



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Handreiking vergunningverlening elektriciteitsopslagsystemen

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

*>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief
en Internationaal Ondernemen*

Handreiking vergunningverlening elektriciteitsopslagsystemen

Een handelingsperspectief voor
decentrale overheden



AT OSBORNE

Handreiking vergunningverlening elektriciteitsopslagsystemen

Een handelingsperspectief voor decentrale overheden

Jacco Karens, Eefje Remijn, Rosalinde Siewers

19 juni 2024



AT OSBORNE

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5		
1.1	Scope	5	
1.2	Voor wie?	5	
1.3	Hoe maakten we deze handreiking?	5	
1.4	Leeswijzer	6	
2. Speelveld elektriciteitsopslagsystemen	8		
2.1	Typen elektriciteitsopslagsystemen	8	
2.2	Functie in het elektriciteitsstelsel	8	
2.3	Verschillende publieke partijen en hun bevoegdheden	9	
2.3.1	Inleiding	9	
2.3.2	Rijk	10	
2.3.3	Provincie en gemeente	10	
2.3.4	Netbeheerder	10	
2.3.5	Decentraal, tenzij	11	
2.3.6	Instrumenten	12	
2.3.7	De omgevingsvergunning	13	
3. Beleid en de juridische doorwerking	16		
3.1	Inleiding	16	
3.1.1	Beleid in relatie tot de Omgevingswet	16	
3.1.2	Juridische doorwerking	16	
3.2	Bestaande (beleids-)kaders	17	
3.2.1	Rijksbeleid	17	
3.2.2	Provinciaal en gemeentelijk beleid	18	
3.2.3	Algemene kaders TenneT	19	
3.3	Praktijkvoorbeelden	19	
3.4	Bouwstenen voor beleid op decentraal niveau	21	
3.4.1	De maatschappelijke bouwsteen van beleid	21	
3.4.2	De ruimtelijke bouwsteen van beleid	21	
3.4.3	De energetische bouwsteen van beleid	22	
3.4.4	De opgaven-gerichte bouwsteen van beleid	23	
3.5	Doorwerking beleid bij de vergunningaanvraag	24	
3.5.1	Instrumenten voor doorwerking	24	
3.5.2	Uitgangspunten voor doorwerking	25	
4. Vergunningverlening	29		
4.1	Procedurele aspecten	29	
4.1.1	Vooroverleg	29	
4.1.2	Participatie	29	
4.1.3	Vergunningplichtige activiteiten	30	
4.2	Evenwichtige functietoedeling en opslag	32	
4.2.1	Energetische inpassing	32	
4.2.2	Ruimtelijke/landschappelijke inpassing	33	
4.2.3	Veiligheid	34	
4.2.4	Geluid	36	
4.3	Praktijkvoorbeelden	37	
4.3.1	Gemeente Medemblik	37	
4.3.2	Gemeente Dronten	37	
4.3.3	Gemeente Terneuzen	38	
4.3.4	Gemeenten West-Brabant	38	
5. Stroomschema vergunningsproces	41		
Bijlage 1	43		
	Deelnemers van de klankbordgroep	43	
	Geïnterviewden	43	
Bijlage 2	44		
	Afkortingen	44	

1. INLEIDING

1. Inleiding

1.1 Waarom deze handreiking?

Er zijn twee argumenten om te willen sturen op elektriciteitsopslagsystemen. Elektriciteitsopslagsystemen leveren ten eerste, naast het verzachten van netcongestie, ook een bijdrage aan het balanceren van de vraag en aanbod van elektriciteit. Omdat het balanceren via nationale energiemarkten gebeurt, wordt geen rekening gehouden met de lokale infrastructuur. Decentrale overheden kunnen door te sturen op locatie en omvang van elektriciteitsopslag bijdragen aan het efficiënt benutten van de infrastructuur. Ten tweede hebben elektriciteitsopslagsystemen invloed op de leefomgeving.

Een kader in de vorm van een handreiking waarbinnen decentrale overheden een zorgvuldige afweging kunnen maken is daarbij gewenst. Het doel van deze handreiking is om gemeenten en provincies te ondersteunen bij het proces van vergunningverlening voor elektriciteitsopslag. De handreiking is daarnaast ook een nuttig hulpmiddel voor de invulling van beleid, aangezien het een toetsingskader biedt voor initiatieven voor elektriciteitsopslagsystemen. Tot slot inspireert de handreiking door aan de hand van praktijkvoorbeelden te laten zien wat mogelijk is.

