

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2025-885067115

DOS-2011-0003737

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

3 maart 2026

Eindtermijn

n.v.t.

Onderwerp

Beslissing op bezwaar van GS (vastgoedontwikkelaars De Binckhorst)

Advies

1. Vast te stellen de beslissing op de bezwaren van Vorm Ontwikkeling B.V. en Binckhorsthof Ontwikkeling B.V. gericht tegen het bodemenergieplan De Binckhorst inclusief het addendum hierop, plus de toelichtende brief aan de Omgevingsdienst Haaglanden (en de gemeente Den Haag), waarin het bezwaarschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard.
2. Vast te stellen de brief aan gemachtigde van Vorm Ontwikkeling B.V. en Binckhorsthof Ontwikkeling B.V. over de beslissing op bezwaar.
3. Vast te stellen de brief aan de gemeente Den Haag.
4. Vast te stellen de brief aan de Omgevingsdienst Haaglanden.
5. Vast te stellen de brief aan de provinciale bezwarencommissie over de beslissing op bezwaar.
6. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Vorm Ontwikkeling BV en Binckhorsthof Ontwikkeling BV gericht tegen het bodemenergieplan De Binckhorst inclusief het addendum hierop, plus de toelichtende brief hierover aan de Omgevingsdienst Haaglanden.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

- Bijlage 1. Bodemenergieplan De Binckhorst (Den Haag).
- Bijlage 2. Addendum op het bodemenergieplan (met collectiviteitseis).
- Bijlage 3. Toelichtende GS-brief aan de Omgevingsdienst Haaglanden (en de gemeente Den Haag) over de collectiviteitseis.
- Bijlage 4. Warmteplan gemeente Den Haag voor het deelgebied Trekvliet-Maanweg van De Binckhorst.
- Bijlage 5. Bezwaarschrift van de vastgoedontwikkelaars.
- Bijlage 6. Advies van de provinciale bezwarencommissie aan GS.
- Bijlage 7. Beslissing B&W van Den Haag n.a.v. het advies van de gemeentelijke bezwarencie.
- Bijlage 8. GS-Brief beslissing op bezwaar, gericht aan de vastgoedontwikkelaars.

1 Toelichting voor het College

Op 1 maart 2024 hebben vastgoedontwikkelaars VORM Ontwikkeling B.V. en Binckhorsthoof Ontwikkeling B.V. via hun advocaat bij de gemeente Den Haag en de provincie Zuid-Holland, schriftelijk een bezwaarschrift ingediend tegen respectievelijk de vaststelling van het *bodemenergieplan* De Binckhorst en het addendum daarop, plus de toelichtende brief aan de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) en de gemeente Den Haag over het addendum. In het addendum op het bodemenergieplan is voor het deelgebied Trekvliet-Maanweg een collectiviteitseis opgenomen, waardoor individuele installaties kunnen worden samengevoegd tot één lage-temperatuur-warmte-netwerk. Deze eis wordt daarnaast ook in het gemeentelijke *warmteplan* gememoreerd en onderbouwd. Ook tegen dit plan hebben de vastgoedontwikkelaars bezwaar gemaakt.

De vastgoedontwikkelaars wilden onder hun project (een complex van 293 huurwoningen) een aparte 'stand-alone' WKO, waarvoor een derde partij werd ingeschakeld, die de vergunningaanvraag daarvoor indiende.

Na ontvangst zijn de bezwaren op de agenda gezet van zowel de provinciale als de gemeentelijke bezwarencommissie. Hoewel vervolgens door de gemeentelijk bezwarencommissie het bezwaarschrift niet-ontvankelijk werd verklaard, werd door de *provinciale* bezwarencommissie het bezwaarschrift wél ontvankelijk verklaard en werd één van de bezwaren -namelijk het bezwaar tegen de collectiviteitseis (addendum)- gegrond verklaard.

Wij stellen toch voor om -in afwijking van het advies van de provinciale bezwarencommissie- het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren (motivatie zie hieronder).

Vervolgens stellen wij voor om de betrokkenen, zijnde de vastgoedontwikkelaars, de gemeente Den Haag, de Omgevingsdienst Haaglanden en de provinciale bezwarencommissie, hiervan op de hoogte te stellen.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Ambitie 1 - Samen werken aan Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch kader

De bezwarenprocedure is gevoerd onder gelding van artikel 7.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 8.22 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving "betreft Gedeputeerde Staten onverminderd het risico op waterschaarste en de maatschappelijke functie van watersystemen bij verlening van vergunningen voor bodemenergiesystemen". Het zal daarbij erg moeilijk worden om het deelgebied Trekvliet-Maanweg van voldoende warmte te voorzien, als al een deel van de beschikbare warmte (in de vorm van schaars grondwater) wordt geclaimd door de eigen ontwikkeling van de betreffende vastgoedontwikkelaars. Het addendum met collectiviteitseis kan worden gezien als een duidelijke verklaring van Gedeputeerde Staten over hoe zij tegen de omgang met de beschikbare bodemwarmte aankijkt.

