Oplossingsrichtingen netbewust bouwen

Hoe gemeenten en provincies kunnen sturen op woningbouwontwikkelingen bij netcongestie (pilot: onderstation Harderwijk)

In opdracht van:
Provincie Gelderland en NPRES (op verzoek van de RES-regio's Noord-Veluwe en Foodvalley)

Gefinancierd door:
Provincie Gelderland en RVO initiëring Expertpool

Definitieve versie

Goedgekeurd door de EnergyBoard Gelderland - 3 juli 2025

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

In de regio Noord-Veluwe is sinds eind 2023 zeer beperkt transportcapaciteit beschikbaar op onderstations. Dit is zorgelijk voor de woningbouwopgave in de regio. Voor 2030 zouden er 12.500 nieuwe woningen bij moeten komen. Ook wordt een autonome groei van de elektriciteitsvraag verwacht door verduurzaming via all-electric warmtevoorzieningen. Volgens netbeheerder Liander is er op onderstation Harderwijk, dat (delen van) van elf gemeenten in meerdere regio's voorziet van elektriciteit, richting 2030 slechts capaciteit beschikbaar om 5.000 nieuwe woningen aan te sluiten en 2.500 woningen te verduurzamen met warmtepompen.

Om toch voldoende woningen te kunnen bouwen en aansluiten, hebben de regio's Noord-Veluwe en Foodvalley behoefte aan een vorm van maatschappelijk prioriteren en programmeren. De Energyboard Gelderland liet daarom een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden van decentrale overheden om te sturen op netbewust bouwen. In het onderzoek komen beleidsmatige én juridische aspecten aan bod op de domeinen energie en ruimte. Het vraagstuk speelt zich af op het scheidsvlak van het omgevingsrecht en het energierecht.

Onderzoeksvraag

"Op welke manier kan een juridisch haalbare sturing worden geborgd voor het realiseren van nieuwe woningbouwontwikkelingen die gebruik maken van onderstation Harderwijk?"

Doelstelling voor het onderzoek was een bruikbare aanpak te ontwikkelen die ook toepasbaar is voor andere onderstations of ruimtelijke ontwikkelingen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gestart met het in beeld brengen van de juridische oplossingsrichtingen en mogelijke knelpunten, zoals de reikwijdte van de Omgevingswet en andere wetgeving. Ook is gekeken naar ontwikkelingen in wetgeving die mogelijkerwijs oplossingen kunnen bieden voor de knelpunten. Vervolgens zijn twee sporen onderzocht: sturing vanuit het energierecht én sturing via omgevingsrecht.

Conclusies

1. **Op korte, middellange en lange termijn zijn er verschillende juridisch haalbare sturingsmogelijkheden voor woningbouw in gebieden met netcongestie.**
   a) **Vanuit het omgevingsrecht (korte en middellange termijn)**
   Decentrale overheden mogen vanuit de motieftheorie[1] eisen stellen aan gebiedsontwikkelingen en het doelmatig beheer van het energiesysteem. Hiervoor is geen experimenteerruimte nodig vanuit de Omgevingswet.

   Dit kan bijvoorbeeld door een energieprestatienorm vast te leggen in het omgevingsplan. Hiermee kunnen decentrale overheden op gebiedsniveau energieafspraken maken voor netvriendelijke/netbewuste nieuwbouw. De decentrale overheid bepaalt dan, op basis van de impact van op het elektriciteitsnetwerk, of een woningbouwontwikkeling ruimtelijk vergund kan worden. Ontwikkelaars kunnen alleen woningen ontwikkelen als zij voldoen aan de vooraf vastgestelde energieprestatienorm voor het gebied. In dit rapport zijn nog diverse andere voorbeeldregelingen opgenomen, waarmee decentrale overheden kunnen sturen op het voorkomen van netcongestie.

   b) **Vanuit het energierecht (middellange en langetermijn)**
   De netbeheerder kan nieuwe contractvormen aanbieden, zoals een 'groepscapaciteitsbeperkend contract'. Dit kan een directe oplossing bieden om te sturen op de beschikbaarheid van netcapaciteit voor nieuwbouw. De praktijkcasus Merwede (Utrecht) is een goed voorbeeld. Nauwe afstemming met de netbeheerder is noodzakelijk.

   Ná de bouw kan energie delen ook helpen om netcongestie te voorkomen. Dit wordt wettelijk geborgd in de Energiewet en betrokken partijen kunnen hier in de gebruiksfase vrijwillig voor kiezen.

2. **Prioriteringskader ACM biedt geen directe oplossing voor woningbouw**
   Aan de hand van het 'prioriteringskader voor aansluit- en transportverzoeken' maakt de Autoriteit, Consument & Markt (ACM) het mogelijk om maatschappelijk te prioriteren. Weliswaar valt woningbouw binnen de reikwijdte van dit instrumentarium, maar woningbouw zit in de laagste prioriteringscategorie. Daarbinnen geldt het ´first come, first serve´-beginsel. Bovendien geldt dat bij netcongestie pas een aansluiting mogelijk is als er daadwerkelijk ruimte op het net beschikbaar is.

Aanbeveling

Stel als decentrale overheid regels aan gebiedsontwikkelingen en hanteer een energieprestatienorm per gebied. De provincie kan sturen op regels over gebiedsontwikkelingen in het omgevingsplan via provinciale instructieregels en de gemeente kan sturen op gebiedsontwikkelingen en netbewust bouwen via regels in het omgevingsplan (zie de bijlage voor voorbeeldregels).

[1] De motieftheorie kan nu al worden toegepast. In de bijlage zijn bij wijze van vingeroefening voorbeeldregelingen uitgewerkt van de ruimte die de Omgevingswet op dit vlak al wel mogelijk maakt. Voor een experiment (b) of een toereikende grondslag (c) is eerst een actie van de wetgever nodig.

Leeswijzer

Dit rapport is bedoeld als een juridische analyse. Het gaat in op de probleemstelling in de pilot onderstation Harderwijk, het juridisch kader en de mogelijkheden om bij wijze van experiment tot een oplossing te komen. Het rapport dient als bouwsteen voor concrete producten en bevat voorbeeldteksten voor in de omgevingsverordening en het omgevingsplan.

Het rapport start met de oorspronkelijke vraagstelling en afbakening. Vervolgens is er een inleidend hoofdstuk op de situatie beschrijving van onderstation Harderwijk, met een korte toelichting vanuit de netbeheerder. Daarna gaat het rapport in op de juridische probleemanalyse en knelpunten in het huidige wetgevingskader. Er worden mogelijke oplossingsrichtingen gegeven voor meer gebiedsgerichte sturing op basis van de Omgevingswet en vanuit het Energierecht. Afsluitend volgen enkele korte conclusies, schematische weergaven van de tijdlijn en de betrokkenheid van partijen bij de geschetste oplossingsrichtingen.

Hebt u naar aanleiding van dit rapport inhoudelijke vragen of opmerkingen, neem dan gerust contact met ons op.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6
1.1 Aanleiding 6
1.2 Vraagstelling 7
1.3 Onderzoeksvraag 7
1.4 Onderzoeksaanpak 7
1.5 Preventieve maatregelen: afbakening via BowTie-methode 8
1.6 Preventieve maatregelen: juridische planontwikkeling 9
2. Casus Harderwijk 11
2.1 Beschrijving onderstation Harderwijk 11
2.2 Huidige en toekomstige transportcapaciteit Harderwijk 11
2.3 Input netbeheerder 13
3. Juridische oplossingsrichtingen in de huidige situatie 14
3.1 Knelpunten 14
3.2 Drie richtingen als oplossing 15
4. Sturing via het omgevingsrecht 17
4.1 Mogelijke doelen van gebiedsgerichte sturing 17
4.2 Instrumenten voor beter programmeren en prioriteren 17
4.3. Instrumenten voor standaardisering en maatwerk 19
5. Sturing via het energierecht 25
5.1 De energiewetgeving 25
5.2 Oplossingsrichtingen in het energierechtelijke spoor 25
6. Conclusie en aanbevelingen 35
6.1 Inleiding 35
6.2 Oplossingen uitgewerkt 35
6.3 Conclusies 36
6.4 Aanbeveling en handelingskader 39
6.5 Experiment aanvragen of wachten op vergrote decentrale regelruimte onder de Energiewet? 39
Bijlage - Voorbeeldregels 41

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Eind 2023 liet netbeheerder Liander aan de regio Noord-Veluwe weten dat er nog maar zeer beperkt transportcapaciteit beschikbaar is op onderstations in de regio. Het voedingsgebied van onderstation Harderwijk strekt zich uit over (delen van) van elf gemeenten in meerdere regio's. Op dit onderstation is tot ongeveer 2030 nog capaciteit beschikbaar om 5.000 nieuwe woningen aan te sluiten en 2.500 woningen te verduurzamen met warmtepompen.

De woningbouwopgave van de elf gemeenten is veel groter dan de genoemde 5.000 woningen, namelijk 12.500 nieuwe woningen in 2030. Bovendien komt de autonome groei van verduurzaming met all-electric warmtevoorzieningen naar verwachting ook boven de 2.500 uit. Hierdoor ontstonden er grote zorgen in de regio.

Door deze urgente schaarste zijn keuzes vereist: niet alles kan overal en meteen. Die keuzes moeten niet alleen door gemeenten worden gemaakt, maar vaak ook op een hoger (regionaal, provinciaal of landelijk) niveau. Gemeenten en regio's zien de grotere vraag naar elektriciteit, maar hebben nog geen goede manier om daar invloed op uit te oefenen. Netbeheerders zijn wettelijk verplicht om aanvragen in de volgorde van binnenkomst te behandelen ('first come, first serve'). Dat systeem heeft een nadeel: het kan ervoor zorgen dat partijen snel aanvragen doen om capaciteit te reserveren (ook als ze het nog niet meteen nodig hebben). Hierdoor wordt de schaarse ruimte op het elektriciteitsnet niet eerlijk verdeeld. En dat is niet goed voor de solidariteit tussen gemeenten, bedrijven en andere gebruikers.

De regio Noord-Veluwe en Foodvalley uitten hun zorgen in de Energyboard Gelderland. Er is behoefte aan een vorm van maatschappelijk prioriteren en programmeren, zodat woningbouw in de regio's door kan blijven gaan. Het gaat daarbij niet alleen over ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw), maar ook over toepassing van technische middelen (o.a. warmtepompen en laadpalen), 'hamsteren' van netcapaciteit en innovatieve oplossingen. Denk aan fasering (eerst 'off-grid' en pas later 'on-grid') en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod.

De Energyboard Gelderland besloot een onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden die decentrale overheden hebben om maatschappelijk te prioriteren en programmeren. Het vraagstuk heeft beleidsmatige aspecten op de domeinen energie en ruimte, maar ook veel juridische aspecten spelen een rol. Het vraagstuk speelt zich af op het scheidsvlak van omgevingsrecht en energierecht.

1.2 Vraagstelling

Integraal programmeren rondom een onderstation is een nieuw vraagstuk. Dit vraagt om een nieuwe structuur en afspraken over eigenaarschap. Om tot overeenstemming c.q. gezamenlijke besluitvorming te komen, is het belangrijk om de belangen van regio's, gemeenten, netbeheerders en de provincie bij elkaar te brengen.

Er worden een aanpak en handelingsperspectief ontwikkeld over:

- hoe wordt omgegaan met de schaarste in netcapaciteit binnen de grenzen van de juridische kaders;
- het bepalen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die partijen kunnen hebben;
- het bepalen waar eventuele besluitvorming ligt; en
- hoe een escalatieladder eruit dient te zien als (maatschappelijk) prioriteren kan worden toegepast.

Ook is hierbij de vraag: welke rol wil/kan/moet de provincie hierin nemen? Is toetsing in en door de Energy Board nuttig/noodzakelijk en wie hakt uiteindelijk de knoop door?

1.3 Onderzoeksvraag

De volgende onderzoekvraag is geformuleerd:

> "Op welke manier kan een juridisch haalbare sturing worden geborgd voor het realiseren van nieuwe woningbouwontwikkelingen die gebruik maken van onderstation Harderwijk?" [2]

Onder de noemer van de pilot 'Integraal programmeren' is het onderzoek gestart. Daarbij is de casus rondom onderstation Harderwijk gebruikt als vertrekpunt. Doelstelling voor het onderzoek is een bruikbare aanpak te ontwikkelen, die ook toepasbaar is voor onderstations in Gelderland (en daarbuiten).

1.4 Onderzoeksaanpak

In dit advies worden twee sporen uitgewerkt die complementair zijn. Enerzijds gaat het om meer gebiedsgerichte en programmatische sturing op reservering van netcapaciteit voor woningbouw rondom onderstation Harderwijk. Anderzijds gaat het om de borging van een zo doelmatig mogelijk gebruik van de beschikbare netcapaciteit door zoveel mogelijk woningbouw(locaties).

- Wat is nodig voor de pilot Harderwijk om meer proactief juridisch te kunnen sturen op de beschikbaarheid van netcapaciteit voor woningbouw?

[2] Er ontbreekt op dit moment een wettelijke grondslag om via programmeerafspraken daadwerkelijk sturend op te treden. Daar wordt overigens aan gewerkt, op basis van een aangenomen amendement in artikel 6.12 van de Energiewet. Op basis van de motieftheorie kan ook vooruitlopend op een expliciete wettelijke grondslag via regelgeving worden gestuurd. Dat kan zolang het stelsel van de Energiewet en de ACM-bevoegdheden daarin niet worden doorkruist.

- Wat is nodig voor de pilot Harderwijk om de beschikbare netcapaciteit doelmatig te verdelen en te borgen dat de effecten van nieuwbouw op netcongestie zo beperkt mogelijk zijn?

In beide sporen staat centraal hoe taken en bevoegdheden van provincie, gemeente en netbeheerder elkaar kunnen versterken.

1.5 Preventieve maatregelen: afbakening via BowTie-methode

Op dit moment is er geen adequaat verdelingsmechanisme beschikbaar voor de schaarse netcapaciteit voor bijvoorbeeld het verduurzamen van bestaande woningbouw of plaatsen van laadpalen. Daardoor kan het voorkomen dat nieuwe woonwijken – door de schaarste - uiteindelijk zonder aansluitcapaciteit komen te zitten. Dat is een ongewenste situatie. In het verleden ging men tijdens de uitvoering in overleg met de netbeheerder over het aansluiten van de (nieuw) gebouwde woonwijk. Het aansluiten van kabels en leidingen werd gezien als sluitstuk van de uitvoering. Tegenwoordig zien we (gelukkig) steeds meer dat al tijdens de planontwikkeling rekening wordt gehouden met de energie-infrastructuur. Maar vanwege de schaarste van netcapaciteit is aansluiten niet altijd mogelijk. Per nieuw te bouwen woonwijk dient daarom een risicoanalyse te worden uitgevoerd. Voor de risicoanalyse kan de BowTie-methode worden gebruikt.

Figuur 1: Visuele weergave afbakening onderzoek via BowTie

De BowTie-methode (vlinderdas) is een kwalitatieve methode voor risicoanalyse[3]. Om een ongewenste gebeurtenis te voorkomen kunnen maatregelen worden getroffen. Dit kunnen technische of organisatorische maatregelen zijn. Maatregelen aan de linkerzijde van de vlinderdas zijn de preventieve maatregelen. Als de ongewenste gebeurtenis zich voordoet en het gevaar zich geopenbaard heeft, kan dit verdere gevolgen hebben. Om de verdere gevolgen te voorkomen of te beperken, kunnen mitigerende - of beschermmaatregelen (herstelbarrières) getroffen worden.

De uitvoering van dit onderzoek (pilot Harderwijk) neemt alleen de juridische planontwikkeling in ogenschouw als onderdeel van de preventieve maatregelen. Met andere woorden: wat zijn de mogelijkheden van juridische preventieve maatregelen en welke afwegingen kunnen worden gemaakt?

1.6 Preventieve maatregelen: juridische planontwikkeling

Aan het begin van dit project is het slim de volgende vraag te stellen: mogen en kunnen decentrale overheden in hun beleid eisen stellen aan bouwplannen? Denk bijvoorbeeld aan:

1) Netcongestieverzachtend bouwen (net-positief), inclusief financiële compensatie.
2) Energie-/netneutraal bouwen (balanswijken) door o.a. de bouwvoorschriften aan te passen.
3) Het temporiseren of uit faseren van netcongestie-verergerend bouwen (2032 of later).

In dit onderzoek zijn vervolgvragen buiten beschouwing gelaten, zoals het mogelijke effect van de juridische planontwikkeling op de grondexploitatie, mogelijke investeringskosten voor gemeenten en hoe deze te verdisconteren zijn in een vierkante meter prijs.

Deze rapportage gaat in op drie juridische perspectieven:

1. **Gebiedsgericht programmeren en het maken van capaciteitsreserveringen**

De netbeheerders kunnen en mogen op dit moment geen capaciteit reserveren. Kunnen de netbeheerders in congestiegebieden het prioriteringskader op woningbouw toepassen? Het bouwen van nieuwbouwwoningen valt onder categorie 3. Daarbij is alle nieuwbouw gelijk en geldt dus ‘first come, first served’. Een omgevingsverordening- en plan mag, op basis van artikel 83 van de Elektriciteitswet, geen regels bevatten vanuit het belang van het energiesysteem (voorkomen netcongestie, netbewust bouwen). Er is verkend of capaciteit kan worden gereserveerd voor gebieden waarbinnen één of meerdere woningbouwontwikkelingen plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met fasering. Dit zou moeten worden opgenomen in de omgevingsverordening en/of het omgevingsplan. Voorbeeldregels hiervoor zijn opgenomen in de bijlage.