1.1 Scope

Deze handreiking richt zich op elektriciteitsopslagsystemen als losstaande objecten. Daarmee wordt opslag in een gebouw buiten beschouwing gelaten. Deze zijn in pandig en daarmee niet vergunning- of meldingsplichtig. Grotere elektriciteitsopslagsystemen in gebouwen in de toekomst mogelijk wel, maar die gelden mogelijk als bouwwerkinstallaties en worden dan vooral aan de hand van de bouwregelgeving (brandveiligheid) en milieuregels (bv. externe veiligheid, zie ook paragraaf 4.2) beoordeeld. De handreiking heeft verder niet betrekking op

andere vormen van energieopslag, zoals warmte- en moleculenopslag. Ook tijdelijke conversie van elektriciteit in waterstof wordt buiten beschouwing gelaten.

Aspecten die een rol (kunnen) spelen bij het verlenen van een vergunning worden wel behandeld. Eén van die onderwerpen is het veiligheidsaspect. We beschrijven wat er speelt rond dit onderwerp en welke rol dit speelt bij het proces van vergunningverlening. We beschrijven echter geen oplossingen. De handreiking geeft inzicht in de doorwerking van eventueel beleid bij vergunningverlening, maar heeft niet als doel een uitwerking te geven hoe decentrale overheden die beleidsafweging moeten maken.

1.2 Voor wie?

Deze handreiking richt zich tot decentrale overheden. Zij zijn het bevoegd gezag voor regels over elektriciteitsopslagsystemen en vergunningverlening. De handreiking kan zowel door beleidsmakers als juristen die omgevingsplannen en -verordeningen opstellen worden gebruikt. Daarnaast zijn vergunningverleners en handhavers doelgroep van de handreiking, zowel voor aanvragen voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen (meer dan 70 MW) als bij zonneparken of op bedrijventerreinen (meer dan 1 MW). Door bestaande informatie in deze handreiking samen te brengen, krijgt de beleidsmaker en planopsteller inzicht in te maken afwegingen en vindt een vergunningverlener sneller zijn weg naar de juiste informatie bij de beoordeling van concrete initiatieven.

1.3 Hoe maakten we deze handreiking?

Deze handreiking maakten we samen met een klankbordgroep. Deze klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van RVO, ministerie van EZK, VNG, IPO, provincies, gemeenten, omgevingsdienst en netbeheerders (zie bijlage 1). In twee bijeenkomsten is het plan van aanpak en een conceptversie van de

handreiking besproken. Daarnaast heeft voor wat betreft het onderdeel omgevingsveiligheid afstemming plaatsgevonden met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat. Tevens zijn interviews gehouden met een provincie en vier gemeenten (zie bijlage 2). Deze hadden ervaring met vergunningverlening van elektriciteitsopslagsystemen of met het opstellen van een beleidskader. De resultaten hiervan zijn in deze handreiking als praktijkvoorbeeld terug te vinden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het speelveld van elektriciteitsopslagsystemen beschreven. De verschillende typen elektriciteitsopslagsystemen (2.1), de functie in het elektriciteitssysteem (2.2) en publieke partijen en hun bevoegdheden (2.3) komen hierin aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het beleid op rijks- en decentraal niveau beschreven, wat er in dat beleid kan staan over elektriciteitsopslagsystemen en hoe dat kan doorwerken in verschillende juridische instrumenten. Hierbij worden ook praktijkvoorbeelden genoemd van met name provinciaal beleid. In hoofdstuk 4 komen de procedurele en omgevingsaspecten van een omgevingsvergunning aan bod. Tot slot is in hoofdstuk 5 een stroomschema opgenomen voor een vergunningsproces.



2. SPEELVELD ELEKTRICITEITSOPSLAG

2. Speelveld elektriciteitsopslagsystemen

2.1 Typen elektriciteitsopslagsystemen

Batterijen zijn volgens het Van Dale woordenboek: “voorwerpen voor het opslaan van energie, in het bijzonder opslag van elektriciteit”. De EU-Batterijenverordening spreekt van: ‘elk toestel dat door rechtstreekse omzetting van chemische energie verkregen elektrische energie levert, met interne of externe opslag, en dat bestaat uit een of meer niet-oplaadbare of oplaadbare batterijcellen, -modules of -pakken;’. In deze handreiking staan industriële batterijen met interne opslag centraal, die specifiek zijn ontworpen om elektrische energie van het elektriciteitsnet op te slaan en aan het elektriciteitsnet te leveren. Met batterij- en energieopslagsystemen (EOS) wordt in deze handreiking elektriciteitsopslag in de vorm van lithium-ion batterijmodules bedoeld. Netbeheerders spreken in dat verband ook vaak over “batterijopslag”, maar om verwarring met het opslaan van batterijen in bijvoorbeeld bedrijfslocaties te voorkomen, wordt deze term in deze handreiking niet gebruikt. De verwachting is dat de komende jaren lithium-ion elektriciteitsopslagsystemen commercieel gezien dominant zijn. Wel kunnen nieuwe typen batterijen, zoals redux flow of natrium-ion, in de toekomst een rol spelen en voor nieuwe (veiligheids-) vraagstukken zorgen.

