

Bewegen tussen lokaal maatwerk en landelijke kaders

De transitie van fossiele energiebronnen naar hernieuwbare energiebronnen heeft een grote impact op de lokale fysieke leefomgeving. Op Europees, nationaal en lokaal vlak zijn er forse ambities. Maar hoe kan al dat ambitieuze beleid nu landen in concrete juridische kaders voor gebiedsontwikkeling in het omgevingsplan? Denk aan de toepassing van zonnepanelen, warmtepompen en warmtenetten en de gevolgen van netcongestie.

Tekst Jacco Karens

Doordat Nederland inmiddels kampioen zonnepanelen is, is in het straatbeeld het zonnepaneel niet meer weg te denken, al dan niet als toevoer voor laadpalen. Maar ook de warmtepomp zorgt voor toenemende impact op de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan buitenunits die aan de voorgevel of op balkons worden geplaatst en die daarnaast ook nog eens geluidhinder voor de burens tot gevolg hebben. Of wat te denken van gemeentelijke plannen om aardgaslevering te beëindigen en wijken en buurten aan te laten sluiten op bijvoorbeeld een warmtenet? Daarnaast staan ook steeds meer de gevolgen van al

deze decentrale energieproductie en -consumptie voor het energienet centraal. Netcongestie stelt ook lokale overheden voor nieuwe vraagstukken over verdeling van schaarse capaciteit op het elektriciteitsnet.

Het promotieonderzoek dat ik op 11 januari 2024 aan de Rijksuniversiteit Groningen heb verdedigd gaat in op de betekenis van het omgevingsplan voor energietransitie. Hoe kun je als gemeente invulling geven aan sturing op de energietransitie? In dit artikel ga ik in op een paar hoofdvragen uit het onderzoek. Centraal staat daarbij hoe je van beleidsambities naar regels komt, en welke kaders daarbij gelden.

Wat wil je regelen?

Voordat iets wordt geregeld in het omgevingsplan met betrekking tot de energietransitie is het zinvol om de vraag te stellen wat de gemeente wil bereiken. Moet dat met regels in het omgevingsplan? Er zijn immers ook heel veel andere instrumenten waarmee doelen zijn te realiseren, zoals subsidies, aanbestedingen, gronduitgiften en erfpacht. Hierbij spelen de omgevingsvisie en het programma een bepalende rol. Denk bijvoorbeeld aan een moment in de tijd waarin CO₂-emissies in lijn met de Klimaatwet moeten zijn beperkt. Of een tijdspad waarbinnen het aandeel hernieuwbare energie op bedrijfsdaken moet zijn gerealiseerd. Deze beleidsruimte wordt daarbij ook nog eens mede gekleurd door reeds bestaand beleid op grond van de Regionale energiestrategie (RES) en de Transitievisie warmte (TVW). De omgevingsvisie zal daarin vooral een lange(r)termijndoel schetsen, inclusief de samenhang met andere opgaven in de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan ruimtebeslag voor energieopwekking en woningbouwlocaties. Of dat bij de inzet van bodemenergie voldoende aandacht moet zijn voor bescherming van drinkwatervoorraden. Gemeenten kunnen dit concretiseren in het programma. Daarin kan voor een specifiek thema, zoals energie, of voor een specifiek gebied, bijvoorbeeld een bedrijventerrein of nieuwbouwwijk, worden uitgewerkt hoe beleidsdoelen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld door concreet uit te werken welke instrumenten men daarvoor gaat inzetten. Zodoende kan het Programma energie bijvoor-



Foto: Hans Peter van Vethoven voor Vattenfall.

Met de komst van de Omgevingswet is de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot. Die ruimte is noodzakelijk omdat de schaal van de energietransitie, bijvoorbeeld de realisatie van warmtenetten, in aanzienlijke mate lokaal of regionaal van aard is.