De provinciale bezwarencommissie voert aan dat vergunningen voor bodemenergiesystemen door het GS-besluit maar aan één specifieke partij mogen worden verleend. Dit betreft volgens haar een concretisering van het wettelijk toetsingskader, waardoor de collectiviteitseis (in het addendum) een

zogenheten “concretiserend besluit van algemene strekking” is waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Vervolgens had dit besluit niet alleen op de provinciale site, maar ook in het provinciale blad moeten worden gepubliceerd, zodat belanghebbenden de gelegenheid hadden hiertegen bezwaar te maken. Omdat dit niet heeft plaatsgevonden, is volgens de bezwarencommissie op basis van artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht, het GS-besluit met betrekking tot de collectiviteitseis niet in werking getreden.

De landsadvocaat merkt op dat het bodemenergieplan inclusief addendum met collectiviteitseis, zoals deze door Gedeputeerde Staten en Burgemeester & Wethouders zijn vastgesteld, zelfbindend zijn voor de betreffende overheden. Het plan past de toetsingskaders voor verlening van een bodemenergievergunning niet aan. Die toetsingskaders volgen uit de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving, en uit de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Gedeputeerde Staten kunnen geen van beide wijzigen.

De collectiviteitseis is daarom niet gericht op rechtsgevolg (externe werking). Het addendum hoefde daarom ook niet in het provincieblad te worden gepubliceerd.

Het bezwaar richt zich in juridische zin tegen een niet-appellabel besluit (het besluitkarakter is niet publieksrechtelijk). Als aan een initiatiefnemer voor de installatie van een bodemenergiesysteem op basis van het plan een vergunning werd geweigerd, was deze in de gelegenheid in de procedure tegen die weigering, ook de collectiviteitseis aan te vechten.

Verder heeft de landsadvocaat op verzoek van de gemeente Den Haag advies gegeven over de juridische houdbaarheid van het bodemenergieplan en het addendum.

Daaruit kwam naar voren dat er -ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet-geen aanleiding is om te twijfelen aan deze juridische houdbaarheid.

Daarna heeft de bezwarencommissie van de gemeente Den Haag zich over deze kwestie gebogen. Zij kwam -in lijn met de adviezen van de landsadvocaat- ook tot de conclusie dat het bezwaarschrift van de vastgoedontwikkelaars niet-ontvankelijk verklaard kon worden, omdat het vastgestelde bodemenergieplan (inclusief addendum) niet is gericht op rechtgevolg en daardoor niet als een publieksrechtelijk besluit kan worden gezien in de zin van de Awb.

Op basis van het voorgaande vier alinea's zien wij dan ook geen aanleiding om het GS-besluit over het vastgestelde bodemenergieplan (inclusief addendum) te herroepen, noch om het GS-besluit over de toelichtende brief op de collectiviteitseis aan de ODH & gemeente Den Haag te herroepen.

2 Voorafgaande besluitvorming

Overheid I

Op 3 maart 2020 heeft Gedeputeerde Staten het *bodemenergieplan* 'De Binckhorst' vastgesteld, voor wat betreft de provinciale bevoegdheden, met name de vergunningverlening van open bodemenergiesystemen voor warmtekoude-opslag (PZH-2020-726243346)(bijl. 1).

Op 6 december 2022 heeft Gedeputeerde Staten op verzoek van de gemeente Den Haag in een addendum een zogeheten collectiviteitseis vastgesteld. Op 28 november 2023 heeft ze, wederom op verzoek van de gemeente, de uitleg daarvan expliciet vastgesteld (PZH-2023-843692095)(bijl. 2).

Ook heeft ze toen een toelichtende brief aan de Omgevingsdienst Haaglanden en de gemeente Den Haag vastgesteld (PZH-2023-843692095/6) (bijl. 3).

Op basis hiervan kon de ODH vervolgens de omgevingsvergunningen voor WarmteKoudeOpslag voor de installaties in het deelgebied Trekvliet-Maanweg aan één organisatie verlenen.

In dit verband is het relevant dat de gemeente Den Haag juli 2021 het *warmteplan* De Binckhorst deelgebied Trekvliet Maanweg heeft vastgesteld (bijl. 4). De gemeente deed op basis van haar warmteplan een uitvraag voor exploitatie van het netwerk, en selecteerde hiervoor een exploitant.

Bedrijven

Voor de provincie Zuid-Holland wordt de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten betwist tot het vaststellen van de collectiviteitseis, waarbij vergunningen voor bodemenergiesystemen aan één organisatie worden verstrekt (bijl. 5). Juridisch hoeven initiatiefnemers niet aan te sluiten op een warmtenet, indien zij kunnen aantonen dat ze een vergelijkbare of betere duurzame warmte/koudevoorziening willen en kunnen laten aanleggen. De bezwaarden vroegen aan de provincie Zuid-Holland dus *geen* uitzondering op deze regel voor hun projecten, maar ze stelden het vaststellen door Gedeputeerde Staten van deze regel zelf in het bodemenergieplan (meer bepaald: het addendum) ter discussie.

Overheid II

Als reactie hierop hebben zowel de gemeente Den Haag als wij de landsadvocaat (Pelsrijcken) ingeschakeld voor juridisch advies. Omdat deze stelde dat het bezwaarschrift niet ontvankelijk was, hebben wij dat bij de provinciale bezwarencommissie ingebracht.

Echter, op 11 november 2024 stelde deze commissie dat het bezwaarschrift wél ontvankelijk was, en een van de bezwaren -namelijk het bezwaar tegen de vaststelling door GS van het addendum met de collectiviteitseis- wel gegrond was. Er was volgens de commissie niet gebleken, op grond waarvan het college van Gedeputeerde Staten bevoegd is om te bepalen dat de bodemenergievergunningen exclusief aan één partij zouden mogen worden verleend (collectiviteitseis). Ze adviseerde daarom GS dit besluit te herroepen (bijl. 6).

De *Haagse* bezwarencommissie gaf echter aan dat het bezwaarschrift van de vastgoedontwikkelaars niet-ontvankelijk was. Burgemeester & Wethouders gingen hier vervolgens in mee (bijl. 7).

In verband met de financiële planning van het project gaven de vastgoedontwikkelaars daarna aan al hun bezwaren te laten vervallen, en dus aan het addendum (met daarin de collectiviteitseis) te willen voldoen. Zij hebben inmiddels een aansluitovereenkomst getekend, zodat op het collectieve warmtenet wordt aangesloten. Hiermee is het procesbelang in de bezwaarzaak komen te vervallen.

Ook ontvingen wij afgelopen oktober van de Omgevingsdienst Haaglanden de mededeling dat de

partij die namens de vastgoedontwikkelaars de oorspronkelijk 'stand alone' aanvraag voor een WKO-omgevingsvergunning heeft ingediend, deze aanvraag op verzoek van de ODH heeft ingetrokken. Verder is de vergunning voor het betreffen deel van het collectieve systeem aan Trekvliet Energie verstrekt. Daarmee is er geen partij meer die ter discussie kan stellen dat het betreffende vastgoedproject moet voldoen aan de collectiviteitseis in het bodemenergieplan.

Echter, omdat de bezwaren van de vastgoedontwikkelaars door hen niet officieel zijn ingetrokken, adviseren wij Gedeputeerde Staten om het besluit met betrekking tot het addendum (plus de toelichtende brief daarop aan de ODH & gemeente) in stand te houden, dus om het bezwaarschrift tegen de besluiten van de provincie Zuid-Holland niet-ontvankelijk te verklaren.

In verband met precedentwerking is het juridisch van groot belang dat het bodemenergieplan (inclusief addendum) in stand blijft. De juridische houdbaarheid van het beleid met daarin de collectiviteitseis, heeft zich in de aanbestedingsprocedure van de gemeente over de ontwikkeling van het collectieve open bodemenergiesysteem al bewezen.

3 Proces

De concept-beslissing op bezwaar wordt naar bezwaarmakers verzonden (bijl. 8).

Tegen deze beslissing staat formeel beroep open, maar deze komt in aanmerking voor niet-ontvankelijkheid omdat de vastgoedontwikkelaars geen procesbelang meer hebben in deze zaak, en zich inmiddels hebben geconformeerd aan het collectieve warmtenet.

Overigens zijn de bezwaarmakers niet in beroep gegaan tegen een soortgelijke beslissing op bezwaar die het college van Burgemeester & Wethouders van Den Haag heeft genomen.

Verder worden de provinciale bezwaarcommissie en de gemeente Den Haag schriftelijk geïnformeerd over het besluit van Gedeputeerde Staten.

4 Participatie en rolneming

De gemeente Den Haag ontvangt een afschrift van de beslissing op bezwaren, omdat zij identieke bezwaren heeft ontvangen en bevoegd gezag is bij de vergunningverlening. Dit geldt ook voor de Omgevingsdienst Haaglanden.

5 Communicatiestrategie

Zie kopje Proces.