



Duurzame energie: stroomt het?

Managementsamenvatting over de belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningsverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw

Colofon

Begeleidingscommissie:

Jan Smits (Productschap Tuinbouw), Jolanda Mourits (Ministerie van LNV) en Rob Smit (Ministerie van LNV)

Betrokken onderzoekers:

Carolien de Lauwere (projectleider), Geoffrey Hagelaar, Rob Stokkers en Pepijn Smit

Tekst:

Carolien de Lauwere en Geoffrey Hagelaar

Hoofdrapport:

Deze publicatie is een managementsamenvatting van het rapport *Duurzame energie: stroomt het? Belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw* door Carolien de Lauwere, Geoffrey Hagelaar en Rob Stokkers, LEI-rapport 2008-045, Wageningen UR, Den Haag. Voor meer details verwijzen we u naar dit rapport dat u kunt downloaden via de website www.lei.wur.nl

Vormgeving en coördinatie:

Communication Services, Wageningen UR

Foto's:

Fotostudio G.J. Vlekke, Hollandse Hoogte (Maarten Hartman), Nationale Beeldbank en Shutterstock

Samenvatting 08-014

ISBN/EAN: 978-90-8615-261-2

Duurzame energie: stroomt het?

Managementsamenvatting over de belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningsverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
1 Inleiding	86
2 Duurzame energiesystemen	10
Algemene vergunningsprocedure	11
Warmte- en koudeopslag in de bodem (WKO)	11
Bio-wkk's	12
Aardwarmte	13
3 Nauwkeurige afweging van belangen?	14
Gebrek aan kennis	15
Lange vergunningsprocedure	15
Bestemmingsplannen	16
Oude wetgeving voor nieuwe technologie	16
Overige belemmeringen	17
4 Aanbevelingen	18
Kenniscentrum warmte	19
Loketfunctie	19
Transparantie	20
Korte vergunningsprocedures	20
Flexibele bestemmingsplannen	20
Ondergrondse bestemmingsplannen	21
Nader onderzoek	21
5 Synthese	22
Samenvattend overzicht	24
Literatuur	27

Woord vooraf

Het energietransitieprogramma Kas als Energiebron is het beleids- en uitvoeringsprogramma voor reductie van de CO₂-emissie en verminderde afhankelijkheid van fossiele energie voor de glastuinbouw in 2020. Belangrijke ambitie van dit programma is dat in nieuw te bouwen kas- sen in 2020 economisch rendabel en klimaatneutraal wordt geteeld. Het Productschap Tuin- bouw, LTO Glaskracht Nederland en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zijn initiatiefnemers, trekkers en financiers van dit programma.

Om bovengenoemde ambities te bereiken wordt er binnen het programma aan zeven transi- tiepaden gewerkt. Voor elk transitiepad zijn streefdoelen vastgesteld. Zonne-energie, aard- warmte en biobrandstoffen zijn drie van de zeven transitiepaden.

Glastuinbouwondernemers ervaren knelpunten in wet- en regelgeving en vergunningsverlening bij de toepassing van duurzame energiesystemen die gebruik maken van zonne-energie, aard- warmte of biobrandstoffen. Om de streefdoelen voor deze transitiepaden te bereiken is het van belang dat er zo min mogelijk belemmeringen zijn. Het wegnemen van deze belemmerin- gen is daarom een van de beleidsprioriteiten in het jaarplan 2008 van het programma Kas als Energiebron. Dit onderzoek, uitgevoerd door LEI Wageningen UR, brengt de belemmeringen en mogelijke oplossingen bij regelgeving en vergunningsverlening in kaart. Het onderzoek is een momentopname, waarbij de stand van zaken in wet- en regelgeving besproken wordt tot de datum van uitgave van het rapport. Uiteindelijk moeten regelgeving en vergunningsproce- dures beter en vooral eenvoudiger worden.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en door het Productschap Tuinbouw. Wij danken Jan Smits van het Productschap Tuinbouw en Jolanda Mourits en Rob Smit van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het in ons gestelde vertrouwen.

Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne



Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Inleiding



1

Duurzame energie: stroomt het?

Het ministerie van LNV en het Productschap Tuinbouw willen de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw bevorderen. Het is dan belangrijk dat de institutionele omgeving waarin de implementatie van duurzame energiesystemen moet plaats vinden, zodanig is ingericht dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat glastuinbouw-ondernemers (en hun adviseurs) belemmeringen ondervinden in wet- en regelgeving of vergunningsverlening als ze willen omschakelen naar dergelijke energiesystemen. Dit zou immers haaks staan op het beleid van het ministerie van LNV. Tegelijkertijd moet er echter rekening mee gehouden worden dat andere belangen - zoals die van omwonenden, andere ondernemers of natuur en/of drinkwater gebieden - niet worden geschaad als glastuinbouwondernemers duurzame energiesystemen implementeren.

In de studie in kwestie - *Duurzame energie: stroomt het?; Belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningsverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw* - die gefinancierd wordt door het ministerie van LNV en het Productschap Tuinbouw staan de volgende twee vragen daarom centraal:

1. welke belemmeringen in wet- en regelgeving rondom alternatieve energiebronnen kunnen worden onderscheiden vanuit het perspectief van de ondernemer?;
2. welke van deze belemmeringen kunnen worden opgeheven zonder dat daardoor (een verhoogd risico op) schade voor anderen ontstaat?

De studie is uitgevoerd door LEI Wageningen UR, en werd aangestuurd door de opdrachtgevers Jolanda Mourits en Rob Smit van het ministerie van LNV en Jan Smits van het Productschap Tuinbouw.