Hoe kun je als gemeente invulling geven aan sturing op de energietransitie?

beeld verduidelijken dat de gemeente subsidies inzet voor realisatie van zonnepanelen op bedrijfsdaken en tegelijkertijd een maatwerkvoorschriftbevoegdheid op grond van artikel 3.7 Bbl inzet om eigenaren van bestaande industriedaken te verplichten tot het installeren van zonnepanelen. Daarmee kan het programma een brugfunctie vervullen tussen doelstellingen en het stellen van regels in het omgevingsplan voor de realisatie van die doelstellingen.

Omgevingsplan en afwegingsruimte

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 beschikken gemeenten over de instrumenten van die wet, zoals de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld over de fysieke leefomgeving, waaronder ook emissies van activiteiten of zuinig energiegebruik. Daarnaast is een van de doelen van de Omgevingswet het nastreven van duurzame ontwikkeling. Het omgevingsplan bestaat voornamelijk uit regels die daar op grond van het overgangsrecht in terecht zijn gekomen (zoals oude bestemmingsplannen en de bruidsschat). Maar bij iedere nieuwe wijziging van het omgevingsplan kan de gemeente de afweging maken om regels met het oog op deze doelen toe te voegen.

Met de komst van de Omgevingswet is de be-

stuurlijke afwegingsruimte vergroot. Die ruimte is noodzakelijk omdat de schaal van de energietransitie, bijvoorbeeld de realisatie van warmtenetten of oplossingen voor netcongestie (zoals wijkbatterijen), in aanzienlijke mate lokaal of regionaal van aard is. Tegelijkertijd zal steeds moeten worden afgewogen of voor het betreffende onderwerp afwegingsruimte wel nodig en wenselijk is. Zo kan bijvoorbeeld een gelijkwaardig kwaliteits- of beschermingsniveau of een gelijk speelveld voor bedrijven reden geven om bepaalde regels juist op rijksniveau te stellen. De ruimte die het Rijk aan gemeenten laat of juist beperkt vanwege deze redenen kan worden geïllustreerd aan de hand van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Het Bal bevat regels over milieubelastende activiteiten. Het kan zijn dat een activiteit die bijdraagt aan energietransitie als zodanig is aangewezen in het Bal. Denk aan het exploiteren van windturbines of het aanleggen en gebruiken van bodemenergiesystemen (Hoofdstuk 3 Bal). Voor aanleg en gebruik van open bodemenergiesystemen is een omgevingsvergunning nodig waarvoor GS van de provincie bevoegd gezag zijn. Voor gesloten bodemenergiesystemen geldt een meldingsplicht bij de betreffende gemeente. Algemene regels ter

bescherming van de bodemkwaliteit zijn in beide gevallen van toepassing. De vraag is daarom in welke mate gemeenten hier nog afwegingsruimte hebben of zouden moeten hebben.

Het Bal geeft vrij grote maatwerkruimte aan gemeenten om regels in het omgevingsplan aan te vullen, bijvoorbeeld ten aanzien van gesloten en open bodemenergiesystemen. Daarmee kan een gemeente bijvoorbeeld regels stellen die voorkomen dat de beperkte ruimte in de ondergrond wordt gebruikt voor een veelvoud van individuele WKO's, terwijl aanleg van een beperkter aantal collectieve systemen ook mogelijk is. Daarom is het denkbaar dat regels vanuit het perspectief van milieu- en bodembescherming worden aangevuld met regels vanwege ruimtelijke ordening en gebruik van de ondergrond.