Er zijn verschillende typen elektriciteitsopslagsystemen die kunnen worden geclusterd aan de hand van de daarbij behorende (voorziene) positie in het elektriciteitssysteem en de leefomgeving. Deze typen laten zich als volgt schematiseren:

Tabel 1 Verschillende typen elektriciteitsopslagsystemen

Type batterij	Positie in het net	Ruimtelijke schaal
Systeembatterij	Batterij met eigen netaansluiting (stand alone opslagsysteem), zowel >70MW als kleinere vermogens (zoals ≥ 10 MW).	Landelijk/regionaal
Batterij gecombineerd met opwek of afname	Opslag gecombineerd met hernieuwbare opwek doorgaans zonder eigen aansluiting. Kan verschillende functies hebben.	Regionaal/lokaal
Batterij gecombineerd met opwek of afname	Opslag als onderdeel van een energiehub, (soms zonder eigen aansluiting), of als buurtbatterij.	Lokaal
Batterij in een gebouw of afgesloten terrein (bv. thuisbatterij)	Achter de individuele meter	Lokaal

2.2 Functie in het elektriciteitssysteem

Electriciteitsopslagsystemen hebben verschillende functies binnen de energietransitie, die per systeem kan verschillen. De functie is bijvoorbeeld mede afhankelijk van de in paragraaf 2.1 onderscheiden positie in het systeem. De functie valt hier echter niet noodzakelijkerwijs mee samen. Zo kan een elektriciteitsopslagsysteem actief zijn op verschillende markten, zoals de arbitragemarkt of de groothandelsmarkt. De locatie van het

elektriciteitsopslagsysteem kan wel een indicatie geven voor welke functie deze primair wordt gebruikt.

Tabel 2 Verschillende functies elektriciteitsopslagsystemen

Functie	Toelichting
Netbalancing	Door balancing kan de netbeheerder de netfrequentie in balans houden, bijvoorbeeld doordat tijdelijk minder elektriciteit kan worden ingevoerd. Balancing kan op verschillende termijnen plaatsvinden.
Backup-vermogen	In het belang van regelbaar vermogen kan een (grootschalig) elektriciteitsopslagsysteem bijdragen aan het beschikbaar houden van vermogen. Deze taak wordt nu nog vaak door fossiele centrales vervuld.
Afvlakken van pieken	Door peakshaving wordt een piek in hernieuwbare productie die boven het gecontracteerde transportvermogen uitgaat tijdelijk opgeslagen.
Arbitrage	Door handel in goedkoop ingekochte en voor een hogere prijs verkochte elektriciteit speelt een elektriciteitsopslagsysteem een rol op (on)balansmarkten.
Eigen verbruik	Een elektriciteitsopslagsysteem voor eigen verbruik is primair gericht op de opslag van geproduceerde elektriciteit voor bedrijfsprocessen of huishoudelijk gebruik.
Congestiemanagement	Aanbod elektriciteitsopslagsysteem-exploitant via platform om op verzoek van de netbeheerder het elektriciteitsopslagsysteem tegen vergoeding op te laden of juist te ontladen op moment dat er sprake is van vraag- of aanbodcongestie.

Dat verschil in functie werkt door in de belangenafweging bij het maken van beleid. Zo is de impact op het elektriciteitssysteem – die samenhangt met de functies waarvoor een elektriciteitsopslagsysteem wordt gebruikt – bepalend voor

de keuze in hoeverre elektriciteitsopslag wordt toegelaten. Tegelijkertijd hangen de gevolgen voor het elektriciteitssysteem sterk samen met de voorspelbaarheid van het op- en ontladen ervan. Die worden beïnvloed door de verschillende functies en combinaties ervan. Afhankelijk van één of meerdere functies van een elektriciteitsopslagsysteem, kan deze bijdragen aan een meer efficiënt gebruik van het elektriciteitsnet en het tegengaan van netcongestie. Zo kunnen vraag en aanbod door middel van een elektriciteitsopslagsysteem beter op elkaar worden afgestemd. Elektriciteitsopslagsystemen kunnen – mits juist ingezet – een belangrijke rol spelen in het toekomstige energiesysteem en in het realiseren van maatschappelijke functies. Denk aan woningbouw, energievoorziening en uitbreiding en verduurzaming van bedrijvigheid.

2.3 Verschillende publieke partijen en hun bevoegdheden

2.3.1 Inleiding

Om een elektriciteitsopslagsysteem te kunnen realiseren, is naast een vergunning (of ander ruimtelijk besluit) ook een aansluiting op het elektriciteitsnetwerk en grond nodig. Grond wordt in deze handreiking niet besproken, omdat dit de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is. Voor zover gemeenten en provincies grondposities hebben, kan dit wel aanvullende sturingsmogelijkheden geven (zie tabel 3). Het verlenen van een vergunning en het realiseren van een aansluiting zijn daarentegen publieke taken en bevoegdheden. Daarbij wordt in het vervolg van deze paragraaf stilgestaan. Tabel 3 geeft een overzicht van de rollen en bevoegdheden van de verschillende publieke partijen.

