies.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK kan de toewijzing zoekgebied weigeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>indien aardwarmte in het gebied niet is toegestaan;</i> - <i>indien er al een vergunning is verleend;</i> - <i>in het belang van de planmatige ontwikkeling of het beheer</i> - <i>indien het plan niet haalbaar wordt geacht</i> - <i>bij onvoldoende zicht op een warmtevraag (in relatie tot het zoekgebied)</i> - <i>indien onvoldoende zicht op financierbaarheid.</i> <p><i>Bij meerdere aanvragen, worden de aanvragen gerangschikt op grond van nader te bepalen criteria.</i></p> <p><i>In het toewijzingsbesluit worden aardlagen en begrenzing gedeut.</i></p>	<p>I.b. binnen 16 weken</p> <p>Indien concurrerende aanvragen: binnen 6 weken nadat de termijn (van 8 weken) voor overleg gemeente en ander initiatiefnemers eindigt.</p> <p>De beslistermijn kan met 4 weken worden verlengd.</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
<i>Rechtsbescherming tegen (afwijzing van de) toewijzing zoekgebied</i>	<p>Actieve rol indien gewenst</p> <p><i>Een initiatiefnemer kan bezwaar en (hoger) beroep indienen tegen een (gedeeltelijke) weigering van de Mbw-vergunning of tegen een voorschrift verbonden aan die vergunning.</i></p> <p><i>Indien een derde beroep indient tegen een verleende Mbw-vergunning, kan de initiatiefnemer als derde-belanghebbende deelnemen aan de beroepsprocedure. In paragraaf 3.2.2 wordt ingegaan op het beroepsverbod van, onder meer, gemeenten o.g.v. art. 1.4 Crisis- en herstelwet ('Chw'). Indien de Mbw-vergunning op zich binnen de reikwijdte van dit artikel valt, laat dat onverlet dat een gemeente (in haar hoedanigheid van initiatiefnemer) beroep kan instellen tegen een weigering van een door haar aangevraagde vergunning of de voorwaarden die daaraan worden verbonden.</i></p>	<p>Actieve rol indien belanghebbende</p> <p><i>De omwonende die een rechtstreeks betrokken belang heeft en mitsdien 'belanghebbend' is, kan bezwaar maken en (hoger) beroep indienen tegen de verlening van de Mbw-vergunning. Dat kan Bijvoorbeeld aan de orde zijn als een omwonende zodanig dichtbij de boorlocatie woont dat hij een gerechtvaardigde vrees heeft voor schade aan zijn woning. Gelet op het beperkte toetsingskader voor de toewijzing van het zoekgebied zal de vrees voor schade niet kunnen leiden tot een gegrond beroep (anders dan ingeval van een beroep tegen de start- of vervolgvrgunning).</i></p> <p><i>Een bezwaarschrift moet worden gericht aan de minister van EZK. Beroep wordt ingediend bij de rechtbank; hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS).</i></p>	<p>Verweerder</p> <p><i>De minister van EZK is verweerder in een bezwaar- en (hoger) beroepsprocedure.</i></p>	<p>Bezwaar moet binnen 6 weken na bekendmaking besluit op de aanvraag worden ingediend. Beroep moet binnen 6 weken na een Beslissing op bezwaar worden ingediend.</p> <p>Als de Chw van toepassing is, moeten meteen de gronden worden ingediend en zou de rechter binnen 6 maanden uitspraak moeten doen.</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
Aanvraag startvergunning	<p>Actieve rol</p> <p>De aanvraag moet worden ingediend binnen 2 jaar na de toewijzing zoekgebied aardwarmte (behoudens verlenging).⁶</p> <p><i>De aanvraag moet voldoen aan de navolgende eisen (art. 24p Mbw):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschrijving gebied en aardlagen - Andere gebruiksmogelijkheden - Onderbouwd plan voor opsporing en winning en putinrichting - Beschrijving verwachte bodembeweging en, indien bodembeweging wordt verwacht, de risico's voor de omgeving, de mitigerende en de schade beperkende maatregelen. - Overeenkomsten m.b.t. warmteafzet - Voorgenomen financiering - Aanwijzing van een uitvoerder, d.w.z. degene die de feitelijke werkzaamheden verricht. 	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Uit de aanvraagvereisten volgt, ten eerste, dat op zich de belangen van omwonenden bij de aanvraag worden betrokken: ingeval bodembeweging wordt verwacht, dienen namelijk de risico's voor de omgeving te worden beschreven. De Mbw vereist echter niet dat de initiatiefnemer de omgeving daarbij betreft. Ten tweede dienen bij de aanvraag overeenkomsten met de afnemers ter zake van de warmteafzet te worden gevoegd. In de voorliggende klantreis zou dat ook moeten gaan om een overeenkomst met de 'persona' omwonende, aangezien de gemeente beoogt dat deze omwonende wordt aangesloten op het warmtenet met de geothermiebron waarop de startvergunning betrekking heeft.</i></p>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p><i>Er zou buitenwettelijk vooroverleg kunnen plaatsvinden.</i></p>	<p>Geen</p>

⁶ In klantreis I wordt ervan uitgegaan dat het gebied waarvoor de startvergunning wordt aangevraagd, gelijk valt met het toegewezen zoekgebied. Dat brengt met zich dat EZK geen gelegenheid hoeft te bieden tot het indienen van concurrerende aanvragen.

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
<i>Advisering decentrale overheden aanvraag zoekgebied</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>B&W van de gemeente binnen wier grondgebied het beoogde zoekgebied ligt, hebben een adviesrecht. Dit adviesrecht is beperkt tot het belang van een 'planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen (waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater) of de mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.'</i></p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p> <p><i>Gelet op de beperkte scope van het adviesrecht, zou het voeren van informeel overleg met een omwonende niet kunnen doorwerken naar het uit te brengen advies.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK stuurt de aanvraag door naar de decentrale overheden met een adviesrecht en stelt daarbij een termijn van 6 weken voor het uitbrengen van het advies.</i></p>	<p>Binnen 6 weken nadat EZK de decentrale overheden heeft uitgenodigd tot het uitbrengen van een advies.</p>
<i>Ontwerp-startvergunning en zienswijzen</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>De gemeente kan een zienswijze indienen tegen een voorgenomen (gedeeltelijke) weigering of tegen een voorgenomen voorschrift.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Een omwonende kan een zienswijze indienen tegen een voorgenomen verlening van de startvergunning. Gelet op het toetsingskader voor de startvergunning zou een omwonende daarin kunnen ingaan op de veiligheidsrisico's, vrees voor schade en de warmteafzet. Niet is vereist dat een omwonende eerder is opgekomen tegen de toewijzing zoekgebied.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK dient met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb een ontwerp-startvergunning (althans een ontwerp-besluit) ter inzage te leggen (art. 24a Mbw). Gedurende de ter-inzage-termijn kan eenieder zienswijzen indienen.</i></p>	<p>6 weken</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
<i>Verlening startvergunning</i>	Geen rol	Geen rol	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK kan de startvergunning weigeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>indien aardwarmte in het gebied niet is toegestaan;</i> - <i>indien er al een vergunning is verleend;</i> - <i>Ingeval van onaanvaardbare risico's voor veiligheid omwonenden of onaanvaardbare schade aan gebouwen of infrastructurele werken.</i> - <i>in het belang van de planmatige ontwikkeling of het beheer</i> - <i>ingeval van nadelige gevolgen voor het milieu.</i> - <i>indien het gebied niet aansluit bij de verwachte winning of de warmteafzet</i> - <i>bij het ontbreken van overeenkomsten m.b.t. de warmteafzet.</i> - <i>indien onvoldoende zicht op financierbaarheid.</i> <p><i>EZK kan aan de startvergunning</i></p>	30 weken na ontvangst van de aanvraag. Eenmalige verlenging van 8 weken.

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
			<i>voorwaarden en beperkingen verbinden, onder meer in verband met de veiligheid van omwonenden of het voorkomen van schade.</i>	
<i>Rechtsbescherming tegen (de weigering van de) startvergunning</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Gelet op de toepasselijkheid van afdeling 3.4 Awb (kan geen bezwaar worden gemaakt maar) kan tegen de startvergunning (hoger) beroep worden ingediend. De gemeente zou, in haar hoedanigheid van initiatiefnemer, (hoger) beroep kunnen instellen tegen een (gedeeltelijke) weigering of een voorschrift verbonden aan de startvergunning.</i></p>	<p>Rol indien belanghebbende</p> <p><i>Een omwonenden die tevens belanghebbende is en die een zienswijze heeft ingediend, kan (hoger) beroep indienen. Gelet op het toetsingskader voor de startvergunning zou een omwonende daarin kunnen ingaan op de veiligheidsrisico's, vrees voor schade en de warmteafzet (mits de omwonende die argumenten ook in zijn zienswijze naar voren heeft gebracht en het besluit op die onderdelen niet is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit). Niet is vereist dat een omwonende eerder is opgekomen tegen de toewijzing zoekgebied.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p>De minister van EZK is verweerder in een (hoger) beroepsprocedure.</p>	<p>Beroep moet binnen 6 weken na bekendmaking besluit op de aanvraag worden ingediend.</p> <p>Als de Chw van toepassing is, moeten meteen de gronden worden ingediend en zou de rechter binnen 6 maanden uitspraak moeten doen.</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
<i>Aanvraag vervolvergunning</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De aanvraag moet worden ingediend binnen 2 jaar na de verlening startvergunning (behoudens verlenging).</i></p> <p><i>De aanvraag moet voldoen aan de navolgende eisen (art. 24ag Mbw):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschrijving aardlaag - verwachte exploitatieduur - verwachte invloedssfeer en afkoeling - Eventueel: gewijzigd plan voor opsporing en winning en putinrichting - Beschrijving gemeten en verwachte bodembeweging en, indien bodembeweging wordt verwacht, de risico's voor de omgeving, de mitigerende en de schade beperkende maatregelen. - Indien gewijzigd: financiering - Indien gewijzigd: aanwijzing van een uitvoerder. 	<p>Geen (wettelijke) rol</p> <p><i>In de aanvraag moeten de gemeten en verwachte bodembeweging worden beschreven. Indien nog bodembeweging wordt verwacht, kunnen – indien dat nodig wordt geacht - de risico's voor de omgeving te worden beschreven. De Mbw vereist echter niet dat de initiatiefnemer de omgeving daarbij betreft.</i></p>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p><i>Er zou buitenwettelijk vooroverleg kunnen plaatsvinden.</i></p>	
<i>Verlening vervolvergunning</i>	<p>Geen rol</p> <p><i>Burgemeester en wethouders hebben geen adviesrecht. Een adviesrecht ten aanzien van de aanvraag vervolvergunning is namelijk slechts onder omstandigheden aan de orde.⁷</i></p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK kan de vervolvergunning weigeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingeval van onaanvaardbare 	<p>12 weken na de aanvraag. Eenmalige verlening met 4 weken.</p>

⁷ Indien de verlening van de vervolvergunning ten opzichte van de startvergunning leidt tot een significant nadelig gevolg voor het milieu, nadeliger effect van de bodembeweging of een groter risico voor de omgeving, is

Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
		<p><i>risico's voor de veiligheid van de omgeving of onaanvaardbare schade.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ingeval van nadelige gevolgen voor het milieu</i> - <i>Indien de invloedssfeer ruimer is dan de aardlaag als begrensd in de aanvraag.</i> - <i>Onvoldoende financiële mogelijkheden van de aanvrager.</i> <p><i>EZK kan aan de vervolvergunning voorwaarden en beperkingen verbinden, onder meer in verband met de veiligheid van omwonenden of het voorkomen van schade.</i></p>	

afdeling 3.4 Awb van toepassing en wordt eerst een ontwerp-vergunning ter inzage gelegd, waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend. Daarvan wordt vooralsnog niet uitgegaan. Indien afdeling 3.4 Awb wel van toepassing zou zijn, hebben burgemeester en wethouders een adviesrecht (art. 24 ai Mbw).

	Gemeente	Omwonende	Minister EZK	Wettelijke termijn
<i>Rechtsbescherming</i>	<p>Rol indien gewenst.</p> <p><i>Een initiatiefnemer kan bezwaar en (hoger) beroep indienen tegen een (gedeeltelijke) weigering van de Mbw-vergunning of tegen een voorschrift verbonden aan die vergunning. Indien een derde beroep indient tegen een verleende Mbw-vergunning, kan de initiatiefnemer als derde-belanghebbende deelnemen aan de beroepsprocedure.</i></p>	<p>Rol indien belanghebbende</p> <p><i>De omwonende die belanghebbende is in de zin van de Awb, kan bezwaar maken en (hoger) beroep indienen tegen de verlening van de Mbw-vergunning. Gelet op het toetsingskader voor de vervolgvrgunning zou een omwonende daarin kunnen ingaan op de veiligheidsrisico's en de (vrees voor) schade. Het is niet vereist dat een omwonende ook rechtsmiddelen heeft ingesteld tegen de toewijzing zoekgebied en/of de startvergunning. Indien een omwonende bijvoorbeeld schade heeft geleden door de werkzaamheden die zijn uitgevoerd op basis van de startvergunning (en hij daarop wil dat de winning van aardwarmte wordt gestopt) is hij ontvankelijk in bezwaar en (hoger) beroep tegen de vervolgvrgunning.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De minister van EZK is verweerder in een bezwaar- en (hoger) beroepsprocedure.</i></p>	<p>Bezwaar moet binnen 6 weken na bekendmaking besluit op de aanvraag worden ingediend. Beroep moet binnen 6 weken na een beslissing op bezwaar worden ingediend.</p>

2.2.3 Fasering onder de Omgevingswet

	Gemeente	Omwonende	Minister van EZK	Wettelijke termijn
MER-beoordeling ⁸	<p>Actieve rol</p> <p><i>Op grond van art. 16.43 lid 1 sub b Ow jo art. 11.6 lid 3 sub c Ob geldt een mer-beoordelingsplicht.</i></p> <p><i>De initiatiefnemer deelt het voornemen om een mer-beoordelingsplichtig project uit te voeren mee aan het bevoegd gezag (art. 16.45 Ow jo. 11.10 Ob), tenzij de initiatiefnemer voornemens is een milieueffectrapport op te maken.</i></p> <p><i>Op verzoek van de initiatiefnemer kan een advies gevraagd worden van het bevoegd gezag over de Reikwijdte en het detailniveau.</i></p>	<p>Rol indien gewenst.</p> <p><i>Tijdens de terinzagelegging kunnen omwonenden zienswijzen indienen. Eventueel ook een zienswijzetermijn voor de Nota Reikwijdte en Detailniveau.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De Minister van EZK is het bevoegd gezag en neemt een besluit m.b.t. de project-mer-beoordeling (art. 11.11 Ob)</i></p> <p><i>De Minister kan de Commissie mer in de gelegenheid stellen om advies uit te brengen.</i></p> <p><i>Indien er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van het besluit tot verlenen van een omgevingsvergunning (16.50 Ow).</i></p>	<p>Project-mer-beoordeling 6 weken (11.11 Ob).</p> <p>Indien NRD 6 weken (11.13 Ob).</p> <p>Terinzagelegging: 6 weken.</p>

⁸ Er wordt hier volstaan met een korte beschrijving van de stappen die genomen moeten worden in het kader van de mer-beoordeling. Deze zullen vaak globaal samenvallen met de voorbereiding.

	Gemeente	Omwonende	Minister van EZK	Wettelijke termijn
<i>Vorbereiding en indiening omgevingsvergunningaanvraag</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De initiatiefnemer dient te beoordelen of een vergunningplicht aan de orde is, in het bijzonder voor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk (= milieubelastende activiteit);</i> - <i>Een bouwactiviteit; en</i> - <i>Een omgevingsplanactiviteit, hetgeen o.a. aan de orde is als een omgevingsplan een vergunningplicht voorschrijft of in geval van strijd met het omgevingsplan.</i> <p><i>Indien een omgevingsvergunning is vereist, dan dient de initiatiefnemer in zijn aanvraag aan te geven of en zo ja, hoe de omgeving is betrokken bij de aanvraag (art. 7.4 Or).</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat hij omwonenden voorafgaand aan zijn aanvraag betreft bij het project, althans de initiatiefnemer is verplicht daarover verantwoording af te leggen in zijn omgevingsvergunningaanvraag. In de Ow zal niet worden geregeld welke omwonenden dienen te worden betrokken (bijvoorbeeld: zijn dat alleen de omwonenden in de gemeente van de boorlocatie of een ruimere kring van omwonenden?) en hoe de omwonenden moeten worden betrokken.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De minister van EZK is bevoegd gezag ter zake van de vergunningverlening (art. 4.10 lid 1 sub a Ob). EZK heeft geen (wettelijke) rol bij de voorbereiding van de vergunningaanvraag.</i></p>	<p>Geen</p>
<i>Eventueel: besluit over toepassing afd. 3.4 Awb</i>	<p>Mogelijk actieve rol</p> <p><i>De gemeente als indiener wordt door de minister van EZK in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven over het voornemen om afd. 3.4 Awb van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 5). Hiervoor is geen termijn gegeven.</i></p> <p><i>De gemeente als aanvrager kan ook aan het bevoegd gezag verzoeken om afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 1 sub b</i></p>		<p>Mogelijk actieve rol</p> <p><i>Indien geen MER hoeft te worden opgesteld, is afd. 3.4 Awb niet zonder meer van toepassing. Het bevoegd gezag kan afd. 3.4 Awb van toepassing verklaren op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die</i></p>	<p>Geen wettelijke termijn.</p>

	Gemeente	Omwonende	Minister van EZK	Wettelijke termijn
	<i>Ow). Gelet op het project en de openheid die een gemeente – ook als initiatiefnemer – zou moeten betrachten, zou dit voor het proces de voorkeur genieten.</i>		<i>aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. De indiener wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven over dit voornemen (art. 16.65 lid 4 en 5 Ow).</i>	
Advisering	<p>Actieve rol</p> <p><i>Burgemeester en wethouders van de gemeente hebben een adviesrecht voor de bouwactiviteit en milieubelastende activiteit, en een instemmingsrecht voor de omgevingsplanactiviteit (art. 4.20 Ob). De gemeenteraad heeft een adviesrecht voor de instemming door het college met de omgevingsplanactiviteit (art. 4.21 lid 2 Ob). Uit artikel 6.15 lid 3 Ow volgt dat het adviesrecht gerelateerd is aan de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving. Hetzelfde geldt voor het instemmingsrecht, met dien verstande dat dit ziet op door het bestuursorgaan zwaarwegende</i></p>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p><i>Met betrekking tot de omgevingsvergunning bestaat er in de Ow geen wettelijk verplichting voor de gemeente om omwonenden te betrekken bij het uitbrengen van advies of het geven van instemming. Een dergelijke verplichting kan overigens wel zijn opgenomen in een inspraak- of participatieverordening die is vastgesteld door een gemeente.</i></p>	<p>Geen wettelijke rol</p>	

	Gemeente	Omwonende	Minister van EZK	Wettelijke termijn
	<i>belangen in verband met de taken in het kader van de fysieke leefomgeving (art. 6.16 lid 2). Aangenomen moet worden dat de belangen die bij het adviesrecht betrokken kunnen worden de belangen zijn die worden betrokken bij het besluit. De belangen die bij het instemmingsrecht worden betrokken zijn dezelfde gronden als de gronden voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning (art. 4.38 Ob). Wij nemen aan dat de reikwijdte van het advies- en instemmingsrecht wordt begrensd door het toetsingskader.</i>			
Vorbereiding ontwerp-besluit	Geen actieve rol <i>De minister van EZK is bevoegd gezag, zie art. 4.10 Ob.^{9,10} Het toetsingskader volgt in algemene zin uit paragraaf 5.1.3 Ow en meer specifiek uit</i>	Geen actieve rol <i>Bij een buitenplanse omgevingsactiviteit wordt de vergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een zeer brede norm, die</i>	Bevoegd gezag <i>Bij een besluit op de omgevingsvergunningaanvraag betreft EZK de wijze waarop participatie (in de zin van art. 7.4</i>	Vorbereiding ontwerp-besluit: 8 weken (art. 3:18 lid 2) Verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.66 lid 3 Ow).