Het Bal voorziet ook in regels over energiebesparing bij milieubelastende activiteiten. Aanvankelijk zou de bevoegdheid om regels over energiebesparing te stellen naar de gemeente verhuizen. Veel voormalige inrichtingen, zoals horeca, kantoren en vergader- en conferentielocaties, worden namelijk niet meer op landelijk niveau in het Bal gereguleerd. Dat heeft de wetgever echter voordat de Omgevingswet in werking trad gecorrigeerd, omdat dit ertoe zou kunnen bijdragen dat bedrijven die in verschillende gemeenten actief zijn, met verschillende regels zouden kunnen worden geconfron-

teerd. Nu is in artikel 3.3a Bal geregeld dat het gebruiken van energie – mits aan de drempelwaarde wordt voldaan – zelf een milieubelastende activiteit is. In dat geval geeft artikel 5.15 Bal algemene regels over besparing en verduurzaming van energiegebruik. Het gevolg is dat het omgevingsplan energiegebruik niet eveneens als milieubelastende activiteit kan aanwijzen en reguleren.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Bbl bevat regels over het bouwen, gebruiken, in stand houden en slopen van bouwwerken. Voor de energietransitie zijn vooral een tweetal typen regels van belang. Het eerste heeft gevolgen voor sturing op verduurzaming van energiegebruik van gebouwen. Het tweede heeft gevolgen voor de realisatie van concrete bouwwerken en installaties van belang voor de energietransitie. Enerzijds zijn er de

regels in het Bbl voor energieprestaties van bouwwerken, bijvoorbeeld als de gemeentelijke ambitie is om duurzaam en energiezuinig te bouwen. Anderzijds is er de aanwijzing van bouwwerken die vergunningvrij zijn voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken (artikel 2.29 en 2.30 Bbl), bijvoorbeeld omdat de gemeente grip wil houden op de groei van het aantal zonnepanelen en warmtepompen. De regels in het Bbl zijn gesteld met het oog op duurzaamheid en waarborgen een minimumkwaliteit van bouwwerken (artikel 4.21 Omgevingswet). Dit wordt bijvoorbeeld voor de energieprestaties van nieuwbouw uitgewerkt in paragraaf 4.4.1 Bbl. Via de bepalingsmethode NTA 8800 moeten onder andere energiebehoefte, primair fossiel energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie worden bepaald. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit wordt vervolgens getoetst of

het bouwplan voldoet aan deze voorschriften voor energieprestaties en de waarden die zijn aangegeven in Tabel 4.148a van het Bbl. De algemene regels in het Bbl zijn uitputtend en landelijk uniform. Dat betekent dat aanvullende regels ten aanzien van de algemene regels in het Bbl voor zover het de in artikel 4.21 Omgevingswet genoemde oogmerken betreft niet mogelijk zijn. De enige uitzondering is als in het Bbl ten aanzien van een specifiek onderwerp zelf is bepaald dat decentrale overheden over een maatwerkbevoegdheid beschikken. Dat laatste was het geval doordat de oorspronkelijke versie van het Bbl een maatwerkbevoegdheid aan gemeenten gaf om in hun omgevingsplan strengere regels te stellen aan de energiebehoefte, het fossiel energiegebruik of het aandeel hernieuwbare energie in een bouwwerk. Omdat dergelijke lokale duurzaamheidsregels op gespannen voet zouden staan met versnelling van de woningbouwopgave en standaardisering van woningbouwconcepten is deze bevoegdheid eind 2023 uit het Bbl gehaald. Voor bestaande bouw geldt nog wel de mogelijkheid om via maatwerkvoorschriften prestatie-eisen te stellen (artikel 3.7 Bbl). Omdat nadrukkelijk zal moeten worden gemotiveerd of het stellen van dit voorschrift in het concrete geval noodzakelijk is, zal een structurele toepassing ervan bij verduurzaming van bestaande bouw niet goed mogelijk zijn.