Aan de studie is invulling gegeven door middel van casestudies¹ en diepte-interviews met de betrokken actoren uit praktijk (ondernemers en adviseurs) en beleid (gemeente, provincie en nationale overheid). In totaal is met 25 personen gesproken. De focus ligt op het gebruik van zonne-energie in semi-gesloten kassen door middel van warmte- en koudeopslag (WKO) in de bodem. Daarnaast wordt aandacht besteed aan aardwarmte en biobrandstoffen die worden verstoekt in installaties voor warmtekrachtkoppeling (bio-wkk's).

Het project is afgesloten met een workshop waar, naast de opdrachtgevers en de betrokken onderzoekers, glastuinbouwondernemers, adviseurs en beleidsmedewerkers van gemeente en provincie en het ministerie van LNV aanwezig waren. De gevonden knelpunten en oplossingsrichtingen zijn besproken en aangescherpt. De focus lag op semigesloten kassen.²

Duurzame energiesystemen

2



Duurzame energie: stroomt het?

A Algemene vergunningsprocedure

Als een glastuinbouwondernemer wil starten met een duurzaam energiesysteem moeten hij en zijn adviseur zich realiseren dat de integrale aanvraag bij de overheid uiteenvalt in verschillende deelaanvragen. Elke deelaanvraag dekt een bepaald deelaspect af van het integrale initiatief van de ondernemer. Afhankelijk van het initiatief (WKO, aardwarmte, bio-wkk) krijgen de ondernemer en zijn adviseur te maken met diverse wet- en regelgeving en mogelijk verschillende soorten bevoegd gezag. Maar in ieder geval krijgt de glastuinbouwondernemer altijd te maken met algemene kenmerken van een vergunningsprocedure.

Het vergunningstraject - van indienen van de aanvraag tot verlenen van de vergunning - duurt volgens de Algemene wet bestuursrecht maximaal 6 maanden. Dit kan echter uitlopen tot 7,5 à 8 maanden. Na 6 maanden moet de tekenbevoegde weliswaar zijn/haar paraaf onder de definitieve beschikking hebben gezet, maar hierna moeten nog allerlei administratieve handelingen plaatsvinden. In de eerste 3 maanden na het indienen van de vergunning wordt de aanvraag neergelegd bij een aantal partijen die een direct belang kunnen hebben bij de gewenste verandering en wordt - als de geraadpleegde partijen geen bezwaren zien - de ontwerpbeschikking opgesteld. In de ontwerpbeschikking geeft het bevoegd gezag te kennen dat ze voornemens is de vergunning te verlenen of

te weigeren. Hierna volgt een wettelijk vastgestelde periode van 6 weken waarin niet direct betrokkenen hun zienswijzen kenbaar kunnen maken. Daarna duurt het nog 6 weken tot de definitieve beschikking kan worden afgegeven.

Na de definitieve beschikking kan dan nog een wettelijk vastgelegde periode van 6 weken volgen waarin beroep kan worden aangekend tegen wijzigingen in de definitieve beschikking ten opzichte van de ontwerpbeschikking en als zienswijzen niet zijn gehonoreerd. In dat geval moet de vergunningsaanvraag worden voorgelegd aan de Raad van State, wat een langdurige kwestie kan zijn. Tijdens de beroepsprocedure kan eventueel begonnen worden met de realisatie van het project, maar dit is wel op eigen risico.

Warmte- en koudeopslag in de bodem (WKO)

Om warmte- en koudeopslag (WKO) in de bodem te realiseren wordt grondwater onttrokken en geretourneerd. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van zogenaamde aquifers, een aanwezige watervoerende grondlaag bestaande uit zand en grind. Glastuinbouwondernemers maken gebruik van deze techniek om overtollige zonnewarmte in de grond op te slaan en op een later tijdstip weer te gebruiken om de kas te verwarmen.

WKO in de bodem wordt in de Grondwaterwet (art. 14) gereguleerd via de grondwatervergunning. Als het bevoegd gezag

in deze wordt Gedeputeerde Staten, de provincie, aangewezen. Daarnaast stelt de meer algemene regelgeving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening randvoorwaarden met betrekking tot inspraak en de inpassing van de activiteit (onttrekking en retournering) binnen het provinciale structuurplan en het gemeentelijke bestemmingsplan, en kunnen het waterhuishoudingsplan van de provincie, het (provinciaal) grondwaterplan en het gemeentelijk rioleringsplan een rol spelen.

Dit betekent dat het bevoegd gezag andere (onderdelen van de) overheid moet raadplegen voordat een vergunning kan worden afgegeven. Ook kan de ondernemer nog te maken krijgen met een provinciale milieuverordening (Pmv), afkomstig van de Wet milieubeheer als rekening gehouden moet worden met boringsvrije zones, bijvoorbeeld in verband met drinkwaterbelangen. Daarnaast kan sprake zijn van grondwaterbeschermingsgebieden en grondwaterwingsgebieden die samen een milieubeschermingsgebied voor grondwater vormen waar WKO doorgaans niet is toegestaan. Zo ontstaat een afwegingskader op basis waarvan vergunningen verleend of geweigerd worden.

Zowel de Grondwaterwet als straks de opvolger daarvan, de Waterwet, zijn raamwetten. De kaders zijn wel aangegeven, maar iedere provincie kan er zelf nadere invulling aan geven.

