

Vaststelling van de Verordening Beheer Ondergrond Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 6 december 2022
(raadsvoorstel nr. 22bb008319/22bo7090);

gelet op artikel 149 Gemeentewet;

overwegende dat:

het wenselijk is om de regierol van de gemeente in de warmtetransitie beter te kunnen vervullen;

besluit:

Artikel I

De **Verordening Beheer Ondergrond Rotterdam** wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van de begripsbepaling 'rioolaansluiting' door een puntkomma, een begrip toegevoegd, luidende:

- warmtenet: het geheel van tot elkaar behorende, met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen dienstbaar aan het transport van warmte behoudens voor zover deze leidingen, installaties en hulpmiddelen zijn gelegen in een in pandig leidingstelsel, een binneninstallatie of een gebouw of werk van een producent en strekken tot toe- of afvoer van warmte ten behoeve van dat in pandig leidingstelsel, die binneninstallatie of dat gebouw of werk van een producent.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zevende lid wordt 'stadsverwarmingsleidingen' vervangen door 'warmtenetten'.
2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
9. Een aanvraag voor een vergunning, als bedoeld in het eerste lid, voor het aanleggen, houden, onderhouden en exploiteren van een warmtenet wordt eerst ingediend en in behandeling genomen, nadat de aanvrager ter voorbereiding van de aanvraag inhoudelijk overleg heeft gevoerd met het college over de mate waarin de activiteiten waarvoor hij de vergunning wil aanvragen zich verhouden tot de uitgangspunten en doelen van deze verordening.

10. Vergunningen voor het aanleggen, houden, onderhouden en exploiteren van een warmtenet, worden verleend op volgorde van binnenkomst van volledige aanvragen, tenzij het college anders bepaalt.
11. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 4.

C

Aan artikel 7, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- g. een effectief en efficiënt gebruik van de ondergrond, waaronder in ieder geval wordt verstaan de realisatie van gemeentelijk beleid op het gebied van de energietransitie.

D

Aan artikel 8, tweede lid, wordt, onder vervanging van ‘; en’ aan het slot van onderdeel p door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel q door een puntkomma twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- r. een effectief en efficiënt gebruik van de ondergrond, waaronder in ieder geval wordt verstaan de realisatie van gemeentelijk beleid op het gebied van de energietransitie;
- s. het bevorderen van medegebruik van de voorziening.

E

Aan artikel 9 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De vergunning voor de aanleg, het houden, het onderhouden en het exploiteren van een warmtenet wordt voor bepaalde tijd verleend. Deze termijn kan worden verlengd indien wet- en regelgeving, dan wel contractuele afspraken tussen gemeente en de aanvrager, daartoe aanleiding geven.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking een dag na publicatie in het gemeenteblad.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 2 februari 2023.

De griffier,



I.C.M. Broeders

De voorzitter,



A. Aboutaleb

Algemene toelichting

Voor het realiseren van de energietransitie zijn gemeenten door het Rijk in het landelijk Klimaatakkoord aangewezen als regisseur. In de Rotterdamse Transitievisie Warmte (RTvW) is daarbij aangegeven dat de gemeente Rotterdam de aangewezen overheidslaag is om de verantwoordelijkheid te nemen voor goede coördinatie en afstemming tussen partijen.

In Rotterdam worden collectieve warmtenetten als belangrijk instrument gezien om de bestaande bouw voor 2050 aardgasvrij te maken. De WAT-kaart (onderdeel RTvW) laat zien dat aansluiting op een warmtenet voor veel gebieden op dit moment het beste alternatief voor gas is, met de laagste maatschappelijke kosten. In sommige gebieden is ten behoeve van de aanleg van een warmtenet (in het verleden) een concessie afgesloten met warmtebedrijven, of wordt dit momenteel verkend, en voor enkele gebieden is een gebiedsaanpak gestart.

In andere gebieden neemt de gemeente geen "formele" rol aan (als hiervoor bedoeld) en worden initiatieven nu aan de markt overgelaten. In feite wordt aldus steeds het "*first come, first served*"-principe gehanteerd, aangezien er veelal maar plek of interesse is voor één warmtenet in een gebied.