⁹ Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 1 is naar aanleiding van werksessie II aangegeven dat een nieuwe tekstversie van het Ob in omloop is, waaruit voor klantreis I volgt dat (burgemeester en wethouders van een) gemeente bevoegd gezag is voor de verlening van de omgevingsvergunningen. Die nieuwe tekstversie gaat ervan uit dat de minister van EZK een adviesrecht heeft. Deze nieuwe tekstversie is niet gebruikt voor deze klantreis. Deze klantreis is gebaseerd op de tekstversie van 19 december 2019. Tevens is nagegaan dat de tekstversie van 12 maart 2020 wat betreft artikel 4.10 Ob gelijk is aan de gehanteerde tekstversie d.d. 19 december 2019.

¹⁰ NB. Zou het gaan om vergunningstraject voor een nieuw productieproces (dat gebruik maakt van geothermie), dan zouden burgemeester en wethouders van een gemeente bevoegd gezag kunnen zijn, op grond van art. 4.10 lid 2 onder a sub 1 Ob jo. 5.8 en 5.12 lid 12 Ow (zie ook p. 31 van het Fase I rapport). Immers, in dat geval ondersteunt het geothermieproject de 'grotere', aangevraagde activiteit, zijnde (de fabriekslocatie met) het productieproces. In klantreis II is dat niet aan de orde, omdat slechts voor het geothermieproject een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Overigens verandert de bedrijfsvoering van de initiatiefnemer niet.

Gemeente	Omwonende	Minister van EZK	Wettelijke termijn
<p><i>afdelingen 8.1, 8.3 en 8.5 Bkl. Het toetsingskader kan op zich mede door een gemeente worden bepaald (bijvoorbeeld voor een omgevingsplanactiviteit).</i></p>	<p><i>vergelijkbaar (maar ruimer) is met het begrip “goede ruimtelijke ordening”. Ook wordt getoetst aan de regels van het omgevingsplan (art. 5.21 Ow).</i></p> <p><i>Ten aanzien van de bouwactiviteit is het toetsingskader in het algemeen weergegeven in art.5.20 Ow, waarbij de belangen het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid en bruikbaarheid worden betrokken. Daarnaast wordt meer specifiek getoetst aan het Bbl.</i></p> <p><i>Ten aanzien van de milieubelastende activiteit zijn de betrokken belangen het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu (art. 5.26 Ow). Art. 8.9 Bkl geeft de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten, waarbij de volgende criteria moeten worden betrokken: voorkomen of beperking van milieuverontreiniging, het voorkomen of beperken van emissies in de lucht, het water en de bodem, het toepassen van maatregelen om milieuverontreiniging te voorkomen, toepassing van de bbt's, geen significante milieuverontreiniging, doelmatig gebruik van energie, voorkomen van ongevallen. Verder worden belangen als luchtkwaliteit, veiligheid,</i></p>	<p><i>Omgevingsregeling ('Or') heeft plaatsgevonden en de wijze waarop de omwonenden in dat kader zijn betrokken.</i></p>	

	Gemeente	Omwonende	Minister van EZK	Wettelijke termijn
		<i>geluid, trillingen, geur, gevolgen voor water etc. betrokken bij de beoordeling.</i>		
<i>Terinzagelegging en zienswijzetermijn</i>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>Hoewel de initiatiefnemer als belanghebbende kan worden aangemerkt, zal deze waarschijnlijk geen zienswijzen indienen tegen het ontwerpbesluit.</i></p>	Rol indien belanghebbende	Geen actieve rol	6 weken
<i>Besluit tot verlenen omgevingsvergunning</i>	Geen actieve rol	Geen actieve rol	<p>Bevoegd gezag</p> <p><i>Na verwerking van eventuele zienswijzen neemt EZK een besluit.</i></p>	
<i>Rechtsbescherming omgevingsvergunning</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>De gemeente kan in haar hoedanigheid van aanvrager beroep instellen tegen een (gedeeltelijke) weigering van de omgevingsvergunning of daaraan verbonden voorschriften.</i></p>	<p>Rol indien belanghebbende</p> <p><i>Een omwonende die belanghebbend is in de zin van art. 1:2 Awb, kan beroep indienen tegen een omgevingsvergunning, indien eerder een zienswijze is ingediend.</i></p>	<p>Verweerder</p> <p><i>De minister van EZK is verweerder in een beroepsprocedure.</i></p>	Beroepstermijn 6 weken.

2.3 Accenten

2.3.1 Combinatie van rollen van de gemeente onder de Mijnbouwwet

Uit de beschrijving van de fasering in paragraaf 2.2 volgt dat de gemeente in deze klantreis meerdere rollen vervult. In het kader van het Mbw-vergunningstraject is de gemeente enerzijds initiatiefnemer; anderzijds heeft zij een adviesrol. Daarnaast heeft zij in het Ow-vergunningstraject een advies- en instemmingsrecht. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de combinatie van deze verschillende rollen.

De adviesrol van de gemeente volgens het Wetsvoorstel Mbw is beperkt tot het belang van een 'planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen (waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater) of de mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.' Zoals beschreven in de tabel in paragraaf 2.2.2, volgt uit de MvT bij het Wetsvoorstel Mbw dat in dat kader mede kan worden betrokken of er nog andere geothermie-initiatieven bestaan in het betrokken gebied. 'Het moet dan gaan om kenbare plannen [...].' Daarbij wordt gesteld dat een aanvraag kan worden afgewezen als er andere initiatieven zijn en het wenselijk wordt geacht om tot een meer optimale winning van aardwarmte te komen, bijvoorbeeld door de initiatieven met elkaar te combineren. Als de gemeente tevens (mede)aanvrager is van de Mbw-vergunning, is het voorstelbaar dat de gemeente bij het in kaart brengen van de andere aardwarmte-initiatieven (in het kader van haar adviestaak) – onbewust – een voorkeur of positieve(re) waardering uitspreekt voor haar eigen initiatief, althans dat haar dat verwijt wordt gemaakt; bijvoorbeeld door de omgeving of door de initiatiefnemers van andere geothermieprojecten. Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen met betrekking tot het Ow-vergunningstraject: ook daarin kan de gemeente (althans burgemeester en wethouders) zowel aanvrager zijn, als een orgaan met een advies- en instemmingsrecht.

Het hebben van een adviesrol naast de hoedanigheid van (mede)aanvrager, hoeft niet per sé tot problemen of (een schijn van) belangenverstremming te leiden. In algemene zin regelt de Algemene wet bestuursrecht (art. 2:4 Awb) dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult (en dient het ervoor te waken dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden). Verder heeft de provincie, althans het college van gedeputeerde staten, onder het Wetsvoorstel Mbw een met de gemeente vergelijkbaar adviesrecht (o.g.v. artt. 24g, 24r en 24 ai Wetsvoorstel Mbw). Wij zouden ons kunnen voorstellen dat onder de gegeven omstandigheden op dat advies(recht) meer nadruk komt te liggen dan op het gemeentelijke advies(recht). Onder de Ow bestaat een dergelijke mogelijkheid niet. Daarin wordt alleen de gemeente aangewezen als bevoegd ter zake van het advies- en instemmingsrecht. We kunnen ons voorstellen dat dit onder omstandigheden onwenselijk is. De Ow biedt daarvoor geen oplossing. Praktisch gezien zou het bijvoorbeeld wenselijk kunnen zijn om dan het advies- en instemmingsrecht door, bijvoorbeeld, een bovengemeentelijke omgevingsdienst te laten uitoefenen. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de belangenafweging in het kader van het omgevingsrechtelijke spoor beperkt is tot de belangen die de fysieke leefomgeving raken en dat er geen exclusief recht wordt gegund. Anders dan ten aanzien van de Mbw-vergunningen, betekent verlening van de omgevingsvergunning voor het ene initiatief niet noodzakelijkerwijs de weigering van een ander initiatief.

Tot slot zij benadrukt dat zowel onder het Wetsvoorstel Mbw als onder de Ow de minister van EZK bevoegd gezag is. EZK dient zich er daarbij van te vergewissen dat de advisering door de gemeente op een juiste wijze tot stand is gekomen. Daarbij zij gewezen op art. 3:9 Awb, dat bepaalt dat indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Volledigheidshalve zij tot slot opgemerkt dat de gemeente nog een andere (derde) hoedanigheid kan hebben, namelijk die van de regisseur van de warmtetransitie in de betrokken gemeente en bevoegd ter zake van de aanwijzing van een warmtekavelbedrijf (op grond van de Warmtewet 2). EZK dient zich in voorkomend geval ook van dat belang bewust te zijn.

2.3.2 Keuze voor de rol voor de initiatiefnemer

Het tweede accent in deze klantreis betreft de keuze voor de rol van initiatiefnemer. In deze klantreis geeft de gemeente aan te kiezen voor de rol van initiatiefnemer om te voorkomen dat andere partijen eerder een Mbw-vergunningaanvraag indienen. Dat kan worden verklaard doordat het wetsvoorstel Mbw voor de Mbw-vergunningen (d.w.z. de toewijzing zoekgebied en startvergunning) regelt dat die worden geweigerd indien voor het betrokken gebied al een vergunning is verleend; zie artt. 24i lid 1 sub b en 24u lid 1 sub b Wetsvoorstel Mbw. In zoverre is een Mbw-vergunning dus een schaarse vergunning: een eerdere vergunningverlening aan een andere, private partij verhindert dat voor hetzelfde gebied een tweede vergunning (aan de gemeente) kan worden verleend. Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel Mbw een aantal mogelijkheden om te borgen dat vergunningverlening slechts plaatsvindt aan een kansrijk initiatief dat past binnen de gemeentelijke (warmte)strategie.

Ten eerste is voor de toewijzing van een zoekgebied en een startvergunning vereist dat een initiatiefnemer EZK ervan overtuigt dat de warmteafzet voldoende is verzekerd. Indien de plannen van deze initiatiefnemer niet zijn afgestemd met die van de gemeente (en er geen verband bestaat met aangewezen warmtekavels en het warmtekavelbedrijf) zou EZK tot de conclusie kunnen komen dat die warmteafzet onvoldoende is verzekerd, althans ingeval het gaat om de afzet van de warmte in de gebouwde omgeving. Opvallend wat dat betreft is dat het adviesrecht van de gemeente volgens het Wetsvoorstel Mbw op die warmtevraag geen betrekking heeft. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat, mede in het licht van de Kamerbrief van het wetsvoorstel voor de Warmtewet 2 (althans de Wet collectieve warmtevoorziening) en de daarin uiteengezette systematiek van warmtekavels, het adviesrecht van gemeenten op dit punt nog wordt uitgebreid ten opzichte van het Wetsvoorstel Mbw (uit juni/juli 2019).

Ten tweede wordt in het toetsingskader van de Mbw-vergunningverlening acht geslagen op het planmatig beheer en ontwikkeling van, onder meer, aardwarmte. Hieromtrent heeft de gemeente een adviesrecht aan EZK. Over deze boeg kan de gemeente haar belangen onder de aandacht van EZK brengen, waardoor in voorkomende gevallen geen behoefte hoeft te bestaan bij de rol van initiatiefnemer. Daarbij zij benadrukt dat EZK niet gebonden is aan een advies van de gemeente, althans niet volgens de gekozen formulering in het Wetsvoorstel Mbw. Daaruit volgt slechts dat EZK met het advies rekening moet houden en dat het belang van een planmatig beheer en ontwikkeling zich *kan* verzetten tegen vergunningverlening. In zoverre heeft een gemeente meer zekerheid als zij kiest voor de rol van initiatiefnemer en uit dien hoofde zelf de vergunning aanvraagt. Verder kan men zich afvragen of er geen gespannen verhouding bestaat tussen de gemeentelijke regierol voor de warmtetransitie en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van EZK (met het betrekken van het gemeentelijke advies).

2.3.3 Samenwerking met een private partij

Het derde accent betreft de samenwerking met een private partij. In het licht van het Wetsvoorstel Mbw kan deze samenwerking thans vooral worden geduid in het licht van de verplichting om aan te tonen dat een initiatiefnemer de technische capaciteiten in huis heeft om het geothermieproject te ontwikkelen en exploiteren. Een initiatiefnemer kan die technische capaciteiten ook inhuren en een derde partij als uitvoerder aan te wijzen. Alleen de uitvoerder mag de werkzaamheden feitelijk realiseren. De uitvoerder hoeft niet medevergunninghouder te zijn, maar vaak zal de uitvoerder medevergunninghouder willen worden (aldus de MvT, p. 11).

EZK dient in te stemmen met een door een initiatiefnemer voorgedragen uitvoerder. Daartoe dient hij bij zijn startvergunningaanvraag de overeenkomst(en) met de aangewezen uitvoerder te voegen. Aan de hand daarvan zal EZK beoordelen of die uitvoerder de operationele ruimte heeft om het werk goed en veilig uit te voeren.

Benadrukt zij dat de aanwijzing van de uitvoerder (vooralsnog) in beginsel losstaat van de aanwijzing van een warmtekavelbedrijf (volgens de criteria die zullen worden opgenomen in Warmtewet 2). Volgens de genoemde Kamerbrief van 20 december 2019 en het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening van 22 juni 2020 zal de gemeente een warmtebedrijf aanwijzen na het doorlopen van een transparante aanwijzingsprocedure, die in Warmtewet 2 wordt opgenomen. Aan die aanwijzingsprocedure kunnen zowel publieke als private warmtebedrijven deelnemen. In tijd hoeft het aanwijzen van een uitvoerder onder de Mbw-vergunning niet gelijk te lopen met de aanwijzing van het warmtebedrijf. Verder kunnen dit andere partijen zijn.

Hoofdstuk 3 – Beschrijving van Klantreis II ‘Geothermieproject vooruitlopend op uitrol regionale warmtestrategie’

3.1 Feitencomplex

In klantreis II wordt uitgegaan van de volgende feiten:

- Een private partij heeft het initiatief om op een locatie waarvan hij eigenaar is een geothermiebron te ontwikkelen, met het oog op de verduurzaming van zijn bestaande, industriële productieproces. Hij verwacht echter dat de geothermiebron overcapaciteit heeft (of kan hebben) en er zodoende ‘rest-’warmte beschikbaar is. Deze restwarmte kan worden ingezet voor de warmtelevering (door middel van een warmtenet) aan de gebouwde omgeving.
- De initiatiefnemer vraagt in januari 2020 een Mbw-vergunning aan, in het bijzonder een opsporingsvergunning.
- De gemeente waar de boorlocatie is gelegen en gemeenten in de omgeving daarvan raken van het initiatief op de hoogte doordat de provincie hen benaderd in het kader van de advisering over de opsporingsvergunningaanvraag, in de zin van de Mbw. Deze gemeenten hebben nog geen ervaring met geothermie. Zij zijn wel – op regionaal niveau – bezig met het vaststellen van een RES (regionale energiestrategie). In dat kader houden zij de mogelijkheid van een geothermiebron, in combinatie met een warmtenet en als een alternatieve warmtebron ten opzichte van aardgas, open. Geen van de gemeenten heeft (al) een warmtetransitievisie vastgesteld.
- Vanwege de centrale ligging van de boorlocatie waarvoor de Mbw-vergunning is aangevraagd, zouden verschillende gemeenten interesse kunnen hebben in de restwarmte. Dat zijn ook andere gemeenten dan de gemeente waarin de boorlocatie is gelegen. De boorlocatie ligt bijvoorbeeld in de nabijheid van een wijk waar een gemeente (in afstemming met de gasnetbeheerder) beoogt om die voor 2030 van het gas af te schakelen en over te gaan op een warmtenet.
- Het is voor elk van de gemeenten te vroeg om zich te binden jegens de eigenaar van de geothermiebron.

In deze klantreis wordt ingegaan op de volgende persona:

- Een gemeente in de nabijheid van de boorlocatie voor de geothermiebron, die mogelijk interesse heeft in het gebruik van de restwarmte ten behoeve van het warmtenet. De boorlocatie ligt niet binnen het grondgebied van deze gemeente.
Nota bene: Een verschil met klantreis I in dit opzicht is dat de betrokken gemeente nog geen keuze heeft gemaakt met betrekking tot de aangewezen alternatieve vorm van warmtevoorziening (op de middellange en lange termijn). In klantreis I is dat wel het geval, omdat daarin al de principekeuze voor een warmtenet (in combinatie met een geothermiebron) is gemaakt;
- Een omwonende, dat wil zeggen een inwoner van de hiervoor bedoelde gemeente, die mogelijk op termijn zijn woning niet langer kan verwarmen door middel van een cv-ketel op basis van aardgas;
- De private initiatiefnemer die de Mbw-vergunning aanvraagt en bereid is het investeringsrisico te nemen voor de geothermiebron.

De klantreis zal worden uitgevoerd op basis van de toekomstige Omgevingswet, (tekstversie december 2019), de huidige Mijnbouwwet en met inachtneming van de brief over de Warmtewet 2 d.d. 20 december 2019 en het wetsvoorstel daarvoor d.d. 22 juni 2020 (voluit: Wet collectieve warmtevoorziening).

3.2 Fasering

3.2.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende fases die de persona gemeente, omwonende en initiatiefnemer doorlopen. Eerst wordt ingegaan op de fases die worden beheerst door de Mijnbouwwet (paragraaf 3.2.2). Die fasering zal worden beschreven aan de hand van de – onder huidig recht – voor een geothermieproject opeenvolgend benodigde vergunningen en toestemmingen, namelijk: de opsporingsvergunning, de winningsvergunning en de instemming met het winningsplan.

Daarna wordt ingegaan op het Omgevingsrechtelijke kader (paragraaf 3.2.3), in het bijzonder op de omgevingsvergunningen die voor het geothermieproject nodig zijn, naast de Mbw-vergunningen. In deze klantreis wordt aangenomen dat het gaat om drie vergunningplichtige activiteiten: de milieubelastende activiteit 'het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk', een bouwactiviteit en een omgevingsplanactiviteit (omdat de winning van aardwarmte niet is voorzien in het omgevingsplan). Verder wordt aangenomen dat de initiatiefnemer deze activiteiten tegelijkertijd aanvraagt en zijn aanvraag indient na verlening van de opsporingsvergunning. De initiatiefnemer had, op zich, ook ervoor kunnen kiezen om de omgevingsvergunning, respectievelijk de Mbw-vergunning (min of meer) gelijktijdig aan te vragen. Vervolgens wordt in een tabel inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende fases zich tot elkaar verhouden (paragraaf 3.2.4).

De fasering in deze klantreis onder de Mbw respectievelijk de Ow verloopt aldus op hoofdlijnen als volgt:



Wat betreft het omgevingsrechtelijke kader wordt niet ingegaan op de vaststelling van een omgevingsplan. Dienaangaande wordt volstaan met twee opmerkingen. Ten eerste zal, indien op enig moment na verlening van de opsporingsvergunning en de omgevingsvergunning een omgevingsplan (gewijzigd) kunnen worden vastgesteld, het vergunde geothermieproject daarin (kunnen) worden opgenomen. Ten tweede zou bij de vaststelling van een omgevingsplan de aanwezigheid van een vergund geothermieproject kunnen doorwerken naast de vaststelling van een warmtekavel. Bij de vaststelling van de omvang van een warmtekavel zal immers, onder meer, rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen. Zo moet de omvang van een warmtekavel zodanig worden bepaald dat voldoende beschikbaarheid van duurzame warmte is verzekerd. Hiertoe zal in de Warmtewet 2 een toetsingskader worden opgenomen.