[3] De methode is ontwikkeld door Shell in het begin van de jaren ’90. De BowTie-methode is gebaseerd op scenario denken met daarbij het beheersen van risico’s.

2. Standaardisering en maatwerk

Voor ontwikkellocaties kunnen in het omgevingsplan randvoorwaarden worden gesteld voor netbewust bouwen. Hiervoor is inzicht nodig in de mate waarin een gebiedsontwikkeling van invloed is op de beschikbare netcapaciteit in een gebied. Dit kan in beeld worden gebracht met een energietoets. Per locatie kunnen evenwichtige functietoedelingsregels worden gesteld die deze randvoorwaarden ondersteunen, zoals ruimte voor opslag of opwek.

3. De verhouding tussen het stelsel van de Energiewet en de Omgevingswet

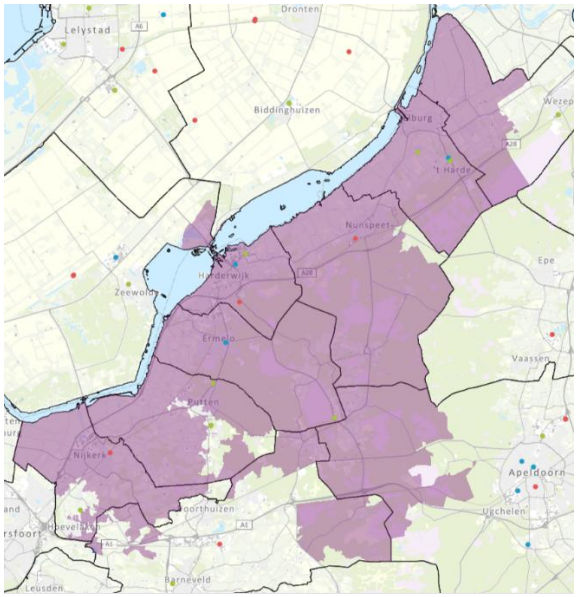
De ACM maakt nieuwe instrumenten mogelijk voor de netbeheerder, zoals groepscontracten. Deze instrumenten kunnen aanvullend werken voor netbewust bouwen. Dit onderzoek verkent de wisselwerking tussen deze instrumenten en de Omgevingswet. De Energiewet biedt weinig ruimte voor decentrale regels. Dit onderzoek verkent of 1) het maken van een capaciteitsreservering, 2) het uitvoeren van een energietoets en 3) netbewust bouwen kan landen in de omgevingsverordening of het omgevingsplan. De voorbeeldregels in dit rapport gaan uit van de mogelijkheden die de Omgevingswet op dit moment al biedt.[4]

[4] Op dit moment is de wetgever bezig om bij de uitwerking van artikel 6.12 van de Energiewet te expliciteren op welke onderdelen decentrale overheden regels kunnen stellen. Dit rapport gaat uit van de ruimte die de Omgevingswet aan decentrale overheden biedt om regels op te nemen in de omgevingswetinstrumenten op basis van de oogmerken van de wet zelf.

2. Casus Harderwijk

2.1 Beschrijving onderstation Harderwijk

Onderstation (OS) Harderwijk is een 150kV-station van netbeheerder Liander. Het station ligt in de bossen van Harderwijk en valt hiermee binnen de RES-regio Noord-Veluwe. Het voedingsgebied strekt zich geheel of gedeeltelijk uit over het grondgebied van de volgende elf gemeenten in de provincies Gelderland en Flevoland: Ermelo, Harderwijk, Putten, Nunspeet, Elburg, Oldebroek, Nijkerk, Barneveld, Epe, Apeldoorn, en Zeewolde. De gemeenten zijn onderdeel van de RES-regio's Noord-Veluwe, Foodvalley, Stedendriehoek en Flevoland.



Figuur 2: Visuele weergave verzorgingsgebied onderstation Harderwijk

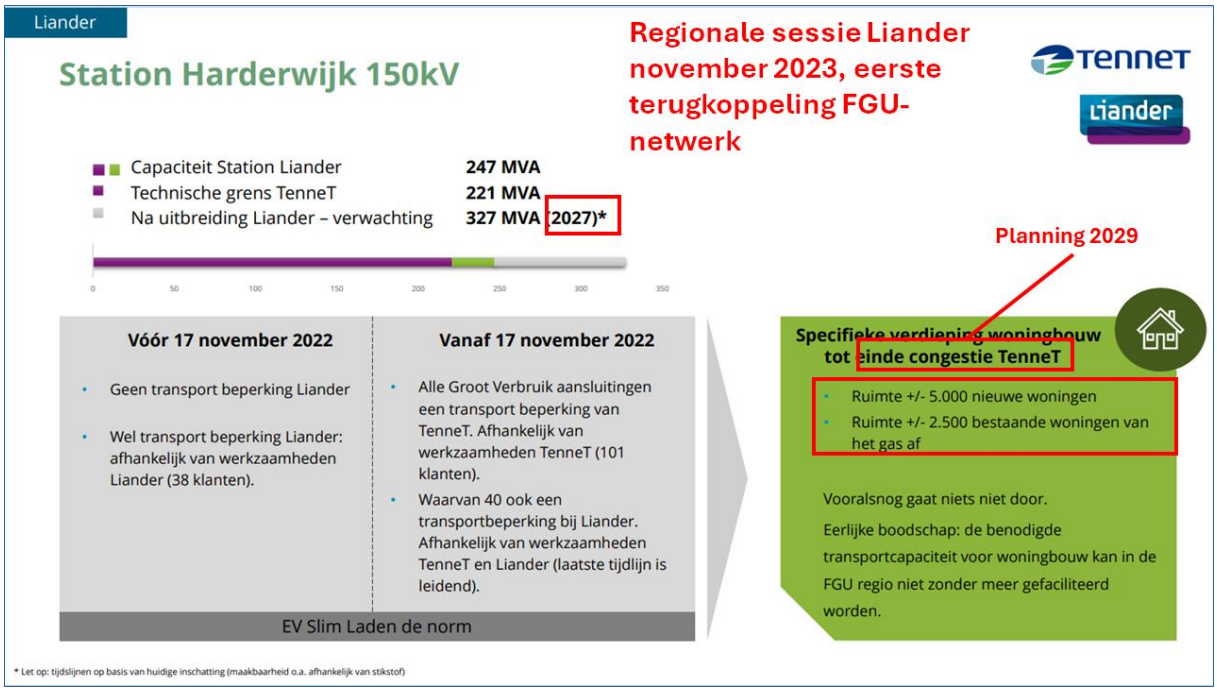
2.2 Huidige en toekomstige transportcapaciteit Harderwijk

De transportcapaciteit van onderstation Harderwijk is onvoldoende om te kunnen voorzien in de huidige en toekomstige regionale behoeften. Regionaal netbeheerder Liander werkt daarom aan uitbreiding van het onderstation. De verwachting is dat de extra capaciteit na 2027 beschikbaar is, maar daarmee is de regio nog niet volledig geholpen.

Ook de landelijke netbeheerder TenneT werkt aan versterking van het net. In het gebied Flevoland (m.u.v. Noordoostpolder), Gelderland en Utrecht (FGU) bouwt TenneT aan een nieuwe structuur in het hoogspanningsnet om de transportcapaciteit te vergroten. Deze 'pocketstructuur' verdeelt het FGU-netwerk in vier delen ('pockets'). Pas als de 'pocket Lelystad' klaar is, kan er meer capaciteit naar onderstation Harderwijk worden getransporteerd. De verwachting is dat dit na 2030 gereed is. Pas vanaf dat moment kan er gebruik worden gemaakt van de extra capaciteit die Liander vanaf 2027 op onderstation Harderwijk beschikbaar stelt.

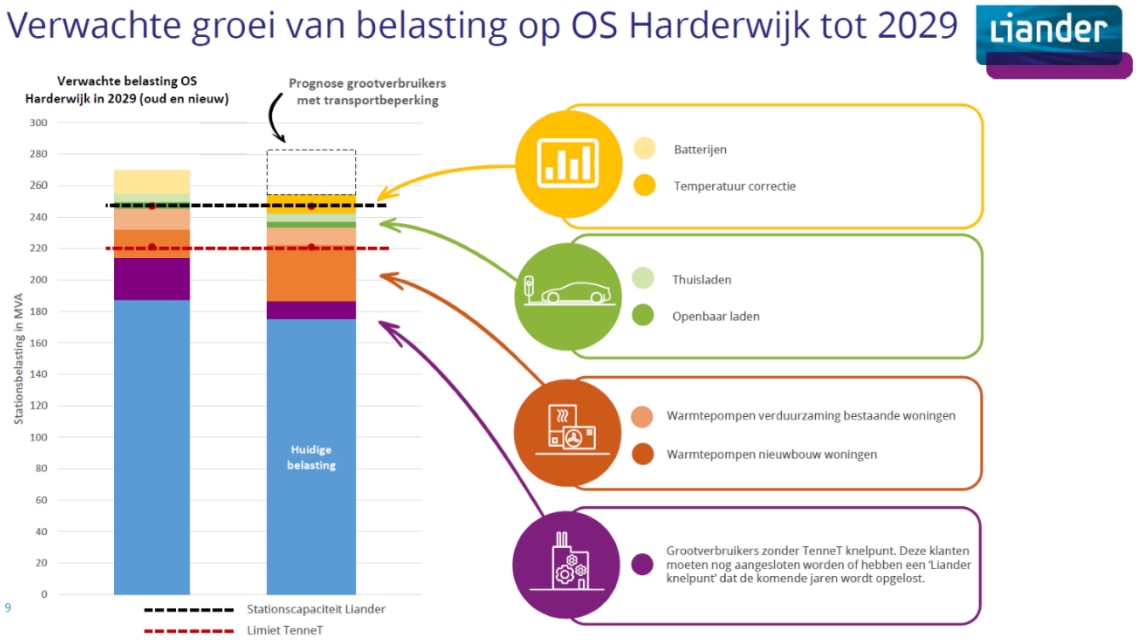
Na 2035 komt er nog meer capaciteit beschikbaar op Onderstation Harderwijk. Dit komt doordat gemeente Nijkerk op termijn kan worden gevoed door het nieuw te bouwen onderstation Nijkerk-West. Het loskoppelen

van Nijkerk gebeurt zodra ‘pocket Breukelen’ van TenneT gereed is; naar verwachting na 2035. De capaciteit die hierdoor vrijkomt op het onderstation Harderwijk komt beschikbaar voor de overige tien gemeenten.



Figuur 3: Beschikbare en toekomstige capaciteit op onderstation Harderwijk tot 2029. De getallen in deze afbeelding waren per november 2023 de aanleiding voor het onderzoek en zijn per juni 2025 ter illustratie (Bron: Liander)

Het vraagstuk van netcongestie is groter dan woningbouw. Ook voor de industrie, verduurzaming van de gebouwde omgeving en mobiliteit is capaciteit nodig (zie figuur 4). Ook die capaciteit is niet beschikbaar. Dit heeft impact op de mogelijkheid om regionale ambities waar te kunnen maken.



Figuur 4: Verwachte groei van belasting op onderstation Harderwijk tot 2029 (Bron: Liander)

2.3 Input netbeheerder

Onderstation Harderwijk is een koppelstation van Liander en TenneT. Het station wordt op dit moment verzwaard van 150/50/10 kV naar 150/50/20/10 kV. Naar verwachting is Liander in 2026 klaar met de uitbreiding naar 20kV op Harderwijk. Op dat moment kunnen de onderstations Nijkerk en Nunspeet losgekoppeld worden van de 50kV in Harderwijk. Uiteindelijk is onderstation Harderwijk dan een 150/20/10 kV station. Het stationsvermogen in Harderwijk gaat van 247 MVA (huidig) naar 327 MVA (in 2026). Onderstation Harderwijk wordt, als TenneT klaar is met haar uitbreidingen, deel van de 'pocket' Lelystad. Naar verwachting kan grotere vermogen van station Harderwijk pas daarna gebruikt worden.

Wanneer in de toekomst onderstation Nijkerk en onderstation Nunspeet van onderstation Harderwijk afgaan, wordt het stationsvermogen van Harderwijk verdeeld over een kleiner gebied. Dit zal in ieder geval na 2030 zijn. Wel zijn er nog onzekerheden, zoals bijvoorbeeld de benodigde ruimte voor de elektriciteitsinfrastructuur, bodemonderzoeken en de impact van stikstof.

Er verschillende initiatieven gestart over hoe om te gaan met de schaarse netcapaciteit, zoals het Landelijk actieprogramma netcongestie en het Actieplan Netcongestie Gelderland**.** Hierin worden de maatregelen met de meeste potentie beschreven. Ook zijn er ontwerpprincipes voor netbewust en netneutraal bouwen en de Balanswijk opgeleverd.

De netbeheerders blijven woningbouwontwikkelingen toetsen op de netcapaciteit. Zij kijken hierbij naar de capaciteit van de onderstations en lokale netten.

3. Juridische oplossingsrichtingen in de huidige situatie

3.1 Knelpunten

De huidige wetgeving kent drie beperkingen als het gaat om programmatisch sturen op netbewust bouwen:

1. **Reikwijdte van de Omgevingswet en de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet**

   De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Taken en bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend met het oog op de doelen van de Omgevingswet en binnen de reikwijdte van wet (art. 2.1 Ow). Het is op dit moment niet volledig uitgekristalliseerd welke regels over het gebruik van het elektriciteitsnet en de beschikbare transportcapaciteit voor nieuwe ontwikkelingen onderdeel zijn van de fysieke leefomgeving. En daarmee is het ook niet in alle gevallen op voorhand volledig duidelijk of dit een belang is dat door de provincie of de gemeente in de besluitvorming over de fysieke leefomgeving kan worden betrokken. Weliswaar is energie-infrastructuur onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar dan vooral in de betekenis van zichtbaarheid: een hoog- of middelspanningsverbinding is zichtbaar onderdeel van de fysieke leefomgeving en neemt direct ruimte in beslag. Met andere woorden: de kabel zelf is wel onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar hoe woningen en bedrijven daarvan gebruikmaken niet. Dit is vooral een knelpunt voor het borgen van netbewuste nieuwbouw in een omgevingsverordening, omgevingsplan en omgevingsvergunning.

2. **Energiewet (vanaf 1 januari 2026 van kracht)**

   In artikel 6.12, eerste lid, van de Energiewet staat dat provincies en gemeenten geen regels mogen stellen over de productie, transport, opslag en levering van elektriciteit in het belang van de energievoorziening. Wel zijn decentrale regels mogelijk vanuit het motief van ruimtelijke ordening en milieu. In de huidige Elektriciteitswet staat een gelijkluidend artikel. De achterliggende gedachte is dat keuzes over de geliberaliseerde energiemarkt op Europees en nationaal niveau worden gemaakt. Het is onwenselijk als decentrale reguleringskeuzes deze zouden doorkruisen. Deze beperking heeft onder andere tot gevolg dat de provincie of gemeenten geen regels kunnen stellen aan:

   a. Taken van de netbeheerder (distributie), waaronder regels over:
      i. hoeveel transportcapaciteit beschikbaar is voor een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling; of
      ii. regels over de verdeling van aansluit- of transportcapaciteit of voorwaarden die daarbij worden gehanteerd.
   b. Taken van marktdeelnemers (productie, levering), zoals regels over:
      i. wanneer deze actief mogen zijn en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld alleen collectief in de vorm van een energy-hub of groep).

De Energiewet biedt ook grondslagen voor het reguleren van de taken van netbeheerders; een exclusieve bevoegdheid voor de ACM. Dit bindt netbeheerders in wat zij wel en niet mogen ten aanzien van programmeren, prioriteren en reserveren van netcapaciteit voor maatschappelijke functies zoals woningbouw.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in combinatie met het voorgaande

Het stellen van regels voor bijvoorbeeld de piekvraag van een gebouw of installatie, om het elektriciteitsverbruik te beperken of te sturen, moet worden gezien als een bouwtechnisch voorschrift zoals dat ook voor individuele woningen geldt. Gemeenten (en provincies) zijn niet bevoegd om zelf bouwtechnische voorschriften te stellen bovenop de landelijk geldende en uniforme regels in het Bbl. Ook zal, om netbewust te kunnen bouwen, mogelijk afgeweken moeten worden van landelijke bouwregelgeving. Bijvoorbeeld ten aanzien van de BENG-eis. Dit betekent dat, om netbewust te kunnen bouwen, ontwikkelaars de ruimte moeten hebben om aan bepaalde eisen niet te behoeven voldoen.

3.2 Drie richtingen als oplossing

De genoemde knelpunten kunnen via drie verschillende richtingen worden opgelost.