De Omgevingswet regelt als uitgangspunt dat gemeenten zelf de voorwaarden bepalen waaronder bepaalde bouwwerken vergunningvrij zijn. Het Bbl wijst echter ook activiteiten aan die voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken vergunningvrij zijn (artikel 2.29 Bbl). Dat heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat zonnepanelen op daken veelal vergunningvrij zijn. Gemeenten kunnen dat in het omgevingsplan niet aanpassen. Maar ook buisleidingen en bouwwerken voor een nutsvoorziening zijn – mits binnen bepaalde hoogte- en oppervlaktematen – vergunningvrij. Dat speelt bijvoorbeeld bij het grote aantal trafohuisjes dat moet worden gebouwd om het elektriciteitsnet te verzwaren. De komst van deze trafohuisjes kan vaak tegen bezwaren stuiten in de omgeving, terwijl gemeenten geen mogelijkheid hebben om een vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan. Voor warmtepompen hangt dit erg af van waar ze worden geplaatst en hoe groot ze zijn. Zeker op balkons of voor de gevel zijn er mogelijkheden voor gemeenten om een omgevingsvergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan op te nemen.

Ten slotte heeft de komst van de Omgevingswet er ook voor gezorgd dat voor sommige on-



Het Bal geeft vrij grote maatwerkruimte aan gemeenten om regels in het omgevingsplan aan te vullen, bijvoorbeeld ten aanzien van gesloten en open bodemenergiesystemen.



Er kunnen redenen zijn voor een gemeente om nadere regels te stellen over thuisbatterijen, bijvoorbeeld vanwege brandveiligheid. Thuisbatterijen kunnen daarnaast ook impact hebben op het elektriciteitsnet.

derwerpen geen rijksregels meer bestaan. Zo kunnen gemeenten regels stellen over de aansluiting van nieuwe gebouwen op nutsvoorzieningen, zoals een gas-, elektriciteits- of warmtenet. Dat is bijvoorbeeld relevant voor de verplichting om nieuwe bouwwerken aan te sluiten op een warmtenet. Op dat punt is wel degelijk sprake van vergrote gemeentelijke afwegingsruimte.

Energiewetgeving en omgevingsplan

De energietransitie heeft grote gevolgen voor de leefomgeving, maar is uiteindelijk primair een verbouwing van het energiesysteem. Decentrale beleidsambities – of ze nu gaan over het aardgasvrij maken van wijken, het netbewust bouwen van nieuwbouw of de afweging of een vergunning wordt verleend voor een grootschalige batterij om elektriciteit op te slaan – hangen samen met energiewetgeving. Dat zijn de Gaswet, de Elektricitwet en de Warmtewet. De eerste twee worden op korte termijn vervangen door de Energiewet, de derde door de Wet collectieve warmte.

Het omgevingsplan en de Omgevingswet gaan over de fysieke leefomgeving, dus over onder meer ruimtegebruik, infrastructuur, natuur, bodem, water, lucht en natuur. Energiewetgeving gaat over het energiesysteem, zoals de leveringszekerheid, betrouwbaarheid en de bescherming van consumenten. En daarnaast over de taken van netbeheerders voor dat systeem. Op grond van die wetgeving hebben gemeenten geen mogelijkheden om regels te stellen. Als een gemeente in het omgevingsplan vanwege de realisatie van een aardgasvrije wijk regels wil stellen voor de aansluittaak van de gasnetbeheerder, loopt ze tegen deze beperkingen uit de Gaswet aan. En als lokaal regels worden gesteld die uitbreiding van een bedrijf op een bedrijventerrein alleen mogelijk maken als deze het elektriciteitsnet niet extra belast en de daarvoor benodigde energie zelf opwekt, opslaat en verbruikt op die locatie, dan loopt een gemeente tegen wetgeving aan, in dit geval de Elektricitwet. Terwijl dat juist noodzakelijk kan zijn om nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen beter aan te laten sluiten bij beleidsambities voor de langere termijn.

Voor het eerstgenoemde obstakel, namelijk het aardgasvrij maken van bestaande gebouwen, wordt een oplossing geboden in het Wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Daarin wordt een bevoegdheid opgenomen voor gemeenten om in het omgevingsplan gebieden aan te wijzen waar de aardgaslevering door de netbeheerder op een bepaald moment zal worden beëindigd. Er worden voorzichtig ook stappen gezet om het



Foto: Wikimedia Commons.