3.2.2 Fasering onder de Mijnbouwwet

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Vorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning</i>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>De gemeente is niet noodzakelijkerwijs betrokken. Er kan op vrijwillige basis vooroverleg plaatsvinden, voor indiening van de aanvraag bij EZK. Zonder vrijwillig vooroverleg of een vrijwillige mededeling (door de initiatiefnemer) raakt de gemeente pas op de hoogte van de aanvraag door de adviesaanvraag van de provincie.</i></p>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>De omwonende is niet noodzakelijkerwijs betrokken.</i></p> <p><i>De initiatiefnemer is niet verplicht tot vooroverleg of tot de opzet van een participatieproces vóór indiening van de aanvraag.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De voorbereiding van de vergunningaanvraag betreft vooral een interne aangelegenheid bij en de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.</i></p> <p><i>De initiatiefnemer dient ervoor zorg te dragen dat zijn aanvraag volledig is volgens de vereisten van art. 1.3.1 van de Mijnbouwregeling, waaronder het bijvoegen van een geologisch rapport (zie lid 2 sub d).</i></p>	<p>Geen</p>
<i>Gelegenheid tot het indienen van een concurrerende aanvraag</i>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>13 weken na publicatie aanvraag (art. 15 lid 3 Mbw)</p>

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Advisering decentrale overheden aanvraag opsporingsvergunning</i>	<p>Wettelijke rol</p> <p><i>Na ontvangst van de aanvraag, zal EZK de aanvraag doorsturen aan de provincie en daarbij een termijn stellen voor het uitbrengen van advies. De provincie dient vervolgens de gemeente te betrekken bij het uitbrengen van dat advies (art. 16 Mbw). De provincie is verplicht de gemeenten te betrekken op wiens grondgebied de aanvraag betrekking heeft. Dat zal het gebied zijn dat in de aanvraag is vermeld (o.g.v. art. 1.3.1 lid 1 onder b Mijnbouwregeling). Nota bene: dit gebied hoeft niet te gelijk te vallen met het grondgebied van de gemeenten waarin de gewonnen warmte kan worden afgezet. In ieder geval zal de gemeente (moeten) worden betrokken binnen wiens grondgebied de boorlocatie (en het winningsgebied) ligt; zie verder ook het in paragraaf 3.3.2 besproken accent.</i></p> <p><i>De gemeente dient zich bij de advisering te beperken tot de belangen die de Mbw beschermt, zie paragraaf 3.2.2 Fase I rapport. Zie in het bijzonder het toetsingskader volgens de (weigerings)gronden genoemd in art. 9 lid 1 onder f Mbw, t.w. veiligheid omwonenden en gebouwen, planmatig gebruik en beheer van (onder meer) grondwater, milieu en natuur.</i></p>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>De omwonenden worden in beginsel niet betrokken bij de advisering over de aanvraag Mbw-vergunning.</i></p>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>De initiatiefnemer heeft in deze fase geen (wettelijke) rol.</i></p>	<p>Binnen een redelijke termijn die door EZK wordt gesteld, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn van EZK.</p>

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
	<i>Indien de advisering van een gemeente vooral is terug te voeren op haar beleidsvoornemen ten aanzien van een toekomstig warmtebeleid (dat zal worden neergelegd in de RES en/of de warmtetransitievisie) dan zou EZK die – gelet op het toetsingskader – kunnen passeren.</i>			
<i>Besluit door EZK m.b.t. opsporingsvergunning</i>	Geen (wettelijke) rol	Geen (wettelijke) rol	Geen (wettelijke) rol	i.b. binnen 13 weken + 6 maanden na de publicatie van de aanvraag Termijn kan 1 x met max. 6 maanden worden verlengd.
<i>Rechtsbescherming tegen de opsporingsvergunning</i>	Rol indien gewenst. <i>De gemeente kan bezwaar maken tegen de opsporingsvergunning. De gemeente kan – waarschijnlijk¹¹ – geen (hoger) beroep indienen (o.g.v. art. 1.4 Crisis- en herstelwet ('Chw')), ook niet indien de gemeente betrokken is geweest bij de advisering. De vergunning voor de installatie voor de winning van aardwarmte staat namelijk in Bijlage I van de Chw.</i>	Rol indien gewenst. <i>De omwonende die een rechtstreeks betrokken belang heeft en mitsdien 'belanghebbend' is, kan een bezwaar maken en (hoger) beroep indienen tegen de verlening van de Mbw-vergunning. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een omwonende zodanig dichtbij de boorlocatie woont dat hij een gerechtvaardigde vrees heeft voor schade aan zijn woning. De omstandigheid dat de aardwarmte (mogelijk)</i>	Rol indien gewenst. <i>Een initiatiefnemer kan bezwaar maken en (hoger) beroep indienen tegen een (gedeeltelijke) weigering van de Mbw-vergunning of tegen een voorschrift verbonden aan die vergunning. Indien een derde beroep indient tegen een verleende Mbw-vergunning, kan de initiatiefnemer als derde-</i>	Beroep moet binnen 6 weken na bekendmaking besluit op de aanvraag worden ingediend. Als de Chw van toepassing is, moeten meteen de gronden worden ingediend en zou de ABRvS binnen

¹¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich nog niet uitgelaten over de toepasselijkheid van de Chw op mijnbouwwetvergunningen voor geothermieprojecten.

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
		<i>wordt ingevoerd op een warmtenet dat warmte zal leveren aan een omwonende, zal onvoldoende zijn voor de kwalificatie als een belanghebbende en een ontvankelijk beroep. Beroep wordt ingediend bij de rechtbank; hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)</i>	<i>belanghebbende deelnemen aan de beroepsprocedure.</i>	6 maanden uitspraak moeten doen.
<i>Vorbereiding en indiening aanvraag winningsvergunning</i>	Geen actieve rol <i>In beginsel gelijk aan de fase 'vorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning'</i>	Geen rol <i>De omwonende is niet noodzakelijkerwijs betrokken.</i>	Actieve rol <i>De vorbereiding van de vergunningaanvraag betreft vooral een interne aangelegenheid bij en de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer dient ervoor zorg te dragen dat zijn aanvraag volledig is volgens de vereisten van art. 1.3.3 van de Mijnbouwwet.</i>	Geen ¹²

¹² Onder de nieuwe Mbw geldt een termijn van 2 jaar na de toewijzing van het zoekgebied aardwarmte voor de indiening van een aanvraag startvergunning (art. 24o lid 1 Mbw).

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Advisering decentrale overheden aanvraag winningsvergunning</i>	<p>Wettelijke rol</p> <p><i>In beginsel gelijk aan fase 'advisering decentrale overheden aanvraag opsporingsvergunning' (NB. art. 9 lid 1 sub d Mbw is niet van toepassing op de winningsvergunning-aanvraag)</i></p>	<p>Geen rol</p> <p><i>De omwonenden worden in beginsel niet betrokken bij de advisering over de aanvraag Mbw-vergunning.</i></p>	<p>Geen rol</p> <p><i>De initiatiefnemer heeft geen (wettelijke) rol bij de advisering door de decentrale overheden.</i></p>	<p>Binnen een redelijke termijn die door EZK wordt gesteld, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn van EZK</p>
<i>Besluit m.b.t. winningsvergunning door EZK</i>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>6 maanden + 1 x max. 6 maanden</p>
<i>Rechtsbescherming tegen de winningsvergunning</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>In beginsel gelijk aan fase opsporingsvergunning</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>In beginsel gelijk aan fase opsporingsvergunning</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>In beginsel gelijk aan fase opsporingsvergunning</i></p>	<p>6 weken na bekendmaking</p>
<i>Indiening (verzoek tot instemming) winningsplan</i>	<p>Geen actieve rol.</p> <p><i>In beginsel gelijk aan de fases voorbereiding en indiening Mbw-vergunningaanvragen.</i></p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>Winningsplan wordt opgesteld door de initiatiefnemer</i></p>	<p>Geen¹³</p>

¹³ Onder de nieuwe Mbw geldt een termijn van 2 jaar na de verlening van de startvergunning voor de indiening van een aanvraag vervolvergunning, althans vervalt de startvergunning indien die aanvraag niet binnen 2 jaar is ingediend (art. 24w lid 1 Mbw).

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Advisering decentrale overheden winningsplan</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>In beginsel gelijk aan advisering n.a.v. vergunningaanvragen, met dien verstande dat (1) de gemeente haar advies direct aan EZK uitbrengt, zonder tussenkomst van de provincie en (2) toetsingskader beperkter is t.o.v. de vergunningverlening (zie art. 36 lid 1 Mbw en paragraaf 3.2.4 Fase I rapport).</i></p>	<p>Geen rol</p> <p><i>De omwonenden worden in beginsel niet betrokken bij de goedkeuring van het winningsplan.</i></p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Binnen een redelijke termijn die door EZK wordt gesteld, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn van EZK.</p>
<i>Ontwerp-instemmingsbesluit winningsplan door EZK (publicatie Staatscourant)</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>De gemeente kan een zienswijze indienen. De advisering van de gemeente zal, tezamen met het ontwerpbesluit en de overige adviezen, ter inzage worden gelegd.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>De omwonende kan een zienswijze indienen. In de 3.4 Awb-procedure kunnen zienswijzen worden ingediend door eenieder (art. 34 lid 6 Mbw), dus geen toetsing aan het belanghebbende-criterium.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>De initiatiefnemer kan een zienswijze indienen.</i></p>	<p>6 weken (art. 3:16 Awb jo. art. 34 lid 4 en 39 lid 1 onder a Mbw)</p>
<i>Instemmingsbesluit winningsplan door EZK</i>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Uiterlijk 6 maanden na ontvangst van de aanvraag (o.g.v. 3:18 Awb jo. art. 34 lid 4 en 39 lid 1 onder a Mbw)</p>

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Rechtsbescherming</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>In beginsel identiek aan rechtsbescherming tegen vergunningen, met dien verstande dat uitsluitend beroep (en geen hoger beroep) open staat; Afdeling 3.4 is namelijk o.g.v. art. 34 lid 4 Mbw¹⁴ van toepassing.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Een omwonende die belanghebbende in de zin van de Awb is, kan beroep indienen.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>De initiatiefnemer kan beroep indienen tegen (de weigering van of voorwaarden verbonden aan) het instemmingsbesluit.</i></p>	<p>6 weken na bekendmaking instemmingsbesluit</p>

¹⁴ De toepasselijkheid van art. 34 Mbw op winningsplannen voor geothermieprojecten volgt uit art. 39 lid 1 onder a Mbw.

3.2.3 Fasering onder de Omgevingswet

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>MER-beoordeling</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Tijdens de terinzagelegging kan de gemeente zienswijzen indienen. Eventueel ook een zienswijzetermijn voor de Nota Reikwijdte en Detailniveau.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Tijdens de terinzagelegging kunnen omwonenden zienswijzen indienen. Eventueel ook een zienswijzetermijn voor de Nota Reikwijdte en Detailniveau.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>Op grond van art. 16.43 lid 1 sub b Ow jo art. 11.6 lid 3 sub c Ob geldt een mer-beoordelingsplicht. De initiatiefnemer deelt het voornemen om een mer-beoordelingsplichtig project uit te voeren mee aan het bevoegd gezag (art. 16.45 Ow jo. 11.10 Ob), tenzij de initiatiefnemer voornemens is een milieueffectrapport op te maken. Op verzoek van de initiatiefnemer kan een advies gevraagd worden van het bevoegd gezag over de Reikwijdte en het detailniveau.</i></p>	<p>Project-mer-beoordeling 6 weken (11.11 Ob)</p> <p>Indien NRD 6 weken (11.13 Ob).</p> <p>Ter inzagelegging: 6 weken.</p>

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<p><i>Vorbereiding en indiening omgevingsvergunningaanvraag</i></p>	<p>Afwachtende rol</p> <p><i>De initiatiefnemer dient in zijn aanvraag aan te geven of en zo ja, hoe bestuursorganen zijn betrokken bij de aanvraag (art. 7.4 Or).¹⁵ Hiertoe zou in ieder geval de gemeente moeten worden gerekend waarin het geothermieproject wordt gerealiseerd. Een (naastgelegen) gemeente – de persona in deze klantreis – die mogelijk interesse heeft in de restwarmte hoeft naar onze mening niet per sé te worden betrokken bij de aanvraag.</i></p>	<p>Afwachtende rol</p> <p><i>Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat hij omwonenden voorafgaand aan zijn aanvraag betreft bij het project, althans de initiatiefnemer is verplicht daarover verantwoording af te leggen in zijn omgevingsvergunningaanvraag. In de Ow zal niet worden geregeld welke omwonenden dienen te worden betrokken (bijvoorbeeld: zijn dat alleen de omwonenden in de gemeente van de boorlocatie of een ruimere kring van omwonenden?) en hoe de omwonenden moeten worden betrokken.</i></p> <p><i>Indien de persona ‘omwonende’ in deze klantreis niet voorafgaand aan de aanvraag door de initiatiefnemer wordt betrokken, vormt dat waarschijnlijk geen gebrek, aangezien het belang van deze omwonende geen betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Zijn belang is ‘slechts’ gelegen in de warmtevoorziening van zijn woning. Dat is geen belang dat – volgens de huidige wettekst – onder het begrip ‘fysieke leefomgeving’ valt (art. 1.2 lid 2 Ow).</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De initiatiefnemer dient te beoordelen of een vergunningplicht aan de orde is, in het bijzonder voor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk (= milieubelastende activiteit);</i> - <i>Een bouwactiviteit; en</i> - <i>Een omgevingsplanactiviteit, hetgeen o.a. aan de orde is als een omgevingsplan een vergunningplicht voorschrijft of in geval van strijd met het omgevingsplan.</i> <p><i>Indien een omgevingsvergunning is vereist, dan dient de initiatiefnemer in zijn aanvraag aan te geven of en zo ja, hoe de omgeving is betrokken bij de aanvraag (art. 7.4 Or).</i></p>	<p>Geen</p>

¹⁵ Art. 16.55 lid 6 Ow stelt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden. Dit is nader uitgewerkt in artikel 7.4 van de Or, dat luidt:

1. Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.

2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Zie Staatscourant 2019, 56288 (21 november 2019).

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<p>Eventueel besluit over toepassing afd. 3.4 Awb</p>			<p>Eventuele rol</p> <p>Indien geen MER hoeft te worden opgesteld, is afd. 3.4 Awb niet zonder meer van toepassing. Het bevoegd gezag kan afd. 3.4 Awb van toepassing verklaren op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. De indiener wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven over dit voornemen (art. 16.65 lid 4 en 5 Ow). De indiener kan zelf verzoeken om afd. 3.4 Awb van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 1 sub b Ow).</p>	<p>Geen</p>

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
			Aangezien in klantreis I is uitgegaan van de procedure in afd. 3.4 Awb, zal in deze klantreis – ter vergelijking – worden uitgegaan van de reguliere procedure voor het voorbereiden van een omgevingsvergunning.	
Advisering	<p>Actieve rol</p> <p><i>Een gemeente kan een adviesrecht o.g.v. art. 4.20 lid 1 Ob hebben. Gemeente heeft een instemmingsrecht voor zover het gaat om een omgevingsplanactiviteit, die niet van nationaal of provinciaal belang is.</i></p> <p><i>De persona gemeente in deze klantreis heeft geen advies- en/of instemmingsrecht, aangezien voor geen van de activiteiten een vergunningplicht geldt voor het grondgebied van deze gemeente. Het mijnbouwwerk wordt gerealiseerd op het grondgebied van een andere (aangrenzende) gemeente.</i></p>	Geen wettelijke rol	Geen wettelijke rol	

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Verlening omgevingsvergunning</i>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p><i>Omdat de geothermiebron is bedoeld voor een bestaand, reeds vergund productieproces (en daarom uitsluitend activiteiten worden aangevraagd die betrekking hebben op het geothermieproject), is de minister van EZK bevoegd gezag, zie art. 4.10 Ob.¹⁶ Het toetsingskader volgt uit afdelingen 8.1, 8.3 en 8.3 Bkl. Het toetsingskader kan op zich mede door een gemeente worden bepaald (bijvoorbeeld voor een omgevingsplanactiviteit). Dit betreft evenwel niet de gemeente die persona is in deze klantreis, omdat op haar grondgebied geen sprake is van vergunningplichtige activiteiten.</i></p>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p><i>Bij een besluit op de omgevingsvergunningaanvraag betreft EZK de wijze waarop participatie (in de zin van art. 7.4 Omgevingsregeling) heeft plaatsgevonden en de wijze waarop de omwonenden in dat kader zijn betrokken. Zie hieromtrent de opmerkingen hiervoor.</i></p>	<p><i>De initiatiefnemer heeft in deze fase geen wettelijke rol.</i></p>	<p>I.b. 8 weken, maar 12 weken als de voorgenomen beslissing instemming behoeft (art. 16.64 lid 1 Ow).</p> <p>Eenmaal verlening van 6 weken mogelijk).</p>

¹⁶ NB. Zou het gaan om vergunningstraject voor een nieuw productieproces (dat gebruik maakt van geothermie), dan zouden burgemeester en wethouders van een gemeente bevoegd gezag kunnen zijn, op grond van art. 4.10 lid 2 onder a sub 1 Ob jo. 5.8 en 5.12 lid 12 Ow (zie ook p. 31 van het Fase I rapport). Immers, in dat geval ondersteunt het geothermieproject de 'grotere', aangevraagde activiteit, zijnde (de fabriekslocatie met) het productieproces. In klantreis II is dat niet aan de orde, omdat slechts voor het geothermieproject een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Overigens verandert de bedrijfsvoering van de initiatiefnemer niet.

	Gemeente	Omwonende	Initiatiefnemer	Wettelijke termijn
<i>Rechtsbescherming omgevingsvergunning</i>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Indien (bezwaar en/of) beroep wordt ingesteld, heeft de gemeente (en evenmin een andere gemeente) geen formele rol in die procedure. Bevoegd gezag is immers de minister van EZK.</i></p> <p><i>Hier zij nogmaals opgemerkt dat het niet ondenkbaar is dat de uitgebreide procedure uit afd. 3.4 Awb wordt toegepast. In een dergelijk geval geldt dat er slechts beroep in één instantie kan worden ingesteld. Deze procedure (met zienswijzen) is beschreven in klantreis I. Ter vergelijking is hier uitgegaan van de reguliere procedure.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Een omwonende die belanghebbend is in de zin van art. 1:2 Awb, kan (bezwaar en/of) beroep indienen tegen een omgevingsvergunning.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>Indien de omgevingsvergunning wordt geweigerd of indien daaraan voorschriften worden verbonden, kan een initiatiefnemer daartegen (bezwaar en/of) beroep indienen.</i></p>	<p>Beroepstermijn van 6 weken.</p>

3.3. Accenten

3.3.1 Participatie

In deze klantreis wordt ten eerste stilgestaan bij het accent 'participatie'. Uit de uitwerking in paragraaf 3.2 volgt dat dit onderwerp wel is uitgewerkt in het kader van de Ow, maar niet in de Mbw. Zo moet een initiatiefnemer op grond van de Ow, meer in het bijzonder op grond van art. 7.4 van de Or, in zijn aanvraag, onder meer, aangeven of en zo ja, hoe burgers en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, en wat de resultaten daarvan zijn. Een vergelijkbare verplichting rust niet op de initiatiefnemer op grond van de Mbw. Omdat de vergunningverlening op grond van de Mbw (in deze klantreis) voorafgaat aan de vergunningverlening op grond van de Mbw, heeft dit praktisch tot effect dat de omgeving niet vanaf het eerste initiatief voor het geothermieproject daarbij wordt betrokken, althans vormt dit geen aspect waarvoor aandacht bestaat bij de verlening van de (opsporings)vergunning op grond van de Mbw. Dit kan op gespannen voet staan met de achterliggende gedachte van de wettelijke regeling voor participatie in de Ow. In het kader van de Ow wordt juist beoogd om de omgeving in een vroeg stadium (van een project) te betrekken om voor nieuwe

ruimtelijke ontwikkelingen een breed draagvlak te borgen en maatschappelijke acceptatie te bespoedigen. Door participatie bij besluitvorming worden besluiten beter en doorlooptijden van procedures korter, aldus de wetgever.¹⁷

Op zich kan het ontbreken van enige regeling met betrekking tot participatie in de Mbw worden verklaard vanuit het gegeven dat de Mbw niet zal opgaan in de Ow. Wij zouden ons evenwel kunnen voorstellen dat de regeling met betrekking tot participatie ook wordt toegepast in het kader van de Mbw-vergunningaanvraag. Daarbij onderkennen wij dat Mbw, respectievelijk de Ow een ander oogmerk hebben: daar waar de Mbw is gericht op de (economische) ordening van de ondergrond, heeft de Ow betrekking op de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd zou moeten worden onderkend dat zowel volgens het toetsingskader van de huidige Mbw als de nieuwe Mbw acht wordt geslagen op belangen die omwonenden aangaan, zoals veiligheid en het voorkomen van schade. Zie art. 9 lid 1 sub f onder 1 Mbw en art. 24u lid 1 sub c Wetsvoorstel Mbw. Laatstgenoemd artikel bevat het toetsingskader voor de startvergunning. Bij de toewijzing van het zoekgebied wordt niet betrokken in hoeverre de veiligheid in het geding zou kunnen zijn of schade zou kunnen ontstaan.