- **Motieftheorie**

  Zoals gezegd mogen op grond van de Energiewet decentrale overheden geen regels stellen over productie, transport, opslag en levering van elektriciteit in het belang van de energievoorziening. Wel mogen er regels vanuit andere motieven worden gesteld. Als de provincie kan motiveren dat regels vanuit het belang van de fysieke leefomgeving worden gesteld, geldt de beperking uit de Energiewet dus niet. De motieftheorie kan alleen worden gebruikt als het onderwerp dat wordt geregeld ook onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, geldt dat de motieftheorie in relatie tot het stellen van regels over het gebruik van transportcapaciteit door nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, niet zonder risico is. Een en ander zal ook afhangen van wat de provincie in deze regels opneemt. Het betrekken van het belang van netcongestie bij woningbouwontwikkelingen zal bijvoorbeeld sneller kunnen worden gebaseerd op de motieftheorie dan het stellen van een maximum aan transportcapaciteit per ruimtelijke ontwikkeling. De provincie kan bijvoorbeeld regels over netcongestie en netbewust bouwen stellen vanwege de uitvoerbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen. Een gebrek aan netcapaciteit kan raken aan de uitvoerbaarheid van een nieuwe ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Wel is vanwege gebrek aan jurisprudentie nog onduidelijk of dit aspect een bepalend gewicht kan krijgen bij besluitvorming over woningbouw op grond van de Omgevingswet. De netaansluiting zal uiteindelijk immers door de netbeheerder moeten worden gerealiseerd, waardoor de ontwikkeling uiteindelijk wel uitvoerbaar zal moeten zijn. Ook andere belangen kunnen reden zijn om regels te stellen op grond van de motieftheorie. Zo kunnen regels over netbewuste nieuwbouw mogelijk ook worden gemotiveerd vanuit zuinig energiegebruik van bouwwerken (wat onderdeel is van de belangen die de Omgevingswet regelt). Deze regels kunnen weliswaar vanuit een ander motief (netbewustheid) ook op gebouwniveau worden gesteld. Maar voor elke concrete regel op gebouwniveau (mate van isolatie/warmtevraag etc.) zal moeten

worden beoordeeld of deze niet op gespannen voet staat met regels over energieprestaties van gebouwen op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

- **Artikel 6.12, tweede lid, van de Energiewet**
  Dit is een grondslag om bij AMvB-categorieën decentrale regels aan te wijzen die mogen worden gesteld in het belang van de energietransitie en die raken aan productie, transport, opslag en levering van elektriciteit. Die grondslag is het gevolg van een amendement bij artikel 6.12 Energiewet. Volgens de indieners van het amendement belemmert het verbod gemeenten en provincies om ruimtelijk te sturen op een goede netinpassing en goede aansluiting tussen vraag en aanbod van energie. Tegelijkertijd wordt in de toelichting al het voorbehoud gemaakt dat decentrale regels niet in conflict mogen komen met Europese regels over toegang tot het elektriciteitsnet en onafhankelijk netbeheer. Deze grondslag wordt op dit moment uitgewerkt door de Ministeries van KGG en VRO. De uitwerking (die aan het Energiebesluit zal worden toegevoegd) zal onderdeel zijn van een wetgevingspakket dat ook een wijziging van de Omgevingswet zal omvatten.

  Deze voorstellen zullen in het najaar van 2025 in consultatie worden gebracht. Op dit moment is het nog onduidelijk wanneer deze verruimde mogelijkheden voor decentrale regelgeving in werking treden. Inhoudelijk betekent het in ieder geval dat er mogelijk een meer structurele oplossing beschikbaar komt voor onderdelen van de casus onderstation Harderwijk. Bijvoorbeeld doordat bij besluitvorming op grond van de Omgevingswet het belang van netcapaciteit en de effecten op het energiesysteem wel gewicht kan worden toegekend en daarover ook regels kunnen worden gesteld. Hierdoor kunnen beperkingen die samenhangen met het gebruik van de motieftheorie, worden weggenomen. Anticiperend daarop kan de provincie of een gemeente alvast stappen zetten richting voorbereiding van decentrale regels. Zo nodig kunnen de conceptteksten worden aangepast als de verruimde mogelijkheden te zijner tijd toch te beperkend blijken te zijn.

- **Experimenteerruimte op grond van artikel 23.3 Omgevingswet**
  Dat artikel biedt een grondslag om af te wijken van de Omgevingswet en de Energiewet. Een experiment op grond van de Omgevingswet kan vooruitlopend op de uitwerking van artikel 6.12 Energiewet of aanvullend op de motieftheorie mogelijkheden bieden voor decentrale overheden om regels te stellen met het oog op het efficiënt gebruik van netcapaciteit. Ook kan daarmee worden afgeweken van andere – voor netbewust bouwen – belemmerende regels (waaronder het Bbl).

4. Sturing via het omgevingsrecht

4.1 Mogelijke doelen van gebiedsgerichte sturing

Via gebiedsgerichte sturing zou een bijdrage kunnen worden geleverd aan het voorkomen van vertraging van de woningbouwopgave door netcongestie. Binnen dat overkoepelende doel kunnen in ieder geval een tweetal samenhangende doelen worden onderzocht:

1. Het **beter programmeren en prioriteren** van de beschikbaarheid van passende elektriciteitsinfrastructuur voor woningbouw rondom onderstation Harderwijk. Bijvoorbeeld door een vorm van reservering die afgestemd wordt op de omvang en volgtijdelijkheid van de verschillende woningbouwontwikkelingen in de omgeving.

2. Het **afwegen van het belang** van de beschikbare elektriciteitsinfrastructuur en netcapaciteit in ruimtelijke planvorming (omgevingsplan). Bijvoorbeeld door het vastleggen van een energieprestatienorm voor woningbouwlocaties die past bij de programmering onder 1. Maar ook door het stellen van randvoorwaarden die een netbewuste realisatie in overeenstemming met deze norm faciliteren en stimuleren.

Taken en bevoegdheden voor het nastreven van programmeren en prioriteren liggen primair bij de netbeheerder en aanvullend bij de provincie. Voor het afwegen van het belang zijn de gemeente en de provincie verantwoordelijk voor het stellen van randvoorwaarden voor een gebiedsgerichte sturing op nieuwe woningbouwontwikkelingen.

4.2 Instrumenten voor beter programmeren en prioriteren

4.2.1 Omgevingsprogramma met regierol provincie

Een omgevingsprogramma bevat strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving, waaronder maatregelen voor de realisatie. Voor het sturen op de ontwikkeling van energie-infrastructuur en netcapaciteit voor woningbouwontwikkelingen kan (integratie in) een programma worden overwogen.

1. Met een programma kan de provincie een eerste vorm van regie bepalen over het bovenlokaal prioriteren en programmeren van woningbouw in relatie tot de beschikbare energie-infrastructuur. Centraal staat de vraag: hoeveel capaciteit is er nodig gelet op de woningbouwprogrammering van omliggende gemeenten én hoeveel capaciteit is er beschikbaar op onderstation Harderwijk?
2. De provincie heeft een regierol, omdat netcongestie een bovenlokaal effect heeft. Als netcapaciteit alleen beschikbaar is voor de eerste woningbouwontwikkelingen die al in de realisatiefase zitten, kunnen latere ontwikkelingen niet meer worden aangesloten.
3. Een programma kan de samenhang bepalen tussen de verschillende maatregelen. Denk aan welke maatregelen de provincie inzet en welke afspraken worden nagestreefd met netbeheerders, gemeenten en ontwikkelaars.

4. Het programma kan een overzicht bevatten van omvang en fasering van woningbouwlocaties die gebruik maken van onderstation Harderwijk. Aan de hand daarvan kan ook een energieprestatienorm worden geformuleerd voor de verschillende woningbouwontwikkelingen.

Afstemming omgevingsprogramma en reservering netcapaciteit door netbeheerder

Om in het omgevingsprogramma woningbouw doelmatig te kunnen programmeren en prioriteren is een intensieve afstemming met de netbeheerder nodig. De netbeheerder heeft namelijk informatie over de transportcapaciteit en de ontwikkeling daarvan op de locaties waar woningbouw wordt opgeleverd.

De beschikbare transportcapaciteit bij netcongestie kunnen netbeheerders verdelen volgens het Prioriteringskader van de ACM (zie hoofdstuk 5). Daarnaast programmeren netbeheerders via investeringsplannen hun investeringsbeslissingen in hun netwerk. De keuzes in deze investeringsplannen zijn gebaseerd op scenario's waarin onder meer geplande uitbreidingen en vervangingen worden meegenomen. Ook het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) werkt door in de investeringsplannen, omdat daarin al keuzes worden gemaakt in prioritaire uitbreidingsinvesteringen. Tot op zekere hoogte worden nieuwe gebiedsontwikkelingen dus al betrokken in de investeringsplannen van de netbeheerder. Dit leidt echter vaak pas op middellange termijn tot uitbreiding van netcapaciteit. Beide bestaande processen geven geen garantie dat bij oplevering van woningen ook de benodigde transportcapaciteit beschikbaar is.

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat de Energiewet niet toestaat dat netbeheerders een reservering kunnen maken om netcapaciteit voor een bepaalde categorie in de toekomst beschikbaar te houden. Er zijn wel andere manieren waarop meer proactief kan worden gestuurd op de benodigde transportcapaciteit van woningen. Er zou moeten worden verkend in hoeverre een experiment op basis van artikel 23.3 van de Omgevingswet mogelijkheden biedt. Het gaat dan om de vraag of maatschappelijke reservering mogelijk is, of dat hiermee aansluit- en transportcapaciteit voor woningbouw eerder kan worden aangevraagd.

Verhouding tot andere provinciale beleidssporen/programma's

Om te voorkomen dat op provinciaal niveau verschillende programma's naast elkaar ontstaan die allemaal een relatie hebben met netcongestie, is het zinvol om te beoordelen in hoeverre integratie in bestaande provinciale programma's mogelijk is.

De pMIEK van de provincie Gelderland is recent vastgesteld. Het pMIEK is niet vastgesteld als programma onder de Omgevingswet, en het lijkt ook niet de bedoeling te zijn geweest om het als zodanig te kwalificeren. In het pMIEK worden keuzes gemaakt voor het prioriteren van netinvesteringen door de netbeheerder in relatie tot het te ontwikkelen energiesysteem. Het pMIEK is een beleidsmatig kader, waarin projecten en processen gerelateerd aan de ontwikkeling van de energie-infrastructuur worden benoemd. Het is de uitkomst van de samenwerking tussen netbeheerder, gemeenten en provincies. Het voorziet nog niet in een meer

strategische sturing op de samenwerking tussen netbeheerder, gemeenten en provincie bij specifiek de ontwikkeling van netcapaciteit voor woningbouw. Het is mogelijk om een kader voor deze sturing te integreren in de pMIEK, zeker als ook voor andere locaties of categorieën ruimtelijke ontwikkelingen specifieke beleidskaders en afspraken nodig zijn. De vraag is wel hoe die sturing op een specifieke energie-vragende functie (woningbouw) zich verhoudt tot enerzijds het meer integrale karakter van de pMIEK en anderzijds de focus van het pMIEK op infrastructuur (in plaats van benutting van transportcapaciteit). Als integratie met het pMIEK geen meerwaarde heeft, kan in een nieuw, afzonderlijk programma wel naar de pMIEK-afspraken worden verwezen.

Integratie in bijvoorbeeld RES'en ligt minder voor de hand. De RES is primair gericht op de opwek van hernieuwbare energie en richt zich beperkt op de verdeling van schaarse capaciteit in het licht van beschikbare infrastructuur voor ruimtelijke ontwikkelingen, in het bijzonder woningbouw. In de RES, waarbinnen het onderstation Harderwijk voor netcongestie zorgt, kan wel expliciet worden verwezen naar een afzonderlijk (provinciaal of bovenlokaal) programma.

Overweging voor provincie Gelderland

Wij adviseren ofwel om het programma onderdeel te laten zijn van een groter energieprogramma (waarin wellicht ook het pMIEK een plek krijgt), ofwel de doelen en afspraken onderdeel te laten zijn van het provinciaal woningbouwprogramma. Voor dat laatste pleit dat de genoemde doelen en afspraken over netcapaciteit primair zien op woningbouw.

4.3. Instrumenten voor standaardisering en maatwerk

Voor de doorvertaling van de beschikbare netcapaciteit binnen het voedingsgebied van onderstation Harderwijk naar concrete woningbouwontwikkelingen kan het zinvol zijn om in de omgevingsverordening instructieregels te stellen ten aanzien van omgevingsplannen. Deze kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op het verplicht normeren van zo energie-efficiënt mogelijk gebruik van de beschikbare energie-infrastructuur en transportcapaciteit.

4.3.1. Energieprestatienorm op gebiedsniveau

Om de beschikbare netcapaciteit in te zetten voor een zo groot mogelijk aantal woningbouwontwikkelingen kan het zinvol zijn om gemeenten te verplichten om een energieprestatienorm op gebiedsniveau (woonwijk) vast te stellen. Hier kunnen nieuwe ontwikkelingen aan worden getoetst. Een energieprestatienorm kan een kwalitatief of kwantitatief criterium zijn. Een kwalitatieve norm bevat als het ware een energieprofiel waaruit volgt welke inhoudelijke randvoorwaarden gelden, gelet op de impact van een nieuwbouwontwikkeling op de energie-infrastructuur. Een kwantitatieve norm bevat bijvoorbeeld de maximale energievraag van de nieuwbouwontwikkeling (op piekmomenten) of bevat een maximaal aantal MW.

Toepassing van een energieprestatienorm roept een aantal vragen op.

1. Kan een dergelijke norm als omgevingswaarde worden geformuleerd?

De toegevoegde waarde van omgevingswaarden wordt door de Omgevingswetgever vooral gezien bij concrete milieukwaliteitsdoelstellingen, zoals geluid of luchtkwaliteit. Toch stelt ook een energieprestatienorm in potentie een concrete kwaliteitseis aan een onderdeel van de fysieke leefomgeving (een gebied, namelijk een woonwijk) in de vorm van toetsbare kwalitatief omschreven doelstelling (een norm, uitgedrukt in een meetbare of berekenbare eenheid). Die norm wordt opgelegd (als toetsingskader) aan het gemeentebestuur als bevoegd gezag voor het verlenen van een bouwvergunning voor de nieuwbouwwijk. Daarmee voldoet de energieprestatienorm aan bovenstaande definitie van een omgevingswaarde en aan de daarvoor geldende doelmatigheidseis. Deze resultaatverplichting is haalbaar voor het gemeentebestuur, zowel qua schaalniveau (woonwijk) als qua bevoegdheden (publiek- en eventueel bij gronduitgifte ook privaatrechtelijke). Het voldoen aan de prestatienorm is mede afhankelijk van initiatieven en investeringsbereidheid van particulieren en van marktpartijen uit de 'bouwwereld'.

Het instrument omgevingswaarde lijkt vooral gericht op bestaande situaties. Denk aan de daaraan verbonden consequenties: het monitoren of aan de waarde wordt voldaan en vaststellen van een programma, wanneer niet aan de waarde wordt voldaan. Maar dit sluit de toepassing op een nieuw aan te leggen woonwijk niet uit. Hoewel ervan uitgegaan mag worden dat de woonwijk in ontwerp op de bouwtekeningen aan de energieprestatienorm voldoet, kan via monitoring worden gevolgd of die woonwijk ook na de aanleg daaraan voldoet en in de gebruiksfase blijft voldoen.

2. Wat is de relatie tussen een energieprestatienorm en uitputtende regelgeving voor bouwwerken in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)?

Het Bbl bevat landelijk geldende, uniforme bouwtechnische voorschriften voor de constructie van gebouwen, inclusief het aspect energiezuinigheid. De voor dit motief uitputtende regeling in het Bbl laat onverlet dat in de omgevingsverordening vanuit een ander oogmerk of motief regels worden gesteld, mits die regels geen verkapte bouwvoorschriften, gericht op energiezuinigheid van nieuwbouwwoningen, inhouden. Een met een provinciale instructieregel verplichte energieprestatienorm in een omgevingsplan, zal echter moeten worden gezien als een eis aan een gebied in plaats van aan een gebouw. Het doel daarvan is immers dat de nieuwbouwontwikkeling gezamenlijk efficiënt gebruikmaakt van de beschikbare netcapaciteit. Daarnaast is het motief van een dergelijke regel niet zozeer de duurzaamheid van bouwwerken, maar een efficiënter gebruik van schaarse netcapaciteit.

Er hoeft geen direct verband te zijn tussen de energieprestatienorm en het verbod om aanvullende bouwregels. Dit geldt wanneer de energieprestatienorm op gebiedsniveau als doelvoorschrift is geformuleerd, en door een bouwer of ontwikkelaar op daar op verschillende manieren aan kan voldoen. De ontwikkelaar of bouwer kan er immers zelf voor kiezen om technische maatregelen te nemen aan de woningen of om juist aan de norm te voldoen door op gebiedsniveau maatregelen te nemen. Enkel als de energieprestatienorm heel

concreet normeert dat er ook maatregelen aan gebouwen nodig zijn, is dat anders en is dit strijdig met het Bbl. Een afwijking van het Bbl kan nodig zijn als, bij de concrete uitwerking van de energieprestatienorm, op gebiedsniveau aanpassingen in de bouwregels voor de woningen nodig zijn. Bijvoorbeeld vanwege netbewust bouwen. Als het Bbl zelf geen afwijkmogelijkheid biedt, kan hiervoor afwijkruimte worden gezocht via een experiment (afdeling 23.2 van de Omgevingswet).

Gelet op de functie van het energieprestatienorm als gebiedsgerichte doorvertaling van de strategische keuzes in het programma, raden wij aan dat de provincie in de omgevingsverordening instructieregels opneemt over een energieprestatienorm in omgevingsplannen. Een dergelijke instructieregel kan worden beperkt tot de gemeenten die vallen onder onderstation Harderwijk. Met deze gemeenten zijn in het kader van het programma ook afspraken gemaakt over de verdeling van beschikbare netcapaciteit voor woningbouw. Dit zou in de toekomst ook breder kunnen worden toegepast.

