

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van:

- Vaanster VIII B.V. te Amsterdam (bezwaarde 1), ingediend door [REDACTED] te Amsterdam, en
- Spectrum NL, C.V. en Spectrum GP, B.V. (bezwaarden 2), ingediend door [REDACTED] van AIM advocaten,

tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) namens Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van 29 oktober 2025, waarbij een omgevingsvergunning is verleend aan het Rijksvastgoedbedrijf voor de milieubelastende activiteit voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem, locatie Gatwickstraat 1, Amsterdam.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 29 oktober 2025, en gelet op de datum waarop de verzonden bezwaarschriften zijn ontvangen, 10 december 2025 (2x), stelt de commissie vast dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 5.1, tweede lid, onder b van de Omgevingswet (Ow) en artikel 3.19, eerste lid van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 8 april 2025 is door verweerders een aanvraag ontvangen voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem (verder OBES). Op 29 oktober 2025 hebben verweerders de aangevraagde vergunning verleend. Op 10 december 2025 zijn er twee bezwaarschriften ingediend tegen het genomen besluit. Op 27 januari 2026 zijn de gronden ingediend door bezwaarden 2. De behandeling van de bezwaarschriften is aangehouden in afwachting van de ontvangst van deze gronden. Op 19 maart 2026 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders hebben besloten vergunning te verlenen voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem (OBES).

Verweerders zijn van oordeel dat het met het oog op het doelmatig gebruik van bodemenergie noodzakelijk is om in aanvulling op artikel 4.1154 lid 2 en 3 van het Bal maatwerkvoorschriften te stellen voor de energiebalans en het energierendement.

Verweerders zijn van oordeel dat het uit het oogpunt van de bescherming van het milieu noodzakelijk is om in aanvulling van de algemene milieuregels van het Bal, maatwerkvoorschriften te stellen voor het registreren van de grondwatertemperatuur, de aan de bodem toegevoegde warmte en koude en de metingen van de SPF.

Verweerders zijn van oordeel dat met het oog op het voorkomen van vermenging van grondwater

Hoor- en adviescommissie

uit verschillende watervoerende lagen, het noodzakelijk is om een nadere invulling aan artikel 4.1157, eerste lid van het Bal te geven door een maatwerkvoorschrift te stellen. Het betreft een maatwerkvoorschrift voor een specifieke termijn voor het opvullen van het systeem wanneer deze buiten gebruik is gesteld.

Binnen het hydrologische en thermische invloedsgebied bevinden zich wel andere gebruikers. Uit de effectenstudie in de aanvraag blijkt dat de hydrologische en hydrothermische invloed van het OBES geen negatieve interferentie veroorzaakt met andere bodemenergiesystemen.

Het optreden van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste is niet aan de orde.

Het OBES leidt niet tot verslechtering van de kwaliteit van het grondwater.

De maatschappelijke functies van het grondwater-lichaam worden niet geschaad.

De locatie van het beoogde OBES is gelegen in een concept-masterplan voor bodemenergie Sloterdijk Centrum. Dit masterplan is nog niet juridisch vastgesteld/verankert en ook nog niet aangewezen als interferentiegebied. Het beoogde OBES is echter wel getoetst aan de ordeningsregels van het (concept-)masterplan. In het masterplan staan beleidsregels waaraan bij het inrichten van het OBES dient te worden voldaan. Het onderhavige OBES is in lijn met deze regels en voldoet daarmee.

Het college van de gemeente Amsterdam heeft aangegeven geen bezwaar te hebben.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Bezwaarde 1

Bezwaargrond 1: Nadelige thermische effecten op de installatie van Vaanster

De vergunning gaat ervan uit dat er geen negatieve interferentie plaatsvindt, maar uit de effectenstudie die ten grondslag ligt aan de vergunning blijkt dat wél sprake is van thermische beïnvloeding van de koude bron van het systeem van bezwaarde. Opwarming van de koude bron van bezwaarde door het naastgelegen systeem leidt direct tot verlies van koudeopslagcapaciteit, verminderd rendement en daarmee tot economische schade aan de exploitatie van bezwaarde. Dit is in strijd met 2.11 en artikel 4.1151 van het Bal.

Verweer:

Het klopt dat in het besluit is vermeld (pagina 10) dat uit de effectenstudie blijkt dat de hydrologische en hydrothermische invloed van het OBES geen negatieve interferentie veroorzaakt met andere bodemenergiesystemen en dat daarmee wordt voldaan aan artikel 4.1151 Bal. Deze interferentie is zo gering (minder dan 0,5 graden) dat het geen substantiële invloed heeft op doelmatig functioneren van het open bodemenergiesysteem van Vaanster.

Met het naleven van de algemene regels en de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften nadelige gevolgen worden voorkomen. Om die reden is er geen sprake van strijd met het zorgplichtbeginsel uit artikel 2.11 van het Bal.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat in het rapport "Gatwick Amsterdam Effectenstudie open bodemenergiesysteem" het volgende wordt geconcludeerd: "Dat het open bodemenergiesysteem van Gatwick geen significante thermische invloed heeft op de overige bodemenergiesystemen in de omgeving of andersom."

De commissie kan de redenering van verweerders dat – gelet op de geringe interferentie – er geen substantiële invloed is op de doelmatigheid van het OBES van bezwaarde volgen. Daar komt bij dat bezwaarde geen rapport heeft overgelegd waaruit het tegendeel zou blijken.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 2: Onevenredig beslag op de ondergrond dat de installatie van Vaanster schaadt

Het vergunde OBES claimt een onevenredig groot hydrologisch en thermisch invloedsgebied in de ondergrond, waardoor dit het functioneren, de bedrijfszekerheid en eventuele uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande installatie beperkt.

De overschatte energievraag leidt tot onnodig grote debieten, grotere bronnen en een groter thermisch invloedsgebied dan noodzakelijk, en daarmee tot een excessief beslag op de ondergrond. Het besluit onderbouwt niet waarom een dergelijk groot systeem nodig is, noch waarom niet is gekozen voor een efficiënter ontwerp met een kleiner bodemgebruik. Dit is in strijd is met artikel 8.9 Bkl (eis van doelmatig energiegebruik en minimalisatie van milieubelasting), en het algemene uitgangspunt van doelmatig gebruik van de ondergrond.

Verweer:

De onderhavige aanvraag is ingediend voor een vloeroppervlak van 37.176 m² en niet zoals bezwaarde stelt 31.600 m². Verweerders beoordelen de aanvraag op basis van de aangevraagde debieten. Naar het oordeel van verweerders valt de energievraag binnen de gangbare bandbreedte van bestaande bouw met een vergelijkbaar vloeroppervlak. De aanvraag is niet buitenproportioneel voor het te verwarmen en te koelen gebouw. Verweerders zijn daarom van oordeel dat het vergunde open bodemenergiesysteem niet een onevenredig groot hydrologisch en thermisch invloedsgebied in de ondergrond legt.

Het rekening houden met eventuele toekomstige uitbreidingsmogelijkheden van bestaande systemen, zoals het bestaande systeem van Vaanster, valt buiten het beoordelingskader van een aanvraag voor de milieubelastende activiteit 'aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem'.

Verweerders zijn van oordeel dat met een SPF (Seasonal Performance Factor) van 5,3 het aangevraagde open bodemenergiesysteem het energierendement levert dat bij een doelmatig gebruik kan worden behaald. In de praktijk wordt ervan uitgegaan dat een waarde die beweegt tussen 4 en 6 erop wijst dat het systeem een goed energierendement heeft. Hiermee wordt voldaan aan de eis uit artikel 4.1154, lid 2 van het Bal.

De aanvraag voor het open bodemenergiesysteem is ingediend uitgaande van een energiebalans. Hiermee voldoet het aangevraagde bodemenergiesysteem aan de gestelde eis van energiebalans uit artikel 4.1154, lid 2 van het Bal. Uit het oogpunt van bescherming van het grondwaterbelang hebben verweerders de eis van energiebalans vastgelegd in een aanvullend maatwerkvoorschrift. Met het oog op doelmatig gebruik van bodemenergie hebben verweerders ook nog extra maatwerkvoorschriften aanvullend op artikel 4.1154, lid 3 van het Bal opgenomen waarin de vergunninghouder een plan van aanpak moet aanleveren indien er niet aan kan worden voldaan aan de eis voor een energiebalans.

Verweerders volgen niet het bezwaar op het punt dat er sprake is van strijd 'met doelmatig gebruik van de ondergrond'. Het beoordelen van de aanvraag op 'doelmatig gebruik van de ondergrond' valt buiten het beoordelingskader. Verweerders beoordelen de aanvraag op 'doelmatig gebruik van bodemenergie'.

Voor een doelmatig gebruik van de ondergrond voor bodemenergie is naast een goed rendement van bodemenergiesystemen ook relevant dat een open bodemenergiesysteem niet onnodig veel grondwater verplaatst. Doelmatig gebruik van grondwater kan worden uitgedrukt in de zogenoemde 'productiviteit'. Dit is de hoeveelheid warmte of koude die per kuub grondwater door het bodemenergiesysteem aan het grondwater wordt onttrokken. Met het oog op het doelmatig gebruik van grondwater is een productiviteitseis opgenomen. In voorschrift 1.2.8 van de vergunning wordt een minimale productiviteit van 0,00465 MWh/m³ geëist. Dat wil zeggen dat per kubieke meter verplaatst grondwater minimaal 4,65 kWh thermische energie wordt geleverd. Verweerders zijn van mening dat dit voorschrift bijdraagt aan de doelstelling van zuinig gebruik van grondstoffen en energie (artikel 4.22, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet).

Hoor- en adviescommissie

Artikel 8.9 van het Bkl bevat niet het criterium “minimale milieubelasting”, maar kent wel het criterium “er wordt geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt”. Op grond van artikel 8.9 Bkl mag een omgevingsvergunning alleen verleend worden als er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Artikel 8.9 van het Bkl bepaalt in algemene zin dat een dergelijke verontreiniging moet worden voorkomen of beperkt moet worden. Omdat het hier gaat om aanvraag voor een milieubelastende activiteit met gevolgen voor een watersysteem in de vorm van milieuverontreiniging is er een overlap met de specifieke beoordelingsregel van artikel 8.22 van het Bkl. In artikel 8.22 van het Bkl is aangegeven wat dit nader betekent.

Uit de effectenstudie blijkt dat er mogelijk lokale lichte verontreinigingen voorkomen in de deklaag. Gezien de horizontale en verticale afstand, inclusief de aanwezigheid van scheidende kleilagen, zal het effect hierop verwaarloosbaar zijn. Daarnaast is er geen invloed van het OBES op de deklaag en het bovenste pakket. Verspreiding van een verontreiniging is om die reden niet aan de orde. Om die reden leidt het OBES niet tot verslechtering van de kwaliteit van het grondwater.

Hiermee wordt voldaan aan het criterium uit artikel 8.9 van het Bkl dat er geen significante milieuverontreiniging mag worden veroorzaakt en is dit verenigbaar met de gestelde doelen voor het waterbeheer in artikel 8.22 van het Bkl.

Overweging commissie

De commissie kan de redenering van verweerders volgen en is dan ook van mening dat er in dit geval geen onevenredig beslag op de ondergrond wordt gelegd.

Bezwaarden 2

Bezwaargrond 1: Vergunde OBES staat aan WKO voor Quarter Podium in de weg

Het is gelet op de effecten van de ten behoeve van het buurperceel vergunde bronnen vrijwel onmogelijk om op het perceel van bezwaarden nog een brondoublet of monobron te realiseren.

Verweer:

Het klopt dat de vergunde bron praktisch op de perceelgrens is geplaatst. In de effectenstudie staat dat de reden hiervoor is dat de gemeente Amsterdam heeft aangegeven dat de bronnen op eigen terrein moeten worden ingepast omdat er door de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving en de drukte in de ondergrond geen ruimte beschikbaar is in het openbaar gebied. De bronnen zijn dusdanig gepositioneerd dat het OBES zo efficiënt mogelijk zal draaien

Verweerders kunnen nu nog niet beoordelen of een WKO voor Quarter podium mogelijk is op deze locatie. Dat kunnen verweerders pas beoordelen als er een aanvraag wordt ingediend met een effectenstudie waarin berekeningen staan.

Overweging commissie

De commissie constateert dat bezwaarden 2 op dit moment niet zelf een aanvraag hebben ingediend. Uit de jurisprudentie ((ECLI:NL:RBNHO:2018:6586) blijkt dat bij het verlenen van een vergunning voor een bodemenergiesysteem rekening moet worden gehouden met een ander reeds in gebruik genomen bodemenergiesysteem, nu systemen in elkaars nabijheid (negatieve) invloed op elkaar kunnen hebben. Dat is de juiste uitleg van het uitgangspunt “wie het eerst komt, wie het eerst pompt” uit de Waterwet (thans Ow). Met andere woorden: verweerders moeten rekening houden met het bestaande systeem van bezwaarde 1. Verweerders kunnen echter geen rekening houden met een niet ingediende aanvraag van bezwaarden 2. Dit was anders geweest als bezwaarden 2 wel een aanvraag hadden ingediend. Daar is hier echter geen sprake van.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders kunnen en behoeven dan ook – bij de beoordeling van een ingediende aanvraag - geen rekening te houden met (nog) niet ingediende aanvragen.

Bezwaargrond 2: Strijd Omgevingsvisie; ontbreken belangenafweging

De Omgevingsvisie schrijft voor dat er in de onderhavige situatie – waar initiatieven niet naast elkaar kunnen liggen - een belangenafweging moet worden gemaakt, waarbij de provincie de regie voert. Daarvan is in dit geval geen sprake geweest.

Verweer:

De Omgevingsvisie NH 2050 van de provincie Noord-Holland ‘Balans tussen economische groei en leefbaarheid’ is een strategisch beleidsdocument zonder rechtstreeks normatieve werking. Een Omgevingsvisie bindt alleen het bestuursorgaan dat de visie heeft opgesteld. Van belang verder is dat de Omgevingsvisie NH 2025 geen bindend toetsingskader is voor vergunningverlening is en geen zelfstandige weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem.

Verweerders kunnen hier pas rekening mee houden als dit strategisch beleid is omgezet in concreet beleid en vastgelegd is in voorschriften in de Omgevingsverordening of in een beleidsregel waarin is aangegeven dat verweerders hier rekening mee moeten houden bij de uitvoering van bevoegdheden voor vergunningverlening.

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een open bodemenergiesysteem kunnen verweerders geen rekening houden met mogelijk toekomstige aanvragen. Dat valt buiten het beoordelingskader. Bij de beoordeling van de aanvraag houden verweerders wel rekening met alle bodemenergiesystemen in de omgeving waarvoor een melding is gedaan of een omgevingsvergunning is verleend.

Het criterium in artikel 8.9 onder f van het Bkl is een beoordelingsregel waar de aanvraag voor een milieubelastende activiteit aan wordt getoetst. Het gaat dan om de beoordeling van het energiegebruik van de milieubelastende activiteit. Bezwaarde geeft geen verdere onderbouwing of toelichting op het verband tussen de Omgevingsvisie PNH 2025 en het doelmatig gebruik van energie als bedoeld in artikel 8.9 onder f van het Bkl.

Overweging commissie

De commissie is met verweerders van mening dat de Omgevingsvisie geen bindend toetsingskader bevat voor de beoordeling van de ingediende aanvraag en de betreffende vergunningverlening daarvan. De inhoud van de Omgevingsvisie kan dan ook geen reden zijn om de betreffende aanvraag te weigeren.

Voor de volledigheid merkt de commissie nog het volgende op over de inhoud van de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie staat het onderstaande:

“Initiatieven kunnen in principe in de ondergrond naast elkaar plaatsvinden, mits ze elkaars functionaliteit niet schaden. Tussen koude- en warmtebronnen moet bijvoorbeeld voldoende afstand zitten voor het optimaal benutten van duurzame energie en tussen warmtenetten en drinkwaterleidingen is ook een bepaalde afstand noodzakelijk. Waar initiatieven niet naast elkaar kunnen liggen, is een belangenafweging nodig tussen alle overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners. De provincie voert hier de regie.”

De commissie merkt op dat de Omgevingsvisie het hier heeft over botsend verschillend gebruik van de ondergrond, zoals waterleidingen en wko. Het gaat dus om situaties, waarbij verschillende overheden betrokken zijn. Het gaat dus niet om de situatie, waarbij meerdere rechtspersonen gebruik willen maken van bodemenergie. In deze laatste situatie zijn gedeputeerde staten alleen het bevoegde orgaan.

De aanvraag moet beoordeeld worden aan de hand van artikel 8.9 van het Bkl. Dit betekent dan ook dat artikel 8.9 onder f van het Bkl ziet op het doelmatig gebruik van energie door de aanvrager. De aanvrager moet energieverstopping zoveel mogelijk voorkomen. Het betreffende

Hoor- en adviescommissie

wetsartikel ziet dus niet op de – door bezwaarden 2 geclaimde – onmogelijkheid om zelf een dergelijk systeem te realiseren, waardoor er sprake zou van ondoelmatig gebruik van energie.

Bezwaargrond 3: Strijd Masterplan bodemenergie Sloterdijk Centrum

Het Masterplan is opgesteld juist voor situaties als de onderhavige, waarin een initiatief van de ene partij initiatieven van andere partijen onmogelijk maakt. Zoals in het Masterplan staat, is het immers bedoeld voor (ondergrondse) ordening, waarmee het mogelijk is *"om niet alleen degenen die er snel bij waren/zijn van WKO gebruik te laten maken, maar ook toekomstige ontwikkelingen te laten profiteren van WKO."*

Voor Gatwickstraat 1 wordt in de verleende vergunning echter uitgegaan van een koudevraag van maar liefst 1.978 MWh per jaar. Dat is meer dan dubbel zo hoog. Hierdoor blijft er geen ruimte over voor een bron op het perceel van bezwaarden.

Verweer:

Voor verweerders maakt een niet-vastgesteld masterplan in een niet door de gemeente Amsterdam aangewezen interferentiegebied geen onderdeel uit van het beoordelingskader van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem.

Op grond van artikel 4.113, tweede lid van de Omgevingsverordening dienen verweerders bij de beoordeling van een aanvraag voor een milieubelastende activiteit voor open bodemenergiesystemen in door gemeenten in een omgevingsplan of interferentieverordening aangewezen gebieden rekening te houden met het op deze gebieden van toepassing zijnde bodemenergiebeleid en de bijbehorende beleidsregels. Het Masterplan Warmte Koude Opslag Sloterdijk centrum is niet vastgesteld als beleidsregel.

In paragraaf 5.4 hebben verweerders door de zinsnede "en hiermee voldoet" mogelijk de suggestie gewekt dat zij aan het (niet-vastgestelde) masterplan hebben getoetst. Dat is niet het geval. Verweerders hebben alleen willen aangeven dat op grond van de aanvraag het aangevraagde OBES is lijn was met de ordeningsregels uit het masterplan en hiermee voldeed aan het niet-vastgestelde masterplan. Dit was niet meer dan een constatering.

Overweging commissie

Uit de omschrijving maakt de commissie op dat het Masterplan Warmte Koude Opslag Sloterdijk Centrum nog niet in werking is getreden. Er staat dat er sprake is van een definitief concept. De commissie is het dan ook met verweerders eens dat dit Masterplan dan ook niet gebruikt kan worden als beoordelingskader van de betreffende aanvraag. Daar komt bij dat in het besluit wordt aangegeven dat de gemeente Amsterdam geen bezwaren heeft tegen deze aanvraag. De commissie merkt daarbij op dat indien het college van de gemeente van Amsterdam van mening was geweest dat de betreffende aanvraag in strijd zou zijn met het in het werking getreden Masterplan, het college van de gemeente Amsterdam dat aan verweerders had laten weten.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 19 maart 2026 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Hoor- en adviescommissie

Haarlem, 19 maart 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer II



fungerend secretaris



voorzitter