

*Onderzoek*

**Samenloop  
Mijnbouwwet en  
Omgevingswet**

24 februari 2020

Mr. S.M. Schipper  
Mr. dr. M.A.M. Dieperink



# Onderzoek samenloop Mijnbouwwet en Omgevingswet

Juridisch onderzoek naar de onderlinge afstemming tussen de bevoegdheden van decentrale overheden onder de Mijnbouwwet respectievelijk de Omgevingswet, in het bijzonder bij onshore-gaswinnings-, energieopslag- en geothermieprojecten

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: 24 februari 2020

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	3
Hoofdstuk 1 - Inleiding .....	5
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag.....	5
1.2 Achtergrond: doel en werking Mbw en Ow .....	5
1.2.1 Doel en werking van de Mbw .....	5
1.2.2 Doel en werking wetgevingskader Omgevingswet.....	6
1.3 Onderzoeksopzet.....	6
1.4 Opbouw .....	7
1.5 Beleidsmatige achtergrond: Structuurvisie Ondergrond en omgevingsparticipatie .....	7
1.6 Afbakening.....	8
Hoofdstuk 2 - Beschrijving van de projecttypen .....	9
2.1 Onshore gaswinning.....	9
2.2 Energieopslag .....	9
2.3 Geothermie.....	10
Hoofdstuk 3 – Mijnbouwwet .....	11
3.1 Algemeen .....	11
3.2 Gaswinning.....	11
3.2.1 Algemeen: opsporingsvergunning, winningsvergunning en winningsplan.....	11
3.2.2 Opsporingsvergunning.....	11
3.2.3 Winningsvergunning.....	13
3.2.4 Goedkeuring winningsplan .....	14
3.3 Energieopslag .....	14
3.4 Geothermie.....	16
3.4.1 Achtergrond toekomstige wijziging Mbw .....	16
3.4.2 Toewijzing zoekgebied aardwarmte .....	17
3.4.3 Startvergunning aardwarmte .....	18
3.4.4 Vervolgvergunning aardwarmte .....	19
3.5 Enkele opmerkingen over warmtenetten en collectieve warmtesystemen .....	20
3.6 Samenvatting Mijnbouwwet: rol en bevoegdheden decentrale overheden .....	21
Hoofdstuk 4 – De Omgevingswet.....	23
4.1 Algemeen.....	23
4.2 De Omgevingswet en onderliggende regelgeving .....	23

4.3	Vergunningplicht en algemene regels voor mijnbouwgerelateerde activiteiten in de Omgevingswet	24
4.3.1	Relevante definities in de Ow.....	24
4.3.2	Milieuactiviteiten mijnbouw .....	25
4.3.3	Bouwactiviteiten mijnbouw.....	26
4.3.4	Ruimtelijke activiteiten mijnbouw .....	27
4.4	Bevoegdheidsverdeling voor mijnbouwgerelateerde activiteiten in de Omgevingswet onder de Ow	27
4.4.1	Bevoegd gezag vergunningverlening .....	28
4.4.2	Advies en instemmingsrechten van overige bestuursorganen .....	30
	<i>Advies- en instemmingsrechten van het Waterschap .....</i>	<i>32</i>
4.5	Coördinatie van procedures.....	32
4.6	Overige aandachtspunten.....	33
4.7	Samenvatting Omgevingswet: rol en bevoegdheden.....	33
	Hoofdstuk 5 – Conclusie: knelpunten en verbeterkansen .....	35
	Lijst van gebruikte afkortingen .....	37

## Hoofdstuk 1 - Inleiding

### 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Voor onshore-gaswinnings-, energieopslag- en geothermieprojecten is een vergunning krachtens de Mijnbouwwet (hierna: “**Mbw**”) vereist. Tegelijkertijd hebben deze mijnbouwprojecten een directe link met de Omgevingswet (“**Ow**”). Zij vinden immers plaats in de fysieke leefomgeving en vragen om een zorgvuldige inpassing en veilige uitvoering. Dat is in het bijzonder het geval voor zover deze projecten ook bovengrondse activiteiten vereisen en wat betreft de impact op (waterwinning en bodembeweging in) de ondergrond.

Uitgangspunt van de Ow is dat, in beginsel, decentrale overheden de leefomgeving integraal benaderen en het toegestane gebruik daarvan regelen in het omgevingsplan. De bevoegdheden terzake van de Mbw liggen echter voornamelijk bij (bestuurs- en uitvoeringsorganen van) de centrale overheid. De vraag komt dan ook op in hoeverre de bevoegdheden (van decentrale overheden) op grond van de Ow zijn afgestemd op de bevoegdheden (van de centrale overheid) op grond van de Mbw, en vice versa. Meer in het bijzonder speelt bijvoorbeeld de vraag of decentrale overheden het instrumentarium van de Ow naar eigen inzicht kunnen benutten, of dat zij daarbij het risico lopen dat bepaalde keuzes worden doorkruist of reeds zijn ingevuld door (plaatsgevonden) besluitvorming op grond van de Mbw?

Een onderzoek hiernaar is momenteel in het bijzonder van belang, omdat niet alleen de Ow in voorbereiding is, maar ook wordt beoogd om binnen afzienbare termijn de Mbw te wijzigen. In de Mbw zal namelijk voor geothermieprojecten een nieuw vergunningstelsel worden geïntroduceerd.<sup>1</sup> Oftewel, parallel aan elkaar lopen momenteel twee wetgevingstrajecten: de Ow en de Mbw.<sup>2</sup> In dit onderzoek staat (ook) centraal in hoeverre deze wetgevingstrajecten op elkaar zijn afgestemd.<sup>3</sup>

Tegen deze achtergrond heeft de Rijkswaterstaat Leefomgeving (in het bijzonder het Uitvoeringsprogramma bodem en ondergrond) en het Interprovinciaal Overleg (in het bijzonder de afdeling Bodem en Ondergrond) ons de volgende onderzoeksvraag voorgelegd:

*Hoe sluiten de decentrale invulling van de instrumenten en de processen uit de Omgevingswet enerzijds en de eisen voor de vergunningen en processen op grond van de Mijnbouwwet op elkaar aan? Bestaan daarbij knelpunten en hoe zouden die kunnen worden weggenomen?*

### 1.2 Achtergrond: doel en werking Mbw en Ow

#### 1.2.1 Doel en werking van de Mbw

De Mbw ziet vooral op het reguleren van de economische activiteit “mijnbouw” en heeft betrekking op zowel mijnbouw binnen het Nederlandse territorium als op de mijnbouw op het continentaal plat. In beide gevallen bezit Nederland de soevereine rechten ter exploratie en exploitatie van delfstoffen. Doel van de

---

<sup>1</sup> Volledigheidshalve zij reeds op deze plaats vermeld dat de in voorbereiding zijnde wijziging van de Mbw uitsluitend betrekking heeft op geothermie, en niet op energieopslag en gaswinning. Daarvoor blijft het huidige wettelijke kader van de Mbw van kracht.

<sup>2</sup> Volgende de huidige planning zullen zowel de Omgevingswet als de gewijzigde Mijnbouwwet per 1 januari 2021 in werking treden.

<sup>3</sup> Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat de Mijnbouwwet zal wijzigen voor geothermieprojecten (zie hierna § 3.4) volgt dat het regime van de Mbw en de Omgevingswet naast elkaar bestaan en dat, net als in de huidige situatie, de vergunningstelsels onder de beide wetten elkaar zullen aanvullen.

Mbw is het borgen van een verantwoorde en doelmatige mijnbouw.

De Mbw heeft in hoofdzaak betrekking op de opsporing en winning van delfstoffen, maar is in beginsel beperkt tot delfstoffen vanaf een diepte van 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem. Hiernaast regelt de Mbw de opsporing en winning van aardwarmte vanaf een diepte van 500 meter. Verder regelt de Mbw de opslag van stoffen in de ondergrond en het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen. De Mbw regelt een vergunningsplicht en algemene regels voor deze activiteiten. Hoofddregel is dat het verboden is delfstoffen of aardwarmte op te sporen of te winnen behoudens een vergunning van EZK. In beginsel kan een ieder, die over de noodzakelijke capaciteiten en financiële middelen beschikt, een vergunning houden. Uitgangspunt daarbij is dat een vergunning exclusief is, hetgeen betekent dat niet een ander binnen een in een vergunning gegeven gebied een vergelijkbare vergunning kan krijgen.

### **1.2.2 Doel en werking wetgevingskader Omgevingswet**

De Ow zal zesentwintig wetten en honderden ministeriële regelingen amvb's over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water die relevant zijn voor de leefomgeving vervangen. In deze wetgevingsoperatie, die wordt gezien als de meest omvangrijke wetswijziging sinds 1848, zullen onder meer de Wabo, Wro en de Wet milieubeheer worden vervangen door nieuwe regelingen. Het doel van deze stelselherziening is het inzichtelijker maken van het omgevingsrecht voor burgers, ondernemers en overheden. De Ow beoogt het aantal regels te verminderen en meer ruimte te creëren voor initiatieven. Ook geldt het uitgangspunt "decentraal, tenzij", waarbij overheden meer flexibiliteit en afwegingsruimte krijgen en de besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter verloopt.

De Omgevingswet vormt het kader van het nieuwe stelsel, maar de uitwerking van dit kader wordt gedaan in een viertal amvb's en later ook in ministeriële regelingen. Deze amvb's bevatten specifieke regels en met betrekking tot mijnbouwgerelateerde activiteiten is het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: "Bal") van belang. In het Bal zijn direct werkende regels opgenomen, vergelijkbaar met het huidige Activiteitenbesluit Milieubeheer. Ook volgt uit het Bal wanneer er een meldings- of vergunningplicht geldt. Daarnaast is het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: "Bkl") van belang, omdat het Bkl onder meer de regels bevat die het bevoegd gezag hanteert bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning en veiligheidsnormen. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: "Bbl") zijn algemene regels opgenomen over bouwwerken en het Omgevingsbesluit (hierna: "Ob") bevat bepalingen over bevoegdheden en procedures.

Waar de Mbw vooral ziet op het reguleren van de economische activiteit "mijnbouw", zullen vrijwel alle activiteiten in de fysieke leefomgeving die te maken hebben met mijnbouwactiviteiten worden gereguleerd door de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. Met andere woorden, zodra een initiatiefnemer op grond van de Mbw het economische recht heeft verkregen om opsporingsactiviteiten of winningsactiviteiten te verrichten, dan moet deze op grond van de Omgevingswet nog de benodigde toestemmingen verkrijgen om die activiteiten ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.

## **1.3 Onderzoeksopzet**

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt, conform de wens van de opdrachtgever, geredeneerd vanuit een aantal specifieke activiteiten in de fysieke leefomgeving, namelijk het op land opsporen en winnen van aardwarmte of aardgas en het opslaan van energie in de diepe ondergrond. Dit impliceert ten eerste dat activiteiten op op zee en oppervlaktewaterlichamen buiten beschouwing blijven.

Ten tweede staan de genoemde activiteiten voorop, en niet zozeer de wettelijke bevoegdheden en de (bestaande en toekomstige) wetgeving.

Verder ligt de nadruk op het handelingsperspectief en de bevoegdheden van decentrale overheden; dat wil zeggen: provincies, gemeenten en waterschappen. Tegelijkertijd wordt ingegaan op rol en belangen van zowel de centrale overheid als initiatiefnemers. Zo wordt onderkend dat initiatiefnemers belang hebben bij een goede samenhang tussen de wettelijke kaders, opdat (in een zo vroeg mogelijk stadium) voor hen duidelijk is in hoeverre een mijnbouwactiviteit (door alle betrokken overheden) zal worden toegestaan.

Tegen deze achtergrond worden ter beantwoording van de onderzoeksvraag voor ieder projecttype (d.w.z. onshore gaswinning, energieopslag en geothermie) per wettelijk kader (d.w.z. de huidige en toekomstige Mbw en de toekomstige Ow) de rol en bevoegdheden van decentrale overheden in kaart gebracht. Daarbij wordt inzicht gegeven in de wettelijke bevoegdheden, de bevoegde bestuursorganen en de belangen die betrokken bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden mogen betrekken.

#### **1.4 Opbouw**

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de mijnbouwprojecten die in dit onderzoek centraal staan - namelijk gaswinning, energieopslag en geothermie op land - en de installaties die daarvoor nodig zijn. De onderzoeksopzet gaat immers ervan uit dat wordt geredeneerd vanuit deze specifieke projecttypen, zodat een goed begrip en afbakening daarvan essentieel is.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 eerst ingegaan op de huidige Mbw. Daarbij ligt de nadruk op gaswinning en energieopslag. Vervolgens wordt de regulering van geothermie onder de toekomstige Mbw beschreven. Die beschrijving is gebaseerd op het 'Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte' dat in juni – juli 2019 is gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie over dit wetsvoorstel.

In hoofdstuk 4 komt de Ow aan de orde. Daarbij wordt eerst kort ingegaan op de Ow en onderliggende regelgeving. Vervolgens wordt gekeken naar de mijnbouwactiviteiten en de wijze waarop deze zijn geregeld binnen de systematiek van de Ow, gevolgd door een nadere toelichting op de bevoegdheidsverdeling en de advies- en instemmingsrechten die daarbij gelden. Tot slot wordt een kort ingegaan op de coördinatie van procedures.

Hoofdstuk 5 sluit af met een conclusie en beantwoording van de onderzoeksvraag. In dat hoofdstuk worden de knelpunten en verbeterkansen benoemd, die het uitgangspunt kunnen vormen voor verwerking in de klantreis.

#### **1.5 Beleidsmatige achtergrond: Structuurvisie Ondergrond en omgevingsparticipatie**

Wat betreft de beleidsmatige achtergrond zij op deze plaats ten eerste verwezen naar de Structuurvisie Ondergrond (hierna ook: "de Structuurvisie").<sup>4</sup> De Structuurvisie is een beleidsstuk van de minister van

---

<sup>4</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 33136, nr. 16.

Infrastructuur en Waterstaat (“**minister van I en W**”) en de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: “**de minister van EZK**”) en bevat het nationaal ruimtelijke beleid voor het gebruik van de ondergrond. Daarmee wordt onder meer beoogd om conflicterende (ruimte)claims op de ondergrond in de toekomst te voorkomen. In de Structuurvisie wordt onderkend dat zowel de drinkwatervoorziening als mijnbouwactiviteiten van nationaal belang zijn. Daarbij wordt onderkend dat moet worden gezocht naar een goede balans tussen het beschermen en benutten van grondwater voor de drinkwatervoorziening enerzijds en het bieden van ruimte voor mijnbouwactiviteiten voor de energievoorziening anderzijds.

De Structuurvisie is een Rijksstructuurvisie in de zin van art. 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: “**Wro**”). Dit impliceert dat (naast de minister van I en W) de minister van EZK bij het nemen van besluiten de Structuurvisie als leidraad moeten nemen, en in beginsel in overeenstemming daarmee moet handelen. Wanneer de minister van EZK afwijkt van de Structuurvisie, dan zal die afwijking van een goede ruimtelijke onderbouwing moeten zijn voorzien. Er is dus sprake van zelfbinding door de minister van EZK. Van binding van lagere bestuursorganen, op bijvoorbeeld provinciaal of gemeentelijk niveau, is geen sprake.<sup>5</sup>

Verder verdient het opmerking dat de Structuurvisie geen bevoegdheden toekent. Het biedt een afwegingskader voor de gebruikmaking van bevoegdheden die elders, in wetgeving, zijn toegekend. Hetgeen in de Structuurvisie is bepaald zal dus doorwerken bij het (al dan niet) verlenen van vergunningen op basis van de Mbw, de Wabo en de toekomstige Ow.

## 1.6 Afbakening

In samenspraak met de opdrachtgever is afgesproken dat de volgende deelonderwerpen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen:

- De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor);
- De relatie met arbowetgeving (aangaande de werkomstandigheden);
- De relatie met de Natuurbeschermingwet (waaronder de PAS-problematiek) en de Kernenergiewet;
- Wet- en regelgeving aangaande de financiering (van overheidswege) van de genoemde projecttypen, zoals de SDE+- subsidiëring op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en daaraan gekoppelde regelgeving;
- De regulering aangaande de aanleg van ondergrondse infrastructuur, in het bijzonder warmtenetten,<sup>6</sup> gasnetten en elektriciteitsnetten, met dien verstande dat in de paragrafen over geothermie enkele opmerkingen worden gemaakt over de mogelijke spanning tussen de toekomstige Mbw enerzijds en de Warmtewet 2 anderzijds.
- Dit onderzoek is afgesloten per 10 januari 2020. Wijzigingen, Kamerbrieven en andere publicaties van latere datum zijn niet in dit onderzoek betrokken.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr. 3, p. 14 (MvT). Zie ook Structuurvisie Ondergrond p. 106.

<sup>6</sup> Graag wijzen wij op deze plaats op de recent verschenen publicatie van M.A.M. Dieperink over warmtenetten in: J.J. Karens e.a. (red.), *Praktijkboek Duurzaam bouwen*, Den Haag: IBR 2020. Zie in het bijzonder hoofdstuk 3: ‘Duurzame warmtevoorziening en warmtenetten’.



## Hoofdstuk 2 - Beschrijving van de projecttypen

### 2.1 Onshore gaswinning

Onder onshore gaswinning verstaan we in dit onderzoek het winnen van aardgas op land door middel van boringen. Deze winning vindt plaats op boorlocaties. Een boorlocatie bestaat doorgaans uit een fundatie, waarop een boortoren wordt geplaatst, met daaronder een putkelder. Daaromheen wordt de boorinstallatie gebouwd. Bijbehorende voorzieningen zijn bijvoorbeeld generatoren voor de elektriciteitsvoorziening, installaties voor het circuleren en hergebruiken van de boorvloeistof en opslagfaciliteiten van boorpijpen, putverbuizing en boorkoppen.

Om de boorlocatie aan te leggen, wordt eerst een boring uitgevoerd. De boorinstallatie drijft daarbij de boorkop aan, die in de ondergrond boort tot het doelgesteente is bereikt. Om de boorkop naar beneden te verlengen wordt er in de boortoren steeds een extra segment aan de boorpijp geschroefd. Deze boring duurt gemiddeld twee maanden. Na het aanbrengen van de put wordt deze getest om te onderzoeken hoeveel aardgas aanwezig is. Na verwijdering van de boorinstallatie blijven de putten over; deze worden afgesloten met een putmondinstallatie. Die reguleert de stroomsnelheid van het aardgas.

Na de aanleg van de winningsinstallatie of put kan aardgas gewonnen worden. Hoewel vaak de put van de proefboring kan worden gebruikt, komt het ook geregeld voor dat in de winningsfase nieuwe putten moeten worden aangelegd.<sup>7</sup>

### 2.2 Energieopslag

Energieopslag is het opslaan van energie voor later gebruik. Dit onderzoek beperkt zich ten aanzien van energieopslag tot gasopslag op een diepte vanaf 100 meter onder het maaiveld.<sup>8</sup> Onder gasopslag wordt in dit onderzoek begrepen het injecteren en opslaan van aardgas in een ondergronds reservoir.<sup>9</sup> Gasopslag is met name nuttig om aardgas als voorraad op te slaan, zodat het kan worden gebruikt om pieken in gebruik op te vangen.<sup>10</sup> Zo kan aardgas in de zomer, wanneer de vraag laag is, worden opgeslagen in het reservoir, en kan het in de winter worden gewonnen.

Aardgas kan zowel worden opgeslagen in zoutcavernes, als in (gedeeltelijk) lege gasvelden. Deze gasvelden bevinden zich in poreus gesteente, doorgaans op een diepte tussen de 2.500 en 4.000 meter. Een installatie pompt het gas in of uit de opslag. De installatie staat middels leidingen in verbinding met de ondergrondse opslagruimte.<sup>11</sup> Om de druk in het reservoir op pijl te houden, zodat de opslag kan functioneren, wordt gebruik gemaakt van kussengas.<sup>12</sup>

CO<sub>2</sub>-opslag – ook wel aangeduid als CCS (carbon capture and storage) - wordt in het kader dit onderzoek niet gerekend tot 'energieopslag'. De reden daarvoor is volgens het huidige beleid voornamelijk uitsluitend CCS op zee zal plaatsvinden, en niet op land.

---

<sup>7</sup> Zie 'Techniek', [www.hoewerktgaswinnen.nl](http://www.hoewerktgaswinnen.nl).

<sup>8</sup> Zijdelings wordt ingegaan op de opslag van aardwarmte op een diepte van 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem.

<sup>9</sup> Zie I. Kuyvenhoven, 'Gasopslag in vogelvlucht', NTE 2013, nr. 5/6, p. 266-273.

<sup>10</sup> 'Ondergrondse opslag', [www.sodm.nl](http://www.sodm.nl).

<sup>11</sup> M-H.S. Berghuijs, 'Eigendoms kwesties bij gasopslag', NTBR 2011/2.

<sup>12</sup> Zie I. Kuyvenhoven, 'Gasopslag in vogelvlucht', NTE 2013, nr. 5/6, p. 266-273.

### 2.3 Geothermie

Geothermie betreft het winnen van aardwarmte in de (diepe) ondergrond. Bij het winnen van aardwarmte wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen ondiepe geothermie (tussen 500 en 1.250 meter), diepe geothermie (tussen de 1.250 en 4.000 meter) en ultradiepe geothermie (dieper dan 4.000 meter).

Een geothermie-installatie voor de winning van aardwarmte bestaat gewoonlijk uit twee putten, ook wel een doublet genoemd. Via één van de putten wordt warm zout water opgepompt uit de in de diepe ondergrond gelegen watervoerende bodemlagen; de aquifers. De warmte van dit zoute water wordt vervolgens overgedragen aan een warmtenet via een warmtewisselaar. Het afgekoelde water wordt via de andere put (terug)geïnjecteed in de aquifers en weer opgewarmd door de aardkern.<sup>13</sup> De putten van een geothermie-installatie bevinden zich onder de grond. Daarnaast zijn er bovengrondse werken aanwezig.

Een geothermie-installatie kan bijvoorbeeld verbonden zijn met een industrieel productieproces of een warmtenet, door middel waarvan de gewonnen warmte wordt vervoerd naar de eindgebruikers. Deze werken en infrastructuur worden in dit onderzoek niet tot de activiteit geothermieproject gerekend en vallen daarom buiten het bereik van dit onderzoek; zie ook § 1.5.

---

<sup>13</sup> Deze omschrijving is gebaseerd op M.A.M. Dieperink en V.J. Jacobs, 'De toekomst van geothermie in Nederland', TBR 2019/153, afl. 11. Zie ook J.F.M. Beukenkamp en F.J. Webbink, 'Aardwarmte in de Mijnbouwwet; Een nieuw vergunningstelsel voor opsporing en winning', NTE 2019, nr. 5/6, p. 171 e.v. en brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 8 februari 2018, Beleidsbrief Geothermie (Kamerstukken II 2017/18, 31 239, nr. 282, p. 11).

## Hoofdstuk 3 – Mijnbouwwet

### 3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op gaswinning (§ 3.2) en energieopslag (§ 3.3) onder de huidige Mbw. Vervolgens komt de regulering van geothermie onder de toekomstige Mbw aan de orde (§ 3.4). Er wordt niet afzonderlijk ingegaan op de regulering van geothermie onder de huidige Mbw. Die wijze van regulering is namelijk gelijk aan de regulering van gaswinning, hetgeen overigens één van de belangrijkste redenen is waarom het vergunningskader voor geothermieprojecten wijzigt, zie ook hierna in § 3.4.

### 3.2 Gaswinning

#### 3.2.1 Algemeen: opsporingsvergunning, winningsvergunning en winningsplan

Voor de opsporing en winning van aardgas is op grond van artikel 6 Mbw een Mbw-vergunning vereist. Aardgas is immers een delfstof volgens de definities van de Mbw (artikel 1 onder a Mbw). Voorts is voor het winnen van aardgas een goedgekeurd winningsplan vereist (artikel 34 lid 1 en 3 Mbw).

Volgens actueel beleid worden in deze kabinetsperiode geen opsporingsvergunningen afgegeven voor nieuwe gasvelden op land.<sup>14</sup> Omwille van een volledig overzicht wordt hierna niettemin ingegaan op de bevoegdheden onder de Mbw terzake van de opsporingsvergunning.

#### 3.2.2 Opsporingsvergunning

De opsporingsvergunning faciliteert dat door middel van proefboringen aannemelijk wordt gemaakt dat op de betrokken locatie (onder economisch aantrekkelijke condities) aardgas kan worden gewonnen. Er wordt wel gesteld dat deze vergunning - net als een winningsvergunning - het karakter heeft van een concessie, aangezien met deze vergunning aan de houder daarvan het exclusieve recht wordt gegeven om in het betrokken gebied de vergunde activiteit uit te voeren.

Bevoegd gezag is de minister van EZK. Wat betreft de bevoegdheden van decentrale overheden ter zake van de opsporingsvergunning regelt de Mbw een (direct) adviesrecht voor Gedeputeerde Staten van de provincie (hierna: "**GS**") waar het project wordt gerealiseerd. Gemeenten en waterschappen hebben slechts een indirect adviesrecht. Gedeputeerde Staten dienen namelijk het relevante college van burgemeester en wethouders (hierna: "**B&W**") en het desbetreffende dagelijkse bestuur van het waterschap (hierna: "**DB**") bij hun advies te betrekken (artikel 16 Mbw). In de Structuurvisie Ondergrond wordt omtrent de keuze voor dit provinciale adviesrecht gesteld dat de provincie het beste in staat is om (in deze fase) een integrale, regionale afweging te maken, vanwege het abstractieniveau en de schaal waarop deze vergunningen doorgaans betrekking hebben.<sup>15</sup> Vooruitlopend op § 3.2.4 wordt opgemerkt dat gemeenten en waterschappen, naast de provincie, een zelfstandig adviesrecht hebben bij de goedkeuring van winningsplannen.

Ingeval de minister van EZK een provinciaal advies naast zich neerlegt, geldt voor de minister een verzwaarde motiveringsplicht (artikel 3:50 Algemene wet bestuursrecht (hierna: "**Awb**")).<sup>16</sup> Indien een provincie bij het uitbrengen van haar advies, niet de overwegingen van burgemeester en wethouders of

<sup>14</sup> Vgl. het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017 en *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 469, p. 2.

<sup>15</sup> *Structuurvisie Ondergrond*, versie 11 juni 2018, p. 35.

<sup>16</sup> Artikel 3:50 Awb bepaalt: "Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld."

een waterschap (uitgebracht uit hoofde van artikel 16 Mbw) meeneemt, is strikt genomen geen verzwaarde motiveringsplicht aan de orde. Gesteld zou echter kunnen worden, bijvoorbeeld in een gerechtelijke procedure, dat het zorgvuldigheidsbeginsel vergt dat dergelijke overwegingen wel bij de besluitvorming moeten worden betrokken en slechts na een zorgvuldige afwegingen terzijde kunnen worden gelegd.

Wat betreft de invulling van het adviesrecht zijn de weigeringsgronden en de mogelijke vergunningvoorschriften als geregeld in de Mbw van belang. Immers, een advies kan slechts leiden tot een weigering van of het verbinden van een nadere voorwaarde aan de opsporingsvergunning, indien daartoe een grond bestaat in het wettelijke toetsingskader.

Een opsporingsvergunning kan niet worden verleend indien een ander reeds een vergunning heeft voor dezelfde delfstof in dat gebied, of indien de vergunning zou gaan gelden voor een voorkomen waarvoor een ander reeds een opslagvergunning heeft.<sup>17</sup>

In artikel 9 van de Mbw worden verder een aantal factoren worden genoemd, waarop een weigering gegrond kan worden. Het gaat daarbij om de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager, de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten te verrichten, een gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin van de aanvrager, en de situatie waarin twee of meer aanvragen zijn gedaan die gelijkwaardig zijn gebleken.<sup>18</sup> Verder is opgenomen dat de Minister een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning aan een aantal specifieke AMvB's kan toetsen, waaronder het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: '**Barro**') en het Mijnbouwbesluit (hierna: '**Mbb**'). Indien op grond van het Barro gebieden zijn uitgesloten kan dat aldus leiden tot het weigeren van een vergunning.<sup>19</sup> Daarnaast kan een aanvraag worden geweigerd omwille van regels opgenomen in het Mbb (en nader uitgewerkt in de Mijnbouwregeling ('**Mbr**')) over de uitsluiting van bepaalde gebieden, de diepte waarop een activiteit plaatsvindt, de soort activiteit, of de soort delfstof.<sup>20</sup>

Een bijzondere weigeringsgrond ziet op het winnen van delfstoffen in het Waddengebied en de Noordzeekustzone, waarmee wordt beoogd om nieuwe gaswinningsprojecten op de Waddeneilanden, in de Waddenzee, het Werelderfgoedgebied en in de aan de Waddeneilanden grenzende Natura 2000 gebieden onmogelijk te maken.<sup>21</sup>

Verder vormt de ongeschiktheid van het in de aanvraag aangeduide gebied een weigeringsgrond. Op een aantal gronden kan de Minister een gebied ongeschikt achten, namelijk vanwege:<sup>22</sup>

- de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructuurwerken of de functionaliteit daarvan, voor zover de winning onder land plaatsvindt.
- Het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte of andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater. Op basis hiervan kan de Minister een afweging maken tussen deze verschillende wijzen van gebruik van de ondergrond, wanneer deze niet goed te combineren zijn. Hiertoe kan in de Structuurvisie een specifieke laag in de ondergrond in een bepaald gebied

---

<sup>17</sup> Artikel 7, eerste lid Mbw.

<sup>18</sup> Artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdelen a, b c en d, Mbw.

<sup>19</sup> Artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel e, onder 1°. Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34384, nr. 3, p. 32.

<sup>20</sup> Artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel e, onder 2°. Bijvoorbeeld zij gewezen op de artikelen 17 tot en met 20 Mbb.

<sup>21</sup> Zie artikel 7a Mbw en Kamerstukken II 2015/16, 34348, nr. 103.

<sup>22</sup> Artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel f.

gereserveerd worden voor specifieke functies.<sup>23</sup> Bij planmatig beheer kan onder meer worden gedacht aan het veiligstellen van een voldoende beschikbare voorraad aardgas.<sup>24</sup>

- Nadelige gevolgen voor het milieu.
- Nadelige gevolgen voor de natuur.

Een opsporingsvergunning kan op grond van de financiële mogelijkheden van de aanvrager worden geweigerd als onvoldoende verzekerd is dat de aanvrager zal voldoen aan de hem op te leggen financiële verplichtingen (bijvoorbeeld het stellen van zekerheid).<sup>25</sup>

Tot slot regelt de Mbw de voorwaarden en beperkingen waaronder een opsporingsvergunning kan worden verleend (artikel 11 en 13 Mbw). In de vergunning dient te worden opgenomen voor welke activiteiten, voor welke delfstoffen, voor welk tijdvak en voor welk gebied de vergunning wordt afgegeven.<sup>26</sup> Ook moet worden opgenomen binnen welke periode de opsporingsactiviteiten dienen te worden verricht.<sup>27</sup> Verder houden de voorwaarden en beperkingen voor een groot deel verband met de hierboven omschreven weigeringsgronden. Zo kunnen een aan vergunning voorschriften worden verbonden in verband met de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten te verrichten, waaronder de bij die activiteiten te gebruiken technieken, hulpmiddelen of stoffen.<sup>28</sup> Voorts kunnen beperkingen worden gesteld in verband met bij specifieke AMvB's gestelde regels, waaronder wederom het Barro.<sup>29</sup> Ook kunnen beperkingen worden gesteld die verband houden met bij AMvB gestelde regels ten aanzien van uitsluiting van bepaalde gebieden, de diepte waarop een activiteit plaatsvindt, de soort activiteit of de soort delfstof.<sup>30</sup> Ten slotte kunnen beperkingen worden gesteld in verband met de veiligheid van omwonenden of het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan, het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen, de nadelige gevolgen voor het milieu, de nadelige gevolgen voor de natuur, en het belang van de landsverdediging.<sup>31</sup>

### 3.2.3 Winningsvergunning

Indien uit de proefboring(en) positieve resultaten volgen, kan – door de houder van een opsporingsvergunning, gedurende de geldigheidsduur van die vergunning<sup>32</sup> - een winningsvergunning worden aangevraagd. Een winningsvergunning wordt enkel verleend indien de delfstoffen binnen het gebied economisch winbaar zijn. Verder is vereist dat niet een andere winnings- of opslagvergunning is verleend voor hetzelfde gebied.<sup>33</sup> Is hieraan voldaan, dan zal de aanvraag worden getoetst aan de weigeringsgronden voor winningsvergunningen.<sup>34</sup> Deze weigeringsgronden zijn grotendeels gelijk aan die

---

<sup>23</sup> *Structuurvisie ondergrond, versie 11 juni 2018, p. 107.*

<sup>24</sup> *Zie ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.*

<sup>25</sup> *Artikel 9, tweede lid en artikel 46 Mbw.*

<sup>26</sup> *Artikel 11 Mbw.*

<sup>27</sup> *Artikel 12, eerste lid Mbw.*

<sup>28</sup> *Artikel 13, aanhef en onderdeel a Mbw.*

<sup>29</sup> *Artikel 13, aanhef en onderdeel b Mbw.*

<sup>30</sup> *Artikel 13, aanhef en onderdeel c Mbw. Zie eerder voetnoot **Error! Bookmark not defined.***

<sup>31</sup> *Artikel 13, aanhef en onderdeel d tot en met h Mbw.*

<sup>32</sup> *Is een aanvraag voor een winningsvergunning ingediend, dan blijft de opsporingsvergunning voor dat gebied tenminste gelden totdat de beslissing op dit verzoek onherroepelijk is geworden. Zodra de winningsvergunning onherroepelijk is, vervalt de opsporingsvergunning; vgl. artikel 10, derde lid Mbw.*

<sup>33</sup> *Artikel 7, leden 1 en 2 en artikel 8 Mbw.*

<sup>34</sup> *Artikel 10, tweede lid Mbw.*

voor de opsporingsvergunning, welke hiervoor zijn genoemd.<sup>35</sup> Aan een winningsvergunning kunnen dezelfde voorwaarden en beperkingen worden verbonden als aan de opsporingsvergunning. Deze zijn eveneens hierboven genoemd.

### 3.2.4 Goedkeuring winningsplan

Voor het daadwerkelijk winnen van aardgas is ook een goedgekeurd winningsplan vereist. Een winningsplan wordt opgesteld door de houder van de winningsvergunning en behoeft de goedkeuring van de minister (artikel 34 lid 2 en 3 Mbw). Een winningsplan gaat (onder meer) in op de wijze en duur van de winning, de hoeveelheden aardgas die jaarlijks kunnen worden gewonnen, de kosten daarvan en de verwachtingen over mogelijke bodembewegingen en de maatregelen die in dat kader worden genomen (artikel 35 Mbw). Het gaat bij de goedkeuring van een winningsplan dus vooral om de voorwaarden waaronder gewonnen kan worden.

De minister dient GS, respectievelijk B&W en het DB in het gebied waar de winningsactiviteit plaatsvindt in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen over een instemming met een winningsplan (artikel 34 lid 5 Mbw). Volgens de Structuurvisie Ondergrond is in deze fase van een mijnbouwproject een indringender betrokkenheid van gemeenten en waterschappen op zijn plaats (dan de voorafgaande besluitvorming omtrent de opsporings- en winningsvergunning), omdat het bij een instemmingsbesluit meer gaat om een locatiespecifieke afweging die specifieke kennis vergt.<sup>36</sup> Dit is in lijn met de weigeringsgronden voor een instemmingsbesluit. Instemming kan namelijk slechts op vier gronden worden geweigerd (artikel 36 lid 1 Mbw), welke gronden ook worden geregeld in de Mbw voor de weigering van een opsporings- en winningsvergunning (artikel 9 lid 1 onder f Mbw).<sup>37</sup> Ten eerste kan instemming worden onthouden in het belang van de veiligheid van omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan. Ten tweede kan het belang van een planmatig beheer van aardgas en andere natuurlijke hulpbronnen, waaronder grondwater met het oog op de drinkwatervoorziening, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen nopen tot onthouding van instemming. Ten derde kunnen nadelige gevolgen voor het milieu, respectievelijk – ten vierde - nadelige gevolgen voor de natuur redenen vormen voor het weigeren van instemming. Deze belangen kunnen ook vergen dat een instemmingsplan aan beperkingen of met het gelijktijdig verbinden van voorschriften daaraan wordt goedgekeurd (artikel 36 lid 2 Mbw).

Op zich komt het juist voor dat, als aangehaald in de Structuurvisie Ondergrond, de vier aangehaalde weigeringsgronden een locatiespecifieke afweging vergen. De Mbw stelt echter dat deze afweging ook eerder moet worden gemaakt, namelijk in het kader van de opsporings- en winningsvergunning. Het laat zich moeilijk voorstellen dat een project nog in de fase van een winningsplan wordt geblokkeerd door de genoemde belangen, terwijl eerder wel vergunning is verleend.

## 3.3 Energieopslag

De Mbw bepaalt dat het, behoudens enkele uitzonderingen, verboden is om zonder vergunning stoffen op te slaan.<sup>38</sup> Onder het opslaan van stoffen wordt in de Mbw kort gezegd begrepen het brengen of houden

---

<sup>35</sup> Zie artikel 10, tweede lid Mbw. Enkel de weigeringsgrond van artikel 9, eerste lid, onderdeel d is niet van toepassing.

<sup>36</sup> Structuurvisie ondergrond, versie 11 juni 2018, p. 35.

<sup>37</sup> Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de Mbw slechts de hierna genoemde vier gronden voor het onthouden van goedkeuring van een winningsplan regelt, terwijl er – naast deze vier gronden – meer gronden bestaan voor het weigeren van opsporings- en winningsvergunningen; zie de uitwerking van de weigeringsgronden voor de opsporingsvergunning..

<sup>38</sup> Artikel 25 Mbw.

van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte, dan wel het terughalen van die stoffen.<sup>39</sup> Het bevoegd gezag ten aanzien van de opslagvergunning is de minister van EZK.

In een aantal gevallen is geen vergunning nodig voor het opslaan van stoffen. Dat is onder meer zo bij opslag ter afwijking van een onmiddellijk dreigend gevaar van ongebeheerde uitstroming van stoffen uit de ondergrond, en bij het inbrengen van stoffen voor het opsporen en winnen van delfstoffen.<sup>40</sup>

De Mbw regelt een aantal weigeringsgronden voor de opslagvergunning. De vergunning wordt ten eerste geweigerd wanneer in het desbetreffende gebied een ander al een opslagvergunning of een vergunning voor het opsporen of winnen van delfstoffen heeft.<sup>41</sup> Verder kan een opslagvergunning slechts geheel of gedeeltelijk worden geweigerd op grond van de in artikel 27 Mbw genoemde weigeringsgronden. Deze komen voor een groot deel overeen met de hierboven genoemde weigeringsgronden ten aanzien van opsporings- en winningsvergunningen. Een aantal weigeringsgronden zijn echter uniek aan de opslagvergunning. Daarbij zij bijvoorbeeld gewezen op de weigeringsgrond dat het algemeen belang vereist, dat de ondergrondse ruimte wordt gebruikt voor opslag van andere stoffen dan die waarvoor de vergunning wordt aangevraagd.<sup>42</sup>

Ook de opslagvergunning wordt verleend onder beperkingen. In de opslagvergunning dient te worden opgenomen voor welke stoffen, voor welk gebied en voor welk tijdvak zij geldt. Daarbij dient tevens te worden bepaald of de stoffen definitief in de ondergrond achtergelaten mogen worden, of dat zij op een bepaald tijdstip teruggehaald moeten worden.<sup>43</sup> Ook kan de vergunning onder andere beperkingen worden verleend, voor zover die gerechtvaardigd worden door het belang van de veiligheid voor omwonenden, het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan, de landsverdediging of het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, of andere natuurlijke rijkdommen, waaronder het grondwater.<sup>44</sup>

Alvorens de minister van EZK beslist op een aanvraag om een opslagvergunning, dient hij GS van de provincie waarop de aanvraag betrekking heeft, in de gelegenheid te stellen om binnen een redelijke termijn advies uit te brengen over de ingediende aanvraag. Bij hun advies dienen GS te betrekken B&W van de gemeenten in het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft, en het DB van de waterschappen in het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft.<sup>45</sup>

De opslag van aardgas geschiedt overeenkomstig een opslagplan. De houder van een opslagvergunning dient het opslagplan binnen twaalf maanden<sup>46</sup> nadat zijn opslagvergunning onherroepelijk is geworden in te dienen bij de minister van EZK, wiens instemming met het plan vereist is.<sup>47</sup> De minister dient GS, B&W en het DB van waterschappen binnen het gebied in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen over een instemming met het opslagplan.<sup>48</sup> De minister kan zijn instemming slechts geheel of gedeeltelijk weigeren op grond van in de wet opgenomen weigeringsgronden. Ten eerste kan de minister zijn instemming weigeren, indien het betrokken gebied ongeschikt is voor opslag, om reden van het belang van de veiligheid van omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele

---

<sup>39</sup> Zie voor de volledige definitie art 1, aanhef en onderdeel i, Mbw.

<sup>40</sup> Artikel 25, tweede lid Mbw en artikel 28 Mbb.

<sup>41</sup> Artikel 26, eerste en tweede lid Mbw.

<sup>42</sup> Artikel 27, eerste lid, aanhef en onderdeel h, Mbw.

<sup>43</sup> Artikel 28 Mbw.

<sup>44</sup> Artikel 29 Mbw.

<sup>45</sup> Artikel 31a jo artikel 16 Mbw.

<sup>46</sup> Artikel 39a Mbw.

<sup>47</sup> Artikel 34, eerste tot en met derde lid, Mbw.

<sup>48</sup> Artikel 34, vijfde lid, Mbw.

werken. Ook kan instemming worden geweigerd in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte of andere natuurlijke rijkdommen. Ten slotte kan de weigering verband houden met verwachte nadelige gevolgen voor het milieu of voor de natuur.<sup>49</sup> Verder kan de minister aan zijn instemming beperkingen of voorschriften verbinden die verband houden met deze weigeringsgronden.<sup>50</sup>

### 3.4 Geothermie

#### 3.4.1 Achtergrond toekomstige wijziging Mbw

Het huidige wettelijke kader van geothermie is gelijk aan het hiervoor beschreven wettelijke kader (voor gaswinning). In de praktijk leidt dit tot een aantal knelpunten, die in deze paragraaf kort worden aangestipt. Vanwege deze knelpunten wordt voor geothermie een ingrijpende stelselwijziging van de Mbw voorzien. In dat kader heeft vanaf 21 juni 2019 tot en met 20 juli 2019 heeft het 'Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte' voorgelegd in de internetconsultatie (het "**Wetsvoorstel Mbw**").<sup>51</sup> In deze paragraaf wordt uitsluitend ingegaan op de volgens dat wetsvoorstel voorgestane toekomstige regeling in de Mbw voor geothermieprojecten. Overigens zal het Wetsvoorstel Mbw nog verder worden uitgewerkt in een AMvB (mogelijk het Mbb) en een ministeriële regeling (mogelijk de Mbr). Deze regelgeving is momenteel nog niet beschikbaar.

Een eerste knelpunt in de bestaande praktijk ten aanzien geothermieprojecten in relatie tot de Mbw is gelegen in de huidige opsplitsing tussen opsporing en winning. Anders dan bij het opsporen en winnen van aardgas kan bij aardwarmte namelijk vrijwel onmiddellijk na de opsporing worden gewonnen. De doorlooptijden van de (opsporings- en) winningsvergunningverlening worden daarom als onnodig lang ervaren. Daarbij is een nadeel dat een geothermieput die (in afwachting van een winningsvergunning of de goedkeuring van een winningsplan) niet in bedrijf is, verstopt kan raken.<sup>52</sup> Dit kan grote schade toebrengen aan een geothermie-installatie.<sup>53</sup> Dit eerste knelpunt wordt in het Wetsvoorstel Mbw opgelost door de introductie van een nieuwe vergunningstelsel dat uitgaat van drie aardwarmtevergunningen: de toewijzing zoekgebied, de startvergunning en de vervolgvrgunning. Dit nieuwe vergunningstelsel komt in de navolgende subparagrafen uitvoerig aan de orde.

Een tweede knelpunt in de bestaande geothermiepraktijk is de tekortschietende professionaliteit van ontwikkelaars en exploitanten van geothermieprojecten, alsmede van de door deze partijen ingeschakelde adviseurs en aannemers. Het Staatstoezicht op de Mijnen ("**Sodm**") heeft hiernaar in het verleden onderzoek gedaan en geconcludeerd dat de veiligheidscultuur van geothermiebedrijven onderontwikkeld is. Als reden daarvoor wordt aangedragen dat het ontwikkelen en exploiteren van een geothermieproject vaak niet de kernactiviteit is van de huidige vergunninghouders; vaak zijn dit tuinders. Verder ontwikkelen en exploiteren de meeste vergunninghouders maar één project. Als een gevolg daarvan hebben de huidige houders van geothermievergunningen onder de Mbw in de regel geen kennis en ervaring met (activiteiten in) de ondergrond, de technieken van geothermiewinning en de Mbw. Bovendien zouden de huidige vergunninghouders zich te weinig bewust zijn van het feit dat ze

---

<sup>49</sup> Artikel 36, eerste lid Mbw.

<sup>50</sup> Artikel 36, tweede lid Mbw.

<sup>51</sup> Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte>. Er zijn 19 reacties op de consultatie ingediend <https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte/reacties/datum/2>.

<sup>52</sup> Staatstoezicht op de Mijnen, de Staat van de Sector Geothermie, 12 juli 2017, p. 11.

<sup>53</sup> Tegen deze achtergrond hebben (sommige) vergunninghouders in de praktijk ervoor gekozen om aardwarmte te winnen zonder winningsvergunning en/of goedgekeurd winningsplan. Dit wordt door de toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (Sodm) onwenselijk geacht. Het SodM heeft bij de Minister erop aangedrongen de achterstanden bij het goedkeuren van de winningsplannen weg te werken; zie Staatstoezicht op de Mijnen, de Staat van de Sector Geothermie, 12 juli 2017, p. 5.



mijnbouwactiviteiten (gaan) ontplooiën, die voor hen onbekende milieu- en veiligheidsrisico's meebrengen. Bij geothermie gaat het in het bijzonder om de risico's ten aanzien van aardbevingen, ongewenste interferentie met andere toepassingen in de bodem, vermenging met (zoet) drinkwater en (mobiele) bodem- en grondwaterverontreinigingen. Daarbij heeft het Sodem bovendien geconcludeerd dat indien een vergunninghouder risico's signaleert, deze vaak worden onderschat.

Het Sodem heeft niet alleen gewezen op de tekortschietende professionaliteit van de vergunninghouders (in hun hoedanigheid van ontwikkelaar en exploitant), maar ook op die van ingeschakelde adviseurs en aannemers die de boorwerkzaamheden uitvoeren. Ten dien aanzien heeft het Sodem geconcludeerd dat zij vooral worden geselecteerd op basis van prijs, en niet zozeer op basis van kwaliteit, ervaring en professionaliteit.<sup>54</sup> Daarbij dient te worden bedacht dat de betrokken aannemers zelf geen of nauwelijks kapitaalrisico's lopen.

Tegen deze achtergrond is het wenselijk de geothermiesector te professionaliseren.<sup>55</sup> Een belangrijk voordeel van professionele geothermiebedrijven is dat zij meerdere installaties zullen beheren, gespecialiseerd personeel in dienst hebben, specialistische kennis hebben en kunnen voldoen aan hogere kwaliteits- en veiligheidseisen.<sup>56</sup> Om de sector te professionaliseren zal wettelijk worden geregeld dat EBN - voluit: Energie Beheer Nederland B.V. - (de komende jaren) financieel kan deelnemen in aardwarmteprojecten.<sup>57</sup> EBN zal, gelijk aan haar rol in de olie- en gasector, de rol van 'non-operating' investeerder op zich nemen. In deze rol zal EBN de ervaring, kennis en kunde op het gebied van projectmanagement, de Nederlandse ondergrond en veiligheid in een project inbrengen. Aangezien de rol van EBN als zodanig niet belang is voor de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek, blijft dit verder buiten beschouwing.

### 3.4.2 Toewijzing zoekgebied aardwarmte

Hiervoor is reeds opgemerkt dat het Wetsvoorstel Mbw uitgaat van drie aardwarmtevergunningen: de toewijzing zoekgebied, de startvergunning en de vervolvergunning. In deze subparagraaf staat de toewijzing zoekgebied centraal.

Met de toewijzing zoekgebied wordt aan de geadresseerde het exclusieve recht verleend om voor het betrokken gebied onderzoek te doen naar de ondergrond. Op grond van de toewijzing zoekgebied kan een vergunninghouder voorts SDE+-subsidie aanvragen en zijn technische organisatie en financiën verder regelen.<sup>58</sup> Op grond van een toewijzing zoekgebied mogen geen fysieke activiteiten in de diepe ondergrond worden ondernomen.<sup>59</sup> Dit lijkt te impliceren dat het doen van onderzoek naar de ondergrond niet tevens het doen van proefboringen inhoudt.

Het Wetsvoorstel Mbw regelt dat GS en B&W in het kader van de aanwijzing zoekgebied een adviesrecht hebben (artikel 24g Wetsvoorstel Mbw). Dit adviesrecht is ingeperkt 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 mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.<sup>60</sup> Dit

---

<sup>54</sup> Staatstoezicht op de Mijnen, de Staat van de Sector Geothermie, 12 juli 2017, p. 11.

<sup>55</sup> Zie hieromtrent ook brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 8 februari 2019, Beleidsbrief Geothermie (Kamerstukken II 2018/19, 31239, nr. 282).

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> Zie ook de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 21 maart 2019, Deelname EBN in geothermie (Kamerstukken II 2018/19, 31239, nr. 298).

<sup>58</sup> Concept MvT bij het Wetsvoorstel Mbw, p. 5.

<sup>59</sup> Concept MvT bij het Wetsvoorstel Mbw, p. 6.

<sup>60</sup> Vgl. in de huidige Mbw artikel 9 lid 1 onder f Mbw (weigeringsgronden van een opsporings- en winningsvergunning) en artikel 36 lid 1

is tevens een weigeringsgrond voor de toewijzing van het zoekgebied (artikel 24i lid 2 onder a Wetsvoorstel Mbw). Hiernaast heeft het DB binnen wier grondgebied het zoekgebied ligt, een adviesrecht. Dit adviesrecht is beperkt tot het belang van de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. In de weigeringsgronden voor het zoekgebied aardwarmte wordt niet in het bijzonder naar dit belang verwezen. Aangenomen kan echter worden dat dit belang kan worden betrokken bij de (ruimere) weigeringsgrond in het belang van de planmatige ontwikkeling en het beheer van onder bodemgebruik, als geregeld in het hiervoor aangehaalde artikel 24i lid 2 onder a Wetsvoorstel Mbw.

Een verandering ten opzichte van de vigerende Mbw is dat ook gemeenten en waterschappen, naast provincies, een direct adviesrecht hebben, ten opzichte van het thans geldende indirecte adviesrecht via het provinciale adviesrecht. In de Memorie van Toelichting ("MvT") wordt hieromtrent aangegeven dat provincies en gemeenten weten welke activiteiten plaatsvinden in hun gebied en daarvoor in hun advies aandacht voor kunnen vragen.<sup>61</sup> Daarbij wordt ook opgemerkt dat de risico's van gestapelde mijnbouw – dat wil zeggen dat meerdere activiteiten nabij elkaar plaatsvinden – pas worden beoordeeld bij de aanvraag voor de startvergunning, omdat dan duidelijk is waar de boring (en daarmee de winning) is gepland. Ten tijde van de aanwijzing van het zoekgebied is dat nog niet (per sé) duidelijk. Verder kunnen decentrale overheden bij hun advisering meewegen of de opsporing en winning van aardwarmte past binnen de warmtetransitievisie en lokale warmtevisies, aldus de MvT.

In het toetsingskader wordt geen directe verwijzing gemaakt naar algemeen verbindende voorschriften van decentrale overheden. Wel stelt het Wetsvoorstel Mbw dat een toewijzing zoekgebied geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd indien het opsporen of winnen van aardwarmte in het zoekgebied bij of krachtens wet niet is toegestaan (artikel 24i lid 1 onder a Wetsvoorstel Mbw). Hierin kan een grondslag worden gelezen om een aanwijzing zoekgebied te weigeren op grond van, bijvoorbeeld, een omgevingsplan. Het wetsvoorstel bevat echter geen directe verwijzing naar één van de instrumenten van de Ow, zoals het omgevingsplan. In de MvT staat over de hiervoor bedoelde bepaling dat op grond daarvan als gevolg van andere regels, zoals de Structuurvisie Ondergrond, het opsporen en winnen van aardwarmte kan worden verboden.

Voorts regelt het toetsingskader dat kan worden afgezien van de aanwijzing van een zoekgebied aardwarmte indien onvoldoende zicht bestaat op een warmtevraag die passend is bij de te verwachten winning van aardwarmte of indien het zoekgebied niet passend is bij de te verwachten warmtevraag (artikel 24i lid 2 onder c en d Wetsvoorstel Mbw). Zie over de koppeling tussen de geothermievergunning op grond van de Mbw en de regulering van warmtenetten en collectieve warmtesystemen ook § 3.5 hierna.

### 3.4.3 Startvergunning aardwarmte

Het Wetsvoorstel Mbw onderscheidt ten tweede de startvergunning aardwarmte. Op basis van een toewijzing zoekgebied kan na de onderzoeksfase een startvergunning voor de opsporing en de tijdelijke winning van aardwarmte worden aangevraagd. De aanvraag startvergunning moet binnen twee jaar na de verlening van de toewijzing zoekgebied worden ingediend. Deze termijn kan met maximaal één jaar door de minister van EZK worden verlengd (Art. 24o van het Wetsvoorstel Mbw). Een startvergunning geldt voor twee jaar of, indien een aanvraag voor een vervolgvvergunning aardwarmte is ingediend, tot het tijdstip waarop de beschikking waarbij op die aanvraag wordt beslist, onherroepelijk wordt. Ook deze termijn kan door de minister van EZK met één jaar worden verlengd (Artikel 24w van het Wetsvoorstel Mbw).

---

*onder b Mbw (weigeringsgronden van een instemming met een winningsplan).*

<sup>61</sup> *Concept MvT bij het Wetsvoorstel Mbw, p. 8.*

Bij de startvergunning ligt in het voorgestane nieuwe stelsel het zwaartepunt. Pas wanneer een startvergunning is afgegeven kunnen de opsporing en eerste winning van aardwarmte aanvangen. Doordat de startvergunning het tijdelijk winnen van aardwarmte toestaat, kan een geothermie-installatie op basis van die vergunning onmiddellijk na de opsporingsfase worden geëxploiteerd. Dit laatste is een belangrijk verschil met het huidige vergunningstelsel in de Mbw, waarbij voor de eerste winning een winningsvergunning en instemming met het winningsplan nodig is.

Bij de verlening van de startvergunning wordt, onder meer, gekeken naar de technische specificaties van de geothermie-installatie en financiële mogelijkheden van de aanvrager (artikel 24p, lid c van het Wetsvoorstel Mbw). Indien de financiële mogelijkheden van de aanvrager onvoldoende zijn om alle kosten (ook van een eventuele buitengebruikstelling van de installatie) te dragen, dan kan de aanvraag voor een startvergunning om die reden worden afgewezen (zie artikel 24u, lid e van het Wetsvoorstel Mbw). De beoordeling van de financiële draagkracht over de gehele levenscyclus van een project wordt daarmee in de toekomst een belangrijker toetsingsgrond bij vergunningverlening. Verder wordt gekeken naar de verwachte bodembeweging en de mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu.

GS en B&W hebben in het kader van de startvergunning een adviesrecht (artikel 24r lid 1 Wetsvoorstel Mbw). Dit adviesrecht is – overeenkomstig het adviesrecht bij de toewijzing van het zoekgebied – ingeperkt 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 mogelijkheden tot het opslaan van stoffen. Hiernaast is een adviesrecht van waterschappen geregeld, dat beperkt is tot het belang van de grondwaterkwaliteit en –kwantiteit (artikel 24r lid 2 Wetsvoorstel Mbw).

Het toetsingskader voor de startvergunning aardwarmte bevat vergelijkbare weigeringsgronden met die als hiervoor in § 3.4.3 aangehaald wat betreft de toewijzing zoekgebied. In aanvulling daarop regelt het Wetsvoorstel Mbw dat een vergunning wordt geweigerd ingeval van onaanvaardbare risico's voor de veiligheid van omwonenden of (de vrees voor) onaanvaardbare schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan (artikel 24u lid 1 onder c Wetsvoorstel Mbw). Wat betreft de koppeling met de afzet van warmte bevat het toetsingskader voor de startvergunning een aangescherpte eis, ten opzichte van het toetsingskader voor het zoekgebied aardwarmte. Het Wetsvoorstel Mbw regelt namelijk dat een vergunning kan worden geweigerd in verband met het ontbreken van overeenkomsten met betrekking tot de afzet van aardwarmte (artikel 24u lid 2 onder d Wetsvoorstel Mbw).

#### **3.4.4 Vervolgvergunning aardwarmte**

Ten derde introduceert het Wetsvoorstel Mbw de vervolggvergunning aardwarmte. De startvergunning staat de winning van aardwarmte, zoals gezegd, slechts gedurende een eerste fase toe. In deze eerste fase wordt beoordeeld of de boringen en winning veilig kunnen plaatsvinden. Daarna zal de vergunninghouder een vervolggvergunning moeten aanvragen met het oog op de definitieve vaststelling van het winningsgebied en de winningsactiviteiten. In de vervolggvergunning wordt de grootte van het winningsgebied vastgelegd en bepaald onder welke voorwaarden en voor hoe lang de vergunninghouder aardwarmte mag winnen in het desbetreffende gebied (Art. 24ag van het Wetsvoorstel Mbw). Hierbij wordt beoordeeld binnen welke termijn naar verwachting het formatiewater zodanig is afgekoeld dat de winning van aardwarmte niet langer economisch mogelijk is.

GS en B&W hebben in het kader van de vervolggvergunning een adviesrecht (artikel 24ai Wetsvoorstel Mbw). Dit adviesrecht is – overeenkomstig het adviesrecht bij de toewijzing van het zoekgebied en de startvergunning – ingeperkt 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 mogelijkheden tot het opslaan van stoffen. Verder heeft het dagelijks besluit van het betrokken waterschap een adviesrecht, overeenkomstig het adviesrecht bij de toewijzing van het zoekgebied en de startvergunning.

In de fase van de vervolvergunning zijn de weigeringsgronden beperkt ten opzichte van de weigeringsgronden voor een startvergunning; vergelijk de weigeringsgronden opgenomen in artikel 24ak (vervolvergunning) van het Wetsvoorstel Mbw met de weigeringsgronden 24u (startvergunning) van het Wetsvoorstel. Indien men de weigeringsgronden van de vervolvergunning vergelijkt met het adviesrecht van de decentrale overheden valt op dat het belang dat centraal staat bij het adviesrecht (namelijk: 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 mogelijkheden tot het opslaan van stoffen) geen weigeringsgrond is voor de vervolvergunning. Wel kan de vervolvergunning worden geweigerd omwille van de veiligheid, het milieubelang, het niet aansluiten van de invloedssfeer bij de (begrenzing van de) aardlaag en de financiële mogelijkheden van de aanvrager. Verder kan het advies van een provincie, gemeente of waterschap leiden tot het verbinden van voorschriften of beperkingen aan de vergunning (artikel 24am lid 1 onder b Wetsvoorstel Mbw). Verder zijn vermeld noch de weigeringsgronden, noch de bevoegdheid om voorschriften en beperkingen te verbinden aan een vervolvergunning verwijst naar bij of krachtens wet gestelde regels. Daaruit kan worden opgemaakt dat in deze fase van (de) vergunningverlening voor een geothermieproject in de besluitvorming geen koppeling kan worden gelegd met het Omgevingsrechtelijke instrumentarium.

### **3.5 Enkele opmerkingen over warmtenetten en collectieve warmtesystemen**

Zoals opgemerkt in par 1.5 valt de regulering van warmtenetten en collectieve warmtesystemen buiten het toepassingsbereik van dit onderzoek. Niettemin brengen wij graag het volgende onder de aandacht.

In het Klimaatakkoord uit juni 2019 is neergelegd dat gemeenten een regierol krijgen bij de uitrol van warmtenetten. In een Kamerbrief van 20 december 2019 is uiteengezet hoe deze regierol wettelijk wordt verankerd; daarin wordt – in plaats van warmtenetten – gesproken over collectieve warmtesystemen. Volgens die Kamerbrief wordt, onder meer, voorzien dat gemeenten in een omgevingsplan bepalen waar en wanneer in een gemeente een collectief warmtesysteem wordt aangelegd. In dit kader wordt ook wel gesproken over een ‘warmtekavel’, dat wil zeggen een gebiedsafbakening waarbinnen zich wijken/gebouwen bevinden waarvoor de gemeente collectieve warmte overweegt. *“Bij de vaststelling van de omvang van het kavel wordt onder meer rekening gehouden met voldoende beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen en de technisch-economische mogelijkheid om een op zichzelf staand en in tijd robuust warmtesysteem te exploiteren binnen het kavel. De omvang van het warmtekavel moet zodanig zijn dat deze aspecten geborgd zijn. Hiertoe wordt een toetsingskader opgenomen in de Warmtewet 2,”* aldus de Kamerbrief van 20 december 2019. Met de Warmtewet 2 wordt de ingrijpende wijziging van de Warmtewet bedoeld. Volgens de huidige planning zal de Warmtewet 2 (op z'n vroegst) per 1 januari 2022 in werking treden. In de Warmtewet 2 zullen, onder meer, de marktordering van de warmtemarkt, de tariefregulering en de verduurzaming (van warmtebronnen) worden geregeld.

In het kader van dit onderzoek willen twee kanttekeningen plaatsen bij deze aanwijzing van een warmtekavel als geregeld in de toekomstige Warmtewet 2. Na de aanwijzing van een warmtekavel kan overigens een warmte(kavel)bedrijf worden aangewezen. Dit blijft verder buiten beschouwing.

Ten eerste stelt de Kamerbrief dat het toetsingskader voor de aanwijzing van een warmtekavel zal worden vastgelegd in de Warmtewet 2. Wij vragen ons af of dit toetsingskader niet veeleer thuishoort in de Ow, waarin het omgevingsplan wordt geregeld; in dat omgevingsplan zullen gemeenten bepalen waar en wanneer in een gemeente een collectief warmtesysteem zal worden aangelegd. Over de mogelijkheden die de gemeente heeft in het kader van het omgevingsplan wordt in hoofdstuk 4 verder beknopt ingegaan.

Ten tweede stelt de voornoemde Kamerbrief dat de beschikbaarheid van voldoende beschikbare duurzame warmtebronnen (mede) bepalend is voor de aanwijzing van een warmtekavel. Voor zover die warmtebron geothermie is, kunnen gemeenten – gelet op het hiervoor beschreven kader van de toekomstige Mbw – slechts indirect op geothermie sturen. Indien een vergunningaanvraag op grond van de Mijnbouwwet voor geothermie wordt ingediend op een moment dat (nog) geen warmtekavel in een Omgevingsplan is aangewezen, is het bovendien op dit moment – bij gebreke van een wetsvoorstel voor de Warmtewet 2 - nog niet duidelijk hoe daarmee zal worden opgegaan. Mogelijk moet dan worden geredeneerd dat die vergunning niet kan worden verleend bij gebreke van de aanwijzing van een warmtekavel en/of een warmtebedrijf, maar duidelijk is dat op dit moment nog niet. Hoe dit ook zij, in het licht van de regierol van gemeenten bij de grootschalige uitrol van warmtenetten hadden wij ons voor kunnen stellen dat zou zijn (of – alsnog - wordt) gekozen voor een actievere betrokkenheid van gemeenten bij de locatie- en ontwikkelaarskeuze van een geothermieproject. Daarbij benadrukken wij dat bij warmteprojecten de warmtebronnen en -infrastructuur vaak integraal worden ontwikkeld en ook in de toekomstige Warmtewet 2 daarvan wordt uitgegaan, althans dat de wet geen gedwongen scheiding tussen productie en levering enerzijds en distributie anderzijds zal regelen.<sup>62</sup> Dit is fundamenteel anders ten opzichte van gas en elektriciteit, waarbij zo'n splitsing tussen productie en levering enerzijds en distributie anderzijds wel is voorgeschreven. Ook vanwege dit (mogelijke) verband tussen de warmtebron en een warmtenet zou het in de reden liggen om gemeenten een actievere rol te geven bij de realisatie van geothermieprojecten. Zie hieromtrent ook onze inspraakreactie op het Wetsvoorstel Mbw (te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/aardwarmte/reacties>).

### **3.6 Samenvatting Mijnbouwwet: rol en bevoegdheden decentrale overheden**

Op de volgende pagina worden de rol en bevoegdheden van decentrale overheden op basis van de Mbw in een schematisch overzicht weergegeven. Daarbij zij opgemerkt dat het ten aanzien van een aantal aspecten nog niet helemaal duidelijk is in hoeverre de koppeling met de Ow zal worden gemaakt.

---

<sup>62</sup> Kamerbrief van 13 februari 2019; Kamerstukken II 2018/19, 30 196, nr. 616.

	<i>Rijk (minister EZK)</i>	<i>Provincie (GS)</i>	<i>Gemeente (B&amp;W)</i>	<i>Waterschap (DB)</i>
<b>Gaswinning</b>				
<b>Verlening opsporingvergunning</b>	Beslissings-bevoegd	Adviesrecht	Indirect betrokken via adviesrecht Provincie	Indirect betrokken via adviesrecht Provincie
		[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsverordening]	[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsplan]	
<b>Verlening winningsvergunning</b>	Beslissings-bevoegd	Adviesrecht	Indirect betrokken via adviesrecht Provincie	Indirect betrokken via adviesrecht Provincie
		[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsverordening]	[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsplan]	
<b>Instemming winningsplan</b>	Beslissings-bevoegd	Adviesrecht	Adviesrecht	Adviesrecht
<b>Energieopslag</b>				
<b>Verlening opslagvergunning</b>	Beslissingsbevoegd	Adviesrecht	Indirect betrokken via adviesrecht Provincie	Indirect betrokken via adviesrecht Provincie
<b>Instemming opslagplan</b>	Beslissingsbevoegd	Adviesrecht	Adviesrecht	Adviesrecht
<b>Geothermie</b>				
<b>Aanwijzing zoekgebied</b>	Beslissings-bevoegd	Adviesrecht	Adviesrecht	Adviesrecht
		[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsverordening]	[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsplan]	
<b>Startvergunning</b>	Beslissings-bevoegd	Adviesrecht	Adviesrecht	Adviesrecht
		[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsverordening]	[Aandachtspunt voor klantreis: link met omgevingsplan]	
<b>Vervolgvergunning</b>	Beslissings-bevoegd	Adviesrecht	Adviesrecht	Adviesrecht

## Hoofdstuk 4 – De Omgevingswet

### 4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk staat de Omgevingswet (hierna: “**Ow**”) centraal. Allereerst wordt kort ingegaan op de systematiek van de Ow en de onderliggende regelgeving, (§ 4.2). Vervolgens zal worden ingegaan op de verschillende activiteiten die te maken hebben met mijnbouw en die onder de Ow vallen (§ 4.3), het bevoegd gezag en de betrokkenheid van andere bestuursorganen en de (§ 4.4) en de coördinatie van procedures (§ 4.5). Tot slot worden er nog enkele andere aandachtspunten benoemd.

### 4.2 De Omgevingswet en onderliggende regelgeving

De Ow zal zesentwintig wetten en honderden ministeriële regelingen en amvb's over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water die relevant zijn voor de leefomgeving vervangen. Hoewel deze wetgevingsoperatie wordt gezien als de meest omvangrijke wetswijziging sinds 1848, zal de Mbw niet worden geïntegreerd in de Ow. Desalniettemin zal de Ow zeker van invloed zijn op de mijnbouwprojecten gaswinning, energieopslag en geothermie, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 2.

Net als in het vigerende systeem zal er onder de Ow een omgevingsvergunning nodig zijn voor de activiteiten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving mits dit bij of krachtens wet is bepaald. Dit vloeit voort uit artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a Ow (voor een omgevingsplanactiviteit) en artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a en b Ow (voor een milieubelastende activiteit). Onder omstandigheden is het ook denkbaar dat er een vergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c Ow nodig is, voor een lozingsactiviteit of een vergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e en f Ow, voor een mijnbouwlocatieactiviteit of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk. Op deze laatste twee categorieën zullen wij in dit onderzoek niet ingaan, aangezien dit projecten op water betreft.

Zoals uit het voorgaande volgt heeft de omgevingsvergunning voor mijnbouwgerelateerde activiteiten – net als thans het geval is – in ieder geval betrekking op het milieu en het bouwwerk (ook wel: de installatie) en de ruimtelijke inpassing. Voor deze activiteiten – hierna aangeduid als milieue activiteiten mijnbouw, bouwactiviteiten mijnbouw en ruimtelijke inpassing mijnbouw - wordt in dit hoofdstuk het wettelijke kader onder de Ow beschreven. Daarbij is uitgegaan van de teksten van de laatst gepubliceerde geconsolideerde versies van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving, zoals gewijzigd met inachtneming van de Voorhangversie van de Invoeringswet.<sup>63</sup>

De Ow werkt door in een viertal amvb's, waarin het kader dat wordt gegeven in de Ow is uitgewerkt in meer specifieke regels:

1. Met betrekking tot mijnbouwgerelateerde activiteiten is het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: “**Bal**”) wellicht de belangrijkste amvb. In het Bal zijn namelijk direct werkende regels opgenomen (vergelijkbaar met het huidige Activiteitenbesluit Milieubeheer (hierna: “**Abm**”)) en ook is hierin bepaald wanneer er een meldings- of vergunningplicht geldt (vergelijkbaar met het huidige Besluit omgevingsrecht (hierna: “**Bor**”)).
2. Naast het Bal is het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: “**Bkl**”) van belang. Het Bkl richt zich met name tot overheden en stelt inhoudelijke normen met het oog op het realiseren van

---

<sup>63</sup> Dit betreft de geconsolideerde versies d.d. 10 december 2019, zoals gepubliceerd op 19 december 2019 en te raadplegen via [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl).

nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het Bkl bevat onder meer de regels die het bevoegd gezag hanteert bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Het Bkl bevat ook bepalingen over de inhoud van programma's, omgevingsplannen en verordeningen, waterschapsverordening en projectbesluiten. Ook bevat het Bkl een aantal bepalingen over omgevingswaarden, specifieke taken voor bestuursorganen en monitoring, alsmede normen met betrekking tot de veiligheid van activiteiten.

3. Voorts speelt het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: "**Bbl**") een rol. Deze amvb bevat algemene regels over bouwwerken en is te vergelijken met het huidige Bouwbesluit 2012.
4. Tot slot zijn in het Omgevingsbesluit (hierna: "**Ob**") regels vastgelegd met betrekking tot de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen en regels omtrent de procedures die daarbij gelden.

### **4.3 Vergunningplicht en algemene regels voor mijnbouwgerelateerde activiteiten in de Omgevingswet**

#### **4.3.1 Relevante definities in de Ow**

De Ow bevat een zestal kerninstrumenten, te weten de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In dit onderzoek redeneren we niet vanuit deze kerninstrumenten, maar vanuit de projecttypen onshore gaswinning, energieopslag en geothermie en daarbij verbandhoudende activiteiten in de fysieke leefomgeving; e.e.a. als beschreven en afgebakend in hoofdstuk 2. Als aangegeven, zal daarbij worden ingegaan op de aspecten met betrekking tot het milieu, aspecten met betrekking tot de bouwwerken en aspecten met betrekking tot de ruimtelijke inpassing. Alvorens hier nader op wordt ingegaan, worden eerst enkele van de in de Ow gehanteerde en voor dit onderzoek relevante definities besproken.

In de Ow wordt op verschillende punten aangesloten bij de definities uit de Mbw. Zo wordt onder "delfstoffen" verstaan delfstoffen als bedoeld in artikel 1, onder a, Mbw. Ten aanzien van het begrip "mijnbouwwerk" wordt eveneens aangesloten bij de definitie in artikel 1, onder n, Mbw.

Een belangrijk begrip in het kader van de Ow is de "milieubelastende activiteit", dat in artikel 1.1 lid 1 Ow jo. de bijlage bij de Ow is gedefinieerd als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken.<sup>64</sup> Op dit begrip zal nader worden ingegaan in § 4.3.2. Daarnaast is "project" een belangrijk begrip. Dit betreft a) het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, of b) andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen. Dit komt aan de orde in § 4.3.3. In § 4.3.4. zal worden ingegaan op de begrippen "omgevingsplanactiviteit" en "buitenplanse omgevingsplanactiviteit".

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook ter zake van het begrip "mijnbouwinstallatie" wordt aangesloten bij artikel 1, onder o, van de Mbw. Hiermee wordt een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater bedoeld. Belangrijk om op te merken is dat het begrip "mijnbouwactiviteit" is vervallen in de Ow. Dit begrip is vervangen door het begrip "mijnbouwlocatieactiviteit". Omdat dit onderzoek ziet op mijnbouwactiviteiten op land, zal in hoofdstuk 4 niet uitgebreid worden ingegaan op mijnbouwlocatieactiviteiten en mijnbouwinstallaties. Het begrip mijnbouwlocatieactiviteit is immers beperkt tot een activiteit inhoudende het gebruiken van een locatie in

---

<sup>64</sup> Hieronder wordt niet begrepen een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.



een oppervlaktewaterlichaam voor a) een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het voor die locatie geldende beperkingengebied, of b) een verkenningsonderzoek, met uitzondering van het bij dat onderzoek gebruiken van ontplofbare stoffen.

#### 4.3.2 Milieuactiviteiten mijnbouw

Zoals in het voorgaande reeds is opgemerkt, is het begrip “milieubelastende activiteit” een kernbegrip in de Ow. Onder de Ow zal de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten niet meer verbonden zijn aan het gehele bedrijf waar die activiteit plaatsvindt (onder vigerend recht: de inrichting), maar aan de specifieke activiteiten die een zodanige milieu-Invloed hebben op de omgeving, dat deze op rijksniveau gereguleerd worden. Dit kan ofwel via algemene regels, ofwel via de omgevingsvergunning, maar vaak ook in combinatie van beide. In het Bal wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen “milieubelastende activiteiten” en “lozingsactiviteiten” (artikel 2.1 Bal), maar beide vallen onder de werking van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal. De bepalingen in deze hoofdstukken richten zich tot degene die de activiteit verricht (artikel 2.10 Bal) en diegene moet zorg dragen voor de naleving van de regels over de activiteit. De bepalingen in het Bal zijn in eerste plaats van belang voor de initiatiefnemer van een mijnbouwproject, maar ook voor de aanwijzing van het bevoegd gezag spelen deze bepalingen een belangrijke rol.

In hoofdstuk 3 van het Bal worden milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten aangewezen waarvoor rijksregels gelden. In hoofdstuk 4 en 5 van het Bal staat welke algemene regels van toepassing zijn op de betreffende activiteit.

##### *Aanwijzing als milieubelastende activiteit*

In § 3.10.1 Bal worden regels gegeven voor mijnbouw. In artikel 3.320, eerste lid, Bal zijn *het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk* aangewezen als een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 Bal. Ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die het aanleggen en exploiteren functioneel ondersteunen zijn aangewezen als milieubelastende activiteit (artikel 3.320, tweede lid, Bal).

Wij merken op dat er in het Bal een veelheid aan activiteiten wordt benoemd die ook relevant kunnen zijn voor mijnbouwactiviteiten. Wij wijzen in dit verband op de activiteiten met betrekking tot de lozingsactiviteiten (artikel 3.1 Bal), de aanleg van bodemenergiesystemen (§ 3.2.6 Bal), het opslaan, mengen, scheiden en verdichten van bedrijfsafval of gevaarlijk afval voorafgaand aan inzameling of afgifte (§ 3.2.13 Bal), graven in de bodem (paragrafen 3.2.21 en 3.2.22 Bal), het behandelen, regelen en meten van aardgas (§ 3.4.2 Bal) en bijvoorbeeld de aanleg van buisleidingen met gevaarlijke stoffen (§ 3.4.3 Bal).<sup>65</sup> Wij gaan niet op elke activiteit specifiek in, aangezien in dit onderzoek de nadruk ligt op de mijnbouwactiviteiten, in het bijzonder de in hoofdstuk 2 beschreven projecttypen. Wel willen wij erop wijzen dat naast de specifiek aangewezen mijnbouwactiviteit, andere activiteiten een rol kunnen spelen bij de uitvoering van een mijnbouwproject. In § 4.4 komt aan bod welke gevolgen dit heeft voor de bevoegdheidsverdeling.

##### *Vergunningplicht*

Het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk en de daarbij functioneel ondersteunende

---

<sup>65</sup> Wij merken op dat een inrichting voor het opsporen en winnen van delfstoffen niet wordt aangemerkt als een Seveso-inrichting in artikel 3.50, tweede lid, onder 2 sub d Bal.

activiteiten zijn niet alleen aangewezen als milieubelastende activiteiten, maar ook als activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn zoals bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, Ow. Deze vergunningplicht geldt echter *niet* voor het ,alleen testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat *met een verplaatsbaar mijnbouwwerk* (artikel 3.321, tweede lid en onder a, Bal). De vergunningplicht geldt ook niet voor het stimuleren van een voorkomen via een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk (artikel 3.321, tweede lid en onder b, Bal).<sup>66</sup>

#### *Algemene regels*

Voor zowel de vergunningplichtige activiteit “aanleggen en aanpassen” als de vergunningvrije activiteiten testen, onderhouden, repareren, buiten gebruik stellen van het boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk als het stimuleren van een voorkomen via een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk zijn algemene regels van toepassing. Artikel 3.222, eerste lid, Bal verklaart namelijk § 4.109 Bal van toepassing. Ook moet worden voldaan aan de regels over het emitteren van zeer zorgwekkende stoffen, zoals bedoeld in § 5.4.3 voor zover het gaat om een vergunningplichtige activiteit (artikel 3.222, tweede lid, Bal).

De artikelen 4.1116 t/m 4.1126 uit § 4.109 Bal, bevatten algemene regels over werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk zoals hiervoor benoemd (artikel 4.1116 Bal). Deze regels hebben betrekking op het doen van de melding en de gegevens en bescheiden die daarbij moeten worden ingediend onder meer over transportbewegingen en geluid (artikel 4.1117 Bal), het affakkelen of afblazen (artikel 4.1119 Bal), geluid (artikel 4.1121a en 4.1121b, lucht (artikel 4.1122, water en lozingen (artikel 4.1123 t/m 4.1125 Bal), geur (artikel 4.1126 Bal) en bodem (artikel 4.1120 en 4.1121 Bal). Met betrekking tot de laatstgenoemde bepalingen met betrekking tot de bodem, moet worden gewezen op de schakelbepaling in artikel 4.1120 Bal, op grond waarvan een eindonderzoek bodem als bedoeld in § 5.2.1 Bal moet worden uitgevoerd en bodembeschermende voorzieningen als bedoeld in § 5.4.2 Bal moeten worden getroffen. Met betrekking tot de vergunningplichtige activiteiten moeten ook de bepalingen uit artikel 5.4.3 Bal over zeer zorgwekkende stoffen worden toegepast.

#### **4.3.3 Bouwactiviteiten mijnbouw**

Bij het uitvoeren van mijnbouwgerelateerde activiteiten, worden in de regel ook bouwactiviteiten verricht, waar mogelijk een omgevingsvergunningplicht als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid en onder a, Ow kan gelden. De aanwijzing van deze omgevingsvergunningplichtige activiteiten wordt gedaan in het Bbl, meer specifiek in artikel 2.15d Bbl. Deze bepaling luidt, voor zover relevant, als volgt:

##### ***Artikel 2.15d (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit)***

*Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten geldt voor een bouwactiviteit, tenzij deze betrekking heeft op een van de volgende bouwwerken:*

*r. een bouwkeet, bouwbord, steiger, heistelling, hijskraan, damwand, bouwweg, terreinverharding,*

---

<sup>66</sup> Volledigheidshalve merken wij op dat de bepalingen ten aanzien van de Milieueffectrapportage voor projecten niet is gewijzigd ten opzichte van het huidige systeem. Daarbij geldt nog steeds dat er mer-(beoordelingsplichtige) projecten worden aangewezen (artikel 16.43 Ow jo. artikel 11.6, derde lid, Ob). Deze aanwijzing is gedaan in bijlage V bij het Ob, waarin ondergrondse mijnbouw met inbegrip van oppervlakte installaties en diepboringen zijn aangewezen in kolom B3 en B4. Afhankelijk van de omvang van de activiteiten geldt een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht.

*terreinrichting of andere hulpconstructie die functioneel is voor een bouw-, onderhouds- of sloopactiviteit, een tijdelijke werkzaamheid in de grond-, weg- of waterbouw of een milieubelastende activiteit met een verplaatsbaar mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.322, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, bij plaatsing op of in de onmiddellijke nabijheid van het terrein waarop die activiteit of werkzaamheid wordt uitgevoerd.*

Aangenomen moet worden dat overige bouwactiviteiten ook vergunningplichtig zijn, maar de omgevingsvergunningplicht daarvoor zal voortvloeien uit het omgevingsplan of mogelijk de omgevingsverordening. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat een bouwactiviteit onder de Ow (ook als deze niet-vergunningplichtig zijn, vallen onder algemene regels die zijn neergelegd in het Bbl. Het Bbl bevat in de hoofdstukken 4 t/m 6 algemene bepalingen over bouwwerken (vergelijkbaar met het huidige Bouwbesluit 2012). Ook bevat het Bbl algemene regels over bouw- en sloopwerkzaamheden in hoofdstuk 7.

#### **4.3.4 Ruimtelijke activiteiten mijnbouw**

Uit artikel 5.1, eerste lid en onder a vloeit voort dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit uit te voeren. Op grond van artikel 5.4 Ow is het voorts verboden om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de omgevingsverordening is bepaald. Voorts kan uit een waterschapsverordening kan een omgevingsvergunningplicht voor een ruimtelijke activiteit voortvloeien (artikel 5.3 Ow).

In artikel 4.1, eerste lid, Ow is bepaald dat bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan moet op gemeentelijk niveau worden vastgesteld voor het gehele grondgebied van de gemeente en moet in ieder geval regels bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid, Ow). Bij omgevingsverordening kunnen door de provincie alleen regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als het onderwerp niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel kan worden bereikt.

Wat betreft provinciale verordening wijzen wij op het volgende. Op grond van artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder c Ow is het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, in verband met de winning van drinkwater een taak van het provinciebestuur. Daartoe kan het bestuur bij omgevingsverordening provinciale regels vaststellen. Daarin kunnen bijvoorbeeld grondwaterwingebieden worden aangewezen.

In het Bkl bevat regels met betrekking tot de inhoud van omgevingsplannen (hoofdstuk 5), waterschapsverordening (hoofdstuk 6) en omgevingsverordeningen (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 Bkl zijn beoordelingsregels opgenomen. Wij gaan in dit onderzoek niet uitgebreid in op deze bepalingen in het Bkl. Waar de uitwerking van deze bepalingen relevant is voor de bevoegdheid en betrokkenheid van de verschillende bestuursorganen, komen wij daarop later terug.

#### **4.4 Bevoegdheidsverdeling voor mijnbouwgerelateerde activiteiten in de Omgevingswet onder de Ow**

#### 4.4.1 Bevoegd gezag vergunningverlening

Het hieronder beschreven kader gaat uit van de bepalingen in het Ob zoals bekend op 10 januari 2020. Deze zullen waarschijnlijk gewijzigd worden bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, maar deze wijzigingen zijn nog niet gepubliceerd.

In artikel 4.12, eerste lid, aanhef en onder a sub 1, Ow is het Rijk het bevoegd gezag met betrekking tot milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk.<sup>67</sup> Op grond van artikel 4.13 jo. 4.3 Ow zijn in de verschillende amvb's nadere regels opgenomen met betrekking tot het bevoegd gezag, namelijk:

Op basis van artikel 2.7 Bal is de Minister van EZK het bevoegd gezag voor het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk zoals bedoeld in § 3.10.1 Bal, voor het doen van een melding, het stellen van maatwerkvoorschriften of het beslissen op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen.

Via de schakelbepaling uit artikel 2.9 Bal is het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunningverlening voor een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit eveneens het bevoegd gezag voor het doen van een melding, het stellen van maatwerkvoorschriften en beslissingen op aanvragen om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen.

Het bevoegd gezag voor verlening van de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten is dan weer bepaald in artikel 4.10 Ob.

Voor een goed begrip van artikel 4.10 Ob is het begrip magneetactiviteit van belang. De achterliggende gedachte achter het aanwijzen van magneetactiviteiten is dat initiatiefnemers ervoor kunnen kiezen om in één keer een vergunning aan te vragen voor verschillende activiteiten. In de Ow wordt ervan uitgegaan dat er dan maar één bestuursorgaan als bevoegd gezag kan gelden.

In art. 4.10 Ob is een mijnbouwactiviteit aangewezen als een magneetactiviteit. De Minister van EZK is aangewezen als bevoegd gezag. Dit betekent de Minister van EZK het bevoegd gezag wordt voor alle activiteiten waarvoor vergunning wordt aangevraagd, ook als een ander bestuursorgaan eigenlijk als bevoegd gezag geldt.<sup>68</sup> Als de regeling geen oplossing biedt – als er geen bevoegd gezag is aangewezen voor een bepaalde situatie – dan geldt dat het hoogste van de betrokken bestuursorganen beslist (artikel 4.5 Ob). Ook geldt het adagium “Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag” bij als er tevens sprake is van complexe bedrijven.<sup>69</sup> Wij merken op dat deze bepaling waarschijnlijk gewijzigd zal worden. De Afdeling advies van de Raad van State heeft nog geen advies uitgebracht over de voorgestelde wijzigingen en deze zijn nog niet gepubliceerd. Wij gaan hier derhalve uit van de bepaling zoals thans gepubliceerd.

In artikel 4.11, eerste lid, aanhef en onder b zijn GS aangewezen als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater. Uit artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder c sub 4, Ow volgt dat GS ook beslissen op een aanvraag om een

---

<sup>67</sup> Het Rijk is eveneens het bevoegd gezag voor mijnbouwlocatieactiviteiten en beperkinggebiedactiviteiten met betrekking tot mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk, zo volgt uit artikel 4.12, eerste lid onder c en d, Ow.

<sup>68</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 145 (NvT bij Ob).

<sup>69</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 146 en 147 (NvT bij Ob).

omgevingsvergunning die ziet op milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater. Uit artikel 5.11, eerste lid aanhef en onder d sub 1 Ow volgt echter dat het Rijk het bevoegd gezag is bij milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk. Op basis van vorenbeschreven systematiek van magneetactiviteiten moet daarom worden aangenomen dat de Minister van EZK bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, ook indien het gaat om milieubelastende activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor het grondwater. Hier ontstaat mogelijk een knelpunt, omdat niet altijd op voorhand inzichtelijk is welke milieubelastende activiteiten worden uitgevoerd en in hoeverre deze gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater.

Artikel 4.10 Ob luidt als volgt:

**“Artikel 4.10 (bevoegd gezag Minister van Economische Zaken en Klimaat enkel- en meervoudige aanvraag; magneetactiviteiten)**

1. Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende activiteiten:
  - a. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.321, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
  - b. een mijnbouwlocatieactiviteit; of
  - c. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk.
2. Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat beslist ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in:
  - a. het eerste lid, onder a, tenzij het gaat om:
    - 1°. het aanleggen of het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte, als die activiteit een andere activiteit die onderdeel is van de aanvraag functioneel ondersteunt; of
    - 2°. het aanleggen of het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opslaan van stoffen, als die activiteit een andere activiteit die onderdeel is van de aanvraag functioneel ondersteunt;
  - b. het eerste lid, onder b; of
  - c. het eerste lid, onder c;en een of meer andere activiteiten.”

Het eerste lid regelt dat de minister van EZK bevoegd gezag is voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor mijnbouwgerelateerde activiteiten. Hieronder vallen zowel de enkelvoudige aanvragen van deze activiteiten als meervoudige aanvragen die uit een combinatie daarvan bestaan.<sup>70</sup> Een enkelvoudige aanvraag is een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit (bijvoorbeeld bouwen). Een meervoudige aanvraag is een aanvraag die ziet op meer activiteiten, bijvoorbeeld bouwen, het uitvoeren van één of meer milieubelastende activiteiten en/of het afwijken van een omgevingsplan. De bevoegdheid van de minister van EZK ziet op het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen, het opsporen of winnen van aardwarmte of voor het opslaan van stoffen. De reden voor deze aanwijzing is gelegen in het feit dat de minister van EZK ook het bevoegd gezag is voor vergunningen op grond van de Mbw.<sup>71</sup>

In het tweede lid is geregeld welke mijnbouwgerelateerde activiteiten waarvoor de minister van EZK op grond van het eerste lid bevoegd gezag is, worden aangewezen als magneetactiviteit. Dit heeft tot gevolg

<sup>70</sup> Wij gaan niet in op artikel 4.10, eerste lid, onder b en c, Ob..

<sup>71</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 279 en 280 (NvT bij Ob).

dat de hoofdregel “decentraal, tenzij” wordt doorbroken en de minister van EZK ook het bevoegd gezag is voor activiteiten in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning met andere activiteiten zoals bouwactiviteiten en omgevingsplanactiviteiten. Wateractiviteiten, activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt op grond van de waterverordening, zijn hiervan uitgezonderd. Hiervoor blijft het DB het bevoegde gezag en een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten moet los worden aangevraagd (artikel 10.21 Ob).<sup>72</sup>

Op grond van het tweede lid is de minister van EZK in de eerste plaats bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen waarbij een milieubelastende activiteit wordt aangevraagd die bestaat uit het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen zoals aardgas. Dit vormt vrijwel altijd de kernactiviteit van een dergelijk bedrijf en bij het uitvoeren van deze activiteiten is bijna altijd sprake van bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Ook is er een samenhang tussen de omgevingsvergunning voor deze activiteiten en de benodigde Mbw-vergunningen. Daarom zijn deze activiteiten aangewezen als magneetactiviteit.

Voor het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte en voor het opslaan van stoffen geldt een andere regel. Deze activiteiten zijn er in verschillende verschijningsvormen waarbij het soms de kernactiviteit van een bedrijf vormt en soms ook niet. Als het opsporen en winnen van aardwarmte of het opslaan van stoffen met behulp van een mijnbouwwerk de kernactiviteit van een bedrijf is, dan zijn de activiteiten aangewezen als magneetactiviteit en is de minister van EZK het bevoegd gezag voor de gehele omgevingsvergunning.

Als het opsporen of winnen van aardwarmte en de opslag van stoffen niet de kernactiviteit is, maar een ondergeschikte activiteit bijvoorbeeld van een chemische fabriek waarbij aardwarmte wordt gewonnen ten behoeve van het eigen productieproces, het winnen van aardwarmte als verwarming van woningen bij de aanleg van een woonwijk of het opslaan van LPG door een olieraffinaderij, dan is het bevoegd gezag voor de kernactiviteit het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. In een dergelijk geval heeft de minister van EZK een advies- en of instemmingsrecht; zie hierna § 4.4.2.<sup>73</sup>

Gelet op het voorgaande is het begrip “functioneel ondersteunende activiteiten” van belang. Dit zijn activiteiten die in de brede zin ten dienste staan van de kernactiviteit en die er zonder de kernactiviteit waarschijnlijk niet zouden zijn. Als de mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteit functioneel ondersteunend is aan een andere activiteit die onderdelen is van de meervoudige aanvraag, dan is het geen magneetactiviteit en wordt op de aanvraag beslist door het bevoegd gezag voor de andere activiteit.<sup>74</sup>

Op grond van artikel 13.1 Ob, is de minister van EZK eveneens het bevoegd gezag voor handhaving- en uitvoeringstaken.

#### **4.4.2 Advies en instemmingsrechten van overige bestuursorganen**

*Wat zijn advies- en instemmingsrechten?*

In de Ow wordt uitgegaan van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één

---

<sup>72</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 143 (NvT bij Ob).

<sup>73</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 280 en 281 (NvT bij Ob).

<sup>74</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 281 (NvT bij Ob).

of verschillende activiteiten zal gelden. Ten aanzien van de betrokkenheid van andere bestuursorganen die een verantwoordelijkheid hebben in verband met één of meer van deze activiteiten kent de Ow adviesrechten en adviesrechten met instemming. Hierbij is een advies zwaarwegend, maar kan het bevoegd gezag hier wel gemotiveerd van afwijken. Dit is anders bij adviesrecht met instemming (hierna: "een instemmingsrecht"). Indien het betrokken bestuursorgaan een instemmingsrecht heeft ten aanzien van een onderdeel van de vergunning, dan kan het desbetreffende onderdeel niet worden verleend als er geen instemming is.<sup>75</sup>

Bij het toekennen van advies- en instemmingsrechten in het Ob is een koppeling gemaakt met de specifieke taken die in § 2.4.1 Ow aan de verschillende bestuursorganen zijn toebedeeld. Hierbij geldt het uitgangspunt dat andere bestuursorganen die bevoegd zouden zijn geweest wanneer de activiteiten los van elkaar worden aangevraagd in principe een instemmingsrecht hebben. In het Omgevingsbesluit worden alleen adviesrechten en instemmingsrechten toebedeeld voor omgevingsvergunningen. Dit vloeit voort uit artikel 16.15 en 16.16 Ow. Deze artikelen beperken de mogelijkheid van het toebedelen van adviesrecht en adviesrecht met instemming tot besluiten op aanvraag.<sup>76</sup>

Er gelden geen adviesrechten bij ambtshalve besluiten, zoals het vaststellen van een omgevingsplan. Deze adviesrechten zijn waar nodig omgezet in inhoudelijke instructieregels in het Bkl. Daarnaast geldt op grond van artikel 2.2 Ow de verplichting voor bestuursorganen om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en deze zo nodig af te stemmen.

Bevoegde bestuursorganen voor enkelvoudige aanvragen hebben in principe een instemmingsrecht op een vergunning voor een meervoudige aanvraag, voor dat deel waarvoor zijzelf bevoegd gezag zouden zijn geweest bij een enkelvoudige aanvraag. Het systeem voor deze instemmingsrechten is vergelijkbaar met de verklaring van geen bedenkingen zoals in de Wabo is opgenomen, met dien verstande dat de bevoegdheid tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen door gemeenteraden onder de Ow wordt vervangen door een instemmingsrecht voor B&W.

Adviezen, al dan niet met instemming, zijn onderdeel van de motivering van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning en de regels uit de Awb zijn hierop van toepassing. Adviezen zijn zelf geen besluit in de zin van de Awb en derhalve ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Besluiten tot instemming zijn wel een besluit in de zin van de Awb, maar zelfstandig bezwaar en beroep tegen een besluit tot instemming is niet mogelijk. De instemming maakt op grond van artikel 16.85 Ow namelijk deel uit van het besluit waarop de instemming betrekking heeft.<sup>77</sup>

In artikel 16.15 en 16.16 Ow is bepaald dat bij amvb bestuursorganen of ander instantie worden aangewezen die advies kunnen uitbrengen of wiens instemming is vereist. Uit artikel 16.15, tweede lid, Ow volgt dat ook bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening een adviesrecht kan worden neergelegd. Artikel 16.15 a wijst een aantal verplichte adviseurs aangewezen, deze aanwijzingen komen terug in het Ob. Op grond van artikel 12.5 Ob adviseert de Commissie voor de milieueffectrapportage aan het bevoegd gezag.

---

<sup>75</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 152 (NvT bij Ob).

<sup>76</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 152 (NvT bij Ob).

<sup>77</sup> Stb. 2018, nr. 290, p. 157 (NvT bij Ob).

#### *Advies- en instemmingsrechten van de Provincie*

In artikel 4:25 eerste lid, aanhef en onder c sub 2 Ob is bepaald dat GS in principe adviseur zijn voor een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.321, eerste lid, Bal.

Dit geldt echter niet als het gaat om het aanleggen of het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte of voor het opslaan van stoffen, als die activiteit een andere activiteit die onderdeel is van de aanvraag functioneel ondersteunt. Dit sluit weer aan bij hetgeen hiervoor is beschreven in § 4.4. Als het winnen van aardwarmte of het opslaan van stoffen een activiteit is die een hoofdactiviteit, zoals het aanleggen van een woonwijk of het exploiteren van een chemische fabriek functioneel ondersteunt, gelden de bevoegdheidsregels voor de desbetreffende magneetactiviteit. In dergelijke gevallen geldt er overigens op grond van artikel 4.29, eerste en derde lid, Ob een advies- en instemmingsrecht voor de Minister van EZK.

Op grond van artikel 4.25, derde lid, aanhef en onder a Ob geldt er eveneens een instemmingsrecht als de activiteit betrekking heeft op het aanleggen of het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn of van gevaarlijke stoffen.

GS hebben ook een advies- en instemmingsrecht voor wateractiviteiten of een andere activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden. Dit volgt uit artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder f jo. het derde lid Ob.

#### *Advies- en instemmingsrechten van de Gemeente*

Op grond van artikel 4.20, eerste lid, Ob heeft B&W een adviesrecht bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, omgevingsplanactiviteiten en milieubelastende activiteiten. Daarbij geldt een instemmingsrecht voor zover het gaat om een omgevingsplanactiviteit die niet van provinciaal of nationaal belang is. B&W hebben echter *geen instemmingsrecht* met betrekking tot – voor zover in dit onderzoek relevant - de aanleg en het exploiteren van een mijnbouwwerk. Dit volgt uit artikel 4.20, tweede lid, onder a jo. artikel 4.10, eerste lid, en onder a, Ob.

Indien er sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor B&W bevoegd gezag zijn, dan heeft de gemeenteraad een adviesrecht. Als B&W geen bevoegd gezag zijn, maar wel een instemmingsrecht hebben, dan is de raad adviseur voor het verzoek om instemming (artikel 4.21 Ob). Nu B&W bij de aanleg en het exploiteren van een mijnbouwwerk niet het bevoegd gezag is en geen instemmingsrecht heeft, is de rol van de raad – voor zover wij kunnen overzien – zeer beperkt.

#### *Advies- en instemmingsrechten van het Waterschap*

Het DB heeft een adviesrecht voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunningplicht geldt op basis van de waterschapsverordening en voor lozingsactiviteiten. Wij hebben deze activiteiten niet inhoudelijk besproken in het onderzoek, maar op grond van artikel 4.24 Ob geldt hiervoor een adviesrecht evenals een instemmingsrecht. Voor de eventuele aanleg van een bodemenergiesysteem geldt geen instemmingsrecht, maar wel een adviesrecht.

### **4.5 Coördinatie van procedures**

Op grond van artikel 16.7 Ow wordt de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb van toepassing verklaard op een aantal gevallen. De coördinatieregeling is in ieder geval van toepassing als er gelijktijdig



een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend voor een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 5.1 Ow (omgevingsvergunning voor onder meer milieubelastende activiteiten, bouwwerken en omgevingsplanactiviteiten en het afwijken van de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.1 Ow. Ook indien er gelijktijdig een watervergunning wordt aangevraagd, geldt de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb en geldt er eveneens een adviesrecht voor de bevoegde gezagen van elk van de aanvragen op grond van artikel 16.11 Ow.

Op grond van artikel 3:24 Awb geldt dat de besluiten zoveel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd en dat de laatste aanvraag niet later dan zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag mag worden ingediend. De beslistermijn vangt aan nadat de laatste aanvraag is ontvangen (artikel 3:25 Awb).

#### **4.6 Overige aandachtspunten**

Hoewel het buiten het bereik van het onderzoek valt, bevat de Ow ook bepalingen over de gedoogplicht van rechtswege voor de houder van een vergunning voor het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 1 Mijnbouwwet. Wij verwijzen in dit verband naar artikel 10.9 Ow. Daarnaast geeft artikel 10.14 Ow de mogelijkheid om een bij beschikking een gedoogplicht op te leggen voor het tot stand brengen of opruimen van een mijnbouwwerk.

Tot slot wijzen wij op de mogelijkheid van een projectbesluit. Het projectbesluit vervangt het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en het inpassingsplan uit de Wro en heeft een vergelijkbare functie als het inpassingsplan. Een projectbesluit kan worden genomen bij bijvoorbeeld projecten van provinciaal of nationaal belang. In een projectbesluit staat beschreven op welke manier het bevoegd gezag een bepaald project zal uitvoeren. Een project betreft op basis van de bijlage bij het Ow het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, of andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen.

Bij een projectbesluit kan het bevoegd gezag ingevolge artikel 5.45, eerste lid, Ow bepalen dat de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is op de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. In artikel 141 Mbw is de projectprocedure en het projectbesluit van toepassing verklaard voor de aanleg of de uitbreiding van een mijnbouwwerk in of onder een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied als bedoeld in de Wnb; een mijnbouwwerk ten behoeve van de opslag van stoffen, pijpleidingen voor het vervoer van delfstoffen of het vervoer van stoffen in verband met het opsporen of winnen van delfstoffen en het opslaan van stoffen of voor olie of koolstofdioxide. In hoofdstuk 9 van het Bkl zijn instructieregels opgenomen voor projectbesluiten.

#### **4.7 Samenvatting Omgevingswet: rol en bevoegdheden**

Evenals in het vigerende regime, is de Minister van EZK het bevoegde gezag voor de aanvragen voor omgevingsvergunningen voor mijnbouwgerelateerde activiteiten. Met betrekking tot de milieubelastende activiteiten geldt dat de Minister van EZK het aangewezen bevoegd gezag is. Omdat deze activiteiten bovendien zijn aangewezen als magneetactiviteit, is de Minister van EZK ook het bevoegd gezag om te beslissen op aanvragen voor activiteiten die daarmee samenhangen en waarvoor de bevoegdheid normaliter bij GS of B&W zou liggen, zoals activiteiten om af te wijken van de omgevingsverordening en het omgevingsplan. In dergelijke gevallen hebben GS en B&W een adviesrecht en soms een instemmingsrecht. Indien de mijnbouwgerelateerde activiteiten ondergeschikt zijn aan andere (hoofd)activiteiten, geldt er een andere bevoegdheidsverdeling, afhankelijke van de bevoegdheden terzake van die andere (hoofd)activiteiten.



## Hoofdstuk 5 – Conclusie: knelpunten en verbeterkansen

Op grond van de hiervoor beschreven analyse realiseren wij reeds op grond van de uitgevoerde literatuurstudie de volgende knelpunten. Daarbij benadrukken wij dat, aangezien zowel de Mbw als de Ow nog in wording zijn, er nog een aantal onduidelijkheden bestaan ten aanzien van de toekomstige wettelijke kaders en de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Naar onze overtuiging zijn de aangekondigde klantreizen ook in dat opzicht van toegevoegde waarde en kan op basis daarvan de conclusie in dit hoofdstuk nog verder worden aangescherpt.

Op deze plaats wijzen wij op de volgende knelpunten:

- Knelpunt voor de (decentrale) overheden:
  - o Onder de Ow kan er onduidelijkheid bestaan omtrent het aanmerken van activiteiten als ondergeschikt, danwel als hoofdactiviteit. In sommige gevallen – zoals beschreven in de NvT – is het logisch dat een activiteit functioneel ondergeschikt is, maar wij kunnen ons voorstellen dat het bij kleinschalige projecten of projecten samenhangen met bepaalde gebiedsontwikkelingen niet altijd duidelijk is wat als kernactiviteit moet worden aangemerkt. Denk bijvoorbeeld aan een geothermieproject dat wordt ontwikkeld in samenhang met een nieuwe woonwijk met een warmtenet, in combinatie met het aanwenden van de gewonnen (hoge temperatuur) warmte als energiebron in een productieproces; en
  - o Het primaat van de beslisbevoegdheid voor locatie-en ontwikkelaarskeuze ligt bij het Rijk. Decentrale overheden hebben vooral adviesrechten en weinig doorzettingsmacht, en daardoor weinig regie (terwijl zijn juist een regierol krijgen onder de Warmtewet 2 via de aanwijzing van het warmtekavelbedrijf).
  - o Noch de Ow noch de Mbw regelt niet met zoveel woorden een instemmingsrecht van GS voorzover een mijnbouwactiviteit afwijkt van de aanwijzing van een gebied als een grondwaterwingebied in een Vo. Mogelijk heeft de wetgever dit wel beoogd en zou GS dat kunnen afdwingen, maar dit is op z'n minst onduidelijk.
  - o Het decentraal beleid m.b.t. de warmtetransitie en drinkwaterbescherming zal zich in de toekomst doorvertalen naar het instrumentarium van de Ow. Decentrale overheden zouden daarop wellicht hun advies kunnen baseren. Dat biedt qua motivering van die adviezen wellicht een stevigere basis, maar is geen waarborg dat de door de decentrale overheden gemaakte (beleids)keuzen door EZK worden gerespecteerd. Uiteindelijk blijft de Mbw-vergunning een bevoegdheid van EZK. EZK is niet gebonden aan (de RES), een gemeentelijk omgevingsplan, een provinciale verordening, een programma of een visie (o.i.d.).
  - o Het wettelijke kader van de Mbw bevat geen verwijzing naar de omgevingsrechtelijke (beleids)documenten. Weliswaar zijn sommige weigeringsgronden in de Mbw ruim geformuleerd en zou een toetsing aan deze omgevingsrechtelijke instrumenten daaronder kunnen worden geschaard, maar dit is nog op geen enkele wijze geborgd.
  - o Op dit moment bestaat er bij decentrale overheden geen duidelijkheid over de bevoegdheden die zij hebben in het kader van geothermie. Dit zorgt voor vertraging van de adviesprocessen, zeker als de termijnen in de Mbw verkort zullen worden. Er is ook meer duidelijkheid nodig over de mate van regie die decentrale overheden nog hebben.
  - o De verschillende interpretaties van begrippen als “milieu” en “natuur” in de Mbw en Ow zorgen voor onduidelijkheid.
  - o Mogelijk ontstaan er knelpunten met de koppeling met bodemenergiesystemen.

- Knelpunten voor zowel de initiatiefnemer als de lagere overheden:
  - o Naast de aangewezen activiteiten in artikel 3.321 Bal kunnen er nog andere activiteiten zijn die worden uitgevoerd door de initiatiefnemer. Gezien de enorme omvang van het Bal, is niet goed inzichtelijk waar deze activiteiten geregeld worden. Hierdoor kan het, bijvoorbeeld, voor ontwikkelaars lastig zijn om voor de juiste activiteiten een vergunning aan te vragen.
  
- Knelpunt voor de initiatiefnemer:
  - o Onder de Mbw wordt het directe adviesrecht van gemeenten pas in een laat stadium geregeld, namelijk pas bij de goedkeuring van het winningsplan. Het lijkt praktisch onwerkbaar dat een project dan nog wordt afgebroken.

## Lijst van gebruikte afkortingen

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
Nederlands Tijdschrift voor Energierecht	NTE
Omgevingsbesluit	Ob
Omgevingswet	Ob
Programma Aanpak Stikstof	PAS
Staatstoezicht op de Mijnen	SodM
Stimulering Duurzame Energieproductie	SDE+
Structuurvisie Ondergrond	Structuurvisie
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Wabo
Wetsvoorstel aanpassing vergunningstelsel aardwarmte	Wetsvoorstel Mbw