Overwegingen voor provincie Gelderland

Bij het stellen van instructieregels over een energieprestatienorm zouden de volgende punten kunnen worden overwogen:

- Voor welke omvang van de woningbouwontwikkeling worden regels gesteld (hoeveel woningen is significant genoeg in het licht van het verdelen van schaarse netcapaciteit)?
- In hoeverre worden bouwers en ontwikkelaars vrijgelaten in de keuze om aan de energieprestatienorm te voldoen (zie ook 4.3.1)?
- Hoe kan worden omgegaan met de situatie dat een woningbouwontwikkeling door verschillende ontwikkelende partijen wordt gerealiseerd en zij gezamenlijk aan de energieprestatienorm moeten voldoen (zie ook 4.3.1)?

4.3.2 Omgevingsplan en gebiedsenergieplangebiedsenergieplan

Het instrument omgevingsplan

Het omgevingsplan is het centrale gemeentelijke instrument voor het stellen van bindende regels waaraan nieuwbouwontwikkelingen moeten voldoen. Het ligt dus ook voor de hand dat concrete normen gericht op het tegengaan van netcongestie daarin worden gesteld. Provinciale instructieregels zouden in dit geval bijvoorbeeld kunnen verplichten tot het stellen van een energieprestatienorm op gebiedsniveau voor woningbouwontwikkelingen van een zekere omvang. Het vastleggen van een energieprestatienorm voor woningbouwontwikkelingen in het omgevingsplan impliceert een toetsing door gemeenten of de uitvoering van de woningbouwontwikkeling voldoet aan die norm.

Gebiedsenergieplan

Het hanteren van energieprestatienorm kan helderheid creëren voor bouwers en ontwikkelaars. Hiermee kan het beoogde eindresultaat van een nieuwbouwontwikkeling worden bereikt, passend binnen de beschikbare netcapaciteit en elektriciteitsinfrastructuur rondom onderstation Harderwijk. Tegelijkertijd is een dergelijke norm de beoogde uitkomst van een proces, bijvoorbeeld het ontwerp van een netbewuste nieuwbouwontwikkeling.

De energieprestatienorm kan gesteld worden op gebiedsniveau of op gebouwniveau. Dit is van belang voor ontwikkelaars die keuzes kunnen maken in de netbewustheid van een woningbouwontwikkeling. Het is het overwegen waard om een energieprestatienorm als eindresultaat te koppelen aan een daaraan voorafgaand gebiedsenergieplan. Een dergelijk plan bestaat op dit moment nog niet standaard in gebiedsontwikkelingen. Het zou wel kunnen gelden als bouwsteen voor de energetische ontwikkeling van de woningbouwlocatie. De inhoud van het gebiedsenergieplan kan dan, voor zover nodig, worden opgenomen in het omgevingsplan. Denk bijvoorbeeld aan locaties en bijbehorende voorschriften rondom opslag en productie.

Het gebiedsenergieplan kan op twee verschillende niveaus een rol spelen.

1. **Verantwoording ontwikkelaar**

In het kader van de procedure voor een woningbouwontwikkeling (aanvraag omgevingsvergunning of wijziging omgevingsplan) zou een ontwikkelaar door het opstellen van een gebiedsenergieplan kunnen aantonen hoe hij aan de energieprestatienorm in het omgevingsplan invulling heeft gegeven. Bijvoorbeeld door de situering van bouwwerken, de aanleg van collectieve voorzieningen zoals een warmtenet of een laadplein met zonnepanelen. Ook flankerende instrumenten uit het energierecht (zie hoofdstuk 5), zoals groepscontracten, kunnen daarbij een rol spelen. De uitkomst daarvan is dat de gemeente bij wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning beoordeelt hoe aan deze energetische aspecten invulling is gegeven en of dat voldoet aan de energieprestatienorm. In deze variant van het gebiedsenergieplan ligt de verantwoordelijkheid bij de ontwikkelaar zelf om dit aan te tonen. Dit betekent ook dat de gemeente bij deze beoordeling mogelijk de expertise van de netbeheerder nodig heeft om zich een oordeel te kunnen vormen over de vraag of aan de energieprestatienorm op gebiedsniveau wordt voldaan.

2. **Gezamenlijk proces bouwer, ontwikkelaar, gemeente en netbeheerder**

Het is ook mogelijk om het gebiedsenergieplan eerder in het gebiedsontwikkelingsproces een rol te geven. In die variant zou een gebiedsenergieplan het resultaat zijn van een gezamenlijk proces, waarin naast de bouwer en ontwikkelaar ook de gemeente en de netbeheerder betrokken zijn. Weliswaar behoudt de bouwer of ontwikkelaar de eindverantwoordelijkheid om aan de energieprestatienorm te voldoen, maar de invulling op gebiedsniveau wordt uitgewerkt in een samenwerkingsproces waarin maatwerk mogelijk is. Bijvoorbeeld door

de verschillende instrumenten in het energierecht en omgevingsrecht, waarmee kan worden gestuurd op de energetische impact van de nieuwbouwontwikkeling.

Daarnaast kan het proces om te komen tot gebiedsenergieplannen ook leiden tot aanvullende kosten aan de zijde van de gemeente en de netbeheerder. Daarvan is het de vraag of het wenselijk is dat deze via het kostenverhaal worden verhaald op de initiatiefnemer van de woningbouwontwikkeling. Gelet op het feit dat het gaat om onderzoekskosten lijkt dat in beginsel mogelijk te zijn, maar dit kan leiden tot hogere ontwikkelkosten voor de woningbouwlocatie. Enige mate van standaardisatie zou die kosten enigszins kunnen beperken.

Gelet op het karakter van het gebiedsenergieplan ligt het niet voor de hand het plan te kwalificeren als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bijvoorbeeld als programma in de zin van de Omgevingswet. Dit zou het gebiedsenergieplan ook een te zwaar instrument maken en bovendien erin kunnen resulteren dat het afzonderlijk mer-beoordelingsplichtig is. Het gebiedsenergieplan moet eerder worden gezien als een indieningsvereiste voor een omgevingsvergunning of verplichte stap bij de wijziging van het omgevingsplan.

Ten slotte is er nog het scenario dat een gebiedsenergieplan betrekking heeft op een gebied waarin meerdere marktpartijen woningbouw ontwikkelen. In dat geval kan het gebiedsenergieplan als gezamenlijke verantwoordelijkheid worden gezien, te meer omdat zij gezamenlijk moeten voldoen aan de energieprestatienorm in het omgevingsplan. Samenwerking tussen verschillende ontwikkelaars bij het plan kan eraan bijdragen dat op gebiedsniveau meer optimale keuzes worden gemaakt dan wanneer iedere ontwikkelaar afzonderlijk een plan opstelt.

Relatie tot tender/gronduitgifte

Het vaststellen van een energieprestatienorm voor nieuwbouwontwikkelingen kan naast het omgevingsplan ook een rol spelen in bij privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, zoals het tenderen van woningbouwlocaties, gronduitgifte en het sluiten van anterieure overeenkomsten. In die gevallen is het ook mogelijk dat onderdelen van het gebiedsenergieplan via privaatrechtelijke weg worden voorgeschreven aan de ontwikkelaar. De doorwerking van deze keuzes kan daarna in het omgevingsplan worden opgenomen.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 5: Schematische weergave energiegebiedsplan

4.3.3 Netbewust bouwen in het omgevingsplan

a. *Verhouding tot Bbl*

Netbewust bouwen heeft betrekking op het spreiden, sturen en verlagen van de belasting op de elektriciteitsinfrastructuur. Zowel op gebieds- als gebouwniveau kan netbewust bouwen leiden tot concrete maatregelen. Voor zover die maatregelen op gebouwniveau ertoe leiden dat niet aan de bouwtechnische voorschriften kan worden voldaan die van toepassing zijn, zal afwijken daarvan dus bij wijze van experiment mogelijk moeten worden gemaakt. Als de bouwer bijvoorbeeld niet kan voldoen aan onderdelen van de BENG-norm, zal een afwijking daarvan mogelijk moeten zijn om aan de energieprestatienorm te voldoen. Te denken valt aan regels over passieve bouw, de aanstuurbaarheid van systemen etc. Dat is echter onder het huidige Bbl niet altijd mogelijk. Deze afwijking speelt een rol bij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit waarbij aan de regels van het Bbl wordt getoetst.

b. Faciliteren van netbewust bouwen

De vormgeving van een woningbouwontwikkeling die past binnen een energieprestatienorm vergt ruimte. Bijvoorbeeld omdat gebouw en gebied op elkaar moeten worden afgestemd, het gebied zal voorzien in locaties voor opslag, en opwek, slimme systemen en uitwisseling van energie. Het omgevingsplan kan op dit punt een faciliterende rol spelen bij netbewust bouwen. Te denken valt aan regels in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties die rekening houden met gebiedsgerichte voorzieningen zoals lokale opwek en opslag, warmtenetten en laadinfrastructuur. Het gebiedsenergieplan kan in dat bestek fungeren als ontwerp voor het gebied, waarbij de door de ontwikkelaar, gemeente en netbeheerder gemaakte ontwerpkeuzes worden vertaald in het omgevingsplan. Daarmee zijn zij ook bindend.

5. Sturing via het energierecht

5.1 De energiewetgeving

De huidige Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) vormen samen belangrijke onderdelen van het Nederlandse energierecht. Voor dit advies is met name de E-wet van belang, omdat deze de productie, het transport en de levering van elektriciteit binnen Nederland regelt. Zij geeft ook uitvoering aan Europese regelgeving. Op 1 januari 2026 treedt de nieuwe Energiewet in werking. Deze wet vervangt en moderniseert de Gaswet en E-wet. Bestaande regels worden door de Energiewet verhelderd en versimpeld en onnodige verschillen tussen regels voor gas en elektriciteit verdwijnen. De nieuwe regels sluiten bovendien beter aan bij het energiesysteem van de toekomst, met meer duurzame lokale energieproductie, opslag en flexibiliteit. Bovendien strekt deze wetgeving tot implementatie van nieuwe Europese regelgeving in het Nederlands recht.

De nieuwe Energiewet biedt meer rechten en bescherming aan onder meer huishoudens, zelfstandigen en kleine bedrijven. De Energiewet biedt ook meer mogelijkheden om problemen met het volle elektriciteitsnet aan te pakken. Bijvoorbeeld door bestaande ruimte op het net slimmer en flexibeler te kunnen gebruiken (vraagrespons, congestiemanagement) en meer mogelijkheden te bieden voor gezamenlijk gebruik van een aansluiting (cable pooling). De Energiewet stelt daarnaast nieuwe regels voor het uitwisselen van gegevens. Zo wordt het voor huishoudens en bedrijven eenvoudiger om hun eigen data in te zien of te delen met een dienstverlener, zoals een prijsvergelijker of energieverbruiksmanager. Tenslotte creëert de Energiewet nieuwe mogelijkheden voor mensen en bedrijven om zelf actief te worden op de energiemarkt. Bijvoorbeeld via energiegemeenschappen die de door leden geproduceerde elektriciteit verkopen en leveren.

5.2 Oplossingsrichtingen in het energierechtelijke spoor

5.2.1 Inleiding

Binnen het energierechtelijke spoor zijn een aantal oplossingsrichtingen voor netbewuste nieuwbouw nader verkend. Voor alle duidelijkheid, deze oplossingsrichtingen staan los van de beperking die volgt uit artikel 83 E-wet en – na 1 januari 2026 – uit artikel 6.12 van de Energiewet. Daarin is bepaald dat provincies en gemeenten geen regels mogen stellen over productie, distributie, levering en transport van elektriciteit in het belang van de energievoorziening. In hoofdstuk 3 is deze beperking, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen, al nader uiteengezet. In samenhang hiermee is in hoofdstuk 5 een mogelijke gebiedsgerichte oplossingsrichting binnen het omgevingsrechtelijke spoor uitgewerkt.

Voor een goed begrip van de verkenning van de oplossingsrichtingen binnen het energierechtelijk spoor wordt in eerste instantie ingegaan op twee aspecten, namelijk 1) de wettelijke aansluit- en transporttaak van de (regionale) netbeheerder en 2) het in samenwerking met de netbeheerders door ACM te hanteren maatregelenpakket om netcongestieproblematiek aan te pakken.

5.2.2 Wettelijke aansluit- en transportplicht

Op grond van artikel 23 resp. artikel 24 E-wet rust op netbeheerders de verplichting om eenieder die daarom verzoekt een aansluiting op het elektriciteitsnet te geven en om voldoende transportvermogen aan te bieden op deze aansluiting. Het gaat hierbij zowel om het afnemen van elektriciteit, als bijvoorbeeld bij (duurzame) opwekking van elektriciteit, als het invoeden van elektriciteit. In de E-wet is opgenomen dat netbeheerders non-discriminatoir moeten handelen bij de verdeling van deze schaars beschikbare transportcapaciteit. Aan deze verplichting wordt nu door de netbeheerders invulling gegeven door middel van het first come, first served (FCFS)-principe. Het FCFS-principe houdt in dat verzoeken om transportcapaciteit op basis van volgorde van binnenkomst door de netbeheerders worden afgehandeld. Netbeheerders maken hierin geen onderscheid voor welk doel transportcapaciteit wordt aangevraagd. In de Energiewet zijn deze aansluit- en transporttaak van de (regionale) netbeheerder opgenomen in artikel 3.38 resp. artikel 3.46.

5.2.3 Reserveren transportcapaciteit

De verplichting om aansluiting en transport te accommoderen heeft ook gevolgen voor het eventueel reserveren van transportvermogen voor toekomstige aanvragen. Het vooraf (langdurig) ‘reserveren’ van netcapaciteit is in strijd met het non-discriminatiebeginsel (artikel 24 lid 3 E-wet) als daardoor bepaalde (toekomstige) aanvragen direct worden afgewezen of op voorhand worden achtergesteld. Alleen wanneer feitelijk komt vast te staan dat alle dynamische middelen zijn uitgeput en de benodigde fysieke capaciteit niet langer kan worden gegarandeerd, mag een netbeheerder het transport weigeren. Een systeem dat capaciteit vooraf structureel ‘parkeert’ voor bepaalde aanvragers - buiten de in de Netcode opgenomen regels voor prioritering en congestiemanagement - valt niet binnen de toegestane uitzonderingsgrond en is daarom nu niet toegestaan. Het ‘hard’ reserveren van capaciteit kan daarnaast ook tot meer congestie leiden als deze capaciteit niet wordt benut. Bijvoorbeeld omdat de betreffende ontwikkeling vertraagt of zelfs niet wordt gerealiseerd.

In het kader van maatschappelijk prioriteren worden inmiddels ook maatschappelijke criteria gehanteerd voor het toewijzen van verzoeken om aansluit- en transportcapaciteit. Daarnaast houden netbeheerders in hun investeringsplannen rekening met een groei in kleinverbruiksaansluitingen en hanteren zij verschil tussen aansluiting tussen klein- en grootverbruiksaansluitingen voor wat betreft wachtrijen. Al met al zou dit aanleiding kunnen geven om toch een vorm van reservering mogelijk te maken.

De meest verstrekkende variant van maatschappelijke reserveren is dat netbeheerders capaciteit vrijhouden. Hiermee kunnen zij voorafgaand aan een aanvraag voor een aansluiting al garanderen dat er op moment X een transportvermogen van Y beschikbaar is. Voor woningbouwontwikkelaars zou dat wellicht het meest zekere resultaat opleveren om woningen bij oplevering aangesloten te krijgen. Vanuit het systeem van de Energiewet, maar ook vanuit het perspectief van netbeheerders, is deze vorm van reservering lastiger vorm te geven.

Een andere variant van reservering zou zijn dat voor woningbouw vroeg in de planvorming al een aansluiting kan worden aangevraagd. Eventueel in combinatie met het prioriteringskader kan hiermee meer zekerheid

worden gegeven dat de woningen op het moment van oplevering zijn aangesloten. Op dit moment is een WOZ-object noodzakelijk om een verzoek om een aansluiting te kunnen doen bij de netbeheerder.[5] Daarin schuilt een beperking. Het zou zinvol zijn als dit bijvoorbeeld bij een ontwerp al mogelijk zou zijn.

Het is dus in het kader van een eventueel experiment netbewust bouwen te overwegen om op dit punt een afwijking van de Energiewet toe te staan. Daarbij geldt nog dat het voor netbeheerders belangrijk is dat er zekerheid is over de realisatie van de woning waarvoor een verzoek wordt gedaan. Hiermee wordt voorkomen dat nodeloos capaciteit gereserveerd blijft die niet wordt benut. Om dit risico te mitigeren zou kunnen worden overwogen om:

- bij verzoeken in de planvormingsfase: de projectontwikkelaar een waarborgsom te laten betalen die zekerheid stelt voor de netbeheerder;
- als een vergunning voor de betreffende ontwikkeling uitblijft ná de aanvraag: de mogelijkheid bieden om het verzoek te laten vervallen. Netbeheerders mogen dit op dit moment niet. Hiermee kan echter worden voorkomen dat onnodig met capaciteit rekening wordt gehouden die niet wordt benut.