Voordat een glastuinbouwondernemer een vergunning kan aanvragen voor WKO, moeten eerst de technische mogelijkheden van de bodem worden onderzocht. Er zijn twee verschillende onderzoeken, het haalbaarheidsonderzoek en de geohydrologische toets, die kunnen overlappen, maar vaak ook separaat worden uitgevoerd. Tijdens het haalbaarheids-

onderzoek wordt de haalbaarheid getoetst op financieel, technisch, juridisch en organisatorisch gebied. Gekeken wordt bijvoorbeeld of de tuinbouwondernemer te maken kan krijgen met een milieubeschermingsgebied voor grondwater. Ook wordt gelet op zaken als temperatuur, maximum debiet (de hoeveelheid water die per tijdseenheid door de bronnen stroomt) en volume per jaar. Tijdens de geohydrologische toets wordt specifiek getoetst op omgevingseffecten zoals bijvoorbeeld de kans op verontreinigingen, onderlinge beïnvloeding van bronnen, archeologie, natuur, landbouw, en zettingen. Het vooronderzoek duurt ongeveer 4 weken als alleen literatuuronderzoek of archiefonderzoek moet worden uitgevoerd. In ongeveer 20% van de gevallen blijkt uit het vooronderzoek dat nog vervolgonderzoek nodig is voordat de definitieve vergunningsaanvraag kan worden ingediend.

Bio-wkk's

In bio-wkk-installaties wordt op basis van bio-brandstoffen energie opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (WKK). Dit kan op verschillende manieren, te weten verbranding, vergassing of vergisting. Als biobrandstoffen worden dierlijke of plantaardige materialen gebruikt. Daarnaast is een cruciale vraag - die niet zo eenvoudig te beantwoorden is - of de te verwerken biobrandstof afval is of niet (SenterNovem/Ez, 2005).³

Omdat deze veelheid aan aspecten moeten worden meegenomen in de vergunningsaanvraag voor een bio-wkk, kunnen dit soms langdurige trajecten zijn. Daarnaast is niet altijd duidelijk wie het bevoegd gezag is. Als er sprake is van thermische processen (verbranding of vergassing) waarbij afvalstoffen

in het geding zijn, is de provincie vrijwel altijd het bevoegd gezag. De te realiseren bio-wkk valt dan onder de emissieregelgeving van het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva). Een aantal plantaardige afvalstromen die op een zogenaamde 'witte lijst' staat, is echter uitgezonderd van het Bva. In dat geval kan de gemeente het bevoegd gezag zijn.

Bij het gebruik van dierlijke producten in bio-wkk's is het in zekere zin duidelijker tot welk bevoegd gezag de ondernemer zich moet richten. Voor het verbranden van alle dierlijke afvalstoffen, dus ook dierlijke olieën en vetten, is de Bva van kracht. Hiermee is de provincie dus het bevoegd gezag.

Voor vergisting gelden andere regels. De capaciteit van de installatie bepaalt dan of de gemeente of de provincie het bevoegd gezag is. Als er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ is de provincie het bevoegd gezag. In andere gevallen is de gemeente het bevoegd gezag.

Als er sprake is van co-vergisting is de provincie het bevoegd gezag als:

- de co-substraten bestempeld zijn als afval en de opslagcapaciteit voor de afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt of;
- er jaarlijks meer dan 15.000 ton afvalstoffen afkomstig van buiten de inrichting worden toegevoegd aan het vergistingproces.

In andere gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor projecten met co-vergisting.

Aardwarmte

Aardwarmte, ook wel geothermische energie genoemd, is energie die wordt onttrokken

aan aardlagen met een diepte van meer dan 500 meter. Om gebruik te kunnen maken van die warmte dient er wel een watervoevende laag te zijn. In Nederland is er - naar nu bekend is - tot circa 3 kilometer diepte te weinig warmte voor grootschalige elektriciteitsproductie, maar wel genoeg voor het verwarmen van gebouwen en kassen.

Uit onderzoek blijkt dat toepasbaarheid van diepe geothermie niet belemmerd wordt door ingewikkelde technische problemen. Het zijn vooral de economische randvoorwaarden die bepalen of diepe geothermie wel of geen optie is. Wanneer een tuinder besluit aardwarmte te gebruiken, moet naast een milieuvergunning (Wet milieubeheer), een mijnbouwmilieuvergunning en een opsporingsvergunning worden aangevraagd bij het ministerie van Economische Zaken (EZ). De doorlooptijd van een vergunningsprocedure voor een opsporingsvergunning bedraagt ongeveer 9 maanden.

Na verlening van de opsporingsvergunning, is de ondernemer de enige die in het betrokken gebied aardwarmte mag opsporen. Na een opsporingsvergunning, is een winningsvergunning nodig. In deze vergunning is geregeld dat de ondernemer als enige actief mag zijn in het gebied en daadwerkelijk aardwarmte mag winnen. De doorlooptijd voor deze vergunningsaanvraag is ongeveer 6 maanden. Ook moet nog een winningsplan ingediend worden. Hierin staat onder andere beschreven wat het aanvangstijdstip, de omvang en duur van de winning zal zijn. Tevens wordt gelet op effecten op de bodem, bijvoorbeeld in verband met de kans op bodemverzakking. Het ministerie van EZ is het bevoegd gezag.

Nauwkeurige afweging van belangen?

3



G

Gebrek aan kennis?

Een belemmering die vaak genoemd wordt door ondernemers en adviseurs is een gebrek aan kennis bij ambtenaren/vergunningverleners van gemeente en provincie. Een nuancering is hier echter op zijn plaats. In verordeningen wordt aangegeven welke gegevens minimaal noodzakelijk zijn bij een vergunningsaanvraag. Als zaken ontbreken, kan om aanvullende informatie worden gevraagd. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat provincies of gemeentes het zelf niet weten. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Het is echter de taak van de vergunningsaanvrager de ontbrekende informatie aan te vullen.

Daarnaast is het ook belangrijk dat het voor ondernemers en adviseurs duidelijk is wat de algemene gang van zaken rondom een vergunning is en wat de achterliggende gedachte daarbij is. Soms worden beleidskeuzes gemaakt die niet logisch zijn voor initiatiefnemers. Onbekendheid van de ondernemer en zijn adviseur met de verschillende belangen die spelen bij de besluitvorming leiden dan tot een vermeend gebrek aan kennis bij de provincie/gemeente. Daarnaast hebben provincie- en gemeenteambtenaren doorgaans een volle portefeuille waardoor het erg moeilijk, zo niet onmogelijk is, om op de hoogte te zijn van alle maatschappelijk relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van energiesystemen in de glastuinbouw. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ambtenaren/vergunningverleners zich pas

echt in de problematiek rondom bijvoorbeeld WKO of bio-wkk's gaan verdiepen, als een eerste aanvraag bij hen binnenkomt.

Anderzijds is het ook een feit dat vergunningverleners een nauwkeurige afweging moeten maken tussen diverse belangen voordat ze een vergunning kunnen verlenen. Door ambtenaren betachte nauwkeurigheid kan dan gemakkelijk verward worden met de door ondernemers en adviseurs vermeende 'traagheid' bij gemeente of provincie. Wat daarbij ook een rol speelt, is het feit dat provincies en gemeentes een verschillend beleid kunnen hebben inzake WKO of bio-wkk's. In elke provincie spelen tenslotte andere belangen - het drinkwaterbelang speelt in de ene provincie bijvoorbeeld wel een rol en in de andere niet - en elke gemeente heeft een ander bestemmingsplan. Ondernemers en adviseurs kunnen hierdoor het idee krijgen dat de ene provincie of gemeente 'moeilijker' doet dan de andere. Tegenover gebrek aan kennis bij ambtenaren en vergunningverleners is er dus eigenlijk ook sprake van gebrek aan kennis bij ondernemers en adviseurs. Zij zouden hun verwachtingspatroon ten aanzien van vergunningsprocedures moeten bijstellen en de doorlooptijd van hun plannen daarop moeten aanpassen.

Lange vergunningsprocedure

Ondanks de wettelijke termijn voor de door-

looptijd van vergunningsprocedures (zie eerder), blijft de lange doorlooptijd van deze procedures een veel gehoorde klacht bij ondernemers en adviseurs. Inderdaad kan een vergunningsprocedure erg uitlopen als een artikel-19-procedure nodig is voor vrijstelling van bepalingen in het bestemmingsplan. Zowel gemeente, als provincie als nationale overheid moeten zich dan buigen over de plannen van de ondernemer en kunnen daar elk maximaal acht weken over doen. Ook kan een vergunningsaanvraag erg uitlopen als de direct betrokken partijen aan wie de vergunningsaanvraag na indiening wordt voorgelegd om extra informatie vragen of aanvullende vragen stellen; in dat geval wordt de vergunning opgeschort tot de gewenste informatie is verstrekt. Ook als een zienswijze kenbaar wordt gemaakt tegen de aanvraag kan vertraging optreden.

Bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen die niet zijn ingesteld op nieuwe technologie, kunnen in de ogen van ondernemers en adviseurs belemmerend werken. Voor de inpassing van nieuwe technologie - bijvoorbeeld bij semigesloten kassen - zijn in de ogen van ondernemers en adviseurs soms hogere kassen nodig dan het bestemmingsplan toestaat. Alleen door middel van een tijdrovende artikel-19-procedure kan de ondernemer dan proberen vrijstelling te krijgen van het bestemmingsplan. Dit zou eigenlijk zo veel mogelijk vermeden moeten worden. Het aantal artikel-19-procedures kan terug gedrongen worden als met name glastuinbouwgemeentes zich pro-actiever opstellen ten aanzien van bestemmingsplannen.

Bestemmingsplannen zouden vaker herzien moeten worden als nieuwe technologie dat

vereist, of er zou een annex aan toegevoegd moeten worden waarin de nieuwste stand van de technologie wordt beschreven op het gebied van alternatieve energiesystemen. Anderzijds zou ook de ondernemer zich moeten afvragen of hij wel echt een hogere kas nodig heeft. Uit onderzoek in traditionele kassen is gebleken dat hogere kassen voordelen, maar ook nadelen - bijvoorbeeld een hoger energieverbruik - hebben. In semigesloten kassen is dergelijk onderzoek nog niet gedaan. De aanwezigen tijdens de workshop gaven echter aan dat hogere kassen juist bij semigesloten telen wel meerwaarde hebben, vanwege de mogelijkheden om het kasklimaat verder te optimaliseren.

Bij bio-wwk's kan de vraag zich voordoen of het opwekken van energie uit bio-brandstoffen een agrarische of industriële activiteit is. Het laatste is het geval als het grootste deel van de opgewekte energie niet aan de ondernemer zelf ten goede komt. Industriële activiteiten horen volgens bestemmingsplannen echter niet thuis in gebieden die een agrarische bestemming hebben.

