

Advies ICO Aardwarmte aan gemeente Nieuwegein

Datum: 1 oktober 2020

Geacht college,

Op 17 juli ontvingen wij uw brief, waarin u ICO Aardwarmte verzoekt vanuit zijn onafhankelijke positie en deskundigheid een kritische beoordeling te geven van het definitieve rapport *Haalbaarheidsstudie LEAN: Beoordeling van potentiële locaties voor onderzoeksproject LEAN (3 juli 2020)*. Eerder dit jaar heeft u aan ons ambtelijk advies gevraagd over de concept-haalbaarheidsstudie; dat advies hebben wij uitgebracht op 26 mei 2020.

Dit nieuwe advies heeft betrekking op de definitieve haalbaarheidsstudie LEAN en vervangt daarmee eerder uitgebrachte adviespunten over de concept-haalbaarheidsstudie. Wij zullen het eerder uitgebrachte, geactualiseerde advies tegelijkertijd met dit advies op onze website publiceren. ICO Aardwarmte constateert dat dat advies een positief effect heeft gehad op de inhoud van én het proces om te komen tot de definitieve haalbaarheidsstudie.

U verzoekt ICO Aardwarmte in het bijzonder in te gaan op drie vragen:

1. Is, naar uw beste weten, de in de haalbaarheidsstudie gebruikte geologische kennis voldoende om te komen tot goede locatiebepaling van de beoogde geothermiebron?
2. Hoe beoordeelt u de robuustheid van de methodologie die is gehanteerd om tot een 'shortlist' van voorkeurslocaties te komen?
3. De vervolgstap is om van deze shortlist te komen tot één voorkeurslocatie, waar Warmtebron Utrecht (hierna: WBU) vervolgens de voorbereidingen voor een boring wil gaan treffen. Welke aandachtspunten kunt u B&W meegeven om te beoordelen of de toegepaste methode, dan wel de gehanteerde argumentatie om te komen van de shortlist naar de voorkeurslocatie, wetenschappelijk en steekhoudend is en voldoende rekening houdt met omgevingsbelangen?

Advisering behoort tot de kerntaken van ICO Aardwarmte. Daarbij gelden een aantal algemene voorwaarden:

- ICO Aardwarmte is onafhankelijk en bewaakt op evenwichtige wijze de belangen van alle betrokken partijen; in de advisering wordt dan ook veel aandacht geschonken aan de belangen van partijen "die niet aan tafel zitten", in het bijzonder burgers of betrokken bewoners voor wie de toegang tot het bestuurlijk debat moeilijk(-er) is.
- Om te waken voor evenwicht, zijn de adviezen in beginsel publiek. Dit hoort bij de door ICO Aardwarmte beoogde transparantie in de (bestuurlijke) afwegingen die spelen.
- ICO Aardwarmte gaat niet op de stoel zitten van de betrokken partijen: de rol van ICO Aardwarmte is om te signaleren waar het proces en het overleg te verbeteren zijn. Ook signaleert ICO Aardwarmte waar mogelijke onduidelijkheden of onjuistheden in (technische) stukken voorkomen.

Namens ICO Aardwarmte,

G.J. van der Zwaan
Voorzitter

Inleiding

In ons advies van 14 februari 2020 adviseerden wij de gemeente Nieuwegein de regie te pakken op het proces betreffende het omgevingsmanagement rond het project LEAN. ICO Aardwarmte blijft benadrukken dat regie vanuit de gemeente onverminderd nodig is. Hoewel het winnen van aardwarmte in het belang is van het verduurzamen van de stad en bijdraagt aan de klimaatambities van uw gemeente, wordt u als publieke partij op initiatief van WBU betrokken in een privaat proces. Dit brengt u in een positie waarin u enerzijds helderheid van Warmtebron Utrecht (WBU) mag verwachten, en anderzijds van u verwacht wordt dat u ook zelf stelling neemt in het debat.