5.2.4 Maatregelen ACM

Landelijk Actieprogramma Netcongestie

Door congestie op het elektriciteitsnet is het de afgelopen jaren steeds moeilijker geworden voor netbeheerders om te voorzien in voldoende transportvermogen op een aansluiting. Netcongestie speelt zich vooral af op piekmomenten waarop er te veel vraag is naar elektriciteit of te veel aanbod is van duurzaam geproduceerde elektriciteit. Hierdoor zijn er lange wachtlijsten voor transportcapaciteit ontstaan. In 2024 heeft de ACM diverse besluiten genomen over maatregelen tegen netcongestie. Een groot deel van deze maatregelen, die met name betrekking hebben op een wijziging van de zogeheten Netcode, komt tot stand in samenwerking met de betrokken ministeries en medeoverheden, netbeheerders, belangenorganisaties en andere stakeholders. De ACM heeft zich onder meer gecommitteerd aan haar acties in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN hoogspanning), recent uitgebreid met Actieagenda netcongestie laagspanning.

De maatregelen bevatten onder meer diverse nieuwe mogelijkheden voor afnemers om (ook in tijden van schaarste) transportcapaciteit te verkrijgen. Maar ook prikkels om de schaarse transportcapaciteit efficiënter te gebruiken en een aantal manieren om de netbeheerder (tegen vergoeding) te helpen congestie te voorkomen of op te lossen. Het gaat om maatregelen die netbeheerders en bedrijven (grootverbruikers)

[5] Dat volgt o.a. uit artikel 1.1. Energiewet onder het begrip aansluiting: deel van een transmissie- of distributiesysteem dat bestaat uit één of meer leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen, tussen: a. een transmissie- of distributiesysteem en een onroerende zaak als bedoeld in artikel 16, onderdelen a tot en met e, van de Wet waardering onroerende zaken.

kunnen nemen. Soms wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen het landelijk hoogspanningsnet en regionale distributienetten. Bedrijven zijn op te splitsen in partijen die elektriciteit verbruiken (grootverbruikers) en partijen die elektriciteit invoeden. Naast bovengenoemde maatregelen tegen netcongestie, heeft de ACM ook het besluit genomen dat projecten die bijdragen aan maatschappelijke doelen prioriteit krijgen bij de toekenning van transportcapaciteit.

Experimenteerruimte

De ACM wil netbeheerders ruimte geven om te experimenteren om netcapaciteit efficiënter te gebruiken. Als het experiment vooruitloopt op de Energiewet of nieuwe regels in energiecodes, in het bijzonder de Netcode, kan de ACM die ruimte mogelijk geven door op verzoek te gedogen. Waar energiecodes knellen en netbeheerders nog niet zo ver zijn om de energiecodes aan te passen, is het mogelijk om een ontheffing van de energiecodes aan te vragen. Voorwaarden waaronder de ACM langs deze wegen ruimte wil geven, zijn in ieder geval dat netgebruikers non-discriminatoir worden behandeld en dat het experiment informatie oplevert om te bepalen of een codewijziging wenselijk is. In dit opzicht werkt de ACM in samenwerking met de eerdergenoemde stakeholders aan het introduceren van groepscontracten voor transportcapaciteit. In paragraaf 5.2.6 wordt dieper ingegaan op deze groepscontracten.

Overzicht maatregelen ACM

De ACM heeft onlangs een overzicht gemaakt van alle maatregelen die door de ACM zijn of worden getroffen om de problematiek van netcongestie te verminderen. Met dit overzicht worden afnemers en netbeheerders geïnformeerd over de mogelijkheden voor nieuwe (of uitbreiding van) capaciteitsaanvragen in congestiegebieden en regels waarmee zij rekening moeten houden bij de afweging van hun investeringsbeslissingen.

De vraag is of het ACM-maatregelpakket ook een (deel)oplossing biedt voor een tijdige aansluiting van netbewuste nieuwbouw op het elektriciteitsnet (als onderdeel van een gebiedsontwikkeling). In dit verband worden twee congestiemaatregelen van de ACM nader bekeken, namelijk 1) het maatschappelijk prioriteren van transportaanvragen en 2) het sluiten van een groepscontract.

5.2.5 Maatschappelijk prioriteren transportaanvragen

Codebesluit

De ACM moet bij het stellen van methoden en voorwaarden voor toegang tot het net rekening houden met het beginsel van non-discriminatie, zoals vastgelegd in het Europese energierecht. Dit houdt in dat vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld. Tenzij een onderscheid objectief gerechtvaardigd is en gebaseerd is op een wettelijk toelaatbaar doel. Bovendien moet een dergelijk onderscheid doelmatig en proportioneel zijn.

Strikte toepassing FCFS bij transportverzoeken kan ervoor zorgen dat grote algemene publieke of maatschappelijke belangen minder snel worden gerealiseerd bij transportschaarste. Partijen die een groot algemeen belang dienen, krijgen binnen de FCFS-systematiek namelijk geen prioriteit en de netbeheerder mag verder ook geen oordeel vormen over de maatschappelijke wenselijkheid van een ontwikkeling. Op 18 april 2024 heeft de ACM het codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken gepubliceerd dat op 1 oktober 2024 in werking is getreden. Met dat besluit heeft de ACM een prioriteringskader en prioriteringsproces voor transportverzoeken geïntroduceerd in de Netcode. Het besluit schrijft onder andere voor welke functies en partijen in aanmerking kunnen komen voor prioriteit bij de toekenning van transportcapaciteit. De netbeheerders worden verplicht om in congestiegebieden, in afwijking van het FCFS- beginsel, het vastgestelde prioriteringskader en prioriteringsproces toe te passen. Hierdoor kunnen transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen prioriteit krijgen bij de toekenning van transportcapaciteit. De ACM heeft deze partijen met een relevant algemeen belang afgeleid uit Europese en nationale wetgeving.

Veertien bedrijven en brancheorganisaties zijn tegen het codebesluit prioriteringsruimte van de ACM in beroep gegaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Op 11 maart 2025 heeft het CBb een uitspraak gedaan in de beroepszaak. Volgens het CBb is de ACM weliswaar zelfstandig bevoegd om een prioriteringskader vast te stellen en eigen keuzes te maken, maar had de ACM beter moeten onderzoeken en motiveren welke partijen voorrang moeten krijgen. Het CBb heeft op basis hiervan het codebesluit vernietigd en de ACM tot 1 januari 2026 de tijd gegeven het huidige prioriteringskader aan te passen. Tot die tijd geldt het huidige prioriteringskader. De uitspraak van het CBb geeft duidelijkheid over de bevoegdheden van de ACM en richting waarbinnen de ACM het kader kan vaststellen. De ACM heeft in reactie op de uitspraak van het CBb aangegeven deze uitspraak nader te bestuderen en op een nader tijdstip met meer informatie over de vervolgstappen. De ACM heeft daarbij benadrukt dat zij het belangrijk vindt dat partijen met een groot maatschappelijk belang ook volgend jaar voorrang kunnen krijgen.

Aangezien het de door de ACM vastgestelde prioriteringskader in elk geval tot 1 januari 2026 nog geldt, is het van belang om toch inhoudelijk in te gaan op dit codebesluit. Bovendien is het aannemelijk dat de inhoud hiervan ook na 1 januari 2026 op basis van een door de ACM nieuw vast te stellen codebesluit een rol van betekenis zal gaan spelen.

Categorieën

Op basis van het definitieve codebesluit kunnen drie categorieën partijen in aanmerking komen voor prioriteit bij hun transportverzoek. De functies binnen die categorieën zijn duidelijk afgebakend, en passen binnen de uitgangspunten van het Europese non-discriminatiebeginsel bij nettoegang. Op deze manier is voor iedereen duidelijk welke partijen voorrang kunnen krijgen bij de toegang tot het net. De eerste categorie die in aanmerking kan komen voor prioriteit zijn zogenoemde congestie-verzachters. Die zorgen ervoor dat er meer ruimte op het net komt waardoor anderen ook het net op kunnen. De tweede categorie betreft veiligheid met als voorbeelden defensie, politie en acute gezondheidszorg. De derde categorie ziet op meerdere

basisbehoeften zoals drinkwater, woningbouw en onderwijs. Bij de ordening van de wachtrij voor transportverzoeken geldt dat toegekende prioriteringsverzoeken van aanvragers in categorie 1 de hoogste prioriteit krijgen, vervolgens categorie 2 en daarna categorie 3.

Met inachtneming van de hiervoor genoemde uitspraak van het CBb zijn de netbeheerders zijn vanaf 1 oktober 2024 voorlopig verplicht om in congestiegebieden het prioriteringskader te gebruiken. Congestiegebieden zijn gebieden waar de transportschaarste bestaat, d.w.z. dat de vraag groter is dan de elektriciteitsnetten aankunnen. Dit betekent dat (meer) elektriciteit afnemen en/of terugleveren niet meer mogelijk is. Met verwijzing naar artikel 9.9, eerste lid, onder a, van de Netcode elektriciteit maakt de netbeheerder met een zogeheten vooraankondiging melding van een congestiegebied. Buiten congestiegebieden mag het prioriteringskader niet worden toegepast door netbeheerders en geldt de toepassing van het FCFS-beginsel, d.w.z. volgorde op binnenkomst van een transportaanvraag.

Aanvragers krijgen bij toepassing van het prioriteringskader niet automatisch voorrang. Zij dienen aan de hand van de benodigde bewijsstukken bij de netbeheerder aan te tonen dat zij voorrang moeten krijgen. De netbeheerder is verplicht om ingediende prioriteringsverzoeken te beoordelen. Maatschappelijk prioriteren zal echter pas effect hebben op het moment dat er weer beschikbare transportcapaciteit te verdelen is. Dit betekent dat ook maatschappelijk relevante aanvragers, die met toepassing van het prioriteringskader hoog op de wachtlijst worden gezet, mogelijk nog steeds moeten wachten op beschikbare transportcapaciteit. Maatschappelijk prioriteren zal dus, ook gelet op de gehanteerde categorie-indeling van maatschappelijk partijen, allesbehalve een directe oplossing bieden voor de woningbouwopgave in een congestiegebied. Omdat maatschappelijk prioriteren niet in één klap de congestieproblematiek zal oplossen, zijn ook andere maatregelen van de netbeheerders en de ACM noodzakelijk om te kunnen voorzien in voldoende transportvermogen, zoals congestiemanagement en flexibele contractvormen voor transportvermogen.

Categorie ‘woonbehoefte’

Voor dit advies over netbewuste nieuwbouw is relevant dat woningbouw in categorie 3 is opgenomen. Dit wordt in de Netcode als ‘woonbehoefte’ aangeduid met daarbij de volgende omschrijving:

“Een partij die voorziet in woonbehoefte met woonvoorzieningen met een maximale doorlaatwaarde van 3x35A, inclusief collectieve voorzieningen die direct zijn gekoppeld aan de woonbehoefte en andere kleinschalige, onlosmakelijk verbonden activiteiten”

Ook volgt uit de Netcode welke bewijsstukken moeten worden aangedragen om in aanmerking te komen voor prioritering. Het gaat daarbij om de volgende benodigde bewijsstukken:

- een verleende omgevingsvergunning, zoals bedoeld in afdeling 5.1, paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet, voor de realisatie van woonbehoefte;
- een uittreksel KvK van de partij aan wie de omgevingsvergunning is verleend, waarbij het uittreksel bij het indienen van het prioriteringsverzoek niet ouder is dan één maand, en waaruit blijkt wie de bevoegde bestuurder is;
- een bestuursverklaring namens de bestuurder van de partij aan wie de omgevingsvergunning is verleend en die om prioriteit verzoekt, waarbij de bestuurder overeenkomt met de bestuurder op het uittreksel van het handelsregister van de Kamer van Koophandel (zie artikel 7.0a, derde lid)
- (bij een koppeling met ondergeschikte en kleinschalige andere activiteiten dan woonbehoefte en/of een collectieve voorziening:) een aanvullende bestuursverklaring (zie artikel 7.0a, vierde lid) en een bewijsstuk waaruit ondubbelzinnig blijkt dat de koppeling nodig is voor de realisatie van het woonproject en/of de aansluiting met een doorlaatwaarde groter dan 3x35A nodig is voor de collectieve voorziening.

Tussenconclusie

Met inachtneming van de uitspraak van het CBb is het door de ACM vastgestelde prioriteringskader tot aan het einde van dit jaar nog geldig. Het maatschappelijk prioriteringskader geldt nu nog en op basis van een nieuw door de ACM vast te stellen codebesluit ook na 1 januari 2026. De praktijk zal leren of het ook daadwerkelijk een oplossing biedt voor netbewust bouwen. Woningbouw zit voorlopig in de laagste prioriteringscategorie (3), waarbinnen het FCFS-principe geldt. Daarbij geldt bovendien dat bij netcongestie pas een aansluiting mogelijk is als er daadwerkelijk ruimte ontstaat door de inzet van bijvoorbeeld congestiemanagement of flexibele contractvormen voor transportvermogen. Op basis hiervan biedt het maatschappelijk prioriteringskader geen directe oplossing voor het reserveren en programmeren van netcapaciteit voor woningbouw in het verzorgingsgebied van onderstation Harderwijk. Ten slotte, het maatschappelijk prioriteringskader is een oplossingsrichting binnen het energierechtelijk spoor. Dit betekent dat ruimtelijke overwegingen geen rol spelen bij dit (regulatorische) prioriteringskader.

5.2.6 Groepscontracten

Codebesluiten (in voorbereiding)

Om de negatieve effecten van netcongestie op te vangen worden door de netbeheerders verschillende contractvormen ingezet. Deze groepscontracten, zoals een groepstransportovereenkomst (groeps-TO) of een groepscapaciteitsbeperkingscontract (groeps-CBC), een helpen om het beschikbare net efficiënter te benutten, maar hebben verschillende doelstellingen en voordelen.

Op 24 oktober hebben de gezamenlijke netbeheerders een voorstel voor wijziging van de Netcode ingediend bij de ACM om via een groeps-TO het onderling delen van de transportcapaciteit voor bedrijven met een

grootverbruikaansluiting mogelijk te maken. Een groeps-TO wordt in de praktijk nu al – in afstemming met de ACM en vooruitlopend op een definitief codebesluit – door netbeheerders met name ingezet bij het realiseren van zogeheten energyhubs. Energiehubs zijn lokale samenwerkingen tussen bedrijven waarin vraag en aanbod van energie op elkaar wordt afgestemd. Denk hierbij aan afspraken over energieopwek, -transport, -opslag, -conversie en -verbruik. Netbeheerders zien energiehubs als een belangrijk onderdeel van het toekomstig energiesysteem. Zij zetten zich dan ook in voor de ontwikkeling van producten en randvoorwaarden om dergelijke lokale samenwerkingsinitiatieven te faciliteren.

Aangeslotenen met een gecontracteerd transport vermogen van 1 MW of meer kunnen sinds 19 april 2024 samen met andere aangeslotenen een groeps-CBC sluiten met hun netbeheerder. In een groeps-CBC spreken aangesloten gezamenlijk af om tegen vergoeding (voor een bepaalde periode) af te zien van het gebruik van een deel van hun gecontracteerde transportvermogen. Wie op welk moment geen of minder gebruik maakt van zijn aansluiting, kunnen de partijen in de groeps-CBC onderling afspreken. Het besluit biedt dan ook veel ruimte voor maatwerk. Een groeps-CBC is specifiek gericht op het beperken van de totale capaciteit van een groep aangesloten in een congestiegebied. Binnen de door de ACM geboden experimenteerruimte wordt het instrument groeps-CBC momenteel verder ontwikkeld door netbeheerders.

Hieronder wordt ingegaan op een praktijkcasus, waarbij in het netcongestiegebied Utrecht een groeps-CBC – in afstemming met de ACM – voor het eerst is toegepast met betrekking tot een gebiedsontwikkeling met nieuwbouw.

Praktijkcasus Merwede (netbewust bouwen)

In Utrecht is er sprake van netcongestie. Dat betekent dat op bepaalde momenten van de dag en afhankelijk van het seizoen er file op het elektriciteitsnet ontstaat als er meer capaciteitsvraag bijkomt. Daarom krijgen alleen nog kleinverbruikers gecontracteerd transportvermogen van de netbeheerder. Grootverbruikers krijgen voorlopig geen vermogen en komen op een wachtlijst. Dit duurt tot minimaal 2029. Hierdoor dreigt de gebiedsontwikkeling stil te vallen. De gebiedsontwikkeling Merwede in Utrecht is de eerste pilot waar een energyhub wordt ontwikkeld, in combinatie met een groeps-CBC met netbeheerder Stedin. Het gehele gebied krijgt een ‘energiebudget’ van 5,2 Megawatt. Dit is gelijk aan het piekvermogen van alle woningen, die in dit gebied worden gerealiseerd. Door goede onderlinge afspraken over het moment dat bepaalde assets stroom gaan gebruiken, efficiënte installaties, opslag van energie en slimme sturing kunnen óók alle voorzieningen voldoende capaciteit krijgen.

De casus Merwede is een pilot. Netbeheerder Stedin heeft aangegeven een groeps-CBC in de toekomst vaker te willen inzetten voor nieuwbouw c.q. gebiedsontwikkeling.

Tussenconclusie

In samenhang met de hiervoor beschreven oplossingsrichtingen in het omgevingsrechtelijk spoor, o.a. een experimenteerregeling en/of gebiedsgerichte planregels via het omgevingsplan, kan de inzet van een groeps-CBC als flankerende maatregel vanuit het energierechtelijk spoor een (deel)oplossing vormen voor netbewust bouwen. Dit geldt ook voor geplande nieuwbouwontwikkelingen in de provincie Gelderland en meer in het bijzonder rondom het onderstation in Harderwijk. Wel vergt dit nauwe afstemming met netbeheerder Liander als (regionale) netbeheerder i.v.m. de technische mogelijkheden. Het elektriciteitsvoorziening in de provincie Gelderland valt namelijk binnen het verzorgingsgebied van netbeheerder Liander.