3.3.2 Samenwerking tussen de betrokken overheden

Deze klantreis is onder meer verricht vanuit het perspectief van een gemeente die belangstelling heeft voor de restwarmte, niet zijnde de gemeente binnen wiens grondgebied de boorlocatie (en het winningsgebied) ligt.¹⁸ Uit de beschrijving in paragraaf 3.2 volgt dat deze gemeente – op grond van de wet – niet per sé enige rol van betekenis heeft of kan hebben bij de advisering en de besluitvorming. Of dat het geval is, hangt voor de advisering in het kader van de opsporingsvergunningverlening af van de vraag of de aanvraag betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente. Dit criterium kan op zich impliceren dat ook andere gemeenten, dan de gemeente binnen wiens grondgebied de boorlocatie ligt, worden betrokken bij de advisering. Hoe dit ook zij, het is niet gezegd dat de gemeente met een warmtebehoefte hierbij wordt betrokken. Deze laatstbedoelde gemeente zal in de regel niet worden betrokken bij de (adviesering en/of instemming in het kader van de) omgevingsvergunningverlening, omdat de bevoegdheden dienaangaande in de regel zullen rusten bij de gemeente binnen wiens grondgebied de boorlocatie ligt. De – in deze klantreis centraal staande persona - gemeente is daarom veelal afhankelijk van een buitenwettelijke samenwerking met de gemeente in wiens grondgebied de boorlocatie ligt (en andere overheden), ingeval zij enige invloed zou willen uitoefenen op het besluitvormingsproces. Tegelijkertijd geldt dat de belangen van de persona gemeente direct zouden kunnen worden geraakt door het geothermieproject, bijvoorbeeld als binnen het grondgebied van de betrokken gemeente nauwelijks andere mogelijkheden – dan geothermie – voorhanden zijn als duurzame warmtebron ten behoeve van een collectief warmtesysteem.

¹⁷ O.a. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 12, p. 135 e.v., p. 58 van het algemeen deel en p. 40 van het artikelsgewijze deel van de NvT op het ontwerpbesluit Omgevingsbesluit.

¹⁸ Art. 11 lid 3 Mbw bepaalt: "In een vergunning wordt bepaald voor welk gebied zij geldt. Ten behoeve van de afbakening van het gebied wordt de begrenzing aan de oppervlakte aangegeven. Tenzij de vergunning anders bepaalt, wordt het gebied gevormd door het aangegeven oppervlak en de ondergrond daarvan."

Hoewel dit buiten het bereik van deze klantreis valt (waarin wordt uitgegaan van de toepasselijkheid van de huidige Mbw), maken wij tot slot een opmerking over de positie van de persona gemeente volgens het Wetsvoorstel Mbw. Enerzijds is het adviesrecht van gemeenten volgens het wetsvoorstel beperkt tot het belang van een planmatige ontwikkeling en beheer van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke hulpbronnen. Oftewel, binnen dit adviesrecht bestaat geen ruimte om stil te staan bij de warmtevraag. Anderzijds geldt dat EZK (al bij de aanwijzing van het zoekgebied) wel de vraag naar warmte dient te betrekken. Opvallend is dat gemeenten op grond van het wetsvoorstel geen rol bij de factfinding dienaangaande hebben. Daarbij zij eraan herinnerd dat de provincie onder de nieuwe Mbw niet langer een coördinerende rol heeft; gemeenten adviseren rechtstreeks aan EZK. Op zich hoeft dat niet per sé tot onduidelijkheden te leiden (omtrent de warmtevraag), aangezien de warmtevraag waarschijnlijk ook op het niveau van de RES zal worden bepaald, althans dat lijkt de bedoeling. Mogelijk is het de bedoeling dat EZK zich in haar besluitvorming (omtrent de aanwijzing van een zoekgebied) daarop baseert.

De persona gemeente kan, in het omgevingsrechtelijke spoor, mogelijk wel directe invloed uitoefenen op de omgevingsvergunningverlening. In deze klantreis wordt uitgegaan van de aannahme dat de persona gemeente geen bevoegdheid, adviesrecht of instemmingsrecht heeft, omdat de boorlocatie niet binnen haar grondgebied ligt. In de Ow is echter niet bepaald tot hoe diep een omgevingsplan de ondergrond kan reguleren. In de Ow wordt onder 'bodem' verstaan het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen verstaan (art. 1.1. Ow). De bodem omvat dus de vaste bodem en het grondwater, maar ten aanzien daarvan is geen begrenzing opgenomen.¹⁹ In de Mbw is wel een dergelijke begrenzing opgenomen: ingevolge artikel 2 ziet de Mbw op delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn en op geothermie voor zover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig is.

Tegen deze achtergrond valt niet op voorhand uit te sluiten dat het mogelijk is om in een omgevingsplan regels op te nemen over de diepere ondergrond (die tevens binnen het toepassingsbereik van de Mbw valt).²⁰ Uit de wetsgeschiedenis volgt bovendien dat de toedeling van functies ook boven elkaar kunnen plaatsvinden door functies driedimensionaal te begrenzen.²¹ Gelet op verschillende projecten rondom het opstellen van 3D-bestemmingsplannen, lijkt het mogelijk om ten aanzien van bepaalde locaties ook regels op te nemen ten aanzien van het gebruik van de diepere ondergrond, mits die regels worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies. Op het moment dat een gemeente dit heeft gedaan, is het denkbaar dat een omgevingsvergunning ook aan een dergelijk omgevingsplan getoetst moet worden, waarbij de gemeente een advies- of instemmingsrecht kan krijgen. Een toetsing van de Mbw-vergunningaanvraag aan het omgevingsplan is echter niet aan de orde, zodat die vergunning kan worden verleend, ook indien het omgevingsplan tot uitgangspunt neemt dat geothermie (in de diepe ondergrond) niet is toegestaan.

¹⁹ Kamerstukken 2017-2018, 34864, nr. 3, p. 5 (MvT bij Aanvullingswet bodem).

²⁰ In de memorie van toelichting op de Aanvullingswet bodem is echter opgemerkt dat de Mbw voornamelijk op de verhouding tussen de overheid en private actoren en in zoverre buiten de reikwijdte van de Omgevingswet valt, zie Kamerstukken 2017-2018, 34864, nr. 3, p. 50 (MvT bij Aanvullingswet bodem).

²¹ Kamerstukken 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 137 (MvT Omgevingswet).

Hoofdstuk 4 – Beschrijving van Klantreis III ‘Geothermieproject in een gebied met potentieel aanvullende strategische voorraden’

4.1 Feitencomplex

In deze klantreis is de provincie voornemens om de aanvullende strategische voorraden (“**ASV’s**”) vast te stellen op basis van de landelijke afspraken, die in het kader van Structuurvisie Ondergrond (“**STRONG**”) zijn gemaakt. STRONG bevat het strategische beleid voor de nationale belangen van drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten en streeft ernaar een goede balans te vinden tussen beide activiteiten. ASV’s zijn bedoeld voor het opvangen van grotere tekorten en calamiteiten op de middellange termijn (een periode van 10 tot 25 jaar). In de realisatieparagraaf van STRONG is afgesproken dat de provincies in overleg met de drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen ASV’s zullen aanwijzen met bijbehorend beschermingsregime en deze zullen vastleggen in provinciale verordeningen. Onder de Ow zijn er verschillende manieren denkbaar om een beschermingsregime vast te stellen, maar gelet op de afspraken in STRONG achten wij het aannemelijk dat de ASV en het bijbehorende beschermingsregime moet worden vastgelegd in de omgevingsverordening.

In deze casus liggen het gebied en de wijze van bescherming nog niet vast. Hierover is het onderzoek en de dialoog met omgevingspartners gestart en zijn de benodigde technische onderzoeken uitgevoerd. De provincie neemt hierbij de richtlijnen uit STRONG in acht, waarbij gebieden met een hoge potentie voor geothermie zo veel mogelijk buiten de begrenzing van de ASV wordt gehouden. Intussen is er een aanvraag om een opsporingsvergunning op basis van de Mbw ingediend en zijn de provincie en de betreffende gemeenten gevraagd om advies uit te brengen. Het gebied waarvoor de Mbw-vergunning is aangevraagd, ligt binnen de voorgenomen ASV en de boorlocatie is eveneens voorzien binnen dit gebied. Boringen van buiten het gebied (schuin boren) lijkt geen alternatief in verband met haalbaarheid van de businesscase.²² Hoewel provincies ervoor kunnen kiezen om boringen ten behoeve van geothermie wel toe te staan – en dat in de praktijk ook vaak gebeurt omdat geothermie en ASV’s in principe gecombineerd kunnen worden - wordt daar in deze klantreis niet vanuit gegaan omdat in een dergelijke situatie het spanningsveld in de belangenafweging en tussen de verschillende overheden minder lastig is. Deze klantreis gaat daarom uit van het wellicht meer hypothetische geval dat geothermie en ASV’s niet goed te combineren zijn.

Centraal in deze klantreis staat het spanningsveld tussen de belangen: de lange termijnvoorziening van voldoende drinkwatervoorzieningen en de inzet van aardwarmte voor de energietransitie op iets kortere termijn. In het verlengde daarvan wordt in deze klantreis gekeken naar de strategische waarde van het document dat de provincie in voorbereiding heeft met betrekking tot de ASV en het effect dat dit heeft voor de vergunningverlening in het kader van de Mbw. Hoewel dit meestal niet het geval is, kunnen beide initiatieven elkaar de facto uitsluiten en staan aan het begin van de procedure. In dit verband zal dan ook worden gekeken naar de procedurele en juridische vervlechting tussen beide procedures en de consequenties van beleidskeuzes ten aanzien van de ASV voor de vergunningaanvraag op grond van de Mbw.

²² Door verschillende deelnemers aan de werksessie werd terecht opgemerkt dat schuin boren van buiten het beschermingsgebied tot onder het beschermingsgebied wel mogelijk is op basis van STRONG. In deze – fictieve - casus is hier echter niet vanuit gegaan. Ook nu is het overigens al mogelijk om schuin boren te verbieden. Een voorbeeld daarvan is de Omgevingsverordening van de provincie Groningen.

In deze klantreis wordt ingegaan op de volgende personae: Provincie, gemeente en het Rijk. Er wordt gekozen voor deze personae, vanwege de verschillende belangen die zij behartigen en de mogelijke conflicten tussen die belangen. De provincie dient zowel het belang van de drinkwatervoorziening als de belangen in het kader van de energietransitie te behartigen, terwijl de focus van de gemeente vaak meer ligt op het gebied van de opgave in het kader van de energietransitie. De besluitvorming in het kader van de aanwijzing van de ASV – of het ontbreken daarvan – is van belang voor de beoordeling van de aanvraag opsporingsvergunning.

Deze klantreis zal worden uitgevoerd op basis van de toekomstige Omgevingswet, (tekstversie december 2019), de huidige Mijnbouwwet en met inachtneming van de brief over de Warmtewet 2 d.d. 20 december 2019.

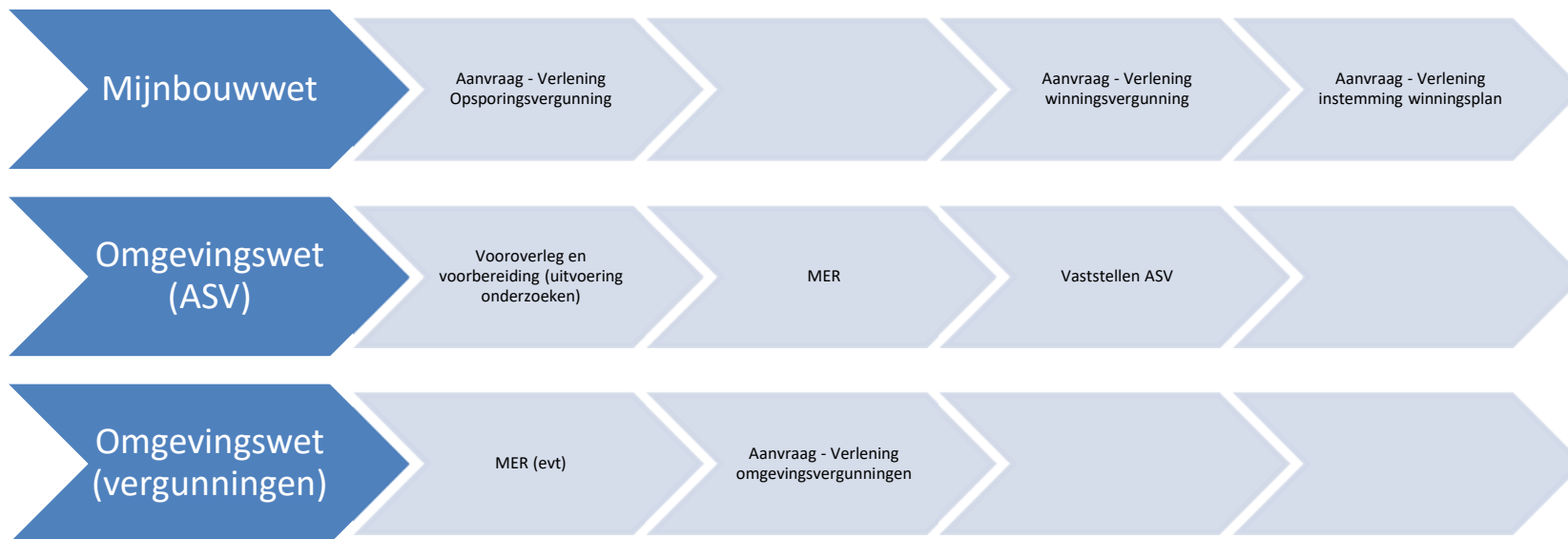
4.2 Fasering

4.2.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende fases die de personae provincie, gemeente en het Rijk doorlopen. Eerst wordt ingegaan op de fases die worden beheerst door de Mijnbouwwet (paragraaf 4.2.2). Die fasering zal worden beschreven aan de hand van de – onder huidig recht – voor een geothermieproject opeenvolgend benodigde vergunningen en toestemmingen, namelijk de opsporingsvergunning, de winningsvergunning en de instemming met het winningsplan. Hierbij zij opgemerkt dat de procedure rondom de winningsvergunning en de instemming met het winningsplan mogelijk plaatsvinden als de omgevingsverordening al is vastgesteld. Mogelijk zullen deze ook onder de nieuwe Mijnbouwwet vallen, maar daar wordt in deze casus niet vanuit gegaan. Omdat de omgevingsverordening en het beschermingsregime dat daarin is vervat wel relevant is voor het toetsingskader van de winningsvergunning en de instemming met het winningsplan, kiezen wij ervoor om deze fasen wel op te nemen in deze klantreis.

Daarna wordt ingegaan op het omgevingsrechtelijke kader (paragraaf 4.2.3.1). Anders dan in de andere klantreizen staat hier het vaststellen van de omgevingsverordening met daarin de aanwijzing van de ASV's centraal en niet zozeer het vergunningstraject dat vervolgens plaatsvindt. Om de consequenties van de aanwijzing van de ASV's en het bijbehorende beschermingsregime goed te duiden, is echter in paragraaf 4.2.3.2 een tabel opgenomen, waarin voor de verschillende personae is aangegeven wat de het vaststellen van de ASV voor hen betekent bij het behandelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. De consequenties van de aanwijzing van de ASV's en het bijbehorende beschermingsregime worden vervolgens uitgebreid toegelicht bij de bespreking van de accenten. Met de voorbereiding van het vaststellen van een ASV en de daarvoor benodigde onderzoeken gaat veel tijd gepaard. Ten behoeve van de fasering gaan wij ervan uit dat een groot gedeelte van de onderzoeken al heeft plaatsgevonden, zodat het voortraject zo efficiënt mogelijk kan worden doorlopen.

De fasering in deze klantreis onder de Mbw respectievelijk de Ow verloopt aldus op hoofdlijnen als volgt:



4.2.2 Fasering onder de Mijnbouwwet

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Indiening aanvraag opsporingsvergunning</i>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>De provincie is niet noodzakelijkerwijs betrokken. Er kan op vrijwillige basis vooroverleg plaatsvinden voor indiening van de aanvraag bij EZK. Zonder vrijwillig vooroverleg of een vrijwillige mededeling (door de initiatiefnemer) raakt de provincie pas op de hoogte van de aanvraag door de adviesaanvraag van EZK (of de publicatie in de Staatscourant).</i></p>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>De gemeente is niet noodzakelijkerwijs betrokken. Er kan op vrijwillige basis vooroverleg plaatsvinden voor indiening van de aanvraag bij EZK. Zonder vrijwillig vooroverleg of een vrijwillige mededeling (door de initiatiefnemer) raakt de gemeente pas op de hoogte van de aanvraag door de adviesaanvraag van de provincie (of de publicatie in de Staatscourant).</i></p>	<p>Geen wettelijke rol</p> <p><i>Er zou buitenwettelijke vooroverleg kunnen plaatsvinden.</i></p>	Geen
<i>Gelegenheid tot het indienen van een concurrerende aanvraag</i>	Geen (wettelijke) rol	Geen (wettelijke) rol	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK publiceert aanvraag in Staatscourant. Andere initiatiefnemers kunnen een concurrerende aanvraag indienen.</i></p>	13 weken na publicatie aanvraag (art. 15 lid 3 Mbw)

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Advisering decentrale overheden aanvraag opsporingsvergunning</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De provincie wordt door EZK in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen. De provincie dient vervolgens de gemeente te betrekken bij het uitbrengen van dat advies (art. 16 Mbw). De provincie is verplicht de gemeenten te betrekken op wiens grondgebied de aanvraag betrekking heeft. Dat zal het gebied zijn dat in de aanvraag is vermeld (o.g.v. art. 1.3.1 lid 1 onder b Mijnbouwregeling). De provincie zou zich bij de advisering moeten beperken tot de belangen die de Mbw beschermt. Zie voor deze klantreis in het bijzonder de (weigerings)grond genoemd in art. 9 lid 1 onder f sub 2 Mbw, t.w. het planmatig gebruik en beheer van (onder meer) grondwater met het oog op de winning van drinkwater. Over de boeg van dit – door de Mbw beschermde belang – kan provincie aansturen op een weigering van de opsporingsvergunning vanwege de op handen zijnde bescherming van het gebied ten behoeve van de grondwaterwinning, althans het voornemen tot aanwijzing als ASV.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De gemeenten op wiens grondgebied de aanvraag betrekking heeft, worden door de provincie betrokken bij het uitbrengen van advies. De gemeente heeft geen direct adviesrecht. De gemeente dient zich bij de advisering te beperken tot de belangen die de Mbw beschermt, zie paragraaf 3.2.2 Fase I rapport. Zie in het bijzonder het toetsingskader volgens de (weigerings)gronden genoemd in art. 9 lid 1 onder f Mbw, t.w. veiligheid omwonenden en gebouwen, planmatig gebruik en beheer van (onder meer) grondwater, milieu en natuur. Indien de advisering van een gemeente vooral is terug te voeren op haar beleidsvoornemen ten aanzien van een toekomstig warmtebeleid (dat zal worden neergelegd in de RES en/of de warmtetransitievisie) dan zou EZK die – gelet op het toetsingskader – kunnen passeren. Tevens is denkbaar het belang van de gemeente (bijvoorbeeld: (hoge temperatuur) warmtewinning t.b.v. een collectief warmtesysteem)</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK stuurt de aanvraag door naar de provincie en stelt daarbij een termijn stellen voor het uitbrengen van advies.</i></p>	<p>Binnen een redelijke termijn die door EZK wordt gesteld, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn van EZK.</p>

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Besluit door EZK m.b.t. opsporingsvergunning</i>	Geen (wettelijke) rol	Geen (wettelijke) rol	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK neemt een besluit met inachtneming van de weigeringsgronden, opgenomen in art. 9 Mbw.</i></p> <p><i>Indien in de advisering van de decentrale overheden is aangestuurd op een weigering van de opsporingsvergunning vanwege de op handen zijnde bescherming van het gebied ten behoeve van de grondwaterwinning, althans het voornemen tot aanwijzing als ASV, dient EZK dat op grond van art. 9 lid 1 onder f sub 2 Mbw te betrekken bij haar besluit. In deze klantreis is gegeven dat ten tijde van de advisering en een besluit op de opsporingsvergunningaanvraag nog niet vastligt welk gebied zal worden beschermd en de wijze waarop deze bescherming zal worden vormgegeven. Er</i></p>	<p>i.b. binnen 13 weken + 6 maanden na de publicatie van de aanvraag.</p> <p>Termijn kan 1 x met max. 6 maanden worden verlengd.</p>

		<p><i>bestaat slechts een voornemen. Tegen deze achtergrond zal EZK, ten eerste, moeten bepalen of het voornemen concreet genoeg is om te worden betrokken in zijn besluitvorming. Ten tweede zal EZK moeten beoordelen in hoeverre dat voornemen vergt of rechtvaardigt dat geothermie in het aangevraagde gebied (vooralsnog) wordt uitgesloten. Binnen de aanwijzing van een gebied als ASV zijn verschillende beschermingsniveaus en daaraan verbonden rechtsgevolgen mogelijk (zie par. 4.3.2). Naarmate sprake zal zijn van een strenger (voorgenomen) beschermingsregime rust op EZK een zwaardere motiveringsplicht om toch de Mbw-vergunning te verlenen. Hierbij moet worden opgemerkt dat STRONG een structuurvisie is en EZK hieraan gebonden is. STRONG geldt echter alleen voor zover de ASV is</i></p>	
--	--	---	--

		vastgesteld. ²³ Andersom geldt hetzelfde. Bij het vaststellen van de ASV moet de provincie ook rekening houden met aardwarmte.	
--	--	---	--

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Rechtsbescherming tegen de opsporingsvergunning</i>	Rol indien gewenst <i>De provincie kan bezwaar maken tegen de opsporingsvergunning. De provincie kan – waarschijnlijk – geen (hoger) beroep indienen (o.g.v. art. 1.4 Crisis- en herstelwet ('Chw')), zie klantreis II.</i>	Rol indien gewenst <i>De gemeente kan bezwaar maken tegen de opsporingsvergunning. De gemeente kan – waarschijnlijk – geen (hoger) beroep indienen (o.g.v. art. 1.4 Crisis- en herstelwet ('Chw')), zie klantreis II.</i>	Actieve rol <i>De minister van EZK is verweerder in een bezwaar- en (hoger)beroepsprocedure.</i>	Beroep moet binnen 6 weken na bekendmaking besluit op de aanvraag worden ingediend. Als de Chw van toepassing is, dienen meteen de gronden worden ingediend en zou de ABRvS binnen 6 maanden uitspraak moeten doen.
<i>Vorbereiding en indiening aanvraag winningsvergunning</i>	<i>In beginsel gelijk aan de fase 'voorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning'</i>	<i>In beginsel gelijk aan de fase 'voorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning'</i>	<i>In beginsel gelijk aan de fase 'voorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning'</i>	Geen ²⁴

²³ Kamerstukken II 2019/20, 27625, nr. 496, p. 34 (bijlage Evaluatie Beleidsnota Drinkwater 2014 Eindrapport, Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 30 september 2019).

²⁴ Onder de nieuwe Mbw geldt een termijn van 2 jaar na de toewijzing van het zoekgebied aardwarmte voor de indiening van een aanvraag startvergunning (art. 24o lid 1 Mbw).

<p><i>Advisering decentrale overheden aanvraag winningsvergunning</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>In beginsel gelijk aan fase 'advisering decentrale overheden aanvraag opsporingsvergunning' (NB. art. 9 lid 1 sub d Mbw is niet van toepassing op de winningsvergunning-aanvraag) .</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>In beginsel gelijk aan fase 'advisering decentrale overheden aanvraag opsporingsvergunning' (NB. art. 9 lid 1 sub d Mbw is niet van toepassing op de winningsvergunning-aanvraag).</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>EZK stuurt de aanvraag door naar de provincie en daarbij een termijn stellen voor het uitbrengen van advies.</i></p>	<p>Binnen een redelijke termijn die door EZK wordt gesteld, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn van EZK.</p>
---	---	--	--	---

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<p><i>Besluit m.b.t. winningsvergunning door EZK</i></p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Geen (wettelijke) rol</p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>Omtrent de door EZK te maken afweging zie de fase 'voorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning' Nota bene: het is denkbaar dat de minister in de fase van de opsporingsvergunning het voornemen tot de aanwijzing van een ASV of de daaraan te verbinden rechtsgevolgen nog niet concreet genoeg acht om te betrekken bij de vergunningverlening, maar dat daarna – voorafgaand aan de verlening van de winningsvergunning – de provincie bijvoorbeeld besluit tot een boorverbod in een</i></p>	<p>6 maanden + 1 x max. 6 maanden</p>

			<p><i>omgevingsverordening. Gelet op het toetsingskader voor de winningsvergunning – waaronder het planmatig gebruik en beheer van (onder meer) grondwater – zou dit kunnen leiden tot een weigering van die vergunning. Indien dit onwenselijk wordt geacht door EZK kan het tegen een dergelijk besluit bezwaar maken.</i></p>	
<p><i>Rechtsbescherming tegen de winningsvergunning</i></p>	<p><i>In beginsel gelijk aan fase opsporingsvergunning</i></p>	<p><i>In beginsel gelijk aan fase opsporingsvergunning</i></p>	<p>De minister van EZK is verweerder in een (hoger) beroepsprocedure.</p>	<p>6 weken na bekendmaking</p>

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Indiening (verzoek tot instemming) winningsplan</i>	Geen actieve rol <i>In beginsel gelijk aan de fases voorbereiding en indiening Mbw-vergunningaanvragen.</i>	Geen actieve rol <i>In beginsel gelijk aan de fases voorbereiding en indiening Mbw-vergunningaanvragen.</i>	Geen actieve rol <i>In beginsel gelijk aan de fases voorbereiding en indiening Mbw-vergunningaanvragen.</i>	Geen ²⁵
<i>Advisering decentrale overheden winningsplan</i>	Actieve rol <i>In beginsel gelijk aan advisering n.a.v. vergunningaanvragen, met dien verstande dat (1) de provincie de gemeenten niet hoeft te betrekken bij haar advies en (2) toetsingskader beperkter is t.o.v. de vergunningverlening (zie art. 36 lid 1 Mbw en paragraaf 3.2.4 Fase I rapport).</i>	Actieve rol <i>In beginsel gelijk aan advisering n.a.v. vergunningaanvragen, met dien verstande dat (1) de gemeente haar advies direct aan EZK uitbrengt, zonder tussenkomst van de provincie en (2) toetsingskader beperkter is t.o.v. de vergunningverlening (zie art. 36 lid 1 Mbw en paragraaf 3.2.4 Fase I rapport).</i>	<i>Idem</i>	Binnen een redelijke termijn die door EZK wordt gesteld, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn van EZK.
<i>Ontwerpinstemmingsbesluit winningsplan door EZK (publicatie Staatscourant)t</i>	Rol indien gewenst <i>De provincie kan een zienswijze indienen. De advisering zal, tezamen met het ontwerpbesluit en de overige adviezen, ter inzage worden gelegd.</i>	Rol indien gewenst <i>De gemeente kan een zienswijze indienen. De advisering zal, tezamen met het ontwerpbesluit en de overige adviezen, ter inzage worden gelegd.</i>	Actieve rol <i>EZK legt het ontwerpinstemmingsbesluit ter inzage en draagt zorg voor publicatie in de Staatscourant.</i>	6 weken (art. 3:16 Awb jo. art. 34 lid 4 en 39 lid 1 onder a Mbw)

²⁵ Onder de nieuwe Mbw geldt een termijn van 2 jaar na de verlening van de startvergunning voor de indiening van een aanvraag vervolvergunning, althans vervalt de startvergunning indien die aanvraag niet binnen 2 jaar is ingediend (art. 24w lid 1 Mbw).

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Instemmingsbesluit winningsplan door EZK</i>	Geen (wettelijke) rol	Geen (wettelijke) rol	<p>Actieve rol</p> <p><i>Omtrent de door EZK te maken afweging zie de fase 'voorbereiding en indiening aanvraag opsporingsvergunning'</i></p> <p><i>Nota bene: indien de provincie na de verlening van de opsporings- en winningsvergunning een ASV aanwijst en afdoende beschermd, dan is het, gelet op het toetsingskader voor het instemmingsbesluit (m.n. art. 36 lid 1 onder b Mbw), denkbaar dat de minister de instemming weigert en daarmee – in een laat stadium – het geothermieproject, althans de volgens het voorgelegde winningsplan voorgenomen wijze van winning, blokkeert.</i></p>	Uiterlijk 6 maanden na ontvangst van de aanvraag (o.g.v. 3:18 Awb jo. art. 34 lid 4 en 39 lid 1 onder a Mbw)

Rechtsbescherming

<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>In beginsel identiek aan rechtsbescherming tegen vergunningen, met dien verstande dat uitsluitend beroep (en geen hoger beroep) open staat; Afdeling 3.4 is namelijk o.g.v. art. 34 lid 4 Mbw van toepassing.</i></p> <p><i>Nota bene: vanwege het in de Chw opgenomen beroepsverbod zou de provincie, ingeval zij een ASV heeft aangewezen en daaraan bijvoorbeeld een boorverbod heeft gekoppeld, geen beroep kunnen instellen tegen een instemmingsbesluit. Het is denkbaar dat het project dan alsnog wordt geblokkeerd door het ruimtelijke spoor; zie hierna in paragraaf 4.2.3.2.</i></p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p><i>In beginsel identiek aan rechtsbescherming tegen vergunningen, met dien verstande dat uitsluitend beroep (en geen hoger beroep) open staat; Afdeling 3.4 is namelijk o.g.v. art. 34 lid 4 Mbw van toepassing.</i></p>	<p>De minister van EZK is verweerder in (hoger) beroep</p>	<p>6 weken na bekendmaking instemmingsbesluit</p>
--	---	--	---

4.2.3 Fasering onder Omgevingswet

4.2.3.1 Vaststellen ASV

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Delegatie bevoegdheid vaststellen omgevingsverordening aan Gedeputeerde Staten (eventueel)</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>PS kunnen in een apart delegatiebesluit de bevoegdheid om een omgevingsverordening vast te stellen delegeren aan GS (art. 2.8 Ow)</i></p>	Geen wettelijke taak of betrokkenheid.	Geen wettelijke taak of betrokkenheid	Geen wettelijke termijn.
<i>Vorbereidingsbesluit m.b.t. omgevingsverordening of instructieregels</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>PS kunnen een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van de in de omgevingsverordening te stellen regels. Hierdoor wordt de omgevingsverordening gewijzigd met voorbeschermingsregels (art. 4.15 Ow). Ook indien er instructieregels worden opgenomen in de omgevingsverordening kan een voorbereidingsbesluit genomen worden met voorbeschermingsregels tot gevolg (art. 4.16 Ow). Een voorbereidingsbesluit is niet appellabel, net als de omgevingsverordening.²⁶ De bevoegdheid kan aan GS worden gedelegeerd.</i></p>	<p>Eventuele rol</p> <p><i>Provinciale staten voeren voorafgaand aan het nemen van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 Ow, dus indien er instructieregels vastgesteld zullen worden, overleg met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad (art. 10.1 Ob)</i></p>	Geen wettelijke taak	<p>Geen wettelijke termijn.</p> <p><i>De voorbeschermingsregels vervallen na een jaar en zes maanden, of als binnen die termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan waarvoor de voorbeschermingsregels gelden is bekend gemaakt, op het tijdstip waarop het besluit in</i></p>

²⁶ Kamerstukken II, 2017-2018, 34986, nr. 3, p. 352.

Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
			<i>werking treedt of is vernietigd (artikel 4.14 lid 4 Ow).</i>

Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn	
<i>Vorbereiding</i>	<p>Actieve rol</p> <p><i>Voordat het daadwerkelijke besluitvormingsproces kan beginnen, zullen er verschillende (technische) onderzoeken moeten plaatsvinden. Het verdient de voorkeur om deze onderzoeken in het kader van een plan-mer - procedure te laten plaatsvinden. 16.40 Ow (zie hieronder).</i></p> <p><i>In artikel 16.34 lid 2 Ow is de omgevingsverordening niet zonder meer aangewezen als plan of programma in de zin van de smb-richtlijn. Als de omgevingsverordening het kader vormt voor mer-plichtige besluiten, is een plan-mer echter wel vereist (art. 16.34 lid 1 en art. 16.36 Ow). Of dit het geval is, is helemaal afhankelijk van het beschermingsregime dat wordt gekozen en de activiteiten die in dat kader nog zijn toegestaan in een gebied waarbinnen een ASV is</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Bij het vaststellen van een omgevingsverordening moet PS aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Ook wordt aangegeven in hoeverre aan eventuele beleidsregels over participatie is voldaan (art. 10.3b Ob). Hoewel deze verplichting ziet op het vaststellen van de omgevingsverordening, volgt hieruit dat PS onder meer (de bestuursorganen van) de gemeente vroegtijdig moet betrekken bij de omgevingsverordening.</i></p> <p><i>Indien een plan-mer wordt gemaakt voor een plan dat het kader vormt voor mer-plichtige besluiten worden bestuursorganen die adviseren over dergelijke besluiten (omgevingsvergunning) geraadpleegd (art. 16.36 lid 6 Ow).</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Gelet op het participatievereiste uit artikel 10.3b Ob, dient naar onze mening ook het Rijk vroegtijdig te worden betrokken bij de omgevingsverordening.</i></p> <p><i>Indien een plan-mer wordt gemaakt voor een plan dat het kader vormt voor mer-plichtige besluiten worden bestuursorganen die adviseren over dergelijke besluiten (omgevingsvergunning) geraadpleegd (art. 16.36 lid 6 Ow).</i></p> <p><i>Het Rijk dient in dit verband ook te worden geraadpleegd over de reikwijdte en het detailniveau (art.</i></p>	<p>Geen wettelijke termijn.</p> <p>Wij achten het aannemelijk dat het uitvoeren van de benodigde onderzoeken, bestuurlijk overleg en het opstellen van een plan-mer zeker 2-3 jaar duurt.</p>

<p>aangewezen. De Commissie mer krijgt gelegenheid om te adviseren over de plan-mer (art. 1^o 1.2 Ob).</p> <p>De provincie zal bij het vaststellen van de ASV ook rekening moeten houden met eventuele besluiten van EZK met betrekking tot de opsporing en winning van aardwarmte.</p>	<p>16.36 lid 6 Ow). De gemeente dient in dit verband ook te worden geraadpleegd over de reikwijdte en het detailniveau (art. 16.38 lid 1 Ow).</p>	<p>16.38 lid 1 Ow).</p>	
---	---	-------------------------	--

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<p>Publicatie ontwerp omgevingsverordening en inspraak</p>	<p>Actieve rol</p> <p>Omdat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is (art. 16.32 Ow), wordt de ontwerp-omgevingsverordening gepubliceerd in het provinciaal blad (art. 10.3c Ob).</p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p>Na de publicatie kunnen door eenieder, dus ook door de gemeente, zienswijzen worden ingediend (art. 16.23 lid 1 Ow jo art. 16.22 Ow).</p>	<p>Rol indien gewenst</p> <p>Na de publicatie kunnen door eenieder, dus ook door (bestuursorganen van) het Rijk, zienswijzen worden ingediend (art. 16.23 lid 1 Ow jo art. 16.22 Ow).</p>	<p>Na de publicatie ligt het ontwerp zes weken ter inzage (art. 3:11 jo. 3.16 Awb).</p>
<p>Verwerking zienswijzen en vaststelling besluit</p>	<p>Actieve rol</p> <p>De provincie verwerkt de zienswijzen en neemt een besluit. Dit wordt ter inzage gelegd, waarbij wordt opgemerkt dat er geen beroep kan worden ingesteld. Dit besluit treedt niet in werking voor het bekend is gemaakt (art. 3:40 Awb) in het provinciaal blad. Art. 3:44 Awb is van toepassing.</p>	<p>Geen actieve rol</p> <p>Indien de gemeente zienswijzen heeft ingediend, doet de provincie mededeling van het besluit aan de gemeente (art. 3:43 en 3:44 Awb).</p>	<p>Geen actieve rol</p> <p>Indien het Rijk zienswijzen heeft ingediend, doet de provincie mededeling van het besluit aan het Rijk (art. 3:43 en 3:44 Awb).</p>	<p>Geen wettelijke termijn.</p>

<i>Rechtsbescherming</i>	<p>Geen rechtsbescherming</p> <p><i>O.g.v. art. 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb geen beroep. Eventueel wel tegen aanwijzing gebied.</i></p> <p><i>Uitgaande van de wetsgeschiedenis menen wij dat de omgevingsverordening niet appellabel is en dat regels daarin enkel over de band van exceptieve toetsing aan de orden gesteld kunnen worden.²⁷</i></p>	Geen rechtsbescherming.	Geen rechtsbescherming.

4.2.3.2 Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>MER-beoordeling</i>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Indien een NRD wordt opgesteld, wordt de provincie daarover geraadpleegd door EZK (art. 16.46 lid 2 Ow).</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Indien een NRD wordt opgesteld, wordt de gemeente daarover geraadpleegd door EZK (art. 16.46 lid 2 Ow).</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De minister van EZK is het bevoegd gezag en neemt een besluit m.b.t. de project-mer-beoordeling (art. 11.11 Ob)</i></p> <p><i>De Minister kan de Commissie mer in de gelegenheid stellen om advies uit te brengen over het rapport (art. 16.47 Ow).</i></p>	<p>Project-mer-beoordeling 6 weken (11.11 Ob).</p> <p>Indien NRD 6 weken (11.13 Ob).</p> <p>Terinzagelegging: 6 weken.</p>

²⁷ Kamerstukken II, 2017-2018, 34986, nr. 3, p. 352.

Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
		<p><i>Indien er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van het besluit tot verlenen van een omgevingsvergunning (16.50 Ow).</i></p> <p><i>Indien door de aanvrager is verzocht om een NRD, dan raadpleegt EZK de gemeente en provincie.</i></p>	

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
Vorbereiding en indiening	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>De initiatiefnemer dient in zijn aanvraag aan te geven of en zo ja, hoe bestuursorganen zijn betrokken bij de aanvraag (art. 7.4 Or).</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>De initiatiefnemer dient in zijn aanvraag aan te geven of en zo ja, hoe bestuursorganen zijn betrokken bij de aanvraag (art. 7.4 Or).</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>De initiatiefnemer dient te beoordelen of een vergunningplicht aan de orde is, in het bijzonder voor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk (= milieubelastende activiteit);</i> - <i>Een bouwactiviteit; en</i> - <i>Een omgevingsplanactiviteit, hetgeen o.a. aan de orde is als een omgevingsplan een vergunningplicht voorschrijft of in geval van strijd met het omgevingsplan.</i> <p><i>In deze uitwerking gaan we er vanuit dat er al voorbereidingsbescherming geldt / de ASV met beschermingsregime is vastgesteld, waardoor er ook sprake is van een omgevingsverordeningactiviteit als bedoeld in art. 5.4 Ow. Omdat er zowel vergunningen als</i></p>	Geen

		<p>bedoeld in artikel 5.1 Ow als 5.4 Ow zijn vereist, is de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 Awb van toepassing. Gelet op art 10.25 Awb moet worden aangenomen dat de minister van EZK hierbij het coördinerend bestuursorgaan is. Uitgaande van een gelijktijdige aanvraag leidt dit echter niet tot een ingrijpende wijziging van de procedure.²⁸</p>	
--	--	--	--

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<p>Eventueel besluit over toepassing afd. 3.4 Awb</p>			<p>Actieve rol</p> <p>Indien geen MER hoeft te worden opgesteld, is afd. 3.4 Awb niet zonder meer van toepassing. Het bevoegd gezag kan afd. 3.4 Awb van toepassing verklaren op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar</p>	<p>Geen.</p>

²⁸ Het is gelet op de zeer recente wijziging van artikel 4.10 lid 2 sub a Ob nog niet duidelijk in hoever dit

		<p><i>verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. De indiener wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven over dit voornemen (art. 16.65 lid 4 en 5 Ow). De indiener kan zelf verzoeken om afd. 3.4 Awb van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 1 sub b Ow).</i></p>		
<p><i>Advisering</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De provincie (GS) heeft een adviesrecht en instemmingsrecht ten aanzien van omgevingsverordeningactiviteit en onder omstandigheden ook ten aanzien van de buitenplanse omgevingsactiviteit (art. 4.25 lid 1 sub f en g en lid 3Ob).²⁹ Uit artikel 6.15 lid 3 Ow volgt dat het adviesrecht gerelateerd is aan de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving. Hetzelfde geldt voor het instemmingsrecht, met dien verstande dat dit ziet op door het bestuursorgaan zwaarwegende belangen in verband met de taken in het kader van de fysieke leefomgeving (art. 6.16 lid 2).</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>Een gemeente (het college) kan een adviesrecht o.g.v. art. 4.20 lid 1 Ob hebben. Gemeente (het college) heeft een instemmingsrecht voor zover het gaat om een omgevingsplanactiviteit, die niet van nationaal of provinciaal belang is. De raad heeft een adviesrecht voor de instemming door het college met de omgevingsplanactiviteit.</i></p> <p><i>Uit artikel 6.15 lid 3 Ow volgt dat het adviesrecht gerelateerd is aan de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving. Hetzelfde geldt voor het instemmingsrecht, met dien verstande dat dit ziet op door het bestuursorgaan zwaarwegende</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De Minister vraagt zowel de gemeente als de provincie om advies en instemming ten aanzien van de verschillende gevraagde activiteiten.</i></p>	<p>Geen.</p>

²⁹ Ob basis van het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet zal GS ook adviesrecht hebben met betrekking tot de milieubelastende activiteit als bedoeld in art. 3.321 lid 1 Bal (art. 4.25 lid 1 sub c onder 2 Ob).

<p><i>Aangenomen moet worden dat de belangen die bij het adviesrecht betrokken kunnen worden de belangen zijn die worden betrokken bij het besluit. De belangen die bij het instemmingsrecht worden betrokken zijn dezelfde gronden als de gronden voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning (art. 4.38 Ob). Wij nemen aan dat de reikwijdte van het advies- en instemmingsrecht wordt begrensd door het toetsingskader.</i></p>	<p><i>belangen in verband met de taken in het kader van de fysieke leefomgeving (art. 6.16 lid 2). Aangenomen moet worden dat de belangen die bij het adviesrecht betrokken kunnen worden de belangen zijn die worden betrokken bij het besluit. De belangen die bij het instemmingsrecht worden betrokken zijn dezelfde gronden als de gronden voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning (art. 4.38 Ob). Wij nemen aan dat de reikwijdte van het advies- en instemmingsrecht wordt begrensd door het toetsingskader.</i></p>		
---	--	--	--

	Provincie	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
<i>Vorbereiding ontwerp-besluit</i>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>Het toetsingskader volgt in algemene zin uit paragraaf 5.1.3 Ow en meer specifiek uit afdelingen 8.1, 8.3 en 8.3 5 Bkl. Het toetsingskader kan op zich mede door een gemeente worden bepaald (bijvoorbeeld voor een omgevingsplanactiviteit).</i></p>	<p>Geen actieve rol</p> <p><i>Het toetsingskader volgt in algemene zin uit paragraaf 5.1.3 Ow en meer specifiek uit afdelingen 8.1, 8.3 en 8.5 Bkl. Het toetsingskader kan op zich mede door een gemeente worden bepaald (bijvoorbeeld voor een omgevingsplanactiviteit). In dit verband geldt bovendien dat het beoordelingskader voor de omgevingsverordeningactiviteit wordt gevormd door de desbetreffende regels in de omgevingsverordening, zoals volgt uit art. 5.30 Ow.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>Naast de beoordelingskaders voor de aanvraag van een omgevingsplanactiviteit, milieubelastende activiteit en bouwactiviteit die bij klantreizen I en II zijn besproken, geldt in deze klantreis dat de omgevingsvergunning voor wat betreft de beschermingsregels voor de ASV worden getoetst aan de omgevingsverordening. Ook geldt hier de voorbereidingsbescherming. Dit betekent dus ook dat indien het uitvoeren van mijnbouwactiviteiten is verboden in dit gebied, van het verbod moet worden afgeweken. Afhankelijk van de wijze waarop dit verbod is vormgegeven (via instructieregels aan de gemeente in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening, geldt een instemmingsrecht voor de provincie en/of gemeente en kunnen zij deze weigeren,</i></p>	<p>Vorbereiding ontwerp-besluit: 8 weken (art. 3:18 lid 2) Verlenging met 6 weken mogelijk (artr. 16.66 lid 3 Ow)</p>

			<i>waardoor de vergunning niet kan worden verleend.</i>	
<i>Terinzagelegging en zienswijzetermijn</i>	Rol indien belanghebbende <i>Indien de provincie kan worden aangemerkt als belanghebbende, kunnen zienswijzen worden ingediend.</i>	Rol indien belanghebbende <i>Indien de gemeente kan worden aangemerkt als belanghebbende, kunnen zienswijzen worden ingediend.</i>		6 weken
<i>Rechtsbescherming omgevingsvergunning</i>	<i>Indien de provincie kan worden aangemerkt als belanghebbende, staat beroep open.</i>	<i>Indien de gemeente kan worden aangemerkt als belanghebbende, staat beroep open.</i>	Actieve rol <i>Het rijk is verweerder.</i>	Beroepstermijn van 6 weken.

4.3 Accenten

4.3.1 Belangenafweging door de gezamenlijke overheden

In de huidige wetgeving en beleid wordt uitgegaan van een functiescheiding, waarbij grondwaterwinning en mijnbouw niet in hetzelfde gebied kunnen plaatsvinden. Dit zorgt ervoor dat het lastig is om te bepalen welke grondwatervoorraad gerealiseerd moet worden en wanneer dat voornemen – eventueel – kan worden losgelaten. Hierbij staat voorop dat zowel de bescherming en winning van drinkwater als de energievoorziening een nationaal belang betreffen. Afhankelijk van de politieke organisatie (Rijk, provincie of gemeente) en context, verschillen de belangen en prioriteiten. Hierbij geldt dat het Rijk (de minister van Infrastructuur en Waterstaat) verantwoordelijk is voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als geheel.³⁰ Drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor de leveringszekerheid van drinkwater, ook op lange termijn. Provincies zijn verantwoordelijk voor de bescherming van grondwater rond bestaande grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening. De verschillende belangen hebben gemeen dat ze allemaal een grote ruimtelijke impact hebben en dat het voor de betrokken partijen van belang is om snel duidelijkheid te hebben. Op dit moment hebben provincies daarvoor waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en eventuele boringsvrije zones aangewezen. Bij de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, waarbij de gemeente een regierol vervult, zal een lokale en regionale strategie worden opgesteld waarbij energiebesparing een belangrijke eerste stap kan zijn. Voor de resterende warmtevraag moeten alternatieven voor verwarmen met aardgas gerealiseerd gaan worden. Daarbij kan worden gedacht aan restwarmte, geothermie,

³⁰ STRONG, p. 34.

aquathermie, duurzame gasen en all-electric oplossingen. Bij de keuze voor geothermie dient lokaal rekening te worden gehouden met de ASV's^{31/32} In dit verband is het opmerkelijk dat het merendeel van de provincies in de Evaluatie van de Beleidsnota Drinkwater 2014 (in het najaar van 2019) heeft aangegeven dat het borgen van het drinkwaterbelang in de Omgevingswet niet voor hen van toepassing is. Ook de beperkte betrokkenheid van de gemeentes is hierbij opgemerkt.³³

Ten aanzien van die functiescheiding geeft de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet niet veel aanknopingspunten. Bij de behandeling van de Nationale Omgevingsvisie ("NOVI") is dit onderwerp wel aan bod gekomen. Daarbij is opgemerkt dat er een functiescheiding is in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones ter bescherming van deze winningen door het uitsluiten van mijnbouwactiviteiten. In gebieden waar de ASV nog aangewezen moet worden, is niet op voorhand sprake van een functiescheiding en moeten kansrijke gebieden voor mijnbouw buiten beschouwing worden gelaten.³⁴ Bij de nog vast te stellen ASV's moet die functiescheiding wel worden nagestreefd, maar het is niet ondenkbaar dat geothermie binnen een gebied dat is aangewezen als ASV onder voorwaarden wordt toegestaan.³⁵ Met de NOVI komt STRONG te vervallen, maar het beleidskader uit STRONG blijft voor zover wij hebben kunnen beoordelen nagenoeg gelijk. Bij de behandeling van de NOVI namelijk vaak verwezen naar het beleid in STRONG.

Het traject dat doorlopen moet worden om een ASV aan te wijzen, waaronder de benodigde onderzoeken, een plan-MER-procedure, afweging en afstemming met andere en functies en het besluitvormingsproces vergen onder de huidige regelgeving veel tijd.³⁶ Dit zal helaas onder de Omgevingswet niet anders zijn. In dit verband is gekeken in hoeverre onder de Omgevingswet (en Mijnbouwwet) een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt voor de leefomgeving en de opgave voor grondwaterwinning. De Omgevingswet en Mijnbouwwet geven niet met zoveel woorden antwoord op deze vraag. Dit blijft immers toch met name een politieke keuze, hetgeen ook tijdens de werksessie veelvuldig naar voren is gekomen. Om de afweging zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, denken wij dat het vanuit procedureel opzicht verstandig is om – zo dit al niet verplicht zou zijn – een plan-MER-procedure te volgen ter voorbereiding van de omgevingsverordening en hierin in ieder geval de verschillende alternatieven te laten onderzoeken. Hoewel dit geen vereiste is, denken wij dat op deze manier een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt, waarbij wordt uitgegaan van de mogelijkheden in het gebied en waarbij bovendien andere overheden en alle relevante belangen in een vroegtijdig stadium integraal af te wegen. De Omgevingswet bevat echter geen specifieke verplichting om dit te doen.

4.3.2 Procedurele en juridische vervlechting

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018-2019, 34682, nr. 27, p. 73 (PlanMER NOVI).

³² Bijlage bij Kamerstukken II, 2018-2019, 34682, nr. 27, p. 62 (Ontwerp-NOVI).

³³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 27625, nr. 496, p. 38 (Evaluatie Beleidsnota Drinkwater 2014 Eindrapport, Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 30 september 2019).

³⁴ Kamerstukken II 2018-2019, 34682, nr. 7, p. 15 (Lijst van vragen en antwoorden NOVI).

³⁵ Kamerstukken II 2018-2019, 33136, nr. 17, p. 7-8 (Lijst van vragen en antwoorden NOVI).

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 27625, nr. 496, p. 22 (bijlage Evaluatie Beleidsnota Drinkwater 2014 Eindrapport, Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 30 september 2019).

Voor zowel de winning van drinkwater als van warmte (door geothermie) geldt dat er een lange voorbereidingsperiode met diverse procedures moet worden doorlopen voordat de activiteiten kunnen worden uitgevoerd. Dit vergt een traject met diverse onderzoeken, go-no afwegingen, participatie en hun eigen tijdlijn. Dit vraagt mogelijk om (een verdere optimalisering van) de vervlechting/afstemming van procedures en gezamenlijke onderzoeken ter voorbereiding. Omdat provincies op verschillende manieren invulling kunnen geven aan het aanwijzen van een ASV, kan dit leiden tot onduidelijkheid over de status van de voorgenomen ASV en de gevolgen daarvan voor de aanvraag van de Mbw-vergunning.

Het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, in verband met de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, is een taak van het provinciebestuur (art. 2.18 lid 1 sub c Ow.) Het aanwijzen van een ASV door de provincie is het aanwijzen van een functie en dit heeft zijn grondslag in artikel 4.2 lid 2 Ow. Ten aanzien van het beschermingsregime behorende bij deze regels, kunnen in de omgevingsverordening ook regels worden gesteld (art. 4.2 lid 2). Deze regels kunnen een verbod inhouden om zonder melding of omgevingsvergunning (ex artikel 5.4 Ow) een activiteit te verrichten (artikel 4.4 lid 2 Ow).³⁷ In de omgevingsverordening kunnen ook regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, tenzij het gaat om een op grond van artikel 5.26 lid 4 aangewezen geval (artikel 5.19 lid 1 Ow). Hieruit lijkt te volgen dat er ten aanzien van activiteiten die in het Bal zijn gereguleerd, geen strengere regels kunnen worden opgenomen in de omgevingsverordening. Wel kan in de omgevingsverordening een mer-beoordelingsplicht worden voorgeschreven voor milieubelastende activiteiten.

Naast het bepalen van een beschermingsregime in de omgevingsverordening, kunnen instructieregels worden opgenomen over de uitoefening van taken of bevoegdheden, van bijvoorbeeld de gemeente. Zo kan de provincie ingevolge artikel 2.23 lid 1 sub a en onder 2 Ow instructieregels opnemen over de inhoud of motivering van een omgevingsplan met daarbij eventueel een termijn waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels (artikel 2.23 lid 4 Ow). De instructieregels kunnen ook zien op de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.16, 2.17 of 2.18 Ow (artikel 2.23 lid 1 sub b Ow), waardoor het ook via deze band is toegestaan om instructieregels op te nemen over het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk te beperken (artikel 2.16 lid 1 sub a onder 2 Ow) en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden (artikel 2.18 lid 1 sub c Ow). Bij een instructieregel kan een termijn worden gesteld waarbinnen uitvoering gegeven moet zijn aan de regels (artikel 2.23 lid 4 Ow) en wanneer hiervan kan worden afgeweken. Daarnaast is het voor GS mogelijk om middels een instructie als bedoeld in artikel 2.33 Ow aan de gemeenteraad een instructie te geven over het stellen van regels in het omgevingsplan als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructie is bedoeld voor gevallen dat de proactieve (bij)sturing een zeer beperkt aantal bestuursorganen betreft of een zeer snelle werking behoeft en het niet mogelijk is om instructieregels bij provinciale omgevingsverordening vast te stellen.³⁸ Voor deze klantreis

³⁷ De reikwijdte van de Omgevingswet is in die wet niet beperkt tot een bepaalde diepte. Wij kunnen ons voorstellen dat het met behulp van een driedimensionale verbeeldingen bij de omgevingsverordening mogelijk is om het beschermingsregime qua diepte te begrenzen, waardoor het mogelijk wordt om verschillende functies boven elkaar te laten plaatsvinden. Hierdoor wordt de functiescheiding behouden, maar ontstaat er meer ruimte voor verschillende initiatieven.

³⁸ Kamerstukken II, 2014-2015, 33962, nr. 12, p. 153-154.

wordt er vanuit gegaan dat er voldoende tijd is om instructieregels op te nemen in de omgevingsverordening en daarom wordt het instrument van de instructie buiten beschouwing gelaten.

PS kunnen voordat de ASV wordt vastgelegd in de omgevingsverordening, een voorbereidingsbesluit nemen ten aanzien van de beoogde locatie voor de ASV (artikel 4.15 lid 1 Ow). Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan GS (artikel 4.15 lid 4 Ow). Het voorbereidingsbesluit wijzigt de bestaande omgevingsverordening met voorbeschermingsregels, zodat kan worden voorkomen dat locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de regels. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat er een verbod om bepaalde activiteiten uit te voeren, bijvoorbeeld in het kader van geothermie, of een verbod om zonder voorafgaande melding of omgevingsvergunning bepaalde activiteiten uit te voeren. Ook kan de voorbereidingsbescherming de aanwijzing van een onderwerp inhouden waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden. Daarnaast kunnen er door de voorbereidingsbescherming bestuursorganen worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over de aanvraag om een besluit op grond van de voorbeschermingsregels. Tot slot kunnen voorbeschermingsregels ertoe strekken dat regels, die in strijd zijn met de voorbereidingsregels, buiten toepassing gesteld worden (artikel 4.14 lid 3 Ow). De voorbeschermingsregels vervallen na een jaar en zes maanden, of als binnen die termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan waarvoor de voorbeschermingsregels gelden is bekend gemaakt, op het tijdstip waarop het besluit in werking treedt of is vernietigd (artikel 4.14 lid 4 Ow).

Ook ten aanzien van instructieregels of instructies kan een voorbereidingsbesluit worden genomen (artikel 4.16 Ow).³⁹

Het effect van een vastgestelde ASV met bijbehorend beschermingsregime is in het ruimtelijk spoor goed te overzien. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning zal – indien het beschermingsregime daartoe strekt – getoetst moeten worden aan de omgevingsverordening of aan het omgevingsplan (waar de instructieregels al in zijn opgenomen). Ook indien de ASV nog niet is vastgesteld, maar er een voorbereidingsbesluit is genomen, is dit kader in principe overzichtelijk.

De vraag is echter welk effect het vaststellen van de ASV met bijbehorend beschermingsregime heeft voor de beoordeling van vergunningen op basis van de Mijnbouwwet. In STRONG is beschreven dat de structuurvisie duidelijkheid moet geven over hoe het Rijk afwegingen maakt als zich ontwikkelingen voordoen op het gebied van de drinkwatervoorziening of de energievoorziening en het geeft een aanvullend ruimtelijk afwegingskader voor mijnbouwactiviteiten. De overwegingen uit de structuurvisie werken direct of indirect door in omgevingsvergunningen en in mijnbouwvergunningen, maar binden alleen het Rijk.⁴⁰

In dit verband merken wij op dat onder de huidige Mbw een opsporings- of winningsvergunning onder meer *kan* worden geweigerd als het gebied ongeschikt is vanwege het planmatig gebruik of beheer van grondwater, zo volgt uit artikel 9 lid 1 sub f onder 2 jo. artikel 10 lid 2 Mbw. Naar onze mening kan het vaststellen van een ASV worden

³⁹ Tijdens de werksessie werd gevraagd of er sprake kan zijn van planschade als de ASV wordt vastgesteld na het verlenen van de mijnbouwvergunning. Wij merken op dat dit bij de wijziging van het planologisch regime afhankelijk van de specifieke omstandigheden denkbaar kan zijn.

⁴⁰ STRONG, p. 13, 15.

aangemerkt als planmatig beheer van grondwater en zal EZK moeten motiveren in hoeverre de aanwijzing van de ASV en het beschermingsregime daarbij geothermie mogelijk maken. Met andere woorden, leidt geothermie in het gebied tot aantasting van de ASV? EZK zou hiervoor aanknopingspunten kunnen vinden in het beschermingsregime dat geldt voor de ASV. Indien uit dit beschermingsregime volgt dat geothermie onder voorwaarden mogelijk is, biedt dit aanknopingspunten voor EZK om de Mbw-vergunning te verlenen. Indien er een boorverbod geldt, zal de motivering zwaarder moeten zijn. EZK zal het beschermingsregime dus moeten betrekken bij de motivering om de Mbw-vergunning al dan niet te verlenen en naar mate deze bescherming zwaarder is, zal de motivering om daarvan af te wijken ook zwaarder moeten zijn. Mede naar aanleiding van enkele vragen en opmerkingen tijdens de werksessie benadrukken wij hier dat EZK hierbij een discretionaire bevoegdheid heeft. Met andere woorden, een opsporings- of winningsvergunning kan geweigerd worden, maar EZK is niet verplicht om deze te weigeren.

Het beleid uit STRONG richt zich op de ruimtelijke inpassing van nieuwe activiteiten waarvan na maatschappelijk en politiek debat is *vastgesteld* dat deze gewenst of noodzakelijk zijn.⁴¹ Dit betekent dat het beleid alleen ziet op bestaande wingebieden van drinkwater en niet op nog niet (provinciaal) vastgestelde winningen. Dit betekent ook dat STRONG alleen ziet op ASV's die al zijn vastgesteld. Zolang reserves nog niet zijn vastgesteld, vallen deze dus niet onder het beleid uit STRONG en hoeft de minister dus ook geen rekening te houden met dit beleid.⁴² Op het moment dat er nog geen ASV is vastgesteld, is er nog geen sprake van planmatig beheer als bedoeld in artikel 9 lid 1 sub f onder 2. Het kan echter voorkomen, dat er op het moment van het verlenen van de opsporings- of winningsvergunning nog geen ASV is vastgesteld, maar op het moment van het vragen van instemming met het winningsplan wel. Dit heeft tot gevolg dat het planmatig gebruik of beheer van grondwater over de band van artikel 36 lid 1 Mbw in de weg kan staan aan instemming met het winningsplan.