Om de centrale rol van de gemeente in de warmtetransitie beter te kunnen vervullen, is het noodzakelijk dat de gemeente in bepaalde mate sturing heeft op de vraag in welke gebieden welke alternatieve (collectieve) warmtevoorziening wordt gerealiseerd of uitgebreid (binnen de mogelijkheden van de wet- en regelgeving). Aansluiting van (een deel van) een wijk op een bepaalde alternatieve warmtevoorziening kan ervoor zorgen dat een andere alternatieve warmtevoorziening in dat deel van de wijk (of een naastgelegen gebied) niet langer kansrijk is, vanwege de schaarse ruimte in de ondergrond, de schaalgrootte of de schaarse (duurzame) bronnen ter plaatse. In het geval van warmtenetten geldt bijvoorbeeld dat sommige gebouwen gemakkelijker zijn om aan te sluiten dan andere, bijvoorbeeld omdat zij relatief dicht bij elkaar zijn gelegen. Als deze gebouwen binnen een gebied al op een warmtenet zijn aangesloten, kan het zijn dat de resterende gebouwen binnen dat gebied, mede vanwege de schaalverkleining, niet meer op een rendabel collectief warmtenet kunnen worden aangesloten. De bewoners zouden dan geen betrouwbare en betaalbare collectieve warmtevoorziening krijgen. Dat zou de leefbaarheid kunnen raken. Een en ander is vanuit maatschappelijk en ruimtelijk oogpunt eveneens onwenselijk.

Gelet op voorgaande, is de huidige VBOR toe aan actualisatie om de regierol van de gemeente in de warmtetransitie en het doel (aardgasvrij maken van een gebied) beter te kunnen vervullen. Hiertoe is het voorstel:

- in de VBOR een specifieke grondslag voor het weigeren van vergunningen op te nemen, als de vergunningaanvraag voor de aanleg van een leiding voor een collectief warmtesysteem een effectief en efficiënt gebruik van de ondergrond belemmert, onder meer in de situaties die hiervoor geschetst zijn.
- in de verordening de mogelijkheid op te nemen daartoe voorschriften aan een vergunning te verbinden.
- een vooroverleg verplicht te stellen tussen gemeente en de initiatiefnemer van een warmtenet, om proactieve betrokkenheid van de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium te bereiken.

Voorgaande aanpassingen zijn deels ook een verbijzondering van processen die nu al de praktijk zijn, zoals dat reeds vooroverleg plaatsvindt. Met voorgestelde toevoegingen wordt dit echter (nader) vastgelegd om hieraan meer gewicht toe te kennen. Daarmee wordt tevens de verbijzondering getoond van de vergunningsprocedure voor warmtenetten ten opzichte van de reguliere procedure van (andere) vergunningen op basis van de VBOR. Hiermee wordt de gemeentelijke (regie)rol benadrukt op het aardgasvrij maken, hetgeen mede van belang is gelet op gaande ontwikkelingen zoals het Klimaatakkoord, de Omgevingswet en de – aangekondigde – Wet collectieve warmtevoorziening ("Wcw"). Voorgaande toevoegingen zijn gerechtvaardigd in het algemeen belang, geschikt en proportioneel aan het beschreven doel dat ermee wordt nagestreefd, en gaan als instrument ook niet verder dan noodzakelijk (een 'kán-bepaling').

De toevoegingen aan de VBOR zijn mogelijk van tijdelijke aard, gelet op de verwachte inwerkingtreding van de Wcw (thans 1 juli 2024) en andere relevante aanstaande wetten, zoals de Omgevingswet en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie ("Wgiw").

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 VBOR

Het begrip warmtenet wordt afzonderlijk gedefinieerd omdat met deze wijziging van de VBOR voor warmtenetten een verbijzonderd regime zal worden gehanteerd ten opzichte van andere vergunningaanvragen. De definitie van warmtenet sluit aan bij de definitie uit de Warmtewet (geldend op 1 januari 2023).

Artikel 5 VBOR

In het negende lid staat opgenomen dat inhoudelijk vooroverleg tussen de aanvrager van de vergunning en de gemeente verplicht is gesteld voor de aanleg van warmtenetten. Daarmee wordt het belang onderstreept dat de gemeente al in een zo vroeg mogelijk stadium proactief regie wil voeren op de ontwikkeling en realisatie van warmtenetten.

Op grond van het tiende lid geldt dat vergunningen voor het aanleggen, houden, onderhouden en exploiteren ten behoeve van een warmtenet, worden verleend op volgorde van binnenkomst van volledige aanvragen ('first come, first served'), tenzij het college anders bepaalt, bijvoorbeeld als er een aanbesteding wordt gestart. Dit is een formele bevestiging van de lijn die nu in de praktijk wordt gehanteerd.

In het elfde lid is bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (de lex silencio positivo) niet van toepassing is op de beslistermijnen van artikel 5. Dit betekent dat de vergunningen op basis van deze verordening niet als van rechtswege verleend mag worden beschouwd bij het verstrijken van de beslistermijn.

Artikel 7 VBOR

In lid 1 sub g wordt een nieuwe weigeringsgrond in de verordening geïntroduceerd. Een vergunning kan worden geweigerd indien dit in het belang is van een effectieve en efficiënte invulling van de ondergrond, waaronder mede wordt verstaan de realisatie van gemeentelijk beleid op het gebied van de energietransitie (waaronder, doch niet uitsluitend, gemeentelijk

beleid gericht op het aardgasvrij maken van een gebied valt). Daarmee wordt bedoeld op beleid dat is opgenomen in een beslissing van het gemeentebestuur dat een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten (andere) handelingen, ten einde de doelstelling aardgasvrij te bereiken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de RTvW (inclusief WAT-kaart) en (met inwerkingtreding van het Omgevingswet) ook het wijkuitvoeringsplan. In dat verband heeft de gemeente ook ermee rekening te houden dat de ruimte in de ondergrond voor een warmtenet schaars zou kunnen zijn en dat anderszins de exploitatie van meerdere warmtenetten in nabijgelegen gebieden praktisch onhaalbaar kan zijn. Zo is denkbaar dat in een gebied nabij het gebied waarin het warmtenet zou komen te liggen waarvoor een vergunning zou worden aangevraagd redelijkerwijs slechts een (rendabel en/of duurzaam) collectief warmtenet kan worden ontwikkeld als dat warmtenet gekoppeld of gecombineerd zou worden met het warmtenet waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, mits tegen vanuit maatschappelijk oogpunt acceptabele voorwaarden. De bewoners blijven anders mogelijk verstoken van een betrouwbare en betaalbare collectieve warmtevoorziening en dat is vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk. Dit kan de leefbaarheid raken. De gemeente heeft er in zulke situaties belang bij te voorkomen dat het achterliggende gebied wordt afgesneden van een warmtevoorziening.

Artikel 8 VBOR

Om de belangen te dienen en te voorzien in de situaties zoals hiervoor toegelicht bij de wijziging van artikel 7 VBOR kan de gemeente ook extra voorwaarden stellen. Deze wijziging biedt daarvoor een extra grondslag. Die voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op het bevorderen van medegebruik van een warmtenet, bijvoorbeeld teneinde de toegang van een achtergelegen gebied, waartoe de vergunningaanvraag zich niet uitstrekt, op een warmtevoorziening mogelijk te maken tegen voorwaarden die vanuit maatschappelijk oogpunt acceptabel zijn.

Artikel 9 VBOR

Veelal is er in de ondergrond maar plek voor één warmtenet en worden meerdere warmtenetten door de gemeente onwenselijk geacht in de overbelaste ondergrond. Het valt echter niet uit te sluiten dat er in een gebied meerdere (potentiële) aanbieders zijn. Dat zou een dergelijke vergunning schaars kunnen maken. Wanneer een vergunning schaars zou zijn, brengt dat bepaalde wettelijke eisen mee, zoals een transparante verdeelprocedure (zie het voorgestelde artikel 5, elfde lid) en het verlenen van vergunning voor een bepaalde termijn).