Wij adviseren het gemeentebestuur van Nieuwegein een duidelijk standpunt in te nemen over de haalbaarheidsstudie in het algemeen en de shortlist met mogelijke locaties in het bijzonder. Zodra u een standpunt hebt ingenomen, adviseren wij u WBU de opdracht te geven spoedig een voorkeurslocatie te kiezen en het proces waarmee WBU haar afweging maakt helder in beeld te brengen. ICO Aardwarmte adviseert om het participatieproces van burgers door de gemeente samen met WBU verder vorm te geven (zie ICO-advies d.d. 14 februari 2020), en daarbij voortdurend te bewaken dat er tijdig voldoende uitleg beschikbaar is en voldoende transparantie bij de afweging van de locatiekeuze betracht wordt.

De timing van deze haalbaarheidsstudie is ongelukkig en is laat beschikbaar gekomen in een participatieproces dat in januari 2019 is gestart. Hierdoor is het publieke debat vanuit verkeerde uitgangspunten begonnen. Overigens is dit niet uniek in dit proces; ook het pas onlangs (19 mei 2020) beschikbaar stellen van de “publieksvriendelijke versie” van het geologisch onderzoek was laat. ICO Aardwarmte herhaalt dat het tijdig op orde hebben van de informatie over afwegingen die ten grondslag liggen aan keuzes relevant is voor het winnen van het vertrouwen van stakeholders, in het bijzonder de inwoners van Nieuwegein. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de informatie die in de toekomst nog wordt opgesteld.

Het geologisch kader

ICO Aardwarmte constateert dat in de haalbaarheidsstudie is gebruikgemaakt van adequate kennis om te komen tot een breed overzicht van de geologische situatie.

In hoofdstuk 3 van de haalbaarheidsstudie wordt een op hoofdlijnen evenwichtig beeld geschetst van de uitgangspunten die gelden bij winning van aardwarmte. Hoewel zeer algemeen, worden de risico's op een afdoende manier beschreven en wordt ook duidelijk gemaakt dat veiligheid een kernbegrip is. Terecht wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag te zijner tijd zal toetsen of de vergunningsaanvragen voor dit project in alle opzichten voldoen. Namens de staat zal het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) toezien op een juiste naleving van die voorschriften gedurende de levensduur van het project. Daarbij kan worden aangetekend dat SodM de laatste jaren een verscherpte positie heeft ingenomen in dit toezicht, op grond waarvan verbeterde naleving van de voorschriften resulterend in grotere veiligheid verwacht mag worden. Hiertoe heeft SodM op 1 juli 2020 het Toezichtarrangement Geothermie gepubliceerd¹.

In hoofdstuk 4 van de haalbaarheidsstudie wordt beschreven langs welke lijnen het keuzeproces is verlopen om te komen tot verkleining van het zoekgebied voor de geothermiebron. ICO Aardwarmte constateert dat dit deel van de haalbaarheidsstudie overwegend helder is

¹ <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2020/07/01/eisen-voor-milieu-en-veiligheid-bij-geothermie-gebundeld>

geschreven en dat het voor een breder publiek navolgbaar is welke afwegingen hebben geleid tot de uiteindelijke keuzes. De beschreven afweging baseert zich in hoofdzaak ook op juiste geologische informatie en interpretaties, al zijn er verschillende, hoofdzakelijk kleine kanttekeningen te maken.