Tot slot merken wij op dat in de toekomstige Mbw het begrip 'planmatige ontwikkeling (en beheer) grondwater' ook terugkomt als weigeringsgrond, met dien verstande dat daarin is verduidelijkt dat het gaat om grondwater met het oog op de winning van drinkwater. Nu ASV's zien op het reserveren van grondwater voor eventuele drinkwaterwinning, achten wij deze weigeringsgrond ook van toepassing in toekomstige situaties.

⁴¹ STRONG, p. 6.

⁴² Kamerstukken II 2019/20, 27625, nr. 496, p. 34 (bijlage Evaluatie Beleidsnota Drinkwater 2014 Eindrapport, Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 30 september 2019).

Hoofdstuk 5 – Beschrijving van Klantreis IV ‘Vergund geothermieproject in combinatie met het vaststellen van de gemeentelijke Transitievisie Warmte

5.1 Feitencomplex

In deze klantreis wordt uitgegaan van een situatie waarbij al wel een vergunning voor het zoekgebied is verleend. De startvergunning en omgevingsvergunning zijn nog niet verleend. De besluiten zullen te zijner tijd niet met toepassing van de coördinatieprocedure worden voorbereid. Ondertussen is de gemeente voornemens om een omgevingsvisie vast te stellen. In die visie wordt ook de Transitievisie Warmte opgenomen. In de Transitievisie Warmte heeft de gemeente voor verschillende wijken binnen de gemeente vastgelegd op welke wijze invulling zal worden gegeven aan de opgave die zij heeft in het kader van het Klimaatakkoord. In de omgevingsvisie worden ook de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de RES opgenomen. De gemeente ziet zich voor de vraag gesteld hoe om te gaan met de verleende Mbw-vergunning.

In deze klantreis is met name de Kamerbrief van 17 december 2019 van de Minister van BZK over de uitwerking van het Klimaatakkoord in de gebouwde omgeving van belang. In deze kamerbrief is de juridische uitwerking van de wijkgerichte aanpak voor de energietransitie in de gebouwde omgeving geschetst. Hieruit volgt dat de gemeente uiterlijk in 2021 in een Transitievisie Warmte voor elke wijk vastlegt welke alternatieve warmtevoorzieningen daar kansrijk zijn. De uiteindelijke keuze zal worden vastgelegd in het omgevingsplan, maar de Transitievisie Warmte is het beleidsdocument dat een eerste richting geeft aan de aanpak van het isoleren en aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. De Transitievisie Warmte kan worden opgenomen in een structuurvisie, maar ook in een programma. Dit lijkt echter vooralsnog geen vereiste te zijn.⁴³ Het is daarom ook denkbaar dat de Transitievisie Warmte wordt vervat in een omgevingsvisie of dat deze anderszins de visie op de warmtetransitie van de gemeente bevat.⁴⁴ Een omgevingsvisie wordt vastgelegd hoe de gemeente taken invult om haar ambities en beleidsdoelen te behalen. Hierin staat hoe het beleid doorwerkt en welke middelen daarvoor worden ingezet. Een van die middelen kan een programma zijn, waarin concreter wordt vastgelegd welke maatregelen worden genomen om de doelen te halen.

De gemeente stelt een Transitievisie Warmte vast waarin expliciet wordt ingegaan op het gebruik van aardwarmte binnen de gemeente. Intussen moet de gemeente ook adviseren in het kader van de Mbw-vergunning. In deze klantreis wordt expliciet ingegaan op de verschillende belangen die spelen bij een dergelijke afweging en in hoeverre deze belangen zijn geborgd in elk van de verschillende wettelijke kaders. Een belang als “veiligheid” dat ook vaak door gemeenten – vaak ingegeven vanuit de politieke achterban – naar voren wordt gebracht in het kader van advies over een Mbw-vergunning, wordt door EZK op een andere manier ingevuld en geborgd. In deze klantreis wordt meer inzicht gegeven in dergelijke belangen en de wijze waarop deze door de personae worden ervaren.

⁴³ Op dit moment is er nog geen kamerbrief beschikbaar waarin dit uitgebreid wordt toegelicht, maar uit verschillende kamerstukken lijkt te herleiden dat de Transitievisie Warmte waarschijnlijk zal worden vormgegeven als programma (Kamerstukken II, 2019-2022, 32847, nr. 641, p. 27 en Kamerstukken II 2019-2020, 33118, nr. 144 bijv ragen 50 en 51).

⁴⁴ Zowel het programma als een omgevingsvisie worden uitgewerkt in het omgevingsplan. Uit verschillende onderzoeken en overleggen is gebleken dat er zowel gemeenten zijn die de Transitievisie Warmte vervatten in een omgevingsvisie of in een programma (Eindrapportage Kennis- en leertraject energietransitie & Omgevingswet d.d. 8 april 2020). Eind 2020 zal meer bekend worden over de wijze waarop de Transitievisie Warmte juridisch verankerd gaat worden in de Omgevingswet (Kamerstukken II, 32813, nr. 483, bijlage).

In deze klantreis wordt ingegaan op de volgende personae gemeente, EZK en initiatiefnemer.

Deze klantreis zal worden uitgevoerd op basis van de toekomstige Omgevingswet, (tekstversie december 2019), en met inachtneming van de brief over de Warmtewet 2 d.d. 20 december 2019.

5.2 Fasering

Met betrekking tot de fasering wordt in deze klantreis een andere fasering gehanteerd dan in de klantreizen I-III. De reden hiervoor is dat de implicaties van de Mbw-vergunningen voor de Transitievisie Warmte gering zijn. Er is immers slechts een zoekgebied toegewezen, de start- en vervolgv vergunning zijn nog niet aangevraagd of verleend. Het rechtsgevolg van de aanwijzing van een zoekgebied is dat de betrokken locatie exclusief wordt gereserveerd voor de vergunninghouder, aangezien deze de enige is die een startvergunning mag aanvragen. De toewijzing zoekgebied geeft echter nog niet het recht om boringen en andere werkzaamheden in de fysieke leefomgeving te verrichten. Dit kan pas als de vereiste startvergunning en omgevingsvergunningen zijn verleend. Dit impliceert dat op basis van de toewijzing zoekgebied nog geen zekerheid bestaat of aardwarmte kan worden gewonnen in het gebied. Met de toewijzing zoekgebied mag immers nog niet worden geboord.

Gelet hierop zal de (in klantreis IV plaatsgevonden) toewijzing van het zoekgebied slechts van beperkte waarde zijn voor de Transitievisie warmte. Daarmee staat immers nog niet vast dat het technisch en economisch haalbaar is om de warmte te winnen. Overigens is dat ook nog niet het geval indien al wel een startvergunning zou zijn verleend: op basis van die startvergunning kan worden geboord, getest en gedurende een eerste fase worden gewonnen. Indien op grond van die activiteiten wordt vastgesteld dat de warmtewinning haalbaar is, zal de initiatiefnemer een vervolgv vergunning moeten aanvragen. In dat kader worden, onder meer, de exploitatieduur, de hoeveelheden te onttrekken formatiewater, de verwachte afkoeling en de invloedssfeer bepaald. Oftewel, ten tijde van de verlening van de vervolgv vergunning zal (meer) duidelijkheid bestaan omtrent de omvang van de warmtewinning.

Gelet op het voorgaande wordt daarom in deze klantreis gekeken naar de uitwerking van de Transitievisie Warmte en de wijze waarop deze juridisch kan worden verankerd in een omgevingsvisie. Hierna volgt per projectfase een beschrijving van de belangrijkste kenmerken en handelingen onder de Ow. Wij merken in dit verband op dat indien de Transitievisie Warmte wordt verankerd in een programma, de procedure om het programma vast te stellen vergelijkbaar is, met dien verstande dat het bevoegd gezag bij een programma B&W is in plaats van de raad.

5.2.1 Vaststellen Omgevingsvisie gemeente

	Initiatiefnemer	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
Vorbereiding	<p>Afhankelijke rol</p> <p><i>Bij het vaststellen van een omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (art. 10.7 Ow).</i></p> <p><i>De initiatiefnemer kan in dit verband in overleg treden met de gemeente en kenbaar maken dat er een zoekgebied is toegewezen. Hoewel dit geen garanties geeft dat er ook daadwerkelijk warmte gewonnen kan worden, biedt vroegtijdig overleg zowel kansen voor de initiatiefnemer als voor de gemeente.</i></p>	<p>Actieve rol</p> <p><i>De gemeenteraad stelt een omgevingsvisie vast (art. 3.1 Ow) en dient daarbij rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (art. 2.2 Ow).</i></p> <p><i>Op het vaststellen van de omgevingsvisie is afd. 3.4 Awb van toepassing (art. 16.26 Ow). De gemeente moet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (art. 2.2 Ow).</i></p> <p><i>In artikel 16.34 lid 2 Ow is de omgevingsverordening niet zonder meer aangewezen als plan of programma in de zin van de smb-richtlijn. Als de omgevingsvisie het kader vormt voor mer-plichtige projecten, is een plan-mer echter wel vereist (art. 16.34 lid 1 en art. 16.36 Ow). Als dit het geval is krijgt de Commissie mer gelegenheid om te adviseren over de plan-mer (art. 1`1.2 Ob).</i></p> <p><i>Indien een plan-mer wordt gemaakt voor een plan dat het kader vormt voor mer-plichtige besluiten worden bestuursorganen die adviseren over dergelijke besluiten (omgevingsvergunning)</i></p>	<p>Afhankelijke rol</p> <p>Bij het vaststellen van een omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (art. 10.7 Ow).</p> <p>Indien een plan-mer wordt gemaakt voor een plan dat het kader vormt voor mer-plichtige besluiten worden bestuursorganen die adviseren over dergelijke besluiten (omgevingsvergunning) geraadpleegd (art. 16.36 lid 6 Ow) en eventueel over de reikwijdte en het detailniveau (art. 16.38 lid 1 Ow).</p>	<p>Geen wettelijke termijn.</p>

	Initiatiefnemer	Gemeente	Rijk (Minister EZK)	Wettelijke termijn
		<i>geraadpleegd (art. 16.36 lid 6 Ow) en over de reikwijdte en het detailniveau (art. 16.38 lid 1 Ow).</i>		
<i>Publicatie ontwerp omgevingsverordening en inspraak</i>	Rol indien gewenst <i>Na de publicatie kunnen door eenieder, dus ook door de initiatiefnemer, zienswijzen worden ingediend (art. 16.23 lid 1 Ow jo art. 16.22 Ow).</i>	Actieve rol <i>Omdat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is (art. 16.26 Ow), wordt de ontwerp-omgevingsvisie gepubliceerd in het gemeenteblad (art. 10.3c Ob).</i>	Rol indien gewenst <i>Na de publicatie kunnen door eenieder, dus ook door (bestuursorganen van) het Rijk, zienswijzen worden ingediend (art. 16.23 lid 1 Ow jo art. 16.22 Ow).</i>	Na de publicatie ligt het ontwerp zes weken ter inzage (art. 3:11 jo. 3.16 Awb).
<i>Verwerking zienswijzen en vaststelling besluit</i>	Geen actieve rol <i>Indien de initiatiefnemer zienswijzen heeft ingediend, doet de provincie mededeling van het besluit aan de gemeente (art. 3:43 en 3:44 Awb).</i>	Actieve rol <i>De gemeente verwerkt de zienswijzen en neemt een besluit. Dit wordt ter inzage gelegd, waarbij wordt opgemerkt dat er geen beroep kan worden ingesteld. Dit besluit treedt niet in werking voor het is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb) in het provinciaal blad. Art. 3:44 Awb is van toepassing</i>	Geen actieve rol <i>Indien het Rijk zienswijzen heeft ingediend, doet de gemeente mededeling van het besluit aan het Rijk (art. 3:43 en 3:44 Awb).</i>	Geen wettelijke termijn.
<i>Rechtsbescherming</i>	Geen rechtsbescherming	Ingevolge artikel 8:3 lid 1 Awb staat tegen een omgevingsvisie geen beroep open. De omgevingsvisie bindt alleen de gemeente zelf en heeft geen juridische gevolgen.	Geen rechtsbescherming	

5.2.2 Verlening start- en vervolvergunning Mbw

In deze klantreis staat de vaststelling van de omgevingsvisie centraal en niet zozeer de Mbw-vergunningen die nadien nog moeten verleend voor het project. Dat zou nauwelijks van toegevoegde waarde zijn bovenop de hiervoor uitgewerkte klantreizen. We volstaan op deze plaats met twee opmerkingen dienaangaande.

Zoals uitgewerkt in paragraaf 5.2.2 werkt de toewijzing van als zoekgebied slechts in beperkte mate door naar de transitievisie. Echter, andersom geldt dat de transitievisie wel van invloed kan zijn op de verlening van de start- en vervolvergunning. Zo zal de minister van EZK bij de verlening van de vervolvergunning dienen te beoordelen of de aardwarmtewinning zich verdraagt met het belang van de planmatige ontwikkeling of het beheer van, onder meer, aardwarmte. De gemeente op wier grondgebied de aanvraag startvergunning ziet, kan zich hierover in het kader van haar adviesrecht uitlaten. De MvT stelt in dit kader dat de gemeente kan meewegen of de opsporing en winning van aardwarmte past binnen de warmtetransitievisie en de lokale warmtevisie; zie p. 8 van de MvT. Dat zal naar onze mening met name het geval kunnen zijn indien in die warmtetransitievisie wordt uitgegaan van een ander gebruik van de ondergrond (ten behoeve van de winning van aardwarmte) dan het plan dat ten grondslag ligt aan de vervolvergunningaanvraag en de vervolvergunning tegelijkertijd uitgaat van een warmteafzet in de gebouwde omgeving. Het is de vraag of onder die omstandigheden de vraag naar warmte voldoende is verzekerd. Dit kan, uiteraard, anders liggen indien de vervolvergunning uitgaat van de afzet van warmte ten behoeve van de land- en tuinbouw (kassen) of de industrie. Dan heeft een warmtetransitievisie (die niet uitgaat van geothermie) geen direct effect voor de materiele beoordeling van de Mbw-vergunningaanvraag. Immers, het adviesrecht van de gemeente is beperkt tot het belang van 'planmatige ontwikkeling of het beheer van [...] aardwarmte [...].' Wij vragen ons af of, indien een gemeente in een warmtetransitievisie geothermie uitsluit, de gemeente dan in haar advies mag concluderen tot afwijzing van de startvergunning (is die afwijzing dan gerechtvaardigd door het belang van een planmatige ontwikkeling of het beheer van de ondergrond?), althans de minister van EZK dat advies mag overnemen en enkel op grond daarvan de aanvraag mag afwijzen.

Ingeval van een uitsluiting van geothermie in een warmtetransitievisie zou echter wel een andere weigeringsgrond aan de orde kunnen zijn. EZK dient namelijk te beoordelen of de warmteafzet in voldoende mate is verzekerd. Volgens het Wetsvoorstel wordt die beoordeling verricht op basis van overeenkomsten m.b.t. de warmteafzet, die de aanvrager bij zijn aanvraag dient te voegen. Wij kunnen het ons echter voorstellen dat, indien de gemeente in haar beleid geothermie van de hand wijst, dat mede ten grondslag wordt gelegd aan de weigering van de startvergunning omdat de warmteafzet onvoldoende is verzekerd. Uiteindelijk is dit echter een beoordeling die EZK dient te verrichten. Door enkel het uitsluiten van geothermie in een warmtetransitievisie kan een gemeente niet verzekeren dat EZK is gehouden om een aanvraag startvergunning te weigeren.

5.3 Accenten

5.3.1. Afstemming toetsingskaders

In deze klantreis wordt allereerst stilgestaan bij de afstemming tussen de verschillende toetsingskaders. Zoals in de vorige klantreizen aan bod is gekomen, zijn deze toetsingskaders vrij strikt gescheiden. Omdat er in deze casus een zoekgebied is toegewezen, maar nog niet duidelijk is of er winning zal gaan plaatsvinden, vindt er feitelijk niet veel afstemming tussen toetsingskaders plaats. Ook het feit dat de Transitievisie Warmte in principe geen kader schept voor besluiten, maar met name beleid bevat, speelt hierbij een rol.

Bij het vaststellen van beleid moet de gemeente laten zien op welke wijze zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrekken bij de besluitvorming, dit geldt zowel voor het vaststellen van een omgevingsvisie als voor het vaststellen van een omgevingsprogramma. In dit verband zal de gemeente naar alle waarschijnlijkheid de belangen van de initiatiefnemer die een zoekgebied toegewezen heeft gekregen en de belangen van EZK, die deze vergunning heeft verleend betrekken bij de voorbereiding van de omgevingsvisie. Er bestaat geen verplichting om de transitievisie vervolgens “om het zoekgebied heen te vormen”. Het is mogelijk dat de gemeente voor andere warmtealternatieven dan geothermie kiest, bijvoorbeeld all-electric.

Andersom is het voor de invulling van het adviesrecht in het kader van aanvragen op grond van de Mijnbouwwet wel van belang in hoeverre de Transitievisie Warmte al is vastgesteld en in welke vorm dit is gedaan. Of deze nu wordt vervat in een omgevingsvisie of een programma, voor beide geldt dat deze instrumenten zelfbindend zijn en alleen het bestuursorgaan binden dat het document heeft vastgesteld. In dit verband is het interessant om te vermelden dat een programma wordt vastgesteld door het college van B&W en de omgevingsvisie door de raad. In het kader van de Mijnbouwwet is het college van B&W bevoegd gezag om te adviseren over de Mbw-vergunningsaanvraag en is het in theorie mogelijk om af te wijken van de door de gemeenteraad vastgestelde omgevingsvisie, maar niet zonder meer – of zonder deze afwijking grondig te motiveren – van een programma. In dit verband merken wij op dat de daadwerkelijke uitvoering van de Transitievisie Warmte juridisch zal worden verankerd in het omgevingsplan, dat het kader kan vormen voor de vergunningverlening van een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit mijnbouw.

5.3.2 Belangen

In de klantreizen I-III is reeds uitgewerkt dat de belangen, die in de verschillende fasen van de desbetreffende besluitvormingsprocedures worden betrokken, verschillen en deze kleuren ook de wijze waarop overheden hun adviesrecht kunnen invullen. In klantreis IV is met name de vraag welke belangen een rol spelen bij het vaststellen van de omgevingsvisie met daarin de Transitievisie warmte. Blijkens artikel 3.2 Ow bevat de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. De omgevingsvisie is mede gericht op de wijze waarop de taken en bevoegdheden uit artikel 2.1 Ow worden uitgeoefend.

Kort gezegd zijn in artikel 2.1 Ow vrijwel alle zaken, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, genoemd. Bij het opstellen van de omgevingsvisie zal daarom een breed aantal belangen moeten worden betrokken. Op basis van artikel 3.3 Ow wordt er in de omgevingsvisie in ieder geval rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Een programma ziet meer op een specifiek onderdeel van de fysieke leefomgeving en bevat een uitwerking van het te voeren beleid om de warmtetransitie vorm te geven. In dit verband is het de vraag wat het belang van de initiatiefnemer is. Dit belang zal met name economisch van aard zijn en dit is niet bij uitstek een van de belangen die betrokken moet worden. Echter hangt het economische belang van de initiatiefnemer nauw samen met het winnen van warmte en de doelmatige inzet van energie, het toekennen van functies en vele andere belangen die gediend worden met de Omgevingswet. Het belang dat de initiatiefnemer nastreeft kan bovendien heel goed samenhangen met de belangen van de gemeente en het is zeker niet uitgesloten dat zij wellicht in een later stadium – als er daadwerkelijk tot warmtewinning wordt overgegaan – nauw moeten samenwerken. Het belang van de initiatiefnemer en de mogelijke potentie van het gebied zal daarom bij voorkeur een rol hebben in de belangenafweging. Dit neemt niet weg dat de gemeente andere beleidskeuzes gaat maakt.

Zoals hiervoor al even is aangestipt, geldt er – bij zowel het vaststellen van een omgevingsvisie als een programma – de verplichting om te motiveren in hoeverre burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (artikel 10.7 en 10.8 Ob). Gelet daarop zal de mogelijke potentie van het gebied voor aardwarmte waarschijnlijk ook naar voren komen tijdens de vroegtijdige participatie en ook op deze manier worden betrokken bij de belangenafweging.