De komst van trafohuisjes kan tegen bezwaren stuiten in de omgeving, terwijl gemeenten geen mogelijkheid hebben om een vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan.

tweede knelpunt, namelijk de rol van het energiesysteem bij het stellen van lokale regels, op te lossen. Bij de behandeling van de Energiewet is bijvoorbeeld de mogelijkheid ingevoegd om gemeenten en provincies meer ruimte te geven regels te stellen in het belang van de energietransitie.

De thuisbatterij

Het is verder denkbaar dat de komende tijd de thuisbatterij aan populariteit wint. Qua omvang is dat niet veel meer dan een extra installatie op zolder of in de garage. Er kunnen echter redenen zijn om daar nadere regels over te stellen, bijvoorbeeld vanwege brandveiligheid. Thuisbatterijen kunnen daarnaast ook impact hebben op het elektriciteitsnet.

Bij een gemeente die wenst te sturen op deze batterijen door een bepaald beschermingsniveau te garanderen of die het gebruik van het energienet wil reguleren, kan daarmee dus ook de vraag opkomen of het mogelijk is om een meldingsplicht of vergunningsplicht op te nemen. Ook om daarmee te voorkomen dat ongelimiteerd thuisbatterijen worden geïnstalleerd. In beide gevallen is de verhouding tot het Bbl wederom van belang. Mogelijk zal een thuisbatterij als bouwwerkinstallatie moeten worden gezien. Dat is een voor het functioneren van een bouwwerk of een gedeelte daarvan noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard. Daarmee zal brandveiligheid mogelijk ook binnen Hoofdstuk 6 Bbl moeten worden geregeld, al dan niet doordat bepaalde normalisatienormen van toepassing worden verklaard. Het heeft ook niet veel zin om daarover gemeenten lokale regels te laten stellen. Voor een gemeentelijke regulering vanwege impact op het elektriciteitsnetwerk is relevant of de Energiewet meer ruimte gaat bieden om vanwege dat belang in het omgevingsplan re-

gels te stellen. Zonder dat is het niet goed denkbaar dat in het belang van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan regels kunnen worden gesteld over de installatie van thuisbatterijen. Daarnaast is ook hier de verhouding tot het Bbl van belang. Gemeenten mogen weliswaar op grond van het Bbl geen bouwtechnische eisen stellen, maar het is wel denkbaar dat zij in het omgevingsplan een vergunning- of meldingsplicht opnemen voor het in gebruik nemen van een installatie. Zeker als deze effecten heeft op de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied en die regel een ander doel dient dan de bestaande regels in het Bbl over installaties.

Conclusie

De energietransitie heeft juist ook op het gemeentelijk schaalniveau grote gevolgen voor de leefomgeving en het energiesysteem. Het omgevingsplan biedt nieuwe mogelijkheden voor gemeenten om nationale en lokale beleidsdoelen te realiseren. De voorvraag bij het stellen van regels in het omgevingsplan is echter altijd waarom deze regels nodig zijn. Dat vraagt daaraan voorafgaand heldere beleidskeuzes. Daarnaast blijkt uit het voorgaande dat niet alles geregeld kan worden. De afwegingsruimte voor gemeenten wordt begrensd, bijvoorbeeld door het Bbl. Daarmee is het stellen van regels voor de energietransitie in het omgevingsplan bij uitstek een afweging tussen lokaal maatwerk en landelijke, uniforme kaders.

Informatie over de auteur

Jacco Karens is juridisch adviseur Duurzaamheid en Recht bij AT Osborne in Baarn. In januari 2024 is hij gepromoveerd op een proefschrift over 'Verduurzamingsverplichtingen in het omgevingsplan. Juridische begrenzing van gemeentelijke sturing op de energietransitie'. Jacco publiceert veelvuldig over zijn vakgebied en is als gastdocent verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.