1. Allereerst constateert ICO Aardwarmte dat belangrijke rapporten noodzakelijkerwijs een rol hebben gespeeld in het afwegingsproces maar niet openbaar zijn vanwege bedrijfsgevoelige informatie. Hiervoor geldt dat ICO Aardwarmte niet iets kan beoordelen dat niet beschikbaar is, en dat daarvoor een noodzakelijk voorbehoud geldt in het huidige advies. Ook zijn er met andere rapporten die door ICO Aardwarmte betrokken zijn bij het opstellen van dit advies (bijvoorbeeld van Fugro Robertson en Panterra Geoconsultants) verschillen te constateren. Dit betreft zowel verschillen in feitelijke data, als ook de interpretaties daarvan zoals die voorkomen in de WBU-haalbaarheidsstudie. Alles overziende concludeert ICO Aardwarmte echter dat deze verschillen weliswaar hinderlijk zijn, maar het grote beeld van de afweging dat geschetst wordt niet ondergraven.
2. Essentiëler is dat de grens tussen het 'Centraal-Nederland Bekken' (CNB) en het 'West-Nederland Bekken' (WNB), een belangrijke grens in de haalbaarheidsstudie en de afweging van locaties, niet nauwkeurig wordt weergegeven in de WBU-haalbaarheidsstudie. De positie wijkt af van in eerdere rapporten gegeven locaties: in werkelijkheid lijkt de grens meer noordelijk te liggen. Dit kan gevolgen hebben voor het keuzeprocess omdat geologisch gezien de gebieden aan weerskanten van de rode lijn verschillend zijn. Het is aan WBU om de gevolgen van deze onjuiste weergave van een belangrijke grens onderbouwd weer te geven.
3. Niet voldoende onderbouwd in het rapport is, naar de mening van ICO Aardwarmte, waarom de zoekgebieden Noord en Zuid niet de zone tussen Maarsse en Houten includeert. Zeker als de grens tussen het CNB en WNB iets noordelijker komt te liggen (zie voorgaande opmerking), lijkt het logisch om dit gebied alsnog in de overwegingen te betrekken. Wel constateert ICO Aardwarmte dat het voor de hand ligt om te kiezen voor de gebieden waar de geologische onzekerheid het laagst is, en de stand van de kennis het verst gevorderd is. Op grond daarvan is de genoemde zone tussen Maarsse en Houten inderdaad minder gunstig dan het nu gekozen zoekgebied.

Alles afwegende meent ICO Aardwarmte dat er onnauwkeurigheden voorkomen in het geologisch afwegingskader, en ook dat niet alle overwegingen zonder meer te volgen zijn. Andere gebieden zouden mogelijk eveneens goede kandidaten kunnen zijn voor een verder onderzoek. Dat staat echter niet in de weg dat de keuze voor het uiteindelijk gekozen zoekgebied navolgbaar is, en dat de afwegingen daarvoor op overwegend juiste geologische gronden steunen en het gunstigste zoekgebied heeft opgeleverd. Daarmee concludeert ICO Aardwarmte dat de haalbaarheidsstudie op voldoende geologische gronden komt tot de nadere locatiebepaling van de beoogde geothermiebron.

ICO Aardwarmte waarschuwt echter nadrukkelijk dat er nog veel informatie ontbreekt, die pas in een volgend stadium op tafel kan komen. Op basis van het gekozen zoekgebied en de uiteindelijke locatiekeuzes moet aanvullende informatie beschikbaar komen, die betrekking heeft op een precieze analyse van de betrokken locatie (o.a. breukanalyse, risicoanalyse ter plaatse, en een nauwkeurige analyse van de ondergrond om te komen tot een boorplan). Op dit punt adviseren wij het gemeentebestuur om met WBU te werken aan heldere informatie over het proces vanaf nu, welke gedetailleerdere informatie wanneer wordt opgesteld en welk toezicht daarop wordt

uitgeoefend door welke instantie. Dit zal het publieke debat ten goede komen, omdat alle partijen dan uitgaan van eenzelfde procesvolgorde.

Het afwegingskader

ICO Aardwarmte is gevraagd om in te gaan op de robuustheid van de methodologie waarmee WBU tot een shortlist is gekomen. In het rapport wordt in de hoofdstukken 5 en 6 hier aandacht aan gegeven en vinden we nadere inhoudelijk toelichting op de toepassing van het beoordelingskader in bijlage 1.