5.3.3 Afstemming tussen overheden

De gemeente moet bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, zoals het vaststellen van haar Transitievisie Warmte, rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden en deze zo nodig met elkaar afstemmen. Hoewel dit een algemene bepaling is, vloeit hieruit wat ons betreft de verantwoordelijkheid voort van zowel de gemeente als EZK om elkaar (vroegtijdig) te betrekken bij de beleidsvorming en besluitvorming. Door rekening te houden met de mogelijke potentie van geothermie voor het gebied, kan de gemeente haar Transitievisie Warmte op de best mogelijke wijze invullen. Wellicht kan de gemeente daarbij ook putten uit de onderzoeken die door de initiatiefnemer zijn opgesteld ter verkrijging van het zoekgebied en die zijn ingediend bij EZK. EZK kan de gemeente hierbij wellicht ondersteunen. Op het moment dat de gemeente toch besluit om een afwijkende visie op te stellen, verdient het ook de voorkeur om EZK daar vroegtijdig van op de hoogte te stellen. De uiteindelijke Transitievisie Warmte bindt echter alleen de gemeente zelf en EZK zal hier bij vervolgvvergunningen niet aan gebonden zijn.

Hoofdstuk 6 – Knelpunten en verbeterkansen

6.1 Algemeen

In Fase 1 signaleerden wij reeds, op grond van het literatuur- en wetgevingsonderzoek, een aantal knelpunten en verbeterpunten; zie de conclusies hoofdstuk 5 van het Fase I-rapport. In aanvulling daarop hebben deze klantreizen, opgenomen in dit Fase II-rapport, ons een aantal (nieuwe) inzichten opgeleverd. In dit hoofdstuk worden op basis van die inzichten de in Fase I gesignaleerde knelpunten en verbeterpunten aangevuld en aangescherpt. Het gaat daarbij zowel om knelpunten die in de praktijk (door de personae) door een samenloop van de Mbw en Ow kunnen worden ervaren, als om verbeterkansen die van waarde kunnen zijn voor de lopende wetgevingsprocessen aangaande zowel de Mbw (en de nadere uitwerking daarvan in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling), als de Ow, en daarop gebaseerde AMvB's en Ministeriële regelingen.

Eerst komen twee algemene inzichten aan de orde (in paragrafen 6.2 en 6.3). In de paragrafen 6.4 tot en met 6.7 wordt ingegaan op een aantal inzichten die betrekking hebben op de samenloop van de Mbw en de Ow in een mijnbouwwetproject. In dat kader worden de knelpunten van de samenloop beschreven, zo mogelijk aangevuld door het benoemen van een verbeterkans, dat wil zeggen een aanpassing (in de wet- en regelgeving) waardoor het betrokken knelpunt wordt opgelost of de effecten daarvan worden gemitigeerd.

6.2 Algemeen inzicht: Het wetsvoorstel Mbw leidt niet tot een (wezenlijk) andere afstemming tussen de mijnbouw- en de omgevingsvergunningen

Een meer algemeen inzicht – dat niet zozeer resulteert in een knelpunt of een verbeterkans wat betreft de samenloop van de twee wettelijke kaders – dat de klantreizen ons heeft opgeleverd (nu deze zowel uitgaan van de huidige Mbw, als het Wetsvoorstel Mbw) is dat het nieuwe Mbw-vergunningenstelsel nauwelijks tot een wezenlijk andere samenloop van de Mbw-vergunningen met de omgevingsvergunningen zal leiden. Weliswaar veranderen het vergunningenstelsel en het daarbij behorende toetsingskader. Deze veranderingen hebben nauwelijks betrekking op onderwerpen of aspecten die (tevens) bij of krachtens de Omgevingswet zullen worden geregeld. Zo wordt de toetsing aan 'het planmatig beheer en de ontwikkeling van het grondwater waaronder de drinkwatervoorziening' gehandhaafd en wordt een mijnbouwwetvergunning – ook volgens het Wetsvoorstel Mijnbouwwet – niet getoetst aan algemene regels opgenomen in een omgevingsplan of –verordening. Een nuancering hierop is dat bij de aanwijzing van een zoekgebied en bij de verlening van een startvergunning wordt beoordeeld of (met enige waarschijnlijkheid) sprake is van voldoende vraag naar warmte en dat in het kader daarvan betekenis zou kunnen toekomen aan de nadere uitwerking van een warmtekavel in een omgevingsplan.

In Fase I hebben we reeds geconstateerd dat het primaat van de beslisbevoegdheid voor de locatie- en ontwikkelaarskeuze bij het Rijk ligt. Het Wetsvoorstel Mbw verandert dit niet. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat dit in het kader van de Warmtewet 2 nog nader wordt beschouwd, althans wat betreft aardwarmteprojecten die worden gerealiseerd ten behoeve van de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving. De Warmtewet zal namelijk tot uitgangspunt nemen dat – niet het Rijk maar – de

gemeente de regierol heeft bij de warmtetransitie. In die hoedanigheid zal in beginsel de gemeente, onder auspiciën van de provincie, verantwoordelijkheid zijn voor de bronnenstrategie, als onderdeel van het aspect 'leveringszekerheid' dat medebepalend is bij de vaststelling van een warmtekavel.

6.3 Algemeen inzicht: met name de Ow zal als complex kunnen worden ervaren

Een tweede, meer algemeen inzicht is dat de inwerkingtreding van de Ow met veel uitdagingen voor initiatiefnemers en het bevoegd gezag gepaard gaat. Dit is in Fase I ook geconstateerd. Zo is als knelpunt voor initiatiefnemers benoemd dat het lastig kan zijn om voor de juiste activiteiten een vergunning aan te vragen. Een knelpunt voor de overheid kan zijn dat discussie kan bestaan over wie het bevoegd gezag is, omdat niet duidelijk is wat de hoofdactiviteit is en wat de ondergeschikte activiteiten zijn. Bij het uitwerken van de klantreizen is dit bevestigd. Daarbij is bovendien gebleken dat overigens vereiste informatie voor het bepalen van de rechtspositie is verspreid over de verschillende AMvB's en regelingen. Dit aandachtspunt ziet evenmin specifiek op de samenloop van de wettelijke kaders, maar op de inhoud en de omvang van de Ow en daarop gebaseerde regelgeving. Wij achten het waarschijnlijk dat dit knelpunt door een goede invulling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet ("DSO") al dan niet gedeeltelijk verholpen zal worden. Voor initiatiefnemers zal in het DSO zichtbaar zijn welke regels gelden op de voorziene planlocatie, waardoor de zoektocht naar het juiste regelgevend kader waarschijnlijk minder complex zal zijn. In hoeverre het DSO hieraan zal bijdragen, zal pas gezien kunnen worden als het DSO verder ontwikkeld is.

6.4 Samenloop: participatie kan pas laat in het vergunningetraject aan de orde komen

Omdat participatie uitsluitend in of bij de Ow is geregeld, kan dit pas laat in een vergunningetraject van een mijnbouwproject een verplicht aandachtspunt worden. Geregeld zal zich de situatie voordoen dat de omgevingsvergunningen pas worden aangevraagd na de verlening van een Mbw-vergunning, dat wel zeggen de opsporingsvergunning (huidig recht), respectievelijk de aanwijzing van het zoekgebied (Wetsvoorstel Mbw). De participatiebepalingen in de Ow zouden dan, met name door omwonenden, als een wassen neus kunnen worden ervaren.

Het is de vraag of het, gelet op de achterliggend gedachte van de participatiebepalingen in de Ow, niet voor de hand ligt om participatie al in de fase van de verlening van de Mbw-vergunning een plaats te geven. Op zich is het mogelijk om al in een eerste fase van een nieuwe ontwikkeling (onverplicht) aan de slag te gaan met participatie in het kader van het Mbw-vergunning. Onder de Ow is namelijk niet voorgeschreven hoeveel tijd voorafgaand aan de vergunningaanvraag het participatietraject moet zijn gestart. Het heeft de voorkeur om al voor het indienen van een aanvraag voor de aanwijzing zoekgebied met het omgevingsrechtelijke participatietraject te beginnen, omdat daarmee ook bezwaren die mogelijk naar voren zullen komen in het Mbw-traject ondervangen kunnen worden. Dit is echter niet wettelijk verankerd. Hier ligt, naar onze mening, een verbeterkans voor de wetgever.

Dit aspect is ook aan orde gekomen tijdens de werksessie II. Gedurende die werksessie is door deelnemers aangegeven dat omwonenden mee willen praten bij de locatiekeuze en de keuze voor de ontwikkelaar en exploitant. "Voor omwonenden is het niet te begrijpen dat ze pas zo laat worden betrokken," aldus één van de

deelnemers. Daarbij is ook aan de orde gesteld dat de termijnen voor het adviesrecht van gemeenten vaak te kort zijn om over die boeg participatie door de omwonenden te bewerkstelligen. Verder is voorgesteld om een best practises rondom participatie bij mijnbouw op te stellen, welke best practises zou moeten zien op alle vormen van mijnbouw (waaronder geothermie).

In het verlengde van dit punt is tijdens de werksessie II aan de orde gesteld dat belangen als veiligheidsrisico's en het risico op schade pas relatief laat in het vergunningenproces aan de orde komen, namelijk – onder het nieuwe Mbw-stelsel – pas bij de start- en vervolgv vergunning. Deze belangen komen nog niet aan de orde bij de aanwijzing van het zoekgebied. In het kader van de omgevingsvergunningverlening (na de aanwijzing van het zoekgebied en voor de verlening van de startvergunning, althans in klantreis I) kunnen deze belangen slechts in beperkte mate een rol spelen, bijvoorbeeld wat betreft de veiligheid van bovengrondse installaties. Tijdens de werksessie is aangegeven dat dit voor een omwonenden lastig kan zijn om te bevatten (maar dat dat inherent is aan de gekozen systematiek van de wet). Verder is aangegeven dat bestuursorganen het lastig vinden te beoordelen welke milieu- en veiligheidseffecten aan de orde komen bij de Mbw-vergunning, en welke in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning.

Tot slot zij genoemd dat tijdens de werksessie aan de orde is gekomen dat participatie en het betrekken van (omwonenden en) decentrale overheden zou kunnen worden bespoedigd indien Mbw-vergunningverlening zou plaatsvinden voor vooraf, in samenspraak met decentrale overheden aangewezen gebieden / aardwarmtekavels. Een dergelijke systematiek impliceert een concessiestelsel. EZK heeft van een dergelijk stelsel afgezien. Wij menen echter dat een dergelijk stelsel voordelen kan hebben, althans de bedoelde nadelen kan wegnemen.⁴⁵

6.5 Samenloop: zowel Mbw-vergunningen als algemene regels op grond van de Ow kunnen ingrijpen in het gebruik van de diepe ondergrond

Volgens de letterlijke tekst van de Ow kunnen in een omgevingsplan (en andere algemene regels) regels worden opgenomen ten aanzien van de (diepe) ondergrond. De Ow heeft immers ook betrekking op het gebruik van de ondergrond en bevat dienaangaande geen beperking wat betreft de diepte waarop activiteiten plaatsvinden. Dit werkt echter slechts beperkt door naar het toetsingskader van de Mbw- vergunningen. Het meest evident is dat als de algemene, omgevingsrechtelijke regels raken aan het belang van een planmatig beheer en de ontwikkeling van de drinkwatervoorziening of aardwarmte. In dit geval kan een omgevingsrechtelijke regel ertoe leiden dat een Mbw-vergunning wordt geweigerd.

In lijn hierbij is (in klantreis III) geconstateerd dat decentrale overheden – in het bijzonder de provincie – in het kader van de bescherming van de grondwater voorraad op een zodanige wijze van haar omgevingsrechtelijke bevoegdheden gebruik kan maken dat mijnbouwactiviteiten de facto worden uitgesloten. Dit kan leiden tot een weigering

⁴⁵ Zie ook onze inspraakreactie in het kader van de internetconsultatie (p. 2): <https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte/reactie/fbc27243-b996-49b9-9718-051ec9b83f11>

van een Mbw-vergunning, zelfs nog in een late fase van een mijnbouwproject (bijvoorbeeld indien pas na de verlening van een startvergunning in omgevingsrechtelijke besluitvorming een boorverbod wordt opgenomen). Zoals reeds geconstateerd in Fase I is niet geregeld dat de minister van EZK gebonden is aan de omgevingsrechtelijke besluitvorming van een decentrale overheid (aangaande de grondwaterbescherming in een bepaald gebied). Er is immers slechts sprake van een adviesrecht en niet van een instemmingsrecht. Hoe dat ook zij, de bedoelde omgevingsrechtelijke besluitvorming *kan* leiden tot een weigering van de omgevingsvergunningen, hetgeen feitelijk inhoudt dat een project – ondanks de omstandigheid dat daarvoor de Mbw-vergunningen zijn verleend – niet kan worden gerealiseerd en/of worden geëxploiteerd. Overigens merken wij in dit verband op dat altijd kan worden afgeweken van het vigerende planologisch kader met omgevingsvergunning, mits goed onderbouwd en gemotiveerd.

Doordat zowel de Mbw als de Ow het gebruik van de ondergrond reguleert, kunnen er tegenstrijdigheden bestaan: de Mbw-vergunningen kunnen activiteiten toestaan (lees: het economische recht geven om die activiteiten uit te oefenen), die bij of krachtens de Ow zijn verboden (lees: de feitelijke uitvoering daarvan). Dit kan tot lastige situaties leiden. Indien bijvoorbeeld pas na de verlening van een startvergunning in omgevingsrechtelijke besluitvorming een boorverbod wordt opgenomen en vervolgens de winningsvergunning wordt geweigerd, zal dit door in ieder geval de initiatiefnemer als knelpunt worden ervaren: op dat moment zijn al omvangrijke investeringen gedaan.

6.6 Samenloop: gemeente als initiatiefnemer

In klantreis I is uitgegaan van de gemeente als initiatiefnemer. Dat is op zich van toegevoegde waarde, vooral in het kader van de regierol voor de warmtetransitie.⁴⁶ In de hoedanigheid van initiatiefnemer kan de gemeente namelijk voorkomen dat een private partij voor hetzelfde gebied een Mbw-vergunning krijgt. Het veilig stellen van het eigen, gemeentelijke initiatief kan van belang zijn, omdat bij het vaststellen van een warmtekavel de leveringszekerheid wordt betrokken; in het kader van de leveringszekerheid wordt acht geslagen op de beschikbaarheid van (duurzame) bronnen. Verder is de rol van initiatiefnemer van toegevoegde waarde omdat de gemeente 'slechts' een adviesrecht heeft. De minister van EZK kan daarvan afwijken. De hoedanigheid van vergunninghouder biedt aldus een betere bescherming aan de gemeente.

Deze toegevoegde waarde van de rol als initiatiefnemer, naast de publiekrechtelijke bevoegdheden, kan echter ook als een knelpunt worden ervaren. Zo hebben we geconstateerd dat indien de gemeente initiatiefnemer is van een (geothermie)project, de gemeente zowel aanvrager is, als de houder van advies- en instemmingsrechten (althans bestuursorganen van de gemeente). Dat kan in het bijzonder als knelpunt worden ervaren (door andere initiatiefnemers of door de omwonenden) in het omgevingsrechtelijke spoor, omdat de advies- en instemmingsrechten daar in beginsel exclusief zijn toebedeeld aan de gemeente. De gemeente heeft dan (een soms zelfs beslissende) invloed op de verlening van de omgevingsvergunningen. In het Mbw-spoor is dit naar onze indruk minder knellend, omdat die wet ook aan gedeputeerde staten een adviesrecht toebedeelt, naast het gemeentelijke adviesrecht. Hieraan zou een zwaarder gewicht kunnen worden toegekend, ingeval de gemeente de initiatiefnemer is. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn indien een gemeente over de boeg van het belang van een planmatig(e) ontwikkeling of beheer aardwarmte

⁴⁶ Dit volgt ook uit een poll die is tijdens werksessie II gehouden in het kader van klantreis I. 81% van de deelnemers gaf aan dat dat de rol van de gemeente als initiatiefnemer toegevoegde waarde heeft.

bij het uitbrengen van haar advies (mede) een geothermieproject van een andere initiatiefnemer dient te betrekken.

Overigens is het hier gesignaleerde knelpunt niet alleen aan de orde bij mijnbouwprojecten, maar kan dat ook bij andere projecten spelen waarin de gemeente initiatiefnemer is (en als het ware vergunningen aan zichzelf verleent).

6.7 Laagdrempelige verbeterkansen?

Zowel uit Fase I als uit de uitgevoerde klantreizen volgt dat de Mbw respectievelijk de Ow hun eigen vergunningprocedures en toetsingskaders kennen. Bij de totstandkoming van de Ow is ervoor gekozen om de Mbw buiten het toepassingsbereik te houden. Andersom geldt dat de weigeringsgronden van de Mbw-vergunningen nauwelijks verwijzen naar omgevingsrechtelijke besluitvorming. Gelet op de andere doelstellingen van deze wetten valt daar wel iets voor te zeggen: de Mbw betreft economische-ordeningswetgeving terwijl de Ow activiteiten in de fysieke leefomgeving reguleert. Tegelijkertijd moet worden geconcludeerd dat het niet volstrekt gescheiden toetsingskaders betreft, bijvoorbeeld indien in het – in de Ow gereguleerde – omgevingsplan warmtekavels zullen worden aangewezen. Tegen die achtergrond wijzen wij op twee verbeterkansen, die, enerzijds, respecteren dat het gaat om gescheiden wettelijke stelsels met andere doelstellingen; anderzijds kan daarmee toch in enige mate een betere wederzijdse afstemming worden bewerkstelligd.

Ten eerste zou kunnen worden aangestuurd op een afstemming tussen de vergunningprocedures. Een dergelijke afstemming zou bijvoorbeeld denkbaar zijn aan het begin van een geothermieproject, en de in dat kader noodzakelijke proefboringen en testen. Hiervoor zijn zowel (volgens het Wetsvoorstel Mbw) een startvergunning als omgevingsvergunningen nodig. Denkbaar zou zijn dat wordt voorzien in een (verplichte) coördinatieregeling. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat dat nog wordt geregeld (in of bij de Ow). Een dergelijke coördinatieregeling laat op zich de gescheiden toetsingskaders in stand, maar kan tegelijkertijd leiden tot meer efficiëntie, bijvoorbeeld wat betreft de rechtsbescherming (voor de omgeving). Juist omdat de scheiding tussen de toetsingskaders in stand blijft, zou kunnen worden gemeend dat dit betrekkelijk eenvoudig in de regelgeving kan worden doorgevoerd.

In het verlengde hiervan, en ten tweede, zouden we ons kunnen voorstellen dat de status van zoekgebied of de verlening van een start- of vervolgv vergunning wordt opgenomen in het zogenoemde digitaal stelsel omgevingsrecht (DSO), zodat bij (de voorbereiding van) de ruimtelijke besluitvorming rekening kan worden gehouden met een eventuele mijnbouwrechtelijke status van een locatie. Voor zover ons bekend, is dat bij de huidige plannen voor het DSO nog niet aan de orde.

Lijst van gebruikte afkortingen

Aanvullende strategische voorraden	ASV's
Algemene maatregel van bestuur	AMvB
Besluit algemene regels ruimtelijke ordening	Barro
Besluit activiteiten leefomgeving	Bal
Besluit bouwwerken leefomgeving	Bbl
Besluit kwaliteit leefomgeving	Bkl
Besluit omgevingsrecht	Bor
Carbon capture and storage	CCS
College van burgemeester en wethouders	B&W
Dagelijks bestuur van het waterschap	DB
Energie Beheer Nederland B.V.	EBN
Gedeputeerde staten	GS
Koolstofdioxide	CO2
Memorie van Toelichting	MvT
Mijnbouwbesluit	Mbb
Mijnbouwwet	Mbw
Minister van Economische Zaken en Klimaat	Minister van EZK
Nationale Omgevingsvisie	NOVI
Omgevingsbesluit	Ob
Omgevingsregeling	Or
Omgevingswet	Ow
Programma Aanpak Stikstof	PAS
Provinciale staten	PS
Staatstoezicht op de Mijnen	SodM
Stimulering Duurzame Energieproductie	SDE+
Structuurvisie Ondergrond	STRONG
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Wabo
Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte	Wetsvoorstel Mbw