5.2.7 Energie delen

a. Amendement Energiewet

Actieve afnemers of (leden van) energiegemeenschappen hebben de potentie om een belangrijke rol te spelen in de energietransitie. Actieve afnemers of (leden van) energiegemeenschappen dragen bij aan het aandeel hernieuwbare energie, zorgen voor lokaal eigenaarschap van de energieproductie en zorgen ervoor dat huishoudens, bedrijven en lokale organisaties kunnen profiteren van lokale energie-opwek. Daarbij past het ook dat burgers en bedrijven meer zeggenschap krijgen over hoe zij met de door hen geproduceerde energie om willen gaan. Daardoor ontstaan naast de conventionele levering van elektriciteit door vergunning-houdende leveranciers ook alternatieve vormen van energie-uitwisseling. Zoals de mogelijkheid van actieve afnemers of energiegemeenschappen om energie met elkaar te delen. In het Europeesrechtelijk kader wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen energie leveren en energie delen.

In het wetsvoorstel Energiewet was alleen de activiteit energie leveren uitgewerkt. Deze omissie is door een aangenomen amendement (gewijzigd amendement van het lid Kröger c.s.) hersteld. Dat geeft – in lijn met het Europeesrechtelijk kader – de activiteit energie delen bij deelnemende afnemers met dezelfde leverancier, een wettelijke basis. Op basis van artikel 2.30 van de nieuwe Energiewet wordt energie delen juridisch mogelijk gemaakt, mits de actieve afnemers of de aangeslotenen binnen een energiegemeenschap die energie willen delen, een overeenkomst sluiten met een leverancier die dit aanbiedt. En de deelnemende eindafnemers met dezelfde leverancier een overeenkomst hebben.

b. Vermindering netcongestie

Via het hiervoor genoemde amendement bevat artikel 2.30 Energiewet ook een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels uit te werken over de lokaliteit van de activiteit energie delen. Deze AMvB betreft het Energiebesluit, waarvan een ontwerpbesluit op 5 maart 2025 – in het kader van de zogeheten voorhangprocedure – aan zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer is toegezonden. Met deze nadere uitwerking wordt het mogelijk om het recht om energie te delen lokaal af te bakenen. Dit kan wenselijk zijn wanneer er bijvoorbeeld sprake is van netcongestie en er door geografische afbakening een positief effect wordt verwacht op het verminderen van netcongestie.

c. Tussenconclusie

Energie delen moet worden beschouwd als een instrument dat in de ‘gebruiksfase’ een rol van betekenis kan spelen om netcongestie te voorkomen. Het is in deze zin ook waardevol dat energie delen in de Energiewet wettelijk is geborgd. Zo kunnen betrokken partijen tijdens de gebruiksfase (dus na bouwrealisatie) hierop vrijwillig inzetten. Maar juist vanwege het recht op energie delen tijdens de gebruiksfase, is het energie delen niet een directe oplossing om vanuit het energierechtelijke spoor ‘aan de voorkant’ de beschikbaarheid van netcapaciteit voor woningbouw af te dwingen. De inzet van een groeps-CBC biedt daarentegen als flankerende maatregel vanuit het energierechtelijk spoor meer mogelijkheden om ‘aan de voorkant’ te sturen op de beschikbaarheid netcapaciteit voor woningbouw.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De inzet van dit rapport is om omgevingsrechtelijke instrumenten en instrumenten op grond van het energierecht elkaar te laten versterken. Dat vergt nadrukkelijk ook afstemming tussen decentrale overheden, de netbeheerder en initiatiefnemers van woningbouwontwikkelingen.

Sommige oplossingsrichtingen bieden weinig soelaas voor het vraagstuk dat centraal staat in dit onderzoek. Dit betreft met name het ACM-kader. Daarnaast zijn er in paragraaf 3.1 nog andere knelpunten geconstateerd. Deze knelpunten zijn niet onoverkomelijk. De motieftheorie biedt decentrale overheden de mogelijkheid om op dit moment te sturen op het voorkomen van netcongestie. Dit loopt dan via de instrumenten van de Omgevingswet. In de bijlage zijn hiervoor, bij wijze van vingeroefening, voorbeeldregels opgenomen voor de provinciale omgevingsverordening, het omgevingsplan en voorbereidingsbesluiten. Het doel van die regels is om decentrale overheden te laten zien dat er, ook op dit moment, ruim voldoende instrumentarium voorhanden is om het energiebelang te borgen in ruimtelijke procedures. En om decentrale overheden daarmee indirect te stimuleren om al in het beleidsproces scherpere ruimtelijke en energetische keuzes te maken.

6.2 Oplossingen uitgewerkt

Op korte termijn kan gebruik worden gemaakt van de motieftheorie. Ook op middellange en lange termijn zijn er verschillende juridisch haalbare sturingsmogelijkheden voor het realiseren van nieuwe woningbouwontwikkelingen die gebruik maken van onderstation. Zo zijn er niet alleen vanuit het omgevingsrecht op korte en middellange termijn sturingsmogelijkheden. Ook biedt het energierecht sturingsmogelijkheden op middellange en lange termijn:

1. Sturing vanuit het energierecht

Binnen het energierechtelijk spoor zijn twee aspecten onderzocht:

- de wettelijke aansluit- en transporttaak van de (regionale) netbeheerder ; en
- het in samenwerking met de netbeheerders door ACM te hanteren maatregelenpakket om netcongestieproblematiek aan te pakken.

2. Sturing via omgevingsrecht

Meer gebiedsgerichte sturing kan bijdragen aan het voorkomen van vertraging van de woningbouwopgave door netcongestie. Binnen dat overkoepelende doel zijn twee samenhangende doelen onderzocht:

- Betere programmering en prioritering van de beschikbaarheid van passende elektriciteitsinfrastructuur voor woningbouw rondom onderstation Harderwijk. Bijvoorbeeld door een vorm van reservering die

afgestemd wordt op de omvang en volgtijdelijkheid van de verschillende woningbouwontwikkelingen in de omgeving; en

- Afweging van het belang van de beschikbare elektriciteitsinfrastructuur en netcapaciteit in ruimtelijke planvorming (omgevingsplan). Bijvoorbeeld door het vastleggen van een maximaal energieprofiel passend bij de programmering en het stellen van randvoorwaarden die een netbewuste realisatie faciliteren en stimuleren.

6.3 Conclusies

Conclusie 1: Prioriteringskader ACM biedt geen directe oplossing voor woningbouw

De ACM kan aan de hand van het prioriteringskader aansluit- en transportverzoeken maatschappelijk prioriteren. Dit lijkt geen directe oplossing te bieden voor de reservering en programmering van netcapaciteit voor woningbouw in het verzorgingsgebied van onderstation Harderwijk. Weliswaar valt woningbouw binnen de reikwijdte van dit (regulatoir) instrumentarium. Maar woningbouw zit in de laagste prioriteringscategorie (3), waarbinnen het FCFS-beginsel geldt. Daarbij geldt bovendien dat bij netcongestie pas een aansluiting mogelijk is als er daadwerkelijk ruimte op het net beschikbaar is.

Conclusie 2: Op korte, middellange en lange termijn zijn er verschillende juridisch haalbare sturingsmogelijkheden voor woningbouw in gebieden met netcongestie.

6.3.1 Omgevingsrechtelijk spoor

Vanuit het omgevingsrecht zijn er op korte, middellange en lange termijn verschillende sturingsmogelijkheden:

a) Decentrale overheden mogen vanuit de motieftheorie[6] eisen stellen aan gebiedsontwikkeling en het doelmatig beheer van het energiesysteem. Hiervoor is geen experimenteerruimte onder de Omgevingswet nodig.
b) Ontwikkeling van netvriendelijke/netbewuste nieuwbouw is mogelijk door het maken van energie-afspraken op gebiedsniveau. Decentrale overheden kunnen op gebiedsniveau een energieprestatienorm hanteren voor woningbouwlocaties. Deze energieprestatienorm kan via provinciale instructieregels uitgewerkt worden in het omgevingsplan. Op basis van inzicht in de impact van nieuwe woningbouwontwikkelingen op het elektriciteitsnetwerk, bepaalt de decentrale overheid of de ontwikkeling kan besluiten een ontwikkeling ruimtelijk te vergunnen. Ontwikkelaars kunnen slechts woningen ontwikkelen als zij voldoen aan de door de decentrale overheid vooraf vastgestelde energieprestatienorm voor het gebied.

[6] De motieftheorie kan nu al worden toegepast. In de bijlage zijn bij wijze van vingeroefening voorbeeldregelingen uitgewerkt van de ruimte die de Omgevingswet op dit vlak al wel mogelijk maakt. Voor een experiment (b) of een toereikende grondslag (c) is eerst een actie van de wetgever nodig.

c) Om invulling te geven aan de bindende energie-afspraken stellen ontwikkelaar, gemeente en netbeheerder in een vroeg stadium samen een gebiedsenergieplan op passend bij de energieprestatienorm. Wanneer meerdere ontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling betrokken zijn, kunnen deze gezamenlijk met een gebiedsenergieplan voldoen aan de energieprestatienorm. In het gebiedsenergieplan kunnen maatregelen op gebouw- en gebiedsniveau worden geborgd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de instrumenten uit het energierecht en omgevingsrecht.

De hierboven genoemde sturingsmogelijkheden kunnen ook gebruikt worden voor vergelijkbare situaties elders in het land.

Nadere duiding omgevingsrechtelijk spoor

Om partijen bijeen te brengen in het maken van afspraken voor woningbouw rondom onderstation Harderwijk is een vorm van een provinciaal programma het meest geschikt. Daarin kunnen afspraken over beschikbare transportcapaciteit worden gemaakt. Netbeheerders kunnen stappen zetten naar maatschappelijk reserveren, gemeenten kunnen onderling hun woningbouwprojecten faseren en provincies zien toe op hoe de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk voor deze ontwikkelingen wordt ingezet. De basis is overleg met gemeenten en netbeheerder over de reservering en programmering van beschikbare netcapaciteit en de doorvertaling daarvan in een energieprestatienorm. Hiermee wordt zoveel mogelijk woningbouw binnen bestaande (capaciteits-)kaders mogelijk gemaakt.

Een energieprestatienorm in omgevingsplannen legt op gebiedsniveau vast wat nodig is om de druk op het elektriciteitsnet zo klein mogelijk te laten zijn. De provincie kan hierop sturen door een instructieregel in de omgevingsverordening. De provincie kan met instructieregels sturen op het proces, bijvoorbeeld in het kader van het wegen van het energiebelang. Als dit onvoldoende is, kan de provincie in aanvulling daarop met instructieregels sturen op de inhoud. Bijvoorbeeld via instructieregels die zien op de regels over activiteiten in het omgevingsplan. Het is noodzakelijk dat het energiebelang integraal in de belangenafweging van de decentrale overheden wordt meegenomen.

Om aan de energieprestatienorm te voldoen kan toepassing van een gebiedsenergieplan helpen. Idealiter werken initiatiefnemers van woningbouwontwikkelingen samen met de netbeheerder en gemeente aan dat plan, zodat partijen tijdig betrokken zijn en keuzes vastleggen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming. Het omgevingsplan kan de weerslag zijn van het gebiedsenergieplan, bijvoorbeeld omdat ruimte moet worden gereserveerd voor voorzieningen voor opslag, warmtenetten of slim elektrisch laden.

De energieprestatienorm laat de initiatiefnemer enige ruimte om daaraan te voldoen. Zo kan hij kiezen voor veel maatregelen op gebouwniveau, op gebiedsniveau of een combinatie van die twee. Daarvoor is ruimte nodig in omgevingsrechtelijke zin (bijvoorbeeld qua ruimtebeslag), maar vooral ook in energierechtelijke zin. Het energierecht biedt flankerende instrumenten waarmee aan omgevingsrechtelijke normering in de vorm

van een energieprestatienorm op gebiedsniveau kan worden voldaan. Om die te realiseren heeft een bouwer of ontwikkelaar samenwerking met de netbeheerder nodig.

6.3.2 Energierechtelijk spoor

Ook binnen het energierecht zijn er op korte, middellange en lange termijn sturingsmogelijkheden:

a) Het energierecht biedt de netbeheerder inmiddels meerdere mogelijkheden voor het beperken van impact van ontwikkelingen op netcongestie, waaronder nieuwe contractvormen.
b) Een zogeheten groepscapaciteitsbeperkend contract (groeps-CBC) kan als flankerende maatregel (naast Ow-experimenteerregeling en/of gebiedsgerichte omgevingsplanregels) vanuit het energierechtelijke spoor een directe oplossing bieden om 'aan de voorkant' te sturen op de beschikbaarheid van netcapaciteit voor nieuwbouw te hanteren. De (technische) haalbaarheid van deze oplossingsrichting eist een nauwe afstemming met netbeheerder (Liander). De praktijkcasus Merwede (Utrecht) kan in dit verband als relevante graadmeter dienen.
c) Energie delen moet worden beschouwd als een instrument dat in de 'gebruiksfase' van woningbouw een rol van betekenis kan spelen om netcongestie te voorkomen. Het is in deze zin ook relevant dat energie delen in de Energiewet wettelijk is geborgd, zodat betrokken partijen tijdens de gebruiksfase (d.w.z. na bouwrealisatie) hierop vrijwillig kunnen inzetten. Maar juist vanwege het recht op energie delen tijdens de gebruiksfase, kan energie delen niet worden aangemerkt als een directe oplossing om vanuit het energierechtelijke spoor 'aan de voorkant' de beschikbaarheid van netcapaciteit voor woningbouw af te dwingen.

Nadere duiding energierechtelijk spoor

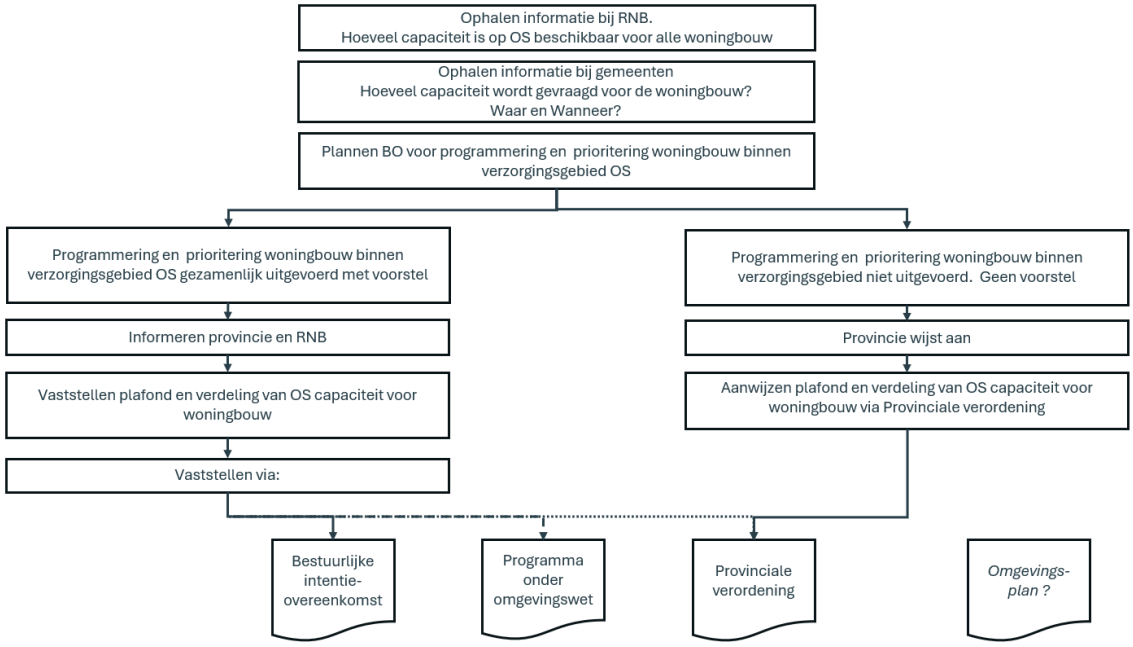
ACM heeft – ondanks een recente uitspraak van de bestuursrechter (CBb) – tot eind dit jaar de mogelijkheid om aan de hand van het prioriteringskader aansluit- en transportverzoeken maatschappelijk te prioriteren. Dit biedt geen directe oplossing voor de reservering en programmering van netcapaciteit voor woningbouw in het verzorgingsgebied van onderstation Harderwijk. Weliswaar valt woningbouw binnen de reikwijdte van dit (regulatoir) instrumentarium. Maar woningbouw zit in de laagste prioriteringscategorie (3), waarbinnen het FCFS-principe geldt. Daarbij geldt bovendien dat bij netcongestie pas een aansluiting mogelijk is als er daadwerkelijk ruimte op het net beschikbaar is. Naar aanleiding van de recente uitspraak zal de ACM een nieuw prioriteringskader moeten vaststellen, voorzien van een toereikende onderbouwing. Het is afwachten welke positie woningbouw gaat innemen in dit nieuwe prioriteringskader, dat vanaf 1 januari 2026 geldig zou moeten zijn. Van belang is vooral dat netbewuste nieuwbouw zo mogelijk onder categorie 1 (congestieverzachter) komt te vallen. Ofwel dat zekerheid kan worden geboden dat de regionale netbeheerder het als zodanig zal behandelen, onder vooraf te bepalen voorwaarden.

Het is niet mogelijk om voorafgaand aan de woningbouwontwikkeling direct netcapaciteit te reserveren (en die vrij te geven als de woningen zijn gerealiseerd). Het lijkt echter wel kansrijk om te verkennen of een

verzoek om aansluiting eerder kan worden aangevraagd. Daarvoor is een afwijking van de Energiewet nodig (die bij experiment op grond van artikel 23.3 van de Ow mogelijk kan worden gemaakt).

6.4 Aanbeveling en handelingskader

Daarnaast is de aanbeveling om als decentrale overheid regels te stellen aan gebiedsontwikkelingen en een energieprestatienorm per gebied te hanteren. Verwerk deze (provinciale) instructieregels in het omgevingsplan van de gemeente. Deze aanbeveling is een opmaat naar een handelingskader.



Figuur 6: Visuele weergave van eerste opzet handelingskader

6.5 Experiment aanvragen of wachten op vergrote decentrale regelruimte onder de Energiewet?

In hoofdstuk 3 is geschetst dat het Rijk op dit moment een AMvB onder artikel 6.12 Energiewet uitwerkt, waarin decentrale regelruimte ten aanzien van de energievoorziening wordt vergroot. Ook de Omgevingswet wordt aangepast om het energiebelang bij besluitvorming onder de Omgevingswet mee te wegen. De vraag doet zich voor in hoeverre de hiervoor geschetste aanpak onderdeel zou moeten zijn van een experiment of dat beter gewacht kan worden op deze nieuwe, generieke mogelijkheden voor decentrale sturing.

Vooropgesteld is nog niet duidelijk welke mogelijkheden aan decentrale overheden worden gegeven om meer te sturen in het belang van de energievoorziening. Wachten op dit wetgevingsspoor heeft dus als risico dat alsnog niet mogelijk is wat nodig is voor het vraagstuk rondom onderstation Harderwijk. Dit kan worden ondervangen door vooruitlopend op deze nieuwe mogelijkheden al provinciale instrumenten als het programma en instructieregels in stelling te brengen. Omdat deze, als eenmaal duidelijk is wat de nieuwe

mogelijkheden op Rijksniveau inhouden, ook weer kunnen worden gewijzigd. De planning van dit wetgevingsspoor gaat uit van een internetconsultatievoorstel in het najaar van 2025.

De route via het experiment op grond van de Omgevingswet biedt een opening om heel specifiek dat te regelen wat voor netbewust bouwen nodig is (zoals eventuele afwijkingen van het Bbl of een afwijking van de Energiewet om eerder een aansluiting aan te vragen). In zoverre sluit dit heel goed aan op de in dit advies geschetste problematiek rondom onderstation Harderwijk. Daarbij komt dat voor aanwijzing van het experiment enkel een AMvB onder de Omgevingswet nodig is. Hoewel deze nog moet worden ontworpen lijkt het – mede gelet op de urgentie van het onderwerp – denkbaar dat deze AMvB eerder concrete mogelijkheden biedt om de in dit advies geschetste oplossingsrichting in te slaan, dan het genoemde wetsvoorstel.

Bijlage- Voorbeeldregels

A Inleiding

In deze bijlage zijn voorbeeldteksten opgenomen. Vingeroefeningen ter illustratie van de in het advies besproken suggesties voor decentrale regelgeving. Het gaat om voorbeeldteksten voor: 1) reservering, 2) energietoets en 3) netbewust bouwen. Ook zijn er ter inspiratie aanvullende tekstvoorbeelden opgenomen. Onderdeel 2 bevat voorbeeldteksten voor de omgevingsverordening, onderdeel 3 voor het omgevingsplan en onderdeel 4 ziet op voorbeschermingsregels.

Deze voorbeelden van regelgeving op decentraal niveau in het ruimtelijke spoor zijn inwisselbaar: wat geregeld kan worden in een omgevingsverordening met een instructieregel kan ook worden geregeld in het omgevingsplan of in een voorbereidingsbesluit en vice versa. Om onnodige herhaling te voorkomen, zijn de voorbeeldteksten niet telkens in drievoud opgenomen. De tekstvoorbeelden uit onderdeel 2 kunnen dus ter inspiratie dienen voor het omgevingsplan; de tekstvoorbeelden uit de onderdelen 3 en 4 kunnen ter inspiratie dienen voor de omgevingsverordening.

B Voorbeeldregels omgevingsverordening

B.1 Inleiding

Instructieregels kunnen op drie manieren worden geformuleerd, afhankelijk van de mate waarin de provincie regie wil voeren op de inhoud van de gemeentelijke omgevingsplannen. Het gaat om de volgende drie doorwerkingsvarianten: 1°. ‘in acht nemen’, 2°. ‘rekening houden met’ en 3°. ‘betrekken bij’. De eerste twee typen sturen op de belangenafweging, de laatste op een zorgvuldige voorbereiding.

1. In acht nemen
Het zwaarste type instructieregel is een instructieregel van de categorie ‘in acht nemen’. In acht nemen betekent in het kader van instructieregels dat de gemeente móét voldoen aan de inhoudelijke eisen die de instructieregel stelt. De regel werkt dwingend door en moet helemaal worden verwerkt in het omgevingsplan.

2. Rekening houden met
Een instructieregel van de categorie ‘rekening houden met’ bevat proces- en inrichtingsvereisten, waarmee gemeenten rekening moeten houden bij de locatieafweging en besluitvorming voor een omgevingsplan. Dit type instructieregel is erop gericht om inhoudelijk de belangenafweging van de gemeente te sturen, maar laat wel enige beleidsruimte over aan de gemeente. Deze beleidsruimte is kleiner dan bij het type ‘betrekken bij’, omdat de gemeente in het omgevingsplan alleen goed gemotiveerd kan afwijken van de instructieregel.

3. Betrekken bij
Een instructieregel van de categorie ‘betrekken bij’ betekent in het kader van instructieregels dat de gemeente aandacht schenkt aan bepaalde feiten, beleidsdoelen of adviezen. De beleidsruimte van de gemeente is hierbij groot. De afweging wordt gemotiveerd weergegeven in het wijzigingsbesluit.

B.2 Provinciale voorbeeldregels netbewust bouwen

Hieronder is een aantal voorbeelden opgenomen van instructieregels voor de beheersing van het energieverbruik en daarmee tot vermindering van de netcongestie, variërend op thema 'netbewust bouwen'.

Artikel x.1 Toepassingsbereik

1.Deze paragraaf is van toepassing op het toelaten van energierelevante ontwikkelingen.
v Deze paragraaf is van toepassing op het toelaten van ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan de netcongestie binnen het beheergebied van onderstation Harderwijk.)

2. Onder energierelevante ontwikkelingen worden [in ieder geval] verstaan ontwikkelingen die meer dan:
a. [X] kWh aan stroom verbruikt; of
b. [X] kWh aan stroom opwekt.

3. Onder energierelevante ontwikkelingen worden ook verstaan ontwikkelingen binnen [gebied X] die meer dan [X] gebouwen omvatten.

4. Voor zover deze paragraaf gaat over het opwekken, transporteren en leveren van elektriciteit zijn de regels niet gesteld met het oog op de energievoorziening.

Kanttekening: het is van belang om het begrip 'energierelevante ontwikkelingen' nog nader af te bakenen. Netcongestie is namelijk niet bij iedere ontwikkeling aan de orde.

Artikel x.2 Netbewust bouwen

1. Bij het toelaten van ontwikkelingen in het omgevingsplan wordt de beschikbare capaciteit van [het elektriciteitsnet] of [de energie-infrastructuur] betrokken.
v Bij het toelaten van ontwikkelingen of bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan wordt het behoud en de verdere ontwikkeling van een duurzame energie-infrastructuur betrokken.
v In een omgevingsplan dat energierelevante ontwikkelingen mogelijk maakt, wordt rekening gehouden met het behouden en versterken van een klimaatrobuust energiesysteem.

2. Onder het behouden en versterken van een klimaatrobuust energiesysteem wordt in ieder geval verstaan:
a. het bereiken van een energiebewuste inrichting en doelmatig gebruik van het gebied;
b. het ruimtelijk clusteren van vraag naar en aanbod van energie;
c. het behouden van de mogelijkheden voor verduurzaming van activiteiten;
d. het bevorderen van een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving;
e. het voorkomen en verminderen van netcongestie; en
f. het faciliteren van de transitie van fossiele energie naar hernieuwbare energie.
v Een omgevingsplan voorziet alleen in ontwikkelingen als deze [het elektriciteitsnet] of [de energie-infrastructuur] zo min mogelijk belasten.
v Een omgevingsplan voorziet alleen in ontwikkelingen als deze een doelmatige en doeltreffende bijdrage leveren aan de goede werking van [het elektriciteitsnet] of [de energie-infrastructuur].

2. Aan het eerste lid wordt in ieder geval voldaan als de ontwikkeling:
a. in overeenstemming is met de provinciale Energievisie en het provinciaal Meerjarenprogramma infrastructuur Energie en Klimaat; of
b. als hoofddoel heeft het leveren van een bijdrage aan het verminderen van netcongestie.

3. De motivering van een omgevingsplan bevat een energieparagraaf met daarin een verslag van het inventariserend overleg tussen de systeembeheerder en de initiatiefnemer of de gemeente, waarin weergegeven wordt hoe de ontwikkeling:
a. [het elektriciteitsnet] of [de energie-infrastructuur] zo min mogelijk belast; en
b. past binnen de energie-infrastructuur van de systeembeheerder.
v De motivering van het omgevingsplan bevat in ieder geval een beschrijving van het overleg dat heeft plaatsgevonden met de systeembeheerder.
v De motivering bij het omgevingsplan bevat een verantwoording over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het betrekken van een energiebewuste inrichting van het gebied bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
v De motivering bij het omgevingsplan bevat een onderbouwing van de wijze waarop rekening is gehouden met een energiebewuste inrichting van het gebied.
v In een omgevingsplan wordt in ieder geval duidelijk [of: voldoende aannemelijk] gemaakt dat:
a. de nieuwe ontwikkeling niet meer dan [X] kWh aan stroom verbruikt in <werkingsgebied X>;
b. de nieuwe ontwikkeling energieneutraal is; en
c. er maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om piekbelasting te voorkomen en netcongestie te verminderen.

Artikel x.3 Locatiekeuze netbewust bouwen

1. In een omgevingsplan dat ontwikkelingen mogelijk maakt, wordt bij de locatiekeuze voor de ontwikkelingen rekening gehouden met de Signaleringskaart energierisico's voor bouwactiviteiten, bedoeld in bijlage [X].

2. De motivering van het omgevingsplan bevat een omschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de signaleringskaart bij het kiezen van de locaties voor energierelevante ontwikkelingen.

B.3 Overige provinciale voorbeeldregels

Artikel x.4 Netcongestie – normering verbruikers

1. Voor zover een omgevingsplan een nieuwe activiteit of ontwikkeling toelaat die meer dan <X> kWh aan stroom verbruikt, bevat het omgevingsplan:
a. een begrenzing van het stroomverbruik (per etmaal?); en
b. regels over de te treffen maatregelen of voorzieningen om piekbelasting te voorkomen en om (het risico op) netcongestie te verminderen.

2. (advies systeembeheerder inlassen of opnemen als afzonderlijk artikel, zie hieronder bij artikel x.6)

Opmerking: deze instructieregel over een energieprestatienorm op gebiedsniveau sluit aan bij §4.3.1, van het advies.

Artikel x.5 Netcongestie - motiveringsplicht

1. Voor zover een omgevingsplan een nieuwe ontwikkeling toelaat, bevat de motivering van het omgevingsplan een beschrijving van de maatregelen of voorzieningen die worden getroffen om energie te besparen, zodat netcongestie wordt voorkomen en het risico op piekbelasting van het elektriciteitsnet wordt beperkt, en de afweging die daarbij is gemaakt.

2. In de beschrijving worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken:
a. de mogelijkheden tot toepassing van congestiemanagement; en
b. (etc.)

3. De beschrijving wordt opgesteld na overleg met de systeembeheerder.

Opmerking: de afstemming met de systeembeheerder kan ook in een afzonderlijk artikel worden geregeld (in plaats van het derde lid). Zie het volgende tekstvoorbeeld (artikel x.6)

Artikel x.6 Advies systeembeheerder

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de nieuwe activiteit of ontwikkeling plaatsvindt, stelt de systeembeheerder in de gelegenheid advies uit te brengen over de maatregelen of voorzieningen die kunnen worden getroffen om energie te besparen, zodat netcongestie wordt voorkomen en het risico op piekbelasting in de stroomvoorziening wordt beperkt en de afweging die daarbij is gemaakt.
v of kortweg: om netcongestie te voorkomen of te verzachten.

Artikel x.7 Netcongestie onderstation Harderwijk – rangorde bij schaarste aan stroom

In het beheergebied van onderstation Harderwijk kent de gemeente in overleg met de systeembeheerder, gelet op de verdeling van de beschikbare stroomtransportcapaciteit voor categorie 3 'basisbehoeften' als bedoeld in het Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van [datum], achtereenvolgens prioriteit toe aan:
a. woonvoorzieningen met een maximale doorlaat-waarde van 3x35A;
b. een woningbouwproject waarbinnen ook andere functies worden gerealiseerd; en
c. (etc.)

Opmerking: met deze instructieregel wordt vanuit het oogpunt en de taak 'gebiedsgerichte coördinatie' (artikel 2.18/1/a Ow) een nadere prioritering of rangorde aangegeven binnen de derde basiscategorie 'woningbouw' uit het codebesluit van de ACM (zie § 5.2.6 van het advies).

C Voorbeeldregels omgevingsplan

In onderstaand kader zijn enkele voorbeeldregels uitgewerkt die in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen met het oog op de transformatie naar een energiezuinige woonwijk. Meer voorbeeldregels voor energie in het omgevingsplan worden uitgewerkt in de staalkaart Energietransitie die binnenkort door de VNG wordt gepubliceerd.

Afdeling y.x Transformeren naar woongebied

Artikel y.1 Toepassingsbereik
Deze afdeling is van toepassing op het ontwikkelen van een locatie.
v Of: op het transformeren van een locatie naar woongebied.

Artikel y.2 Oogmerken

1. De regels in deze paragraaf worden gesteld met het oog op:
a. het realiseren van een klimaatrobuust energiesysteem; en
b. [etc.]

2. Onder het realiseren van een klimaatrobuust energiesysteem wordt in ieder geval verstaan:
a. het bereiken van een energiebewuste inrichting en doelmatig gebruik van het gebied;
b. het ruimtelijk clusteren van vraag naar en aanbod van energie;
c. het behouden van de mogelijkheden voor verduurzaming van activiteiten;
d. het bevorderen van een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving;
e. het voorkomen en verminderen van netcongestie; en
f. het faciliteren van de transitie van fossiele energie naar hernieuwbare energie.

3. Voor zover deze afdeling gaat over het opwekken, transporteren en leveren van elektriciteit zijn de regels niet gesteld met het oog op de energievoorziening.

Artikel y.3 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen

Het is verboden om zonder omgevingsvergunning een gebied [of: locatie] naar woongebied te transformeren.

Artikel y.4 Aanvraagvereisten omgevingsvergunning gebiedstransformatie

1. Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het transformeren worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
a. een analyse met een beschouwing van de te verwachten negatieve effecten van de activiteit in relatie tot het realiseren van een klimaatrobuust energiesysteem;
b. gegevens en bescheiden over het verwachte energieverbruik en de wijze waarop wordt voldaan aan de eisen voor energiezuinigheid en energieopwekking;
c. een opgave van de mogelijke beheersmaatregelen die getroffen worden;
d. een monitoringsplan; en
e. een advies van of gespreksverslag van het gesprek met de systeembeheerder.

2. De gegevens en bescheiden, bedoeld in het eerste lid, onder b, omvatten in ieder geval:
a. het advies van de systeembeheerder over de inpassing op de elektriciteitsinfrastructuur;
b. de redelijkerwijs te verwachten elektriciteitsafname of -teruglevering [*of: energie, incl. warmte en andere bronnen*], per jaar;
c. de redelijkerwijs te verwachten piek- en dalmomenten van de afname of teruglevering, bezien op jaar [*of: seizoenen*] en dag [*of: dagdelen of uren*];
d. een onderbouwing of de ontwikkeling qua locatie en type passend is binnen de energie-infrastructuur van de systeembeheerder;
e. een onderbouwing of het te verwachten energiegebruik en energielevering passend is, gelet op de aanwezige elektriciteitsinfrastructuur;
f. een toelichting of er sprake is van andere ontwikkelingen in de leefomgeving die van invloed kunnen zijn op het beheer en beschikbaarheid van de elektriciteits-infrastructuur; en
g. een opgave van de maatregelen waarmee wordt voorzien in een afdoende aansluiting van het woongebied op de elektriciteitsinfrastructuur.

Opmerking: de onderdelen d, e en f kunnen worden geschrapt als deze afweging al is gemaakt bij het wijzigen van het omgevingsplan. De opgave bij onderdeel g betreft niet alleen de aansluiting op het energienet, maar ook de voorzieningen om zoveel mogelijk zelfvoorzienend te zijn, bijvoorbeeld een aanpalend zonnepark, warmtenet, etc.

Artikel y.5 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

1. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend, als (*naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders*) sprake is van:
a. een bijdrage aan een klimaatrobuust energiesysteem;
b. een energiebewuste inrichting van het gebied en een doelmatig gebruik daarvan;
c. een doelmatige energie-infrastructuur; en
d. (*overige beoordelingsregels die in het betreffende gebied beleidsmatig van belang zijn*).

2. Een doelmatige energie-infrastructuur houdt in ieder geval in dat:
a. de woonwijk een energiebehoefte en een primair fossiel energieverbruik heeft van ten hoogste de bij de aanduiding 'maximale energiebehoefte' aangegeven waarde;
b. de woonwijk bevat een aandeel hernieuwbare energie van tenminste de bij de aanduiding 'minimum aandeel hernieuwbare energie' aangegeven waarde;
c. de woonwijk, waar nodig, goed inpasbaar is in het energienetwerk;
[of: betekenisvol bijdraagt aan de vermindering van de netcongestie;]
[of: zorgt voor vergroting van een efficiënter netwerkgebruik], door de maximale piekvermogenvraag;]
d. parkeerplaatsen op openbaar terrein zijn voorzien van een bi-directionele laadpaal voor elektrische auto's;
e. bij de positionering van de bouwwerken rekening wordt gehouden met:
1°. de plaatsing van zonnepanelen op de daken;
2°. de inpassing van aanwezige warmtebuffers; en
3°. de gevolgen voor het energiesysteem; en
f. (*PM: optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden voor energieopwekking door aardwarmte.)*

Opmerking: de systeembeheerder heeft bij de toetsing aan deze beoordelingsregels een gezaghebbende rol; een advies dat het college niet zomaar naast zich neer kan leggen. Eventueel kan expliciet een adviesplicht of -recht worden toegevoegd. Zie de tekstvoorbeelden in onderdeel B van deze bijlage.

Artikel y.6 Monitoringsplan

1. <x> maanden voor de start van de <x> activiteit dient er een monitoringsplan ter beoordeling en goedkeuring aan de gemeente te worden overlegd.

2. In het monitoringsplan zijn in ieder geval de volgende aspecten aangegeven:
a. doel van monitoring;
b. effecten op het behouden en versterken van een klimaatrobuust energiesysteem;
c. de monitoring van de <x>; en
d.de monitoring van de <x>.

Opmerking: deze algemene regel kan ook worden opgenomen als voorschrift in de omgevingsvergunning.

Een energieprestatienorm op gebiedsniveau zou er, naar analogie van art. 4.149 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, als volgt uit kunnen zien:

Artikel y.7 Energieprestatienorm op gebiedsniveau

Een woongebied als bedoeld in [*PM verwijzing*] heeft een totaal energieverbruik van ten hoogste [*en een aandeel hernieuwbare energie van tenminste*] de in onderstaande tabel aangegeven waarden.

Tabel Energieprestatienormen op gebiedsniveau

	07.00-09.00uur	09.00-16.00 uur	16.00-21.00 uur	21.00-07.00 uur
Gemiddeld verbruik	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh
Piekverbruik	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh

Ook is het denkbaar dat – vergelijkbaar met parkeerplaatsen (“er wordt op eigen terrein voorzien in voldoende parkeergelegenheid”) – wordt gewerkt met individuele norm, met de daarbij behorende mogelijkheid om af te kopen als niet aan de norm kan worden voldaan (het kunnen afkopen voor een collectieve oplossing/ fonds). In dat geval moet ook worden gegarandeerd dat tijdig in die collectieve oplossing is voorzien.

Artikel y.8 Energieprestatienorm op gebouwniveau

1. Een gebouw als bedoeld in [verwijzing] heeft een totaal energieverbruik van ten hoogste [en een aandeel hernieuwbare energie van tenminste] de in tabel x.x aangegeven waarde.

Tabel x.x Energieprestatienormen op gebouwniveau

	07.00-09.00uur	09.00-16.00 uur	16.00-21.00 uur	21.00-07.00 uur
Gemiddeld verbruik	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh
Piekverbruik	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh	[x] kWh

2. In afwijking van het eerste lid kan een bijdrage worden gedaan van ten minste € [x] in een fonds voor de realisatie van een collectieve voorziening voor de vermindering van het verbruik binnen het gebied waarbinnen het gebouw wordt gerealiseerd, als deze collectieve voorziening voor of gelijktijdig met de oplevering van de gebouwen in werking is.

Ook is het denkbaar dat wordt gewerkt met regels over een energieprofiel. Bijvoorbeeld bij omgevingsplannen die van toepassing zijn op bedrijventerreinen. Zodanig dat bedrijven bij nieuwe vestiging of uitbreiding niet alleen aan de milieunormen uit het omgevingsplan moeten voldoen (denk aan geluid, omgevingsveiligheid, geur, etc.), maar dat ook een toets plaatsvindt op de vraag of het bedrijf een complementair energieprofiel heeft. Denk aan het logistiek bedrijf met een piekvraag in de avond/nacht (laden voertuigen) en een naastgelegen productiebedrijf met een piekvraag tijdens de dagperiode.

Artikel y.9 Complementair energieprofiel

1. Een gebouw als bedoeld in [verwijzing] wordt alleen gebouwd, als het energieverbruik ervan complementair is aan het energieverbruik van de andere gebouwen binnen [gebied].

2. Van een complementair energieverbruik is sprake, als de het piekverbruik van het gebouw plaatsvindt op een moment waarop de andere gebouwen minder is dan het gemiddelde verbruik van die andere gebouwen.

D Voorbeeldregels voorbescherming energieopslag

In dit onderdeel zijn voorbeeldteksten opgenomen van voorbeschermingsregels voor energieopslag. Dergelijke regels kunnen nodig zijn om tijdelijk te kunnen voorzien in een sturend kader voor nieuwe aanvragen voor energieopslagsystemen. De looptijd van voorbeschermingsregels bedraagt maximaal anderhalf jaar. Gedurende die termijn kan beleid worden opgesteld en een wijziging van het omgevingsplan voor een definitieve regeling worden vastgesteld.

Het is ook denkbaar dat een provinciale instructieregel verplicht om te voorzien in energieopslag in het belang van het voorkomen van netcongestie en het mogelijk maken van woningbouw tijdens een periode van netcongestie. De provincie kan dan zelf een voorbereidingsbesluit nemen en zo tijdelijk geldende voorbeschermingsregels plaatsen in het gemeentelijke omgevingsplan.

Voorbereidingsbesluit energieopslag Omgevingsplan Gemeente Nieuwerland[2]

De gemeenteraad van Nieuwerland;
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van <datum >
gelet op artikel 4.14 van de Omgevingswet;
besluit:

1. dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee voor het gehele grondgebied van de gemeente regels worden gesteld over het plaatsen van een energie-opslagsysteem;

2. dat de regels, opgenomen in bijlage A, worden toegevoegd aan het Omgevingsplan Nieuwerland.

Bijlage A

Voorrangsbepaling

Voor zover de voorbeschermingsregels in dit hoofdstuk afwijken van de regels in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet, gelden de voorbeschermingsregels.

Hoofdstuk 1 Voorbeschermingsregels energieopslagsystemen

Afdeling 30.1 Algemeen

Artikel 30.1 Overgangsrecht
De voorbeschermingsregels in dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op activiteiten die al werden verricht voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit hoofdstuk en die in overeenstemming zijn met de regels in dit omgevingsplan.

Artikel 30.2 Begripsbepalingen
In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:
energie-opslagsysteem: PM

Afdeling 30.2 Exploiteren van een energie-opslagsysteem

Artikel 30.3 Toepassingsbereik
Deze afdeling gaat over het bedrijfsmatig bouwen, aanleggen en exploiteren van een energie-opslagsysteem.

Artikel 30.4 Oogmerken

1. De voorbeschermingsregels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op:
a. het behouden van de mogelijkheden voor verduurzaming van bedrijfsactiviteiten;
b. het bevorderen van een duurzame ontwikkeling;
c. de energievoorziening; en
d. het kunnen overschakelen van fossiele energie naar hernieuwbare energie.

2. Voor zover deze afdeling gaat over het opwekken, transporteren en leveren van elektriciteit zijn de voorbeschermingsregels niet gesteld met het oog op de energievoorziening.

Artikel 30.5 Aanwijzing vergunningplicht

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een energie-opslagsysteem te exploiteren.

Artikel 30.6 Bijzondere aanvraagvereisten

Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een energie-opslagsysteem worden de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
a. een bedrijfsplan, waarin in ieder geval is opgenomen de wijze waarop het systeem wordt beheerd;
b. [*PM*]; en
c. een advies van de netbeheerder over de stabiliteit van de energievoorziening.

Artikel 30.7 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning voor het exploiteren van een energie-opslagsysteem wordt in ieder geval geweigerd als:
a. de activiteit de verduurzaming van bedrijfsactiviteiten verhindert;
b. de activiteit niet voorziet in een plaatselijke behoefte van vraag en aanbod van elektriciteit; of
c. de activiteit de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied verhindert.

Artikelsgewijze toelichting bijlage A

Voorrangsbepaling

In het tijdelijke deel van dit omgevingsplan staan met name de voormalige ruimtelijke besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet). Dit voorbereidingsbesluit bevat regels die activiteiten, die op grond van de ruimtelijke besluiten zijn toegestaan, beperkt. Om die reden is in dit artikel bepaald dat de regels van het tijdelijke deel van dit omgevingsplan niet van toepassing zijn voor zover die regels in strijd zijn met de voorbeschermingsregels in dit hoofdstuk. De toets of er sprake is van 'strijd' omvat ook een toets of wel of niet sprake is van regels met hetzelfde oogmerk. Als de regels een ander oogmerk hebben, doet 'strijd' in de zin van de bepaling zich niet voor.

Artikel 30.1 Overgangsrecht

Het doel van deze voorbeschermingsregels is dat energieopslagsystemen die (mogelijk) strijdig zijn met nieuwe regels in het omgevingsplan die in voorbereiding zijn, worden voorkomen. Volgens artikel 4.14 van de Omgevingswet mogen alleen voorbeschermingsregels worden gesteld over activiteiten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar die nog niet plaatsvinden. In dit artikel is daarom bepaald dat de regels in dit hoofdstuk niet van toepassing zijn op activiteiten die al werden verricht voorafgaand aan de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.

Artikel 30.2 Begripsbepalingen

[*PM*]

Artikel 30.3 Toepassingsbereik

Deze afdeling is van toepassing op het plaatsen van een energie-opslagsysteem (EOS). Een EOS kan verschillende opslagtechnieken hanteren: moleculenopslag, warmteopslag en elektriciteitsopslag.

Artikel 30.4 Oogmerken

De vier oogmerken zijn ontleend aan de Omgevingsvisie 1.0 van de gemeente Nieuwerland en de Regionale Energiestrategie van de Nieuwerlanden.

Omgevingsvisie 1.0 2021

In de Omgevingsvisie is als doel opgenomen dat Nieuwerland een uitstekend vestigingsklimaat heeft. Ondernemers zijn belangrijk voor de stedelijke economie. Als onderdeel van deze doelstelling is opgenomen dat bestaande bedrijventerreinen moeten worden gerevitaliseerd waarbij aandacht is voor duurzaamheid. Door het verduurzamen ontstaat een schonere industrie wat goed is voor het woon- en leefklimaat van de stad. Echter, de duurzaamheidseisen moeten niet een te grote drempel vormen voor nieuwe bedrijven.

Ook is als doel opgenomen dat Nieuwerland in 2050 netbewust is. Hiervoor zijn de volgende doelstellingen opgesteld:
We stoppen met het gebruik van aardgas.
We zetten sterk in op energiebesparing.
We stoppen met het gebruik van benzine, diesel e.d.
We zetten in op duurzame opwekking van elektriciteit.
We realiseren dit met de hoogst haalbare maatschappelijke opbrengst.

Deze milieudoelstelling heeft ook impact op bedrijven. Dit is verder uitgewerkt in de RES Nieuwerregio.

RES Nieuwerlanden

In de Nieuwerlanden gebruiken vele bedrijven op jaarbasis meer dan 50.000 KWh aan elektra of meer dan 25.000 m3 aardgas. Voor deze bedrijven geldt een energiebesparingsplicht. De gemeente stimuleert dat er grootschalig zon op dak wordt gerealiseerd op bedrijfsdaken. Ook worden opties onderzocht om het plaatsen van zonnepanelen op grote bedrijfspanden te verplichten. De Energietransitie waarbij van aardgas naar duurzame energie wordt overgestapt heeft ook als gevolg dat het elektriciteitsnet onder druk komt te staan. Deze transitie gaat netcongestie opleveren. In Nieuwerland is er een beperkte transportcapaciteit. Dit betekent dat het elektriciteitsnet moet worden verzwaard, wat tijd en geld kost. Ondertussen moeten er keuzes worden gemaakt over welke ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden aangesloten op het elektriciteitsnet.

Energie-opslagsystemen zijn nodig voor de Energietransitie naar duurzame energie. Dit aangezien de hoeveelheid energie dat wordt opgewekt door bijv. wind of zon afhankelijk is van het weer. Ook is het verbruik van energie niet altijd gelijk aan de hoeveelheid energie die wordt opgewekt. Om variabele energievoorziening en een goede match met het energieverbruik mogelijk te maken zal er ook gebruik moeten worden gemaakt van opslagsystemen.

Verband tussen het beleid en de oogmerken

De Omgevingsvisie van Nieuwerland en de RES Nieuwerlanden hebben als gezamenlijk doel het verduurzamen van Nieuwerland. Dit is noodzakelijk voor een goed woon- en leefklimaat. Deze Energietransitie naar duurzaam opgewekte energie heeft impact op het elektriciteitsnet van Nieuwerland. Dit heeft ruimtelijke impact aangezien netcongestie er toe kan leiden dat nieuwe (bedrijfs)activiteiten niet meer mogelijk zijn of dat bestaande bedrijfsactiviteiten worden beperkt in de overschakeling naar hernieuwbare energie. Het is voor de gemeente van belang dat een energie-opslagsysteem bijdraagt aan de verduurzaming van de gemeente en daarnaast ook de bestaande en nieuwe bedrijfsactiviteiten ondersteunt in deze transitie. Echter, deze regels zijn niet op het belang van de energievoorziening.

Artikel 30.5 Aanwijzing vergunningplicht

Voor het aanleggen van een energie-opslagsysteem is een omgevingsvergunning vereist. Een energie-opslagsysteem levert niet altijd een bijdrage aan de verduurzaming van Nieuwerland. Het kan zelfs netcongestie veroorzaken in plaats van verminderen. Het is van belang dat de beperkte ruimte op het elektriciteitsnet van Nieuwerland wordt benut voor de Energietransitie en de voortgang van de verduurzaming van (bedrijfs)activiteiten. Er is daarom een individuele afweging noodzakelijk voorafgaand aan de installatie van energie-opslagsystemen, waarbij wordt beoordeeld of het exploiteren van een energie-opslagsysteem de Energietransitie en de uitvoering van lokale activiteiten en ontwikkelingen bevordert.

Artikel 30.6 Bijzondere aanvraagvereisten omgevingsvergunning

Bij de aanvraag om een vergunning wordt een bedrijfsplan en het ingewonnen advies van de netbeheerder ingediend. De gemeente gebruikt deze informatie voor de beoordeling van de aanvraag van de omgevingsvergunning zoals opgenomen in artikel 30.7.

Artikel 30.7 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

De gemeente heeft de ambitie om netbewust te zijn in 2050, een belangrijk onderdeel daarvan het is het bevorderen van het gebruik van duurzame energie. Energie-opslagsystemen kunnen in deze Energietransitie lokaal een bijdrage leveren, daarom zijn de volgende beoordelingsregels opgenomen.

Onderdeel a

Onder a is opgenomen dat het exploiteren van een energie-opslagsysteem de verduurzaming van bedrijfsactiviteiten niet mag verhinderen. Deze beoordelingsregel ziet op de doelstelling om bedrijven te verduurzamen door middel van o.a. het gebruik van duurzame energie. Het verduurzamen van lokale bedrijven is belangrijk voor een goed woon- en leefklimaat en bedrijfsactiviteiten zijn daarnaast ook belangrijk zijn voor de economisch-stedelijke ontwikkeling van de gemeente. Daarom is het noodzakelijk dat bedrijfsactiviteiten niet worden gehinderd door het exploiteren van een energie-opslagsysteem.

Onderdeel b

Onder b is opgenomen dat het exploiteren van een energie-opslagsysteem als doelstelling heeft om te voorzien in een plaatselijke behoefte van vraag en aanbod van energie. In Nieuwerland is er beperkt ruimte op het elektriciteitsnet terwijl de Energietransitie naar duurzaam opgewekte energie veel van het elektriciteitsnet gaat vragen. Vanuit het oogpunt van een goed woon- en leefklimaat en het ruimte geven aan lokale bedrijfsactiviteiten is het noodzakelijk dat een energie-opslagsysteem voorziet in de lokale behoeften van vraag en aanbod in energie.

Auteurs:
Eugène-Emile Kuis (K2E Consultancy BV i.o.v. Provincie Gelderland), Jacco Karens (AT Osborne i.o.v. NPRES), Durk Groenveld (Woodwater Legal i.o.v. NPRES), Arko van Helden (Provincie Gelderland), Maarten Engelberts (NPRES), Sophie Hasselman (NPRES), Wietske Kloos (NPRES), Marnix Brongers (Fuga Consultancy BV namens RES Noord-Veluwe), Toni Treffers (NPRES)

Klankbord:
Rico Grol (Provincie Gelderland), Johan Willemsen (Provincie Gelderland), Jeroen Huneker (Provincie Gelderland) en Gerriëtte Mollink (NPRES).