Na bestudering van de rapportage concludeert ICO Aardwarmte hierover het volgende:

1. Het gehanteerde afwegingskader beslaat in voldoende mate de onderwerpen die relevant zijn voor beoordeling van de technische en financiële kenmerken voor aardwarmte. Het afwegingskader bevat geen ongebruikelijke onderwerpen of opvallende omissies. Het onderwerp veiligheid is, ook in de relatie tot de gebouwde omgeving, voor dit stadium van het proces afdoende meegewogen. Daarbij geldt wel de nadrukkelijke aantekening dat bij elk geothermieproject dat in uitvoering gaat, op basis van geologische gegevens een nadere kwantitatieve risicoanalyse dient te worden opgesteld. Pas nadat de precieze locatiekeuze bekend is en daarna het definitieve, ondergrondse putontwerp gereed komt, kan die risicoanalyse worden uitgevoerd (zie ook slotopmerking van het vorige hoofdstuk).
2. ICO Aardwarmte heeft geen aanleiding om te twifelen aan de gepresenteerde opmerkingen per locatie. Wel vinden we dat een aantal gegevens nogal abstract is beschreven, zoals 'mogelijk' of 'groot gedeelte', terwijl andere gegevens zeer exact zijn, zoals '75 meter'. Ondanks deze verschillen is de algemene indruk dat er een detailniveau wordt gepresenteerd op basis waarvan de haalbaarheid van mogelijke onderzoekslocaties kan worden beoordeeld, met in het achterhoofd dat WBU nog gedetailleerder onderzoek zal uitvoeren om de afweging tot een locatiekeuze te maken.
3. De beoordeling (kleuren) is voor ICO Aardwarmte aanleiding tot een opmerking bij de interpretatie van de gegevens en daarmee toekenning van een kleur. Wat betreft dit laatste lijkt er met enige regelmaat een tegenstelling te zijn met de opmerkingen. Hoge archeologische verwachtingswaarden geven een oranje kleur, bepaalde leidingen geven geel, een aanzienlijk aantal sloop- en kapwerkzaamheden geven oranje. Hoewel WBU hierin getracht heeft consistent te zijn, mag concretisering van de beoordeling bij een definitieve locatiekeuze wel geëist worden.

Alles afwegende concludeert ICO Aardwarmte dat de door WBU gehanteerde methodiek, de gepresenteerde gegevens en de beoordeling een voldoende globaal beeld bieden. Maar de inschatting/beoordeling van de locaties met kleuren geeft te veel ruimte voor interpretatie en te weinig inzicht in de wijze waarop gegevens worden afgewogen. ICO Aardwarmte adviseert de gemeente Nieuwegein dan ook om de voorkeursvariant van WBU te valideren. We willen daarbij benadrukken dat de gemeente niet het werk van WBU moet overdoen. De doelstelling van een validatie is om vast te stellen of de inschattingen en beoordelingen die WBU heeft gedaan wat de gemeente betreft realistisch en haalbaar zijn voor de gekozen voorkeurslocatie.

De shortlist van locaties

WBU presenteert in haar definitieve studie een oordeel over de haalbaarheid van alle voorgestelde locaties. Geen van de beschreven locaties heeft het predicaat 'meest haalbaar'. ICO Aardwarmte stelt vast dat aan alle locaties een zogeheten uitdaging kleef en belangen gewogen moeten worden. Dit beschouwen wij als een waarschuwing van de onderzoekers.

In de haalbaarheidsstudie zijn voorwaarden genoemd, zoals technische kenmerken, milieu- en omgevingsaspecten en financiële aspecten. De genoemde vijf locaties met het predicaat "*haalbaar, maar met een grote uitdaging*" voldoen volgens WBU alle vijf in voldoende mate aan deze voorwaarden. Er valt dus te kiezen.

ICO Aardwarmte beschouwt de vijf locaties als definitieve shortlist van mogelijke locaties voor een exploratieboring. Zoals wij het rapport interpreteren, neemt WBU hiermee definitief afscheid van alle andere locaties. Ze doet geen nader onderzoek naar deze locaties en brengt deze locaties niet (later) opnieuw ter sprake in het proces om tot de locatie te komen waar de exploratieboring in het kader van de opsporingsvergunning wordt uitgevoerd.

WBU geeft aan voorafgaand aan de keuze voor de voorkeurslocatie nog detailonderzoek te gaan doen. Onduidelijk is of het detailonderzoek voor alle vijf locaties wordt uitgevoerd of dat WBU voorstelt dit te beperken tot één of enkele locaties. Het zal voor WBU ongetwijfeld een afweging zijn tussen kosten, doorlooptijd en inhoudelijke beoordeling welke locatie(s) nader wordt/-en bekeken. Wij gaan ervan uit dat de planning van deze vervolgonderzoeken en locatie(s) spoedig bekend wordt gemaakt.

ICO Aardwarmte vraagt zich af of locatie N6 (Symfonielaan) met de huidige kennis nog thuishoort in de shortlist van vijf locaties. Uit de conceptstudie inzake de warmtebuffer, die wij eerder hebben bestudeerd, krijgen wij de indruk dat de twee ontwikkelingen op deze locatie elkaar uitsluiten door de beperkte ruimte. Gegeven het feit dat de warmtebuffer randvoorwaardelijk is voor het winnen van aardwarmte, krijgt de warmtebuffer waarschijnlijk voorrang. In de nu voorliggende haalbaarheidsstudie van WBU wordt de indruk gewekt dat een geothermieproject en de warmtebuffer op dezelfde locatie mogelijk zijn.

Van shortlist naar voorkeurslocatie

De door WBU voorgestelde vervolgstap is om van de shortlist met vijf locaties te komen tot één voorkeurslocatie (waarna verder detailonderzoek wordt uitgevoerd). Daarbij komt onvermijdelijk een nadere afweging tussen publieke en private belangen aan de orde. ICO Aardwarmte is van mening dat de gemeente Nieuwegein de randvoorwaarden dient te stellen, en dat binnen die randvoorwaarden de verantwoordelijkheid voor de keuze van de voorkeurslocatie bij WBU ligt. Die keuze legt WBU vervolgens voor aan het gemeentebestuur en inwoners van Nieuwegein. Wij geven het gemeentebestuur de volgende adviespunten mee bij het proces van de keuze van WBU voor de voorkeurslocatie:

1. *Neem eerst zelf een standpunt in over eventuele randvoorwaarden*
Wij adviseren u zelf een standpunt in te nemen over de vijf voorkeurslocaties. Heeft u locaties die naar uw mening onbespreekbaar of onhaalbaar zijn, bijvoorbeeld op grond van overwegingen voortvloeiende uit ruimtelijke ordening? Deel dit vooraf met WBU en de inwoners, en deel ook uw afwegingen hierbij. Zo voorkomt u vooraf dat WBU een voorkeurslocatie kiest die voor u onbespreekbaar of, bijvoorbeeld vanwege andere ontwikkelingen, onhaalbaar is.

2. *Verzoek WBU het (keuze)proces in beeld te brengen*

WBU wil met de haalbaarheidsstudie onder de arm een dialoog over het onderzoeksproject LEAN voeren. Ze wil de locatiekeuze in nauw overleg met betrokken publieke partijen maken. De haalbaarheidsstudie moet een gelijkwaardiger gesprek met belanghebbenden zoals omwonenden en bedrijven tot stand brengen, zodat ook andere perspectieven worden benut voor het vervolg.

De vraag welke locatie vanuit de optiek van omwonenden het meest wenselijk is, gaat over het afwegen van (subjectieve) belangen. Die taak ligt bij WBU. De keuze voor de voorkeurslocatie zal naar verwachting hoe dan ook zorgen voor een kritische reactie uit de directe omgeving. Niet iedereen zal het eens zijn met de voorkeurslocatie van WBU.

Bij de keuze van de voorkeurslocatie is het cruciaal dat inwoners het proces waarop besluitvorming plaatsvindt als evenwichtig ervaren en de afwegingen begrijpen. Het is de taak van WBU om helderheid te verschaffen over de manier waarop ze de verschillende belangen in kaart brengt, beoordeelt en weegt, en hoe de keuze voor de voorkeurslocatie tot stand komt. Het is momenteel niet duidelijk welk proces WBU volgt om tot een keuze voor de voorkeurslocatie te komen. Wij adviseren u WBU te verzoeken dit proces helder in beeld te brengen en met u te delen.

3. *Verzoek WBU een besluit te nemen over de voorkeurslocatie*

ICO Aardwarmte is van mening dat het na een ruime periode van onderzoek en voorbereiding wenselijk is dat WBU zo snel als mogelijk het aantal locaties terugbrengt tot één voorkeurslocatie. Daarbij moeten locaties die op voorhand onwenselijk of onhaalbaar zijn voor de gemeente, worden uitgesloten (zie punt 1).

Bij alle vijf locaties op de shortlist is (in meer of mindere mate) sprake van direct omwonenden. Voorop staat dat de eindbeslissing over de locatie van geothermische boringen niet publiek genomen kan worden. Het is onredelijk aan inwoners te vragen welke locatie hun voorkeur heeft en de keuze te baseren op basis van 'meeste stemmen gelden'. Immers, de kleinste groep omwonenden of de groep die zich het minst weet te organiseren, trekt daarmee aan het kortste eind. Bovendien zadel je inwoners met deze vraag op met een taak die onherroepelijk tot onderlinge onrust in de samenleving leidt. De eindbeslissing blijft de verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijven (om een vergunningaanvraag op te stellen voor een specifieke locatie) en in laatste instantie van de overheid (om die vergunning wel of niet te verlenen, en onder welke voorwaarden).

4. *Aandachtspunt gekozen voorkeurslocatie WBU: de weging van belangen*

ICO Aardwarmte adviseert het college te valideren of de weging van belangen op een wat haar betreft juiste wijze heeft plaatsgevonden, zodra de voorkeurslocatie van WBU bekend is. ICO Aardwarmte benadrukt ook hier weer dat het werk van WBU niet moet worden overgedaan, maar zoals de ruimtelijke inschattingen voor locatie N6 door Eneco anders ingeschat kan worden dan door WBU, adviseren wij het college de aannames en afwegingen te valideren.

5. *Participatie bewoners*

Net als bij sommige andere ontwikkelingen in de openbare ruimte verwachten wij dat inwoners een geothermie-installatie in de directe leefomgeving niet met open armen zullen ontvangen. De eerder door ICO Aardwarmte waargenomen signalen uit de samenleving en berichtgeving versterken dat beeld. Het ervaren van overlast blijft

subjectief en daarmee lastig grijpbaar en onderdeel van het publieke debat, ondanks dat bij het verstrekken van de omgevingsvergunning effecten op de leefomgeving worden betrokken. Door het aantal locaties, die technisch hetzelfde predicaat hebben gekregen, terug te brengen tot één voorkeurslocatie, kunnen de consequenties voor de leefomgeving eenduidiger worden besproken met de inwoners van Nieuwegein.

Het gesprek met omwonenden gaat vooral over de consequenties van het project voor de kwaliteit van de leefomgeving. Om tot een betekenisvol publiek debat te komen over de door WBU voorgestelde voorkeurslocatie, waarin bewoners in voldoende mate meegenomen worden bij een dergelijk ingrijpend besluit, dienen zij op het juiste tijdstip over de juiste informatie te beschikken. Daartoe behoren de haalbaarheidsstudie en de resultaten van de voorgestelde verdiepingsonderzoeken.

Het ontbreekt op dit moment aan een helder proces waarmee WBU dit gesprek wil voeren. We adviseren de gemeente hierin de regie te nemen en aan WBU te vragen duidelijkheid te verschaffen over de vervolgstappen en tijdslijn.