Tabel 3 Rollen en bevoegdheden verschillende publieke partijen

Publieke partij	Rol(focus)	Bevoegdheid
Rijk	Wegnemen belemmeringen elektriciteitsopslag	Vaststellen beleidskaders (o.a d.m.v. EIA en Routekaart Energieopslag)
Provincie	Ruimtelijke inpassing en verlenen vergunning	Beleid en stellen van regels (omgevingsverordening)
Gemeente	Ruimtelijke inpassing	Beleid, stellen van regels (omgevingsplan) en verlenen omgevingsvergunning/ maatwerkvoorschrift
	Eigenaar grond	Voorwaarden via erfpacht
	Eigenaar grond	Voorwaarden via gronduitgifte
	Kostenverhaal voor kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten (art. 8.13 Ob)	Anterieure overeenkomst
Netbeheerder	Aansluiting en afspraken over voorwaarden transport met exploitant	Realisatie aansluiting elektriciteitsnet en transportvermogen (E-wet 1998)
Rijk/provincie/gemeente	Subsidie verstrekken	Subsidieregeling

2.3.2 Rijk

De rol van het Rijk beperkt zich vooralsnog tot het vaststellen van beleidskaders. Onderdeel van dat beleid is bijvoorbeeld het wegnemen van belemmeringen met betrekking tot het realiseren van elektriciteitsopslagsystemen door middel van de

Energie Investeringsaftrek (EIA) en via acties uit de Routekaart Energieopslag. In paragraaf 4.2 wordt op de rol van Rijksbeleid nader ingegaan.

2.3.3 Provincie en gemeente

Gemeente en provincie kunnen op verschillende manieren betrokken zijn bij de realisatie van elektriciteitsopslagsystemen. Hun betrokkenheid heeft voornamelijk te maken met de ruimtelijke inpassing (“evenwichtige toedeling van functies aan locaties”) van en het verlenen van vergunningen. In paragraaf 2.4 worden instrumenten genoemd die daarbij een rol spelen. Daarnaast kan de betrokkenheid van decentrale overheden ook op andere manieren een rol spelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan subsidies of aan privaatrechtelijke betrokkenheid, zoals de verkoop van grond of het uitgeven van grond in erfpacht. Zo verleent de provincie Drenthe **subsidie** voor elektriciteitsopslagsystemen ten behoeve van door de aanvrager opgewekte elektriciteit of te verbruiken elektriciteit.

Voor wat betreft de taken en bevoegdheden van decentrale overheden focust deze handreiking op besluitvorming over de fysieke leefomgeving en de rol van elektriciteitsopslagsystemen daarin. De taken en bevoegdheden van decentrale overheden voor wat betreft het belang van het energiesysteem worden wettelijk beperkt door de Elektriciteitswet en de Gaswet (zie ook paragraaf 3.5).

2.3.4 Netbeheerder

Bij aanvragen voor het realiseren van elektriciteitsopslagsystemen zijn behalve provincie of gemeente ook netbeheerders betrokken. Netbeheerders opereren op de netten waarvoor zij zijn aangewezen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het hoogspanningsnet (TenneT) en midden- en laagspanningsnetten (zoals Enexis, Stedin en Liander). Afhankelijk van de plaats in het net en de gevolgen van

het elektriciteitsopslagsysteem voor de verschillende netten zijn regionale netbeheerders en/of TenneT betrokken.

De netbeheerder heeft een belangrijke rol, omdat hij beschikt over informatie over capaciteit op het elektriciteitsnet. Ook heeft de netbeheerder de kennis over het zo efficiënt mogelijk benutten van de elektriciteitsinfrastructuur en het voorziene noodzakelijke vermogen voor balancering. Het exploiteren van elektriciteitsopslagsystemen is voor netbeheerders wettelijk gezien niet mogelijk. Dit heeft tot gevolg dat marktpartijen hierin het initiatief nemen. Omdat de meeste elektriciteitsopslagsystemen worden aangesloten op het elektriciteitsnetwerk, heeft de netbeheerder primair een taak bij de aansluiting en het transport van elektriciteit. Daarover worden contractuele afspraken gemaakt tussen de initiatiefnemer en de netbeheerder.

Het uitgangspunt voor netbeheerders is dat zij bij het realiseren van aansluiting en transport gebonden zijn aan het *non-discriminatiebeginsel*. Dat is bijvoorbeeld vastgelegd in de EU-Electriciteitsrichtlijn en betekent dat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen gebruikers. Ieder verzