

Beleid ondergrond Provincie Noord-Brabant

Visie op het benutten van de potenties in de ondergrond

1. Inleiding

Voortschrijdende technische ontwikkelingen zorgen voor een toename van de activiteiten in de ondergrond. Daarmee neemt de druk op ruimtegebruik in de ondergrond toe. Activiteiten in de ondergrond kunnen elkaar beïnvloeden en hebben invloed op het bovengrondse ruimtegebruik en raken daarmee Brabantse belangen en ambities. Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten hebben zeggenschap over de ondergrond.

De Brabantse ondergrond heeft verschillende potenties waaronder het leveren van grondstoffen, het bufferen en leveren van energie en opslagmogelijkheden voor (afval)stoffen en gassen, maar ook voor ondergronds transport via kabels en leidingen, ondergronds bouwen en levering van grondwater. Brabant staat voor een duurzaam gebruik van de ondergrond, een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat en behoud van een goede grondwaterkwaliteit.

Toename van activiteiten en de bevoegdheden van verschillende overheidsorganen maken duurzame benutting van potenties van de ondergrond complex en zijn aanleiding geweest voor een inventarisatie van activiteiten en beleid voor de ondergrond en de verdeling van de verantwoordelijkheden. De vraag hierbij was om vast te stellen of het huidige beleid voor de ondergrond voldoende is om:

- het duurzame gebruik van de ondergrond te waarborgen;
- de provinciale belangen, waaronder de kwaliteit van water, vestiging- en leefklimaat te borgen;
- activiteiten van derden te kunnen beoordelen.

In bijlage 1 is een samenvatting opgenomen van deze inventarisatie.

Bij de inventarisatie (zomer 2012) zijn twee leemten in beleid vastgesteld. Hierdoor is er niet altijd sprake van een duurzaam gebruik van de ondergrond, worden provinciale belangen niet altijd geborgd en kunnen activiteiten van derden niet altijd voldoende worden beoordeeld.

Aan

Kopie aan

-

Datum

20 september 2013

Contactpersoon

A.L. Visser-Grijp

Telefoon

(06) 18 30 32 58



De leemten kunnen worden omschreven als:

1. Onvoldoende afstemming tussen provinciaal- en gemeentelijk beleid met betrekking tot warmte-koude-opslagsystemen en bodemwarmtewisselaars. Dit in relatie tot het benutten van potenties in de ondergrond voor energiedoelstellingen versus het beschermen van de grondwaterkwaliteit.
2. Onvoldoende afstemming tussen provinciaal- en rijksbeleid met betrekking tot activiteiten in de diepe ondergrond (bijvoorbeeld geothermie, schaliegas, CO₂ opslag, enz.). Dit in relatie tot provinciale belangen zoals grond/drinkwater, leef- en vestigingsklimaat.

Door inwerkingtreding van de Algemene Maatregel van Bestuur Bodemenergie op 1 juli 2013 hebben provincie en gemeenten grip op toepassing van alle bodemenergiesystemen en op de ruimtelijke inpassing daarvan. Provinciale beleidsaanpassingen worden meegenomen in de herziening van het Provinciaal Water Plan. Hiermee is beleidsafstemming tussen provincie en gemeenten een feit en is leemte 1 gevuld.

2. Afstemming Provinciaal- en Rijksbeleid met betrekking tot activiteiten in de diepe ondergrond.

Huidige situatie

Het Rijk is bevoegd gezag voor vergunningverlening van activiteiten in de diepe ondergrond -dieper dan 100 m-mv.¹ voor delfstoffen en ondergrondse opslag en dieper dan 500 m-mv. voor aardwarmte- in het kader van de Mijnbouwwet. Grondwaterbenutting op meer dan 500m diepte valt ook onder de Mijnbouwwet. Op basis van de Waterwet zijn provincie (en waterschappen²) bevoegd gezag voor alle activiteiten die het grondwater betreffen vanaf het maaiveld tot 500 m-mv en voor bodemwarmtewisselaars in boringsvrije zones. De provincie heeft géén *bevoegdheden* in de diepe ondergrond, (dieper dan resp. 100 dan wel 500m-mv). Activiteiten in de (diepe) ondergrond hebben wel altijd effect op de bovenliggende lagen en het bovengrondse ruimtegebruik en raken daarmee onderwerpen waar de provincie een verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld de grondwaterkwaliteit en het leef- en vestigingsklimaat. De provincie heeft dus wél *belangen* als het om activiteiten in de diepe ondergrond gaat.

De provincie heeft een beperkt adviesrecht in de Mijnbouwwet bij advisering over vergunningaanvragen voor opsporings- en

¹ M-mv betekent 'meters minus maaiveld'.

² De waterschappen zijn bevoegd gezag voor grondwateractiviteiten (berekening en bronbemaling).

winningsvergunningen. Zaken zoals ruimtelijke inpasbaarheid, bescherming van provinciale belangen (leef en vestigingsklimaat en grondwater), milieuaspecten, etc. spelen daarbij nog geen rol. Dit komt in een later stadium bij de inrichting van de boorlocatie³ aan de orde.

Actuele ontwikkelingen

Het Rijk ontwikkelt een structuurvisie ondergrond (STRONG) in nauwe samenwerking met medeoverheden en stakeholders. Doel van STRONG is activiteiten in de ondergrond te ordenen. Dit moet leiden tot een integrale visie op benutting van de ondergrond, waarin activiteiten in de ondergrond onderling en met de bovengrond wordt afgestemd, zodat er een integraal afwegingskader ontstaat. Verwacht wordt dat er 2014 een Ontwerp-STRONG gereed is.

Het STRONG-proces biedt de provincie ruimte om een provinciale visie op de ondergrond en haar ambitie over het benutten van potenties in de ondergrond in te brengen. De provincie brengt regulier beleid voor de maatschappelijke opgaven waarvoor zij bevoegd is in (bovengrond en waterlaag). De provincie Noord-Brabant is niet bevoegd in de diepe ondergrond maar door een visie over de benutting van de potenties in de ondergrond in te brengen in STRONG maakt de provincie maximaal gebruik van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op ordening van de ondergrond door het Rijk. Daarmee loopt Noord-Brabant gelijk op met andere provincies waardoor er geen vrijbrief ontstaat voor het rijk om ordening van de ondergrond in Noord-Brabant alleen naar eigen inzicht te ontwikkelen.

Onderdeel van STRONG is een herziening van de Mijnbouwwet, waarbij ook de uitbreiding van de adviesrol van provincies besproken wordt. Via het Inter Provinciaal Overleg wordt erop aangedrongen het adviesrecht van provincies bij de advisering over opsporings- en winningsvergunningen te verbreden en te versterken met onderwerpen zoals ruimtelijke inpassing, milieu en water, waardoor provinciale belangen kunnen meewegen bij locatiekeuze voor activiteiten in de diepe ondergrond.

3. Provinciale visie op het benutten van de potenties in de ondergrond

Visie bepaling over de potentiële activiteiten in de diepe ondergrond is op dit moment complex, omdat er nog veel onbekend is over effecten, risico's en bovengrondse verschijningsvormen. Er bestaan onzekerheden

³ Aspecten met betrekking tot ruimtelijke inpasbaarheid, milieu en water komen in beeld op het moment dat een Wabo vergunning nodig is.

over de werkelijk aanwezige potenties in de ondergrond en rentabiliteit van het benutten daarvan in opbrengst en tijd. Daarnaast spelen de mondiale ontwikkelingen op de energiemarkt en maatschappelijk draagvlak een rol. Binnen dit kader heeft de provincie gekozen voor een visie voor de ondergrond op hoofdlijnen

Uitgangspunt van de provinciale visie is een duurzame benutting van de ondergrond⁴, een aantrekkelijke, schone, gezonde en veilige woon- en leefomgeving, een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en de bescherming van de drinkwaterbelangen⁵. Dit betekent dat de benutting van de ondergrond mogelijk is mits de activiteit past binnen het reguliere provinciaal beleid.

De visie van Brabant voor benutting van potenties in de ondergrond vertaalt zich in de volgende randvoorwaarden:

- uitvoering is schoon en veilig; (milieu hygiënisch- en maatschappelijk verantwoorde risico's) en
- is ruimtelijke inpasbaar

en de volgende richtinggevende principes⁶ om duurzaam benutten van potenties in de ondergrond te borgen:

- Beschermen van grondwater, natuur en landschap, archeologische, cultuurhistorische en aardkundige waarden etc. gaat boven benutten;
- hernieuwbare bronnen (grondwater, warmte) gaan boven bronnen voor eenmalig gebruik (delfstoffen, permanente opslag);
- benutten van de ondergrond ten behoeve van duurzaamheidsdoelen (activiteiten die een bijdrage leveren aan de reductie van CO₂ tbv. klimaatdoelstellingen en doelstellingen voor duurzame energie) gaat voor economisch gewin;
- tijdelijke opslag voor definitieve opslag.

De randvoorwaarden én richtinggevende principes zijn van toepassing op activiteiten in de ondergrond, waarbij geldt dat de activiteiten naast elkaar ontplooid kunnen worden, tenzij deze strijdig zijn met elkaar. Hierdoor is het mogelijk, dat de potenties van de ondergrond gelijktijdig kunnen worden benut, als zij elkaar niet 'schaden'.

Op basis van deze randvoorwaarden en richtinggevende principes en de huidig bekende potenties in de ondergrond in Brabant zijn we tot een voorkeursvolgorde gekomen.

⁴ Bron: Provinciaal Milieu Plan

⁵ Bron: Structuurvisie Ruimtelijke Ordening

⁶ Afgeleid van duurzaamheidsbalans Telos

De voorkeursvolgorde:

- 1 geeft richting aan de discussie over benutting van de ondergrond en de mate van acceptatie in Brabant op basis van het huidige beleid;
- 2 biedt ondersteuning bij een keuze tussen concurrerende activiteiten voor benutting van de ondergrond en sluit gelijktijdige activiteiten die elkaar niet schaden in de ondergrond niet uit.
- 3 kan gebruikt worden bij de beoordeling van initiatieven en advisering over vergunningaanvragen voor activiteiten in de ondergrond door het Rijk.
- 4 de voorkeursvolgorde en de visie op de benutting van de ondergrond biedt een onderhandelingspositie naar het Rijk in STRONG,

Voor het benutten van de potenties komen we daarmee tot de volgende voorkeursvolgorde, waarbij 1 het meest acceptabel en aanvaardbaar is en 10 volledig niet acceptabel en aanvaardbaar:

- 1 Benutten grondwater als drinkwater
- 2 Benutten grondwater voor overige doelen (industriële winningen voor menselijke consumptie (bv. conserven en bier) en ander hoogwaardig gebruik (hightechbedrijven),
- 3 Benutten voor Koude Warmte Opslag (KWO) gesloten en open systemen)
- 4 Benutten voor geothermie (warmtewinning),
- 5 Benutten voor ultra diepe geothermie (opwekking elektriciteit),
- 6 Benutten voor delfstoffenwinning (bv conventioneel olie en aardgas),
- 7 Benutten voor opslag gas (aardgas),
- 8 Benutten voor onconventionele delfstoffenwinning (bv. schaliegas),
- 9 Benutten voor opslag van afvalstoffen (bv CO₂, brijn ⁷),
- 10 Benutten voor opslag gevaarlijke afvalstoffen (bv radioactief afval).

In deze 'voorkeursvolgorde' staan alle mogelijkheden voor benutting van potenties in de ondergrond in feite nog open. Uitzondering hierop is de benutting voor opslag van radioactief afval, hierover heeft PS een standpunt ingenomen⁸. Voor benutting van schaliegas kan naar aanleiding van de uitkomsten van verschillende lopende onderzoeken nog een standpunt worden ingenomen.⁹

7 Brijn is afvalwater dat ontstaat bij het zuiveren van zilt water door omgekeerde osmose of ionenwisselaars. Na het zuiveren resteert water met een hoog gehalte aan zouten. Dit afvalwater wordt brijn genoemd.

8 In een motie spreekt PS zich uit tegen ondergrondse opslag van radioactief afval in Brabant.

⁹ PS heeft zich 27 september 2013 in een motie uitgesproken voor een 'schaliegasvrij' Brabant.

De ‘voorkeursvolgorde’ geeft richting aan wat de provincie onder randvoorwaarden acceptabel en aanvaardbaar vindt maar vereist per concreet initiatief altijd maatwerk op locatieniveau.”

Iedere ingreep vraagt op lokaal niveau om toetsing aan een ‘afwegingskader voor provinciale belangen’, wat kan bestaan uit afwegingscriteria zoals ruimtelijke inpasbaarheid, effecten op het grondwater, vestigingsklimaat/economie, bijdrage aan de klimaat- en energiedoelstellingen en duurzaam benutten van potenties in de ondergrond etc. Een afwegingskader is feitelijk pas aan de orde als de provinciale adviesrol in de Mijnbouwwet is verbreed met provinciale belangen.

Bijlage 1. Samenvatting inventarisatie beleid ondergrond en verdeling van verantwoordelijke overheden.

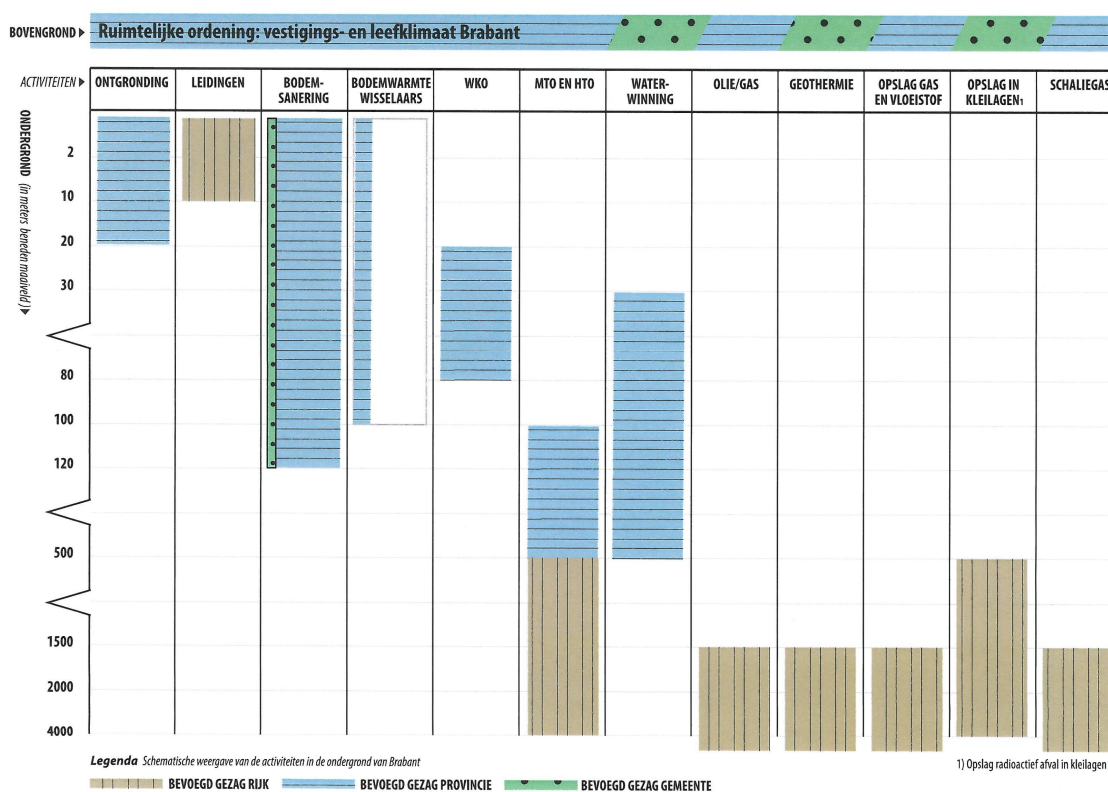
Achtergrond documenten:

- Statenvoorstel 49/13A en Memorie van antwoord 49/13D. ‘Beleid ondergrond- visie op het benutten van de potenties in de ondergrond’, dd. 20 september 2013.
- Commissie notitie EH-0193, ‘Samenhangend beleid ondergrond’, dd. 9 november 2012

Bijlage 1. Samenvatting inventarisatie beleid ondergrond en verdeling verantwoordelijke overheden.

(Bron: Commissienotitie EH-0193 'Samenhangend beleid ondergrond' d.d. 9 november 2012)

Figuur 1 biedt een schematisch overzicht van het potentieel aan mogelijke activiteiten in de Noord-Brabantse ondergrond, de diepte waarop zij plaats kunnen vinden, de verantwoordelijke overheden en geeft inzicht in de mogelijke onderlinge horizontale en verticale interferenties.



Figuur 1. Schematische doorsnede ondergrond Brabant met potentieel mogelijke activiteiten, in relatie tot de bevoegdheden, situatie tot 1/7/2013.

Op hoofdlijnen zijn de bevoegdheden voor activiteiten in de ondergrond als volgt verdeeld:

- Op basis van de Waterwet zijn provincie (en waterschappen¹⁰) bevoegd gezag voor alle activiteiten die het grondwater betreffen vanaf het maaiveld tot 500 m-mv (meter minus maaiveld) en voor

¹⁰ De waterschappen zijn bevoegd gezag voor grondwateractiviteiten (beregening en bronbemaling), deze activiteiten zijn in het kader van dit onderzoek niet meegenomen.

bodemwarmtewisselaars in boringsvrije zones. De provincie is bevoegd gezag voor bodemsanering en ontgrondingen op basis van respectievelijk de Wet bodembescherming (Wbb) en de Ontgrondingenwet. Binnen de wettelijke kaders is de provincie kaderstellend en zijn de gemeenten in beginsel bevoegd gezag voor activiteiten boven het maaiveld (Wro).

- Gemeenten zijn bevoegd gezag voor bovengrondse, lokale ruimtelijke inpassing van de ondergrondse activiteiten (Wro) en ondergronds bouwen (Wabo). De B5-gemeenten zijn binnen hun gemeentegrenzen in het kader van de Wbb bevoegd gezag voor bodemsaneringen.
- Het Rijk is bevoegd gezag voor alle activiteiten in de diepe ondergrond, (dieper dan 100 m-mv voor delfstoffen en ondergrondse opslag en dieper dan 500 m-mv voor aardwarmte) in het kader van de Mijnbouwwet. Grondwaterbenutting op meer dan 500 m-mv valt ook onder de Mijnbouwwet. Het Rijk is ook bevoegd gezag voor de ruimtelijke reservering van tracés voor kabels en transportleidingen.

Conclusies inventarisatie:

Is het huidige beleid van de ondergrond voldoende om het duurzame gebruik ondergrond te borgen?

In het huidige beleid ontbreekt samenhang en afstemming tussen beleid en activiteiten in de ondergrond tussen de verschillende bevoegde gezagen (mn. Rijk en provincie met betrekking tot de afstemming de benutting van diepe en ondiepe ondergrond en bovengrond; en tussen provincie en gemeente met betrekking tot de bodemenergiesystemen). Hierdoor is een optimaal en duurzaam benutten van potentie in de ondergrond als geheel niet volledig geborgd.

Is het huidige beleid van de ondergrond voldoende om de provinciale belangen te borgen?

In het huidige beleid lijken de provinciale belangen, daar waar het de bevoegdheid voor activiteiten waarvoor het Rijk bevoegd is, niet altijd volledig geborgd.

Is het huidige beleid van de ondergrond voldoende om de activiteiten van derden te beoordelen?

Het huidige beleid biedt beperkt mogelijkheden om activiteiten van derden, die in de Noord-Brabantse ondergrond plaatsvinden te beoordelen. De lacunes betreffen met name activiteiten/ initiatieven van derden in de diepe ondergrond waar het Rijk bevoegd gezag is én initiatieven van derden in de ondiepe ondergrond waar het de aanleg van bodemwarmtewisselaars betreft buiten grondwaterbeschermingsgebieden.

Rol provincie

In aanvulling op haar wettelijke taken ten aanzien van ondergrondse activiteiten heeft de provincie een belangrijke maatschappelijke rol als regionaal bestuur in relatie tot de Noord-Brabantse belangen. De provincie wordt hierop door Brabantse burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en bedrijven aangesproken.