Oude wetgeving voor nieuwe technologie

Vergelijkbaar met de problematiek rondom bestemmingsplannen, is ook wel gezegd door ondernemers en adviseurs dat 'oude' wetgeving wordt toegepast op nieuwe technologie. In de Grondwaterwet wordt het onttrekken en retourneren van grondwater bijvoorbeeld als twee separate activiteiten gezien, terwijl deze activiteiten bij de toepassing van WKO aan elkaar gekoppeld zijn. Dezelfde redenatie kan gevolgd worden voor de MER-(beoordelings)plicht. Dit is een wettelijk verplicht rapport op basis van een

onderzoek dat moet worden uitgevoerd bij de voorbereiding van belangrijke ruimtelijke beslissingen. Een MER wordt opgesteld bij activiteiten en projecten die mogelijk belangrijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben. De procedure kost volgens de ondernemers en hun adviseurs veel extra geld en tijd. Tijdens de workshop komt naar voren dat een MER een jaar tot anderhalf jaar vertraging kan opleveren en dat de MER als een groot zorgpunt wordt gezien door de aanwezigen. In werkelijkheid staat echter zes weken voor een MER-beoordelingsprocedure. Dit kan nog uitlopen tot 2 à 3 maanden als extra informatie van de ondernemer en zijn adviseur nodig is. De ondergrens voor MER-plicht is nu drie miljoen m³ grondwater per jaar en voor MER-beoordelingsplicht anderhalf miljoen m³ per jaar. Tijdens de workshop komt naar voren dat bij VROM momenteel wordt gewerkt aan een herziening van het Besluit MER. In verband met Europese regelgeving zal de ondergrens voor MER-beoordeling waarschijnlijk komen te vervallen. Als dit inderdaad gebeurt, betekent dit dat voor alle grondwateronttrekkingen (inclusief WKO) een MER-beoordeling zal gaan gelden.

Bij de toepassing van aardwarmte is de wetgeving gebaseerd op gas- en olieboringen terwijl hier geen sprake is van het onttrekken van grondstoffen. De vraag is echter of nieuwe wetgeving voor nieuwe technologie echt zou helpen om de vermeende belemmeringen weg te nemen. Het formuleren van nieuwe wetgeving is een tijdrovende en ingewikkelde juridische kwestie. Bovendien is het onmogelijk om voor elke nieuwe technologie met nieuwe wetgeving te komen.

Overige belemmeringen

Een specifieke belemmering of 'zorg' omtrent WKO betreft de energiebalans. In de grondwatervergunning is vastgesteld dat de disbalans over een periode van 5 jaar niet meer dan 5 à 10% mag zijn. Dit is in de ogen van ondernemers en adviseurs een strenge eis, zowel ontwerptechnisch als klimatologisch gezien. Ook de injectietemperatuur is een zorgpunt voor ondernemers en hun adviseurs. Nu wordt een grote veiligheidsmarge gehanteerd om eventuele nadelige gevolgen van een te hoge injectietemperatuur op de microbiologische processen in de bodem te voorkomen. Het zou echter energie-efficiënter zijn als water van een hogere temperatuur geretourneerd kan worden omdat water nu soms afgekoeld moet worden voordat het geretourneerd kan worden. Daartegenover staat de onduidelijkheid over de gevolgen die een hogere injectietemperatuur of een disbalans kan hebben voor de ondergrond. Tijdens de workshop werd de behoefte geuit voor onderzoek naar de injectietemperatuur gerelateerd aan de gevolgen voor het bodem(leven).

Een andere WKO-specifieke belemmering betreft de mogelijke conflicterende claims op ondergrondse opslag. Eén van de belangrijke claims is het niet toebrengen van schade aan de ondergrond. Een andere claim is het voorkomen van onderlinge beïnvloeding van bronnen. Bij Bio-wkk's is het eerdergenoemde gebrek aan duidelijkheid wie het bevoegd gezag is als belemmering genoemd, en het vermeende verschil in beleid tussen gemeentes en provincies. Bij aardwarmte zijn - in de behandelde casus - geen belemmeringen naar voren gekomen.

Aanbevelingen

4



Duurzame energie: stroomt het?

K Kenniscentrum warmte

Een centraal punt voor informatievoorziening en kennisoverdracht op het gebied van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw en andere technologische ontwikkelingen zou een oplossing kunnen zijn voor het (vermeende) gebrek aan kennis bij vergunningsverleners en vergunningsaanvragers.

Een kenniscentrum warmte, zoals wordt genoemd in het werkplan 'Schoon en Zuinig, Nieuwe energie voor het klimaat,' (Ministerie van VROM, 2007)⁴ kan hiervoor een instrument zijn. Aanbevolen wordt om de glastuinbouw als sector mee te nemen in dit kenniscentrum.

Kennis over duurzame energiesystemen op een centrale plaats beschikbaar en toegankelijk maken voor alle doelgroepen (praktijk en beleid) zou een belangrijke functie van een dergelijk kenniscentrum kunnen zijn. Bij het kenniscentrum zouden experts moeten werken op het gebied van duurzame energie in de glastuinbouw en de daarbij horende vergunningen, of mensen die de weg naar deze experts weten te vinden. Ook zou bij het kenniscentrum een 'database' aanwezig moeten zijn met beschrijvingen van al doorlopen vergunningstrajecten op het gebied van duurzame energie in de glastuinbouw. Voor vergunningsverleners bestaat al een website waarop veel informatie te vinden is: <www.infomil.nl> Ook de website <www.warmtepompenindeglastuinbouw.nl> bevat veel informatie. Het nadeel van websites is echter dat

ze vaak 'tijdelijk' zijn en niet actueel gehouden worden. Daarnaast heeft SenterNovem het Steunpunt Milieuvergunning Bio-energie dat gemeenten en provincies kosteloos ondersteuning biedt bij de behandeling van vergunningsaanvragen voor bio-energie-installaties.

Ook in het onderwijs zou al aandacht besteed moeten worden aan vergunningsprocedures en de belangen die allemaal een rol (kunnen) spelen bij de realisatie van projecten in de glastuinbouw (en andere sectoren), zodat jonge ondernemers zich meer van deze problematiek bewust worden.

Loketfunctie

Een eenloketfunctie binnen de overheid zou een oplossing kunnen zijn voor de vergunningen met diverse soorten bevoegd gezag. Per 1 januari 2009 is het de bedoeling om alle onder VROM vallende wetten onder een omgevingsvergunning te scharen. De omgevingsvergunning is echter niet toereikend voor alle duurzame energiesystemen. Aanvragen voor WKO vallen namelijk binnen het kader van de Grondwaterwet, waar het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) overgaat. Deze wet gaat dus buiten de omgevingsvergunning om. Hetzelfde geldt voor aanvragen voor het opsporen en winnen van aardwarmte die onder de mijnbouwwet vallen, waar het ministerie van EZ over gaat.

Op initiatief van het ministerie van EZ participeren de ministeries van VROM, V&W en

LNV in een ambtelijke werkgroep om WKO goed in de Waterwet te krijgen. De Grondwaterwet zal in 2009 in de Waterwet opgaan. De werkgroep werkt nu aan het voorstel om de kwantiteit van het water te regelen via de Waterwet en de kwaliteit via de omgevingsvergunning.⁵

Transparantie

Een vorm van tracking en tracing waarmee ondernemers/vergunningaanvragers op de hoogte gehouden worden van het verloop van de vergunningsprocedure kan wellicht onvrede/onbegrip over lange doorlooptijden wegnemen of verminderen. Ook tijdens de workshop komt naar voren dat deze vorm van transparantie heel wenselijk is en veel onbegrip en ergernis over lange vergunningsprocedures zou kunnen weg nemen.

Korte vergunningsprocedures

Daarnaast zou er in ieder geval naar gestreefd moeten worden dat vergunningsprocedures voor duurzame energiesystemen niet langer duren dan vergunningsprocedures voor conventionele systemen. Een te lang voortdurende onzekerheid zou immers een extra reden kunnen zijn om toch maar niet te kiezen voor een duurzaam energiesysteem. Daarnaast zou onderzocht moeten worden of het niet mogelijk is de vergunningsprocedure verder in te korten. Kan bij de toepassing van WKO het vooronderzoek hierin een rol spelen? Als tijdens het vooronderzoek al duidelijk wordt dat de direct betrokkenen, die na het indienen van de vergunning een

oordeel moeten geven, zich geen zorgen hoeven te maken, hebben zij dan nog zes weken nodig om akkoord te gaan met een vergunning? Randvoorwaarde is dan wel dat het vooronderzoek wordt uitgevoerd door een adviesbureau dat daartoe gecertificeerd is. Deze certificering moet nu nog vorm krijgen. Overigens kwam tijdens de workshop naar voren dat de doorlooptijd van vergunningsprocedures - mits deze niet langer duurt dan 6 maanden - als gegeven wordt beschouwd, maar dat ondernemers het wel op prijs zouden stellen als ze op de hoogte gehouden zouden worden van de fase waarin de vergunningsprocedure zich bevindt (transparantie).

Flexibele bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen zouden flexibeler moeten worden, vaker moeten worden herzien of voorzien van een annex waarin de nieuwste stand van de technologie wordt beschreven op het gebied van alternatieve energiesystemen. Als in een dergelijk annex dan bijvoorbeeld wordt aangegeven dat een hogere kas nodig is voor de toepassing van een bepaald duurzaam energiesysteem, zou wellicht een tijdrovende artikel 19-procedure vermeden kunnen worden. Het voordeel hiervan is dat een annex gemakkelijker en vaker kan worden gewijzigd dan bestemmingsplannen. Zo komt er meer ruimte voor tussentijdse energie- of andere innovaties.

Ondergrondse bestemmingsplannen

Nu het aantal claims op ondergrondse opslag van energie toeneemt, geldt specifiek voor WKO, dat ondergrondse bestemmingsplannen om onderlinge beïnvloeding van bronnen te voorkomen, ontwikkeld zouden moeten worden. Aandachtspunt is de juridische verankering van dergelijke bestemmingsplannen. In de provincie Noord-Holland is al ervaring opgedaan met een, door particuliere initiatieven ontwikkeld, masterplan voor WKO waarin ondergrondse locaties voor koude en warme bronnen zijn aangewezen. De provincie heeft dit masterplan opgenomen in haar gebiedsgericht beleid. Ook de provincie Zuid-Holland onderneemt stappen in deze richting.

Nader onderzoek

Specifiek voor WKO geldt dat nog nader onderzoek gewenst is. Het gaat dan om de volgende vragen:

- hoe moet de energiebalans gehandhaafd worden?
- wat zijn de mogelijke risico's van hogere injectietemperaturen en bij welke 'precieze' temperatuur kunnen microbiologische processen in de bodem verstoord worden?
- Kan de doorlooptijd voor de MER- (beoordelings)plicht nog ingekort worden en kunnen de ondergrenzen naar boven bijgesteld worden bij toepassing van WKO omdat dan evenveel water aan de bodem onttrokken als geretourneerd wordt?

Synthese



5

Duurzame energie: stroomt het?

In het kabinetsprogramma 'Schoon en zuinig, nieuwe energie voor het klimaat' (Ministerie van VROM, 2007) zijn ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor energiebesparing, duurzame energie en de reductie van CO₂-emissie. Het transitieplatform 'Kas als Energiebron' geeft invulling aan deze doelstellingen voor de glastuinbouw. Haar ambities zijn klimaatneutraal telen in nieuwe kassen in 2020, 30% minder CO₂-emissie ten opzichte van 1990, leverancier van duurzame warmte en energie in 2020 en een sterk verminderd gebruik van fossiele energie in nieuw te bouwen kassen in 2020 (Programma Kas als energiebron, jaarplan 2008).⁶

Echter, invulling geven aan ambitieuze doelstellingen betekent ook ambitieus beleid dat ruimte geeft aan ondernemers die de uitdaging aan willen gaan, bijvoorbeeld door te kiezen voor een duurzaam energiesysteem. De veel gehoorde klacht van ondernemers en hun adviseurs dat zij belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningsverlening ervaren bij de implementatie van een duurzaam energiesysteem past daar niet bij. Vergunningverleners bij provincies en gemeenten staan dus voor een zware taak. Zij moeten een afweging maken tussen belangen die allemaal even gegrond zijn en moeten besluiten nemen over het al of niet vergunnen van technologische systemen die voortdurend in ontwikkeling, en dus aan het veranderen zijn. Begrijpelijk dat ze ondernemers en hun adviseurs bij een vergunningsaanvraag regelmatig om extra informatie vragen over het betreffende - in dit geval - energiesysteem.

Begrijpelijk ook dat ze tijd nodig hebben om zich te verdiepen in het betreffende systeem en de mogelijke risico's dat het met zich meebrengt. Maar ook begrijpelijk dat ondernemers en adviseurs daarom gaan denken dat vergunningsverleners 'gebrek aan kennis' hebben, of onnodig 'moeilijk' doen. Een kenniscentrum, een eenloketfunctie, transparantie over de fase waarin het vergunningstraject zich bevindt zodat de ondernemer weet hoe het ervoor staat met zijn vergunningsaanvraag, het verkorten van de doorlooptijd van vergunningsprocedures, bestemmingsplannen die rekening houden met nieuwe technologie en ondergrondse bestemmingsplannen om de afweging die de provincies moeten maken inzake WKO te vergemakkelijken zijn mogelijke oplossingen.

Maar gaan ze ver genoeg om de ambitieuze doelstellingen van het werkplan 'Schoon en Zuinig' te halen? De omschakeling van een 'energievretende' naar een energieleverende kas en die van een centrale energievoorziening naar een decentrale energievoorziening bieden vele kansen voor de glastuinbouw. Maar is de ondernemer in staat deze kansen te grijpen? Dit ligt voor een (belangrijk) deel bij hemzelf, maar ook voor een deel bij zijn institutionele omgeving. Ambitieuze doelstellingen vragen ambitieus beleid. Het is de vraag of dat past binnen het huidige kader van wet- en regelgeving en vergunningsverlening.

Door ondernemers en hun adviseurs veronderstelde belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw			
Veronderstelde belemmering	Belemmering treedt op bij	Achtergrond	Oplossingsrichting
Gebrek aan kennis bij provincie en gemeente.	Algemene vergunningsprocedure, WKO, bio-wkk	In verordeningen wordt aangegeven welke informatie vereist is bij een vergunningaanvraag. Als zaken ontbreken, wordt om aanvullende informatie gevraagd. Het is de taak van de vergunningaanvrager deze informatie te verstrekken.	Centraal punt voor informatievoorziening en kennisoverdracht op het gebied van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw. Kenniscentrum warmte zoals genoemd in werkplan schoon en zuinig kan instrument zijn.
De ene gemeente/provincie doet moeilijker dan de andere bij het verlenen van een vergunning.	Algemene vergunningsprocedure, WKO, bio-wkk	Provincies/gemeentes moeten een nauwkeurige afweging van belangen maken voordat zij een vergunning kunnen verlenen. Deze belangen kunnen per regio/provincie verschillen.	Kenniscentrum (zie eerder), transparantie tijdens de vergunningsprocedure.
Vergunningstraject is zo ingewikkeld dat een ondernemer het niet meer alleen af kan.	Algemene vergunningsprocedure, WKO, bio-wkk	Voor het realiseren van een bouwproject zijn verschillende vergunningen nodig. Het bevoegd gezag kan voor elke vergunning verschillend zijn.	Eenloketfunctie waar ondernemer terecht kan voor alle benodigde vergunningen.
Vergunningsproceduresuren te lang.	Algemene vergunningsprocedure, WKO, bio-wkk	Volgens de Wet Algemeen Bestuursrecht duurt de periode van indienen van de vergunning tot de definitieve beschikking maximaal 6 maanden. Vertraging kan echter optreden als aanvullende informatie nodig is van de aanvrager - de vergunning wordt dan opgeschort - en als na de definitieve beschikking beroep wordt aangetekend. Ook als een artikel-19-procedure nodig is voor vrijstellingen van de bepalingen in het bestemmingsplan, kan vertraging optreden.	Transparantie tijdens de vergunningsprocedure zodat de ondernemer op de hoogte is van de stand van zaken rond zijn vergunningaanvraag. Doorlooptijd van vergunningaanvragen voor duurzame energiesystemen zouden in ieder geval niet langer moeten zijn dan die voor conventionele energiesystemen.

Door ondernemers en hun adviseurs veronderstelde belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw (vervolg)

Veronderstelde belemmering	Belemmering treedt op bij	Achtergrond	Oplossingsrichting
De lange doorlooptijd van vergunningen voor aardwarmte (ruim 1 jaar) kan voor nieuw te bouwen bedrijven zo belemmerend werken dat aardwarmte bij nieuwbouw niet als serieuze optie zal worden overwogen.	aardwarmte	Voor boring en exploitatie van aardwarmte zijn verschillende vergunningen nodig (onder andere een opsporingsvergunning en een winningsvergunning).	Ook voor aardwarmte zou de doorlooptijd van vergunningsaanvragen in ieder geval niet langer moeten zijn dan die voor conventionele energiesystemen.
Bestemmingsplannen zijn niet ingesteld op nieuwe technologie.	Algemene vergunningsprocedure, bio-wkk	Doorlooptijd van bestemmingsplannen is vaak 15 jaar	Glastuinbouwgemeentes moeten zich proactiever opstellen ten aanzien van bestemmingsplannen en deze vaker herzien of er moeten annexen aan toegevoegd worden waarin de nieuwste stand van technologie beschreven staat.
MER kost veel extra tijd en geld. Ondergrenzen voor MER (beoordeling) zouden bijgesteld moeten worden omdat er bij een WKO niet alleen grondwater wordt onttrokken maar ook terug gebracht.	WKO	De MER is een wettelijk verplicht rapport dat moet worden opgesteld bij de voorbereiding van belangrijke ruimtelijke beslissingen die mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.	Bij VROM wordt momenteel gewerkt aan herziening van het Besluit MER. De kans bestaat dat ondergrenzen voor MER (beoordeling) komen te vervallen. In dat geval zal voor alle grondwateronttrekkingen een MER (beoordeling) gaan gelden.
'Oude' wetgeving wordt toegepast op nieuwe technologie: WKO valt onder grondwaterwet en het opsporen en winnen van aardwarmte onder de mijnbouwwet. Deze wetten zijn gericht op het onttrekken van grondwater of grondstoffen, maar niet op het onttrekken en weer retourneren van grondwater.	WKO, aardwarmte	Formuleren van nieuwe wetgeving is ingewikkelde juridische kwestie. Bovendien vindt onttrekken en retourneren van grondwater vaak op verschillende niveaus plaats. Het winnen en opsporen van aardwarmte valt onder wetgeving voor gas- en olieboringen omdat bij het boren 'per ongeluk' gas of olie aangeboord kan worden. Hier speelt het veiligheidsaspect dus ook een rol.	Oplossing is niet voorhanden.

Door ondernemers en hun adviseurs veronderstelde belemmeringen in wet- en regelgeving en vergunningverlening bij de implementatie van duurzame energiesystemen in de glastuinbouw (vervolg)

Veronderstelde belemmering	Belemmering treedt op bij	Achtergrond	Oplossingsrichting
Energiebalans ontwerp-technisch en klimatologisch gezien moeilijk te handhaven.	WKO	In grondwatervergunning is vastgesteld dat disbalans over periode van 5 jaar niet meer dan 5 à 10% mag zijn.	Nader onderzoek naar de gevolgen bij voortdurende disbalans.
Injectietemperatuur moet in de meeste provincies tussen de 5 en 25 °C liggen. Dit betekent dat water soms gekoeld moet worden voordat het kan worden terug gebracht in de bodem. Dit brengt energieverlies met zich mee.	WKO	Als de temperatuur in de bodem te hoog wordt, kan verstoring van de microbiologische processen in de bodem optreden. Er zijn indicaties dat dit pas gebeurt als de temperatuur hoger is dan 45 °C. De veiligheidsmarge die wordt aangehouden is dus behoorlijk hoog.	Nader onderzoek naar de gevolgen van hogere injectietemperaturen.
Onderlinge beïnvloeding van bronnen.	WKO	Het aantal claims op ondergrondse opslag van energie neemt toe en daarmee de kans op onderlinge beïnvloeding van bronnen.	Ondergrondse bestemmingsplannen inclusief de juridische verankering daarvan.
Veelheid aan aspecten die moet worden meegenomen in de vergunningsaanvraag voor een bio-wkk, maken dit soms langdurige trajecten, waarin niet altijd duidelijk is wie het bevoegd gezag is.	Bio-wkk	Energieopwekking uit biobrandstoffen kan door verbranding, vergassing of vergisting. Als biobrandstoffen worden plantaardige of dierlijke materialen gebruikt. Een cruciale vraag is of de te verwerken biobrandstof afval is of niet.	Kenniscentrum (zie eerder).

Literatuur

- ¹ Zie bijvoorbeeld: Verschuren, P. en H. Doorewaard. *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV. 2000. Yin, R., *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing. 1994.
- ² Een volledig verslag van deze workshop staat in bijlage 2 van het hoofdrapport over deze studie.
- ³ SenterNovem/ EZ. *Afval of biomassa? Een juridische onderbouwing*. Publicatienr. 02DEN04.33, 2005.
- ⁴ Ministerie van VROM. *Werkprogramma 'Schoon en Zuinig: Nieuwe energie voor het klimaat'* VROM7421. Den Haag, 2007.
- ⁵ Ambtelijke werkgroep bodemenergiesystemen, Ministeries van LNV, VROM, V&W en EZ. *Energie uit de bodem: naar een samenhangende regeling voor bodemenergiesystemen; fase I, hoofdlijnen*, december 2007.
- ⁶ *Programma 'Kas als Energiebron'*, www.kasalsenergiebron.nl, jaarplan 2008.



Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl