

Juridische borging van de optimale verdeling van TEO uit het Valleikanaal

Opties en afwegingen richting een voorkeursoptie voor juridische en bestuurlijke keuzes





Datum 27 maart 2026
Referentie PR11450/FN/20260327
Betreft Afwegingskader juridische borging TEO Valleikanaal
Behandeld door D. Gerritsen
Gecontroleerd door F. Niewold
Versienummer 1.0

OPDRACHTGEVER

Provincie Utrecht
B. Valentijn
3508 TH Utrecht
Postbus 80300
brigit.valentijn@provincie-utrecht.nl

Dit rapport is opgesteld door IF Technology. De RES-partners Provincie Utrecht, RES Regio Foodvalley, RES Amersfoort en Waterschap Vallei en Veluwe hebben waardevolle feedback geleverd tijdens de totstandkoming van dit rapport. Deze bijdragen hebben geholpen om de inhoud te versterken en beter aan te sluiten op de regionale context.

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel afwegingskader	5
1.3 Aanpak	5
2 Maatschappelijke waarden	7
2.1 Maatschappelijke waarde	7
2.2 Maatschappelijke functie	7
2.3 Huidig juridisch kader	7
2.4 Warmtewinning als maatschappelijke functie	8
2.4.1 Mogelijk toekomstige wijziging	8
2.4.2 Samenwerking waterschap en RES	8
2.4.3 Toetsing waterschap aan doelstellingen	9
3 Opties voor juridische borging TEO	10
3.1 Optie 1: Huidige wet- en regelgeving Doorgaan zoals nu - geen overkoepelende kaders, puur vergunningverlening	11
3.2 Optie 2: Richtlijn met niet-bindende kaders in de vorm van een Waterenergieplan (WEP- light).	11
3.3 Optie 3: WEP met afstemming en juridische borging (WEP-basis)	12
3.4 Optie 4: Integraal WEP met beleidsregels, afstemming en verankering (WEP-plus)	13
4 Afwegingskader	16
4.1 Criteria	16
4.2 Afwegingskader	17
5 Risico-inventarisatie en scenario's	19
5.1 1) Kleine vergunningsaanvraag door initiatiefnemer.	19
5.2 2) Een gemeente of ontwikkelaar doet een vergunningsaanvraag met een grotere warmteonttrekking dan afgesproken.	19
5.3 3) Thermische potentie binnen ecologische grenzen is lager of anders dan verwacht.	20
5.4 4) Thermische potentie is lager dan verwacht.	21
5.5 5) Onverwachte wijzigingen in wetgeving of wijziging landelijke kijk op onttrekking water voor warmte.	22
5.6 6) Een gemeente maakt geen gebruik van zijn toegewezen TEO potentieel. Of in minder extreme mate: de warmtevraag valt tegen t.o.v. de inschatting, 'er is warmte over', kan dat 'zomaar' worden geclaimd door een andere gemeente / buurt?	23
5.7 Door onvoldoende inzicht in verdeling (loskoppelen verdeling met bewaken kwantiteit en kwaliteit), geen zicht op wie	

van de afnemers de veroorzaker is bij achteruitgang van bijvoorbeeld kwaliteit.	24
6 Voorkeursoptie en advies	25
6.1 Voorkeursoptie	25
6.2 Advies: bevoegd gezag en sturing op optimale verdeling van TEO	25

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

De RES-participanten, provincie Utrecht, RES Regio Foodvalley, RES Amersfoort werken nauw samen aan een optimale warmteverdeling van thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) uit het Valleikanaal om op de optimale verdeling van warmte te kunnen sturen.

Wat een optimale warmteverdeling is, hangt af van de gestelde doelen van de participanten en van de maatschappelijke waarden van Thermische Energie uit Oppervlaktewater (TEO). Voorbeelden van maatschappelijke waarden zijn de positieve impact op klimaat, leefomgeving, betaalbaarheid en economie.

Om ter illustratie een voorbeeld te geven, zijn hieronder twee verschillende doelen gekoppeld aan een maatschappelijke waarde van TEO.

- 1 De participanten willen zo veel mogelijk warmte onttrekken binnen de geldende regels ongeacht naar wie de warmte toegaat.
- 2 De participanten willen dat 80% van alle beschikbare TEO uit het Valleikanaal naar woningen gaat.

Het 2^e doel gaat qua sturing een stuk verder dan het 1^e doel en vraagt waarschijnlijk ook om een andere vorm van juridische borging. Een belangrijke vraag om te beantwoorden is daarom: welke vorm van juridische borging past het best bij de situatie in het Valleikanaal rekening houdend met de stakeholders en hun doelen en maatschappelijke waarden?

Het voorbeeld illustreert waarom het belangrijk is om de maatschappelijke waarde van de verschillende participanten duidelijk te hebben, voordat er een afweging gemaakt wordt voor een voorkeursoptie.

1.2 DOEL AFWEGINGSKADER

Het doel van dit afwegingskader is om een voorkeursoptie voor juridische borging voor te stellen door de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden van juridische borging van de optimale verdeling van TEO weer te geven. Daarnaast wensen we inzichtelijk te maken welke consequenties elke optie heeft voor samenwerking, juridische zekerheid en eventuele verdere beleidsontwikkeling. Kortom: welke juridische constructie is het meest efficiënt om vergunningverlening conform gewenste verdeling mogelijk te maken?

1.3 AANPAK

Om een goede afweging voor een voorkeursoptie te maken zijn de volgende stappen doorlopen. Ten eerste is beschreven wat maatschappelijke functies en -waarden in het kader van TEO zijn en wat het huidige juridische kader voor vergunningverlening is.

Voor een gestructureerde aanpak en een breed, maar behapbaar, speelveld hebben we vier alternatieve vormen van juridisch borging voorgesteld. De kaders van het speelveld bestaan uit twee uitersten. De tussenvarianten variëren in mate van juridische borging en bestuurlijke verankering.

De vier opties wegen we met behulp van vooraf bepaalde criteria kwalitatief af in een matrix. Deze afweging kan in sommige gevallen nog een beetje abstract aanvoelen. Daarom werken we ook een aantal vooraf bedachte scenario's uit, waarbij we de mogelijke directe en indirecte risico's benoemen. Op deze manier kunnen we risico's beter inschatten en vanuit daar een keuze maken voor een voorkeursscenario.

2 Maatschappelijke waarden

Bij vergunningverlening in het algemeen wordt nadrukkelijk gekeken naar maatschappelijke functies - of beter gezegd: naar het breder maatschappelijk belang en de maatschappelijke waarden in de fysieke leefomgeving. Er zit een belangrijk verschil tussen maatschappelijke waarde en maatschappelijke functie in het kader van TEO.

2.1 MAATSCHAPPELIJKE WAARDE

Maatschappelijke waarde beschrijft de bredere maatschappelijke winst of bijdrage die TEO levert aan de samenleving. Het gaat om de impact die ontstaat doordat TEO wordt toegepast. Voorbeelden van maatschappelijke waarde:

- CO₂-reductie en versnelling van de warmtetransitie (TEO is een duurzame warmtebron);
- gebruik van een lokale, hernieuwbare en breed beschikbare bron;
- ontlasting van elektriciteitsnetten doordat TEO warmtevraag opneemt zonder extra piekbelasting;
- weinig ruimtelijke impact en daardoor goed inpasbaar in steden en dorpen;
- verbetering van waterkwaliteit.

Maatschappelijke waarde is de maatschappelijke voordelen die TEO oplevert voor klimaat, energievoorziening, leefomgeving en innovatie.

2.2 MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIE

Maatschappelijke functie gaat over de rol die TEO vervult binnen het publieke domein of binnen de warmtesector. Dit beschrijft dus waarvoor TEO dient in de maatschappij, niet wat het oplevert, maar welke taak of positie het vervult. Voorbeelden van maatschappelijke functies:

- functie als lokale warmtebron binnen warmtenetten of wijkwarmtenetten (TEO levert duurzame warmte in de gebouwde omgeving);
- onderdeel van de bronnenstrategie van gemeenten;
- functie binnen waterbeheer, omdat waterbeheerders TEO moeten toetsen op waterkwaliteit en ecologie volgens KRW-kaders;

Maatschappelijke functie is de rol die TEO vervult binnen de energievoorziening, het waterbeheer en de publieke infrastructuur.

2.3 HUIDIG JURIDISCH KADER

Toetsing van vergunningsaanvragen voor TEO bij Waterschap Vallei en Veluwe gebeurt op grond van de Waterschapsverordening en Beleidsregels, conform de Omgevingswet. Voor oppervlaktewateractiviteiten, waarbij TEO onttrekkings- en lozingsactiviteiten behoren, gelden hierin drie harde pijlers:

- Voorkomen/beperken van overstroming, wateroverlast of waterschaarste.
- Bescherming en verbetering van chemische en ecologische waterkwaliteit van watersystemen.
- Vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen (drinkwaterwinning, scheepvaart, natuur, recreatie, industrie).

Deze belangen zijn expliciet vastgelegd in artikel 1.3 van de Waterschapsverordening Waterschap Vallei en Veluwe.

Specifiek worden vergunningsaanvragen voor TEO bij Waterschap Vallei en Veluwe beoordeeld op basis van:

- doelen waterbeheer: voldoende water, schoon water en maatschappelijke functies;
- KRW:
 - de vergunningverlening mag niet tot gevolg hebben dat de KRW-verbeterdoelstellingen niet worden bereikt;
 - geen strijd met achteruitgangverbod en tijdige realisatie waterdoelen;
- BKL art. 8.88: beoordelingsregels voor lozingsactiviteiten (o.a. BBT);
- ABM (Aansluiting Bij Milieukwaliteitseisen) en Handboek Emissietoets.

Specifiek kijkend naar het vervullen van maatschappelijke functies geldt dat een omgevingsvergunning op grond van de verordening alleen wordt verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (artikel 1.10, onder 1c).

Hierdoor kan spanning ontstaan in de beoordeling van TEO-initiatieven: het toestaan van TEO-projecten biedt kansen, zoals de bijdrage aan de verduurzaming van de warmtevraag, maar kent ook risico's, waaronder mogelijke ecologische effecten, nadelige invloed op KRW-doelen, en cumulatie met andere warmte- of lozingsbronnen.

2.4 WARMTEWINNING ALS MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIE

In de huidige wettelijke instrumenten, Regionaal Waterplan (RWP) als onderdeel van het Bodem- en waterprogramma¹ van de provincie en het Waterbeheerprogramma (WBP) van het waterschap, is er geen maatschappelijke functie toegekend aan een oppervlaktewaterlichaam die verband houdt met de energietransitie door bijvoorbeeld het leveren van warmte uit een oppervlaktewaterlichaam aan gebouwen.

2.4.1 Mogelijk toekomstige wijziging

Hieraan wordt mogelijk in de toekomst de maatschappelijke functie 'warmtewinning' toegevoegd. Dit is een interessante ontwikkeling en zou een waardevolle toevoeging kunnen zijn waarmee er onzes inziens getoetst kan worden op het voorkomen van negatieve beïnvloeding van TEO-systemen, door het waterschap. Deze formele functietoekenning:

- verruimt het beoordelingskader voor vergunningverlening;
- biedt basis om via de waterschapsverordening (algemene regels/meldplichten) en vergunningverlening gericht te sturen.

Het toevoegen van de maatschappelijke functie "warmtewinning" biedt vooral een uitbreiding van het beoordelingskader bij vergunningverlening. De functie wordt dus niet in de waterschapsverordening vastgelegd, maar in het Regionaal Waterplan (RWP) van de provincie en het Waterbeheerprogramma (WBP) van het waterschap.

2.4.2 Samenwerking waterschap en RES

Bij een vergunningplichtige activiteit in het oppervlaktewaterlichaam wordt vervolgens door het Waterschap Vallei en Veluwe getoetst of het verenigbaar is met deze maatschappelijke functie. Om dit concreet in de praktijk te kunnen brengen moet nader worden uitgewerkt waaraan het

¹ De provincie werkt aan een opvolger: het **Beleidsprogramma Bodem en Water 2028-2033**, dat momenteel in voorbereiding is.

waterschap dan moet toetsen. De uitwerking daarvan is niet primair de verantwoordelijkheid van het waterschap. Het is logischer dat dit in overleg met de RES-participanten plaatsvindt. Op deze manier kan gezocht worden naar de mogelijkheid om de maatschappelijke functie van warmtewinning te vertalen naar maatschappelijke waarden voor de samenleving.

Een waterschap kan TEO juridisch niet reserveren of toekennen, omdat het geen eigendomsrecht heeft op warmte en er geen grondslag bestaat om exclusief gebruik toe te kennen. Wel kan een waterschap via waterbeheer, vergunningverlening en beleidsregels sturen op de locaties, voorwaarden en ecologische grenzen van TEO.

2.4.3 Toetsing waterschap aan doelstellingen

Het doel van warmtewinning “thermische energie uit oppervlaktewater” voor de RES-participanten is efficiënt gebruik van de warmte uit oppervlaktewater voor warmtelevering aan gebouwen. Efficiënt betekent met zo min mogelijk inzet van middelen, zoals tijd, geld, energie of inspanning, zonder onnodige verspilling. Dit kun je vertalen naar concretere doelen, bijvoorbeeld:

- Een wijk zo dicht mogelijk bij het oppervlaktewater die aansluit bij het benodigde temperatuurniveau, want dit beperkt kosten, elektriciteit en warmteverlies.

Het toetsen van een vergunningsaanvraag door het waterschap aan zo een doel is echter zeer lastig. Daarvoor is meer uitwerking in beleidsinstrumenten gewenst. Dit kan op verschillende manieren wat meer sturingsmogelijkheden in de verdeling van oppervlaktewater voor overheden oplevert. Dit is in het volgende hoofdstuk “Opties voor juridische borging TEO” nader uitgewerkt.

3 Opties voor juridische borging TEO

Hieronder hebben wij vier opties voor juridische borging voor de optimale verdeling van TEO voorgesteld waarvan optie 1 de huidige situatie toelicht. Deze opties beschrijven een mogelijke vormgeving van het behandelen van het verdelen van de warmtepotentie uit het Valleikanaal. Per optie is aangegeven hoe deze optie werkt, wat er wordt geborgd, waar eventuele op te stellen richtlijnen of plannen worden opgenomen en wat de rolname is van de betrokken partijen.

Het doel van de opties is om een voorkeursrichting op hoofdlijnen te bepalen, zodat vervolgstappen gezet kunnen worden. De opties zijn nog geen detailuitwerking van de opties of de voorkeursoptie. Onder de tabel is meer toelichting gegeven per optie.

<u>Optie 1: Huidige wet- en regelgeving - Doorgaan zoals nu - geen overkoepelende kaders, puur vergunningverlening</u>	
Wat wordt er geborgd?	Huidige wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.3) Verdeling op basis van bestaand theoretisch inzicht onderzoek Syntraal. Niets aanvullends. Dit is nog geen juridische verankering van de verdeling van TEO.
Waar en door wie wordt het geborgd?	Waterschap Vallei en Veluwe is vergunningsverlener.
<u>Optie 2: Richtlijn met niet-bindende kaders in de vorm van een Waterenergieplan (WEP-light)</u>	
Wat wordt er geborgd?	Richtlijn met kader, verdeling en gebruiksregels van TEO op regionaal en intergemeentelijk niveau. Dit is nog geen juridische verankering van de verdeling van TEO.
Waar en door wie wordt het geborgd?	Vastgelegd in Regionale Structuur Warmte door RES-stuurgroep.
<u>Optie 3: WEP met afstemming en juridische borging (WEP-basis)</u>	
Wat wordt er geborgd?	Intergemeentelijke verdeling van TEO met gebruiksregels. Dit is juridische verankering van de verdeling van TEO.
Waar en door wie wordt het geborgd?	Vastgelegd in Regionale Structuur Warmte door RES-stuurgroep. Vaststellen in Waterschapsverordening en beleidsregels door Waterschap Vallei en Veluwe.
<u>Optie 4: Integraal WEP met beleidsregels, afstemming en verankering (WEP-plus)</u>	
Wat wordt er geborgd?	Inter- en intra gemeentelijke verdeling van TEO met gebruiksregels. Dit is juridische verankering van de verdeling van TEO.
Waar en door wie wordt het geborgd?	Vastgelegd in Regionale Structuur Warmte door RES-stuurgroep. Vaststellen in Waterschapsverordening en beleidsregels door Waterschap Vallei en Veluwe. Beleidsmatige verankering in Beleidsprogramma Water en Bodem en Waterbeheerprogramma. Beleidsmatige verankering in warmteprogramma's door gemeenten.

3.1 **OPTIE 1: HUIDIGE WET- EN REGELGEVING DOORGAAN ZOALS NU - GEEN OVERKOEPELENDE KADERS, PUUR VERGUNNINGVERLENING**

In deze optie worden er geen aanvullende beleidsregels of kaders opgesteld. Vergunningverlening vindt plaats op basis van bestaande regelgeving, individuele aanvragen en de huidig gebruikte kaders. In de praktijk betekent dit dat: een initiatiefnemer bedenkt dat TEO een goede manier is om haar project van warmte te voorzien. Zij checkt vervolgens via een vergunningcheck in het Omgevingsloket of haar idee vergunningplichtig is. In dit hypothetische geval rolt daaruit dat voor een Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit, TEO uit het Valleikanaal, die inderdaad vergunningplichtig is. Via het Omgevingsloket vraagt de initiatiefnemer vervolgens een vergunning aan. Deze aanvraag komt bij het Waterschap Vallei en Veluwe terecht aangezien zij bevoegd gezag is en daarmee deze aanvragen dient te toetsen. Bescherming en verbetering van chemische en ecologische waterkwaliteit komt voor een belangrijk deel voort uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). Omdat zij dit in haar huidige werkwijze voornamelijk doet op basis van de “Handreiking voor beoordeling van ecologische effecten van TEO-systemen, versie 2.0” is er sprake van een mindere mate van juridische borging t.o.v. de andere opties. Dit stuk is namelijk niet juridisch verankerd. Wanneer zij een vergunning afwijst op basis van een ongewenste verdeling is dit dan ook niet met een juridische grond en verdere onderbouwing is afhankelijk van interpretatie van bestaande wet- en regelgeving. In deze optie zullen partijen daarmee ad hoc blijven handelen en is er geen sprake van structurele samenwerking. Initiatiefnemers kunnen daardoor de juridische onderbouwing van het waterschap ter discussie stellen en de afwijzing in bezwaar of beroep aanvechten.

Wat wordt er geborgd?

Bij deze optie wordt er op dezelfde voet doorgegaan als momenteel het geval is. Hiermee ontstaat er geen nieuwe mate van juridische borging. Het betreft hier dus enkel het toewijzen van vergunningen.

Wat is de huidige werkwijze?

De hierboven beschreven vergunningverlening met de daarbij behorende stukken, de Waterschapsverordening en de beleidsregels van het Waterschap Vallei en Veluwe zijn de uitgangspunten voor toetsing bij vergunningaanvragen. Deze worden momenteel op basis van de “Handreiking voor beoordeling van ecologische effecten van TEO-systemen, versie 2.0” getoetst. Dit document betreft een niet juridisch verankerde richtlijn. De aanvragen worden conform een “first come first serve” principe behandeld. Bij vergunningverlening wordt dan ook geen rekening gehouden worden met een eerlijke verdeling van de warmtepotentie tussen belanghebbende partijen.

Door welke partij?

Het waterschap is regionaal waterbeheerder en verantwoordelijk voor vergunningverlening voor wateractiviteiten zoals wateronttrekking, terug lozing in oppervlaktewater, wijzigen van waterkwaliteit of temperatuur en werkzaamheden in of bij waterstaatswerken.

3.2 **OPTIE 2: RICHTLIJN MET NIET-BINDENDE KADERS IN DE VORM VAN EEN WATERENERGIEPLAN (WEP-LIGHT).**

In deze optie wordt een richtlijn opgesteld met aanbevelingen voor de verdeling en het gebruik van TEO. Deze richtlijn is niet verplichtend waardoor partijen, die een vergunning wensen aan te vragen, ervoor kunnen kiezen om hiervan af te wijken. Dit zorgt voor een lage mate van juridische borging en geeft slechts richting zonder harde verankering. Partijen stemmen vrijwillig af, wat betekent dat de samenwerking informeel blijft. In deze optie wordt een waterenergieplan opgesteld

met een eventuele opname in de RSW via de RES'en, dit is niet een expliciete koppeling aan een juridisch instrumentarium. Het plan heeft daarmee vooral informatieve waarde en biedt geen juridische borging.

Wat wordt er geborgd?

Een richtlijn biedt een eenduidiger kader omtrent vergunningaanvragen en -verlening maar geen juridische borging. De vorm van het waterenergieplan zorgt wel voor een gerichtere uitwerking, hierin kunnen gebruiksregels voor TEO uit het Valleikanaal worden opgenomen.

Waar wordt het opgenomen?

Deze optie wordt enkel opgenomen als richtlijn en kent daarmee geen juridische borging. De richtlijn zal na opstellen door één van de partijen dienen te worden gepubliceerd. De richtlijn wordt als officieel document opgenomen in de RSW.

Door welke partij?

De RSW wordt vastgesteld binnen de RES-governance. De RES-regio heeft een bestuurlijke structuur. De besluitvorming over de RSW loopt via gemeenten, provincie en waterschappen. Dat betekent dat gemeenteraden, provinciale staten en algemene bestuur van waterschap de RSW goedkeuren.

3.3 OPTIE 3: WEP MET AFSTEMMING EN JURIDISCHE BORGING (WEP-BASIS)

In deze optie wordt een WEP opgesteld waarbij vooraf afstemming plaatsvindt tussen de betrokken partijen. Het plan wordt door de nabij het Valleikanaal gelegen gemeenten opgesteld in samenwerking/overeenstemming met de RES-partijen: waterschap en provincies Utrecht en Gelderland. Het Waterschap Vallei en Veluwe zal als bevoegd gezag voor wateractiviteiten onder de Omgevingswet het plan vervolgens dienen vast te stellen. Het plan wordt juridisch verankerd door opname in de waterschapsverordening van het Waterschap Vallei en Veluwe. Dit zorgt voor een mate van juridische borging en geeft het plan een formele status binnen lokale regelgeving.

Wat wordt er geborgd?

In deze vorm van een waterenergieplan zal er uitvoerig zijn nagedacht over de maatschappelijke waarden, de impact op de ecologie, de waterkwaliteit, de verdeling van de bron tussen gemeenten en de belangen van betrokken partijen. Er wordt echter nog niet gekeken naar de verdeling of sturing van TEO binnen gemeenten.

Waar wordt het opgenomen?

Het Waterschap Vallei en Veluwe kan het plan borgen in haar omgevingsrechtelijke instrumentarium. Dit betreft het opnemen van een verwijzing naar het WEP in haar waterschapsverordening, door gebiedsspecifieke regels op te nemen, via bijvoorbeeld een aangewezen waterlichaam (bij naam en aanduiding). "Voor het oppervlaktewaterlichaam Valleikanaal gelden afwijkende regels ten aanzien van ..." Dit geeft het juridische haakje. De verordening moet expliciet ruimte maken voor een afwijking t.o.v. andere waterlichamen.

Zodra de verordening het onderscheid mogelijk maakt, kunnen beleidsregels en detailcriteria (temperatuur, debiet, ecologie) gekoppeld worden aan dat specifieke waterlichaam om consistent vergunningen te verlenen. Beleidsregels werken dan binnen de verordening. Een voorbeeld hiervan is het cumulatief maximum debiet, zoals aangegeven in de "Handreiking voor beoordeling van

ecologische effecten van TEO-systemen, versie 2.0". Deze kan zonder al te veel risico worden toegelaten. Echter als de wens is om meer warmte te onttrekken wordt het maatwerk en zal de ecologische impact moeten worden beoordeeld bij het opstellen van het WEP door de gespecialiseerde partij.

De opgestelde gebruiksregels kunnen vervolgens als beleidsregels worden vastgesteld in een apart besluit van het dagelijks bestuur, gebaseerd op o.a. artikel 4:81 Awb. Deze beleidsregels mogen niet strijdig zijn met de verordening, maar kunnen wel verduidelijken hoe het waterschap met haar bevoegdheden omgaat.

Zonder het opnemen van gebiedsspecifieke regels in de waterschapsverordening lopen beleidsregels juridisch vast bij bezwaar of beroep. Dit is een risico wat primair aan opties 1 en 2 hangt. In optie 3 is dit wel juridisch geborgd.

Hiernaast zouden er, wanneer gewenst, ook nog provinciale beleidsregels kunnen worden opgesteld om de provinciale belangen te borgen. Dit zou het waterschap kunnen helpen in haar onderbouwing bij vergunningverlening. Ook borgt dit dat de provincie in de toekomstige Wcw verantwoordelijkheid toont in de coördinatie van bovenlokale warmtebronnen.

Door welke partij?

De acht betrokken gemeentes zullen dit plan dienen op te stellen, in samenwerking met de andere RES-partijen. Het Waterschap Vallei en Veluwe zal, als bevoegd gezag, dit plan dienen vast te stellen voor het gehele aangrenzende gebied van het Valleikanaal door opname in hun omgevingsrechtelijke instrumentarium.

3.4

OPTIE 4: INTEGRAAL WEP MET BELEIDSREGELS, AFSTEMMING EN VERANKERING (WEP-PLUS)

In deze optie wordt een volledig geïntegreerd WEP opgesteld, inclusief gebruiksregels, juridische borging en opname in omgevingsrechtelijke instrumenten van het waterschap en de betrokken gemeentes zoals warmteprogramma's en daaruit voortvloeiende omgevingsplannen. Dit zorgt voor een zeer hoge mate van juridische verankering op meerdere bestuurslagen. Partijen nemen een intensieve rol op zich, leveren input, stemmen af en volgen formele procedures. Het WEP-plus is een verdere detailuitwerking van het WEP-light waarin TEO nog meer gestuurd wordt door vastlegging van detailcriteria van locaties, temperaturen, debieten, ecologie gekoppeld aan en in afstemming met de warmteprogramma's van de gemeenten.

Het grootste verschil met het WEP-basis is dat bij het WEP-plus ook verdergaande acties worden ondernomen en beleidsregels opgenomen om direct of indirect te kunnen sturen waar de TEO binnen gemeentelijke grenzen naartoe gaat. De juridische route is vergelijkbaar, maar er zijn meer kaders waar rekening mee gehouden wordt. Dit biedt meer zekerheid over ecologische haalbaarheid en er zijn meer details vastgelegd hoe de verdeling binnen gemeente kan plaatsvinden.

Wat wordt er geborgd?

In deze vorm van een waterenergieplan zal er uitvoerig zijn nagedacht over de maatschappelijke waarden, de impact op de ecologie, de waterkwaliteit, de verdeling van de bron en de belangen van betrokken partijen. Daarnaast zijn er casus specifieke voorbeelden en is op lokaal niveau per gemeente alvast een potentiële verdeling gemaakt waar de warmte binnen de gemeente naartoe gaat. In de hieruit voortvloeiende gebruiksregels van TEO voor de verdeling van de potentiële

warmte zijn concrete waardes opgenomen waaraan het waterschap vergunningaanvragen zal kunnen toetsen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een minimale grootte van een te bouwen TEO-systeem. Hiermee wordt ook voorkomen dat kleine aanvragers de potentie van grotere ontwikkelingen in de weg zitten.

Het is in feite een compleet uitgewerkt inrichtingsplan van TEO-systemen in het Valleikanaal met exacte locaties, debieten, temperaturen passend binnen de afgesproken kaders van het waterschap. Afgesproken kaders betekent in deze context dat maatwerk heeft plaatsgevonden om voortgaand aan vergunningen met zekerheid te kunnen zeggen dat de TEO vergunningen verleend kunnen worden.

Waar wordt het opgenomen?

In deze vorm wordt het plan lokaal geborgd door opname in de waterschapsverordening en beleidsregels van het Waterschap Vallei en Veluwe. In optie 3 is dit beschreven.

Naast de juridische verankering van de verdeling van TEO in de waterschapsverordening en beleidsregels kan de toepassing van TEO in het Valleikanaal ook beleidsmatig worden opgenomen in het waterbeheerprogramma, het Blauw Omgevingsprogramma, en in het Regionaal Waterplan (RWP) als onderdeel van het Bodem- en waterprogramma en/of de opvolger het Beleidsprogramma Bodem en Water van de provincie. Dit kan verstandig zijn, vooral als het om nieuw of gevoelig beleid gaat, gebiedsspecifiek is of externe initiatiefnemers verwacht. Een waterenergieplan wordt daarmee niet alleen juridisch, maar ook bestuurlijk, strategisch en communicatief gedragen. Dat maakt beleid voorspelbaar, uitlegbaar en beter uitvoerbaar zowel intern als richting de regio en initiatiefnemers.

Beleidsmatige verankering vindt verder plaats in de warmteprogramma's van de betrokken gemeentes. Het warmteprogramma vormt de basis voor de aanwijsbevoegdheid in het omgevingsplan. De gemeente mag pas een wijk verplicht aanwijzen om de overstap van aardgas naar een duurzame optie als die locatie eerst in het warmteprogramma staat. Na aanwijzing van een wijk en maatwerkregel in het omgevingsplan over de aansluitplicht op een bepaalde infrastructuur ontstaat een juridische verplichting om aan te sluiten op het warmtenet. Er kan echter niet worden verplicht om TEO als warmtebron toe te passen. Het warmteprogramma mag TEO wel als voorkeursoptie opnemen.

De gemeente heeft wel de mogelijkheid om TEO op andere manieren af te dwingen, na onderbouwing in het warmteprogramma, bepaling van een warmtekavel en de aanwijsbevoegdheid van een bepaald kavel kan er één warmtebedrijf worden geselecteerd dat exclusief warmte mag leveren. In de Wcw is opgenomen dat warmtebedrijven, die kavels van groter dan 1500 aansluitingen exploiteren, voor minstens 50% + 1 aandeel in publiek eigendom zijn. Dit biedt mogelijkheden om te verplichten dat TEO als primaire bron gebruikt moet worden.

Ook hier zien wij de additionele mogelijkheid om het plan door de RES-partijen te laten meenemen in hun RSW. Hoewel dit geen extra mate van juridische borging met zich meebrengt laat dit wel zien dat het plan draagvlak kent in de gehele regio én in samenwerking met alle in de RES betrokken partijen is opgesteld.

Door welke partij?

De acht betrokken gemeentes zullen dit plan dienen op te stellen, in samenwerking met de andere RES-partijen. Het Waterschap Vallei en Veluwe zal, als bevoegd gezag, dit plan dienen vast te

stellen voor het gehele aangrenzende gebied van het Valleikanaal door opname in hun omgevingsrechtelijke instrumentarium.

4 Afwegingskader

4.1 CRITERIA

Voor het afwegingskader zijn 5 criteria opgesteld die relevant zijn. Criteria in een afwegingskader zorgen dat keuzes objectief, uitlegbaar, consistent, juridisch houdbaar en bestuurlijk gedragen worden. Hieronder zijn de criteria benoemd en beschreven.

Criterium 1: Mate van juridische borging/Afdwingbaarheid

Criterium 2: Tijd/doorlooptijd

Criterium 3: Kosten/administratieve lasten/monitoring

Criterium 4: Opstellen richtlijn/plan(complexiteit), Rolverdeling

Criterium 5: Aansluiting bij ambities RES-partijen

Omschrijving criteria

Criterium 1 (Mate van juridische borging/Afdwingbaarheid): met criterium één wordt gewogen of de optie voldoende houvast biedt voor betrokken partijen om vergunningaanvragen af te wijzen en voorwaarden voor inschrijving af te dwingen.

Criterium 2 (Tijd/doorlooptijd): in criterium twee wordt een inschatting gemaakt van de doorlooptijd voor het opstellen van de bijbehorende richtlijn/het bijbehorende plan, ongeacht kosten of complexiteit.

Criterium 3 (Kosten/administratieve lasten/monitoring): in criterium drie wordt een afweging gemaakt van de inzet/capaciteit/kosten voor het opstellen van de bijbehorende richtlijn/het bijbehorende plan, de administratieve lasten die hierbij komen kijken en de mate van monitoring die hierna benodigd is, ongeacht hoe ingewikkeld (complexiteit) dit is.

Criterium 4 (Opstellen richtlijn/plan(complexiteit), Rolverdeling): criterium vier omschrijft de verwachte complexiteit bij het opstellen van de bijbehorende richtlijn/het bijbehorende plan. Hoe complex is de inhoud, hoeveel partijen spelen een rol en hoe moeilijk is het om beleidsregels te formuleren?

Criterium 5 (Aansluiting bij ambities RES-partijen): de mate waarin de optie past binnen de ambities van gemeenten, waterschap en provincie, en de waarschijnlijkheid dat de benodigde besluiten tijdig en met voldoende steun kunnen worden genomen.

Aanvullende toelichting op criteria

Er zitten afhankelijkheden bij sommige criteria. De complexiteit bij het opstellen (criterium 4) heeft ook indirect effect op de tijd/doorlooptijd (criterium 2) en kosten (criterium 3). Er is bewust voor gekozen om ze los te beschrijven om de kwalitatieve score expliciet te maken. We beoordelen alleen de directe dimensie, niet de afgeleide effecten.

4.2 AFWEGINGSKADER

Het afwegingskader is bedoeld als hulpmiddel om de opties op een gestructureerde en transparante manier te vergelijken. Het betreft geen kwantitatieve meetmethode die automatisch tot een beste optie leidt, maar een kader dat richting geeft aan het bestuurlijke en juridische afwegingsproces.

In het afwegingskader is een kwalitatieve beoordeling gemaakt van de 4 opties.

De opties zijn beoordeeld met een ++, +, +/-, - of --. Waarbij ++ het meest positief en -- het meest negatief betreft.

Criterium → / Optie ↓	C1 Juridische borging / af- dwingbaarheid	C2 Tijd / door- looptijd	C3 Kosten / ad- ministratieve lasten / moni- toring	C4 Complexi- teit opstellen & rolverdeling	C5 Aansluiting bij ambities RES-partijen
1. Huidige werkwijze (al- leen vergun- ningverlening)	--	++	++	++	-
2. Richtlijn / WEP-light	-	0	+	+	0
3. WEP-basis (verordening waterschap)	+	-	-	-	++
4. WEP-plus (integraal, multi-level ver- ankering)	++	--	--	--	+

Korte toelichting per criterium

- C1 Juridische borging / afdwingbaarheid:
 - 1: -- (ad hoc, moeilijk te onderbouwen bij bezwaar) · 2: - (richtinggevend maar niet bindend) · 3: + (gebiedsspecifieke regels in waterschapsverordening geven juridisch haakje) · 4: ++ (verordeningen + beleidsregels + koppeling aan warmteprogramma's/omgevingsplannen).
- C2 Tijd / doorlooptijd:
 - 1: ++ (direct toepasbaar) · 2: 0 (relatief snel op te stellen richtlijn) · 3: - (procedure verordening + afstemming RES-partners) · 4: -- (meerdere bestuurslagen, omgevingsplannen/warmteprogramma's, formele procedures).
- C3 Kosten / administratieve lasten / monitoring:
 - 1: ++ (laag: geen extra instrumenten) · 2: + (beperkt, primair planvorming) · 3: - (planvorming + juridische borging + uitvoering/monitoring) · 4: -- (uitgebreide planvorming, coördinatie, monitoring en bijstelling).
- C4 Complexiteit opstellen & roldeling:
 - 1: ++ (bekende werkwijze, lage coördinatiebehoefte) · 2: + (lichte afstemming, geen juridische verankering) · 3: - (afstemming meerdere partijen + juridische vertaling in verordening/beleidsregels) · 4: -- (integraal ontwerp, detailcriteria, rol- en taakverdeling over bestuurslagen).
- C5 Bestuurlijk draagvlak:
 - 1: - (weinig gezamenlijke regie of regio-afstemming) · 2: 0 (richtinggevend document binnen

RES, maar niet bindend) · 3: ++ (concrete, geborgd kader bij waterschap met voorafgaande afstemming) · 4: + (breed en concreet kader met gezamenlijke regie en duidelijke toepassing).

5 Risico-inventarisatie en scenario's

Een afwegingskader geeft structuur, maar een risico-inventarisatie laat zien hoe elke optie zich gedraagt in de echte wereld. Door risico's en scenario's naast de opties te leggen, kies je niet de optie dat op papier het beste is, maar de optie dat in de praktijk het meest robuust, toekomstbestendig en bestuurlijk verdedigbaar is. Je kunt gericht mitigerende maatregelen koppelen aan opties. Hieronder zijn een aantal risico's door de kerngroep ingebracht en beoordeeld op beheersbaarheid van de risico's op basis van de opties.

5.1 1) KLEINE VERGUNNINGSAANVRAAG DOOR INITIATIEFNEMER.

In de huidige situatie wordt de vergunningsaanvraag getoetst aan de pijlers waterkwantiteit, waterkwaliteit en behoud van maatschappelijk functies van het watersysteem. Op basis van de waterschapsverordening en beleidsregels is de verwachting dat een vergunningsaanvraag niet geweigerd kan worden.

De situatie is dat er op dat moment nog een suboptimale verdeling/inzet van TEO plaatsvindt. Risico's kunnen zijn dat:

- 1 Nieuwe initiatiefnemers afgeschrikt worden, omdat ze denken dat er geen ruimte voor nieuwe TEO-systemen zijn. Of geen negatieve interferentie met een ander systeem willen veroorzaken.
- 2 Nieuwe initiatiefnemers aangemoedigd worden, omdat vergunningverlening succesvol is gebleken. Nieuwe initiatiefnemers gaan het systeem optimaal voor zichzelf inrichten, wat negatieve invloed op het eerdere TEO-systeem heeft. In de huidige regelgeving is daar geen vangnet voor. Een indirect gevolg kan zijn dat nieuwe initiatiefnemers dan überhaupt geen gebruik van TEO durven te maken.
- 3 Kleine vergunningsaanvragen kunnen grotere vergunningsaanvragen verdringen, vanwege cumulatieve effecten.

Deze risico's zijn onwenselijk en dragen niet bij aan het doel van optimale verdeling van TEO en bijdrage aan maatschappelijke functie van TEO.

In de huidige situatie kan het waterschap vergunningaanvragen nauwelijks weigeren. Deze risico's ontstaan doordat geen regionaal of juridisch kader bestaat dat de optimale verdeling van TEO beschermt. Alleen een juridisch verankerd, gebiedsspecifiek en integraal afgestemd WEP (opties 3 of 4) kan beide risico's effectief beheersen.

5.2 2) EEN GEMEENTE OF ONTWIKKELAAR DOET EEN VERGUNNINGSAANVRAAG MET EEN GROTERE WARMTEONTTREKKING DAN AFGESPROKEN.

De best passende optie om dit risico echt te beheersen is optie 3 (WEP-basis) of als je maximale sturing wilt optie 4 (WEP-plus).

In optie 1 is géén juridische borging, alles blijft ad hoc, er is geen kader voor verdeling of maximale onttrekking.

- Je kunt aanvragen voor te hoge onttrekking niet juridisch tegenhouden, tenzij het negatieve effecten heeft op ecologische waterkwaliteit.
- Initiatiefnemers kunnen gemakkelijk bezwaar maken.
- Geen verdelingsmechanisme, geen sturing.

Optie 2 geeft wel richting, maar:

- is niet juridisch bindend.
- Initiatiefnemers kunnen afwijken.
- Waterschap heeft zwakke juridische positie bij afwijzing.

Risico blijft groot: je kunt een te hoge aanvraag niet hard juridisch afwijzen.

Optie 3 is het minimale niveau waarop effectieve beheersing mogelijk wordt.

- Verankert het plan juridisch in de waterschapsverordening.
- Geeft een juridisch haakje voor gebiedsspecifieke regels (bijv. max. debiet, temperatuurgrenzen, ecologische randvoorwaarden).
- Maakt het mogelijk dat beleidsregels juridisch standhouden bij bezwaar/beroep.
- Geeft het waterschap een structurele toetsingsbasis: aanvragen boven afgesproken maxima kunnen onderbouwd worden afgewezen.

Hiermee kun je een aanvraag met te grote warmteonttrekking wél normatief en juridisch afdwingbaar afwijzen.

Optie 4 biedt de volledige beheersing.

- Maximale juridische borging (zowel waterschap als gemeenten).
- Detailcriteria (locaties, max. debiet, temperatuur, ecologie, minimale omvang systemen).
- Verdeling van warmtepotentie per gemeente.
- Gebruiksregels die exact bepalen wat wel en niet mag.

Hoewel dit de meest verregaande beheersingsoptie is, lijkt een minder ingrijpend instrumentarium voldoende om dit specifieke risico te beheersen.

5.3 3) THERMISCHE POTENTIE BINNEN ECOLOGISCHE GRENZEN IS LAGER OF ANDERS DAN VERWACHT.

- a Bij aantonen ecologische haalbaarheid van gewenste verdeling / of bij eerste vergunningaanvraag blijkt dat de verdeling opgenomen in het Syntraal rapport een overschatting was. Er is minder potentie aanwezig.

Optie 1 zou voldoende kunnen zijn, omdat dit risico geen invloed heeft op een efficiënte en eerlijke verdeling van TEO. Dit geldt echter alleen als uitgegaan wordt van scenario 1 uit het Syntraal rapport. In dit scenario mag het maximaal toelaatbare TEO-debiet niet groter zijn dan 10% van de maatgevende lage afvoer van het waterlichaam. Op dit moment wordt bij een vergunningsaanvraag getoetst of de ecologische kwaliteit veranderd. De aanvrager kan dat aantonen door zich aan de HANDREIKING VOOR BEOORDELING VAN ECOLOGISCHE EFFECTEN VAN TEO-SYSTEMEN te houden. Er wordt ook een scenario 2 in het Syntraal rapport genoemd waarbij een groter percentage van de maatgevende lage afvoer wordt genomen. In dat geval wordt een vergunningsaanvraag maatwerk. Als dan een vergunning is afgegeven, waarbij later blijkt dat het

ecologische effect groter is, kan dit boven- of benedenstrooms effect hebben op nieuwe systemen en vergunningen.

De handreiking wordt echter niet genoemd in de waterschapsverordening en de beleidsregels. Het is ook lastig om dit op te nemen in de verordening, omdat de handreiking dynamisch is en ook niet geborgd is dat die 'eeuwig' blijf bestaan. Dit betekent dat er géén hard juridisch kader is dat het waterschap beschermt als blijkt dat de ecologische potentie lager blijkt dan gedacht. Dit is een risico.

Optie 3 (WEP-basis) kan dit risico voldoende beheersen. Het risico dat de daadwerkelijke ecologische potentie lager is dan gerapporteerd / aangenomen vraagt om:

- juridische borging zodat het waterschap de lagere ecologische grens kan vertalen naar vergunningruimte;
- gebiedsspecifieke regels zodat consistent en onderbouwd kan worden getoetst;
- verwijzing in de waterschapsverordening zodat besluiten standhouden bij bezwaar/beroep;
- detailcriteria (temperatuur, debiet, ecologie) binnen dat gebied zodat aanvragen worden getoetst op reële potentie.

Het biedt handelingsperspectief als de ecologische potentie anders is dan verwacht. Dit zou het proces naar vergunningverlening of afwijzing moeten versnellen, zodat er geen ellenlange vergunningprocedures gaan plaatsvinden.

- b Gemeente neemt afgesproken hoeveelheid af, maar op meerdere punten voor meerdere wijken waardoor effect ecologie anders is dan in rapport van Syntraal verwacht.

Risico 4b gaat verder dan risico 4a met meer gevolgen. Dit gaat over ruimtelijke spreiding van lozing/onttrekking, cumulatieve ecologische effecten op meerdere locaties tegelijk, afwijking tussen geplande vs. daadwerkelijke geografische toepassing, en het ontbreken van een kader dat bepaalt waar een gemeente haar TEO-ruimte mag inzetten.

Hiervoor zou optie 4 het risico meer beheersen. Het risico dat een gemeente haar TEO-ruimte over meerdere punten verspreidt en daardoor onverwachte ecologische effecten veroorzaakt, wordt het beste beheerst door optie 4 (WEP-plus). Alleen deze optie bevat de ruimtelijke, ecologische én gemeentelijke juridische verankering die nodig is om multi-punt inzet te sturen en cumulatieve effecten te beheersen.

5.4 4) THERMISCHE POTENTIE IS LAGER DAN VERWACHT.

- a In de ontwerpfase blijkt dat de lozing/onttrekking niet tussen de afgesproken afstand kan, dus er is meer effect benedenstrooms van opgewarmd water. Een TEO-systeem heeft meer ruimte nodig.

Hoewel dit risico een andere oorzaak heeft dan risico 5 (lagere thermische potentie door grotere ecologische effecten) is het gevolg vergelijkbaar: minder potentie. Het verschil is echter dat bij een lagere ecologische potentie het risico voor alle TEO vergunningsaanvragen (nu en in de toekomst) gelijk is. Terwijl een lagere thermische potentie een groter risico vormen voor vergunningsaanvragen in de toekomst.

Opties 1 en 2 bieden de meest flexibiliteit om hiermee om te gaan. Echter geldt nog steeds dat thermische interferentie tussen systemen in deze opties niet juridisch geborgd is. In optie 2 kunnen gemeenten en waterschap slecht met elkaar vastleggen dat er een andere verdeling gemaakt wordt met de nieuwe inzichten. Bij het waterschap is echter nog niets geregeld voor vergunningsaanvragen voor TEO-systemen die elkaar thermische beïnvloeden.

Optie 3 is daarom het minimale om dit risico goed te beheersen. Daarnaast kan in beleidsregels worden opgenomen dat kan worden afgeweken van een beleidsregel indien wordt aangetoond dat dit geen nadelige effecten op andere TEO-systemen heeft.

Men zou ook kunnen redeneren vanuit maximale mitigatie en beheersing door optie 4 toe te passen. In deze optie wordt het WEP-plus in meer detail uitgewerkt door ontwerp en locatie van onttrekking en lozing veel specifiek wordt. Dit geeft meer sturing, maar ook meer zekerheid van thermische potentie.

- b Grotere impact aansluitende wateren (zoals onttrekkingen Barneveldse Beek) dan verwacht, wat impact heeft op onttrekkingsruimte Valleikanaal.

Hoewel 5b een andere oorzaak heeft dan 5a, is het effect vergelijkbaar. De oplossing kan zijn om aparte gebiedsspecifieke regels op te stellen voor Barneveldse Beek of het gebied van Barneveldse Beek mee te nemen in het gebied van Valleikanaal. Opties 3 en 4 bieden hier de mogelijkheden voor om hierop te sturen.

5.5 5) ONVERWACHTE WIJZIGINGEN IN WETGEVING OF WIJZIGING LANDELIJKE KIJK OP ONTTREKKING WATER VOOR WARMTE.

Onverwachte wijzigingen in wet- en regelgeving (bijv. Omgevingswet, Waterwet, Wcw, Kaderrichtlijn Water, provinciale verordeningen) kunnen ertoe leiden dat:

- bestaande WEP-en niet meer passen binnen nieuwe normen;
- ecologische eisen, temperatuurgrenzen of debietregels veranderen;
- vergunningen opnieuw moeten worden bekeken of aangepast;
- eerdere gebiedsverdelingen juridisch ongeldig worden;
- extra onderzoeken nodig zijn;
- projecten vertraging oplopen of helemaal niet doorgaan.

Dit raakt vooral regionale plannen met lange doorlooptijd, waarbij TEO-systemen afhankelijk zijn van voorspelbaarheid en juridische stabiliteit. Kort gezegd: zonder robuuste borging loop je kans dat een wetswijziging bestaande afspraken onderuit haalt.

Opties 1 en 2 beheersen dit risico onvoldoende.

- Geen juridische kaders maakt het kwetsbaar voor elke wijziging.
- Geen gebiedsspecifieke regels moet elk nieuw wettelijk criterium moet ad hoc worden geïnterpreteerd.
- Geen gezamenlijke afspraken → elke partij moet opnieuw gaan uitzoeken wat mag.
- Vergunningen kunnen bij wetswijziging sneller sneuvelen.

Voor optie 2 geldt aanvullend dat:

- Richtlijnen zijn per definitie niet juridisch bindend.
- Wijzigingen in wetgeving kunnen de richtlijn meteen verouderen of irrelevant maken.

- Geen formele positie, dus gemakkelijk opzij te schuiven door wettelijke veranderingen.

Huidige vergunningen zijn kwetsbaar als ecologische of thermische normen of richtlijnen wettelijk worden aangescherpt. Nieuwe regels kunnen leiden tot strakkere temperatuur- of debietnormen. Het bevoegd gezag (waterschap) kan dan aanpassen, beperken of intrekken. Zeker als vergunningen zijn verleend onder niet-juridisch verankerde kaders (zoals de Handreiking 2.0).

Optie 3 biedt een degelijke basis en vermindert de impact van wetswijzigingen.

- Opname in de waterschapsverordening zorgt dat bestaande regels beter bestand zijn tegen wetswijzigingen.
- Beleidsregels die hieraan gekoppeld zijn, blijven relatief stabiel.
- Wijziging van hogere regelgeving beïnvloedt de verordening, maar die kan gecontroleerd worden geactualiseerd.
- Omdat detailcriteria (temp., debiet, locaties) in beleidsregels staan, kunnen deze relatief snel worden geactualiseerd zonder het hele WEP opnieuw te maken.

Maar het richt zich nog niet op gemeentelijk instrumentarium (warmteprogramma's, omgevingsplannen), waardoor wijzigingen in gemeentelijke of nationale wetgeving alsnog kunnen doorsijpe-len.

Optie 4 beheerst dit risico het beste omdat er meervoudige juridische en beleidsmatige verankering plaatsvindt in: Waterschapsverordening, beleidsregels waterschap, gemeentelijke warmtepro-gramma's, omgevingsplannen, mogelijke koppeling met RSW.

- Een wijziging in één laag hoeft niet meteen het hele systeem onderuit te halen. Er ontstaat een juridisch web van borging, dat wetswijzigingen beter opvangt.
- Met structurele samenwerking kunnen partijen snel anticiperen op nieuwe wetgeving, zonder dat elk project opnieuw moet worden uitgevonden.

5.6 6) EEN GEMEENTE MAAKT GEEN GEBRUIK VAN ZIJN TOEGEWZEN TEO POTENTIEEL. OF IN MINDER EXTREME MATE: DE WARMTEVRAAG VALT TEGEN T.O.V. DE INSCHATTING, 'ER IS WARMTE OVER', KAN DAT 'ZOMAAR' WORDEN GECLAIMD DOOR EEN ANDERE GEMEENTE / BUURT?

Opties 1 en 2 beheersen dit risico nauwelijks. Er ligt geen juridische basis voor sturing en herverde-ling. Het biedt veel flexibiliteit voor herverdeling. Echter warmtepotentie kan ongepland verdeeld worden, met risico voor mogelijke claims, blokkades en oneerlijke verdeling.

In opties 3 en 4 is dit goed geborgd, hoewel dit minder flexibiliteit geeft. Een gemeente kan niet zomaar extra ruimte claimen als de verdeling juridisch is verankerd. Bij opties 3 en 4 kunnen altijd maatwerkregels opgenomen worden die afwijkingen mogelijk maken als kan worden aangetoond dat dit geen negatieve effecten heeft. Echter is hier onvoldoende geborgd wat dit betekent voor voorziene systemen die niet worden gerealiseerd. Het advies luidt dan ook dat het WEP in dit geval moet worden geüpdatet, omdat dit alle gemeenten kan raken.

Optie 4 biedt de beste beheersing, omdat er ook door gemeente gestuurd wordt op het gebruik van TEO. In optie 3 bestaat er altijd nog een mogelijkheid dat de TEO-ruimte door een derden wordt ingevuld. Het is lastig beoordelen of dit in de toekomst gaat plaatsvinden.

5.7 DOOR ONVOLDOENDE INZICHT IN VERDELING (LOSKOPPELEN VERDELING MET BEWAKEN KWANTITEIT EN KWALITEIT), GEEN ZICHT OP WIE VAN DE AFNEMERS DE VEROORZAKER IS BIJ ACHTERUITGANG VAN BIJVOORBEELD KWALITEIT.

Opties 1 en 2 beheersen dit risico onvoldoende.

Optie 3 beheerst dit risico gedeeltelijk. Ecologische effecten zijn beter te monitoren, maar de herkomst van kwaliteitsachteruitgang blijft onvoldoende herleidbaar omdat verdeling en gebruik niet volledig integraal zijn vastgelegd.

Optie 4 beheerst dit risico beter door integrale verankering van locaties, debieten en detailcriteria is sneller herleidbaar welke afnemer welke belasting veroorzaakt. Monitoring, handhaving en herverdeling zijn hierdoor solide geborgd.

6 Voorkeursoptie en advies

6.1 VOORKEURSOPTIE

Het afwegingskader is bedoeld als hulpmiddel om de opties op een gestructureerde en transparante manier te vergelijken. Gezien de huidige status waarin:

- de behoeftes aan een adequate technische verdeling;
- juridische zekerheid;
- een goed werkbare samenwerking waarin elke betrokken partij een goed passende rol kan nemen;
- voorkomen van risico's (risicobeheersing);

naar voren zijn gekomen, achten wij optie 3 momenteel het meest geschikt. Deze optie biedt namelijk een mooie balans tussen flexibiliteit en borging. Daarnaast kan het een fundament vormen voor optie 4.

Optie 4 zou wellicht de ideale optie zijn om in een later stadium naar toe te gaan werken, maar brengt onzes inziens wellicht een te hoge mate van complexiteit met zich mee om momenteel de pijlen op te richten. Het gevolg is dat het ook meer werk (capaciteit en kosten) kost, terwijl het gebruik van TEO als bron nog allerm minst zeker is. De gemeenten zijn nu nog druk met hun warmteprogramma's en daarna met uitvoeringsplannen waarbij er nog veel onzekerheden zijn op het vlak van ruimtelijke en financiële haalbaarheid, participatie en draagvlak. Hoewel vanuit de risico-inventarisatie naar voren komt dat in veel gevallen optie 4 de meest robuuste toekomstbestendige borging met meeste sturingsmogelijkheden biedt is het de vraag hoe groot deze risico's daadwerkelijk zijn. Dit hangt per gemeente dus heel erg af van de zekerheid die zij zelf hebben over de toepassing van TEO.

Voor een gemeente die TEO wil faciliteren met een eerlijk speelveld voor alle initiatiefnemers en daarin geen actieve sturende rol in wil spelen is optie 3 voldoende om dit te borgen. Een gemeente die absolute zekerheid heeft en wil over het gebruik van TEO is optie 4 logisch.

Optie 1 is het eenvoudigst, maar leidt tot first come first serve chaos, ecologische cumulatieve effecten of thermische interferentie tussen systemen. Optie 2 lijkt licht en snel te regelen, maar biedt geen juridische bescherming.

De opties beschreven in dit document beschrijven een hypothetische situatie van juridische borging. Ze zijn opgesteld om een veronderstelde situatie van juridische borging te toetsen als het bestaat. Ze zijn zo opgesteld dat ze voldoende onderscheidend zijn. Een WEP is vooralsnog vormvrij en dus biedt het ook mogelijkheden om WEP-plus en WEP-basis te combineren.

6.2 ADVIES: BEVOEGD GEZAG EN STURING OP OPTIMALE VERDELING VAN TEO

Uit de afstemming met het waterschap blijkt dat er op dit moment nog geen gedeeld beeld bestaat over de rol van het waterschap als bevoegd gezag bij het vaststellen en toepassen van een Waterenergieplan (WEP) voor Thermische Energie uit Oppervlaktewater (TEO). Het waterschap geeft aan dat, hoewel het winnen van warmte uit oppervlaktewater kan worden beschouwd als een maatschappelijke functie die past binnen het oppervlaktewatersysteem en daarom betrokken moet worden bij de integrale belangenafweging, het doelmatig gebruik van warmte en energie volgens hen

geen onderdeel vormt van het eigen toetsingskader. Vanuit die redenering ziet het waterschap geen mogelijkheid om via vergunningverlening te sturen op de wijze waarop en de locatie waar de gewonnen warmte wordt ingezet. Die sturing zou primair bij het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit (de gemeente) liggen. Het waterschap geeft aan slechts indirect invloed te kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld via de locatiekeuze van geschikte onttrekkingspunten in het watersysteem.

Wij delen deze interpretatie niet, maar erkennen dat hier sprake is van een nieuwe beleids- en uitvoeringspraktijk waarvoor nog geen uitgekristalliseerde rolverdeling bestaat. Juist daarom achten wij het noodzakelijk om hierover expliciet bestuurlijke en ambtelijke consensus te bereiken tussen gemeenten en waterschappen.

Noodzaak van sturing en juridische borging

Het doel van het waterenergieplan is om te komen tot een optimale en evenwichtige verdeling van TEO binnen het watersysteem, rekening houdend met waterkwaliteit, waterkwantiteit, ecologie, debieten, inname en lozing, én met de maatschappelijke opgave om duurzame energie zo doelmatig mogelijk in te zetten. Deze sturing moet niet vrijblijvend zijn, maar juridisch worden geborgd, zodat vergunningsaanvragen hieraan kunnen worden getoetst.

Een vergelijkbare systematiek bestaat reeds bij open bodemenergiesystemen. Daar stelt de gemeente een bodemenergieplan op en legt dit vast in beleidsregels. Hoewel de provincie bevoegd gezag is voor open systemen en de vergunning verleent, toetst zij bij vergunningverlening aan het door de gemeente vastgestelde bodemenergieplan. Deze werkwijze laat zien dat het mogelijk en wenselijk is om beleidsmatige kaders door het ene bestuursorgaan te laten vaststellen, terwijl een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag deze kaders toepast bij vergunningverlening.

Toepassing op TEO en rolverdeling

Voor TEO ligt een vergelijkbare benadering voor de hand:

- Gemeenten stellen, in samenwerking met het waterschap, een waterenergieplan (WEP) op waarin de gewenste en optimale inzet van TEO ruimtelijk en functioneel wordt vastgelegd.
- Het waterschap is onder de Omgevingswet bevoegd gezag voor wateractiviteiten en stelt beleid vast via beleidsregels onder de Waterschapsverordening.
- De vergunningverlening voor TEO valt bij het waterschap. Daarbij kan en moet worden getoetst aan het vastgestelde beleid en aan het WEP, voor zover dit betrekking heeft op het watersysteem.
- Indien het plan expliciet ziet op aspecten van het watersysteem (zoals kwaliteit, kwantiteit, ecologie, debieten, inname en lozing), ligt het voor de hand dat het waterschap deze kaders vaststelt en toepast bij vergunningverlening.

Conclusie en advies

Wij adviseren om gezamenlijk te erkennen dat sturing op de optimale verdeling van TEO niet los kan worden gezien van het watersysteem en dat deze sturing daarom een plek moet krijgen in het beleids- en toetsingskader van het waterschap. Het is raadzaam om hierover expliciet afspraken te maken tussen gemeenten en waterschap en deze vast te leggen in beleid en/of beleidsregels. Daarmee ontstaat duidelijkheid over bevoegdheden, wordt rechtszekerheid geboden aan initiatiefnemers en kan bij vergunningverlening effectief worden gestuurd op zowel waterbelangen als doelmatig gebruik van duurzame energie.

IF Technology **Creating energy**



Velperweg 35
6824 BE Arnhem
Postbus 605
6800 AP Arnhem

T 026 35 35 555
E info@iftechnology.nl
I www.iftechnology.nl

NL60 RABO 0383 9420 47
KvK Arnhem 09065422
BTW nr. NL801045599B01

IF Technology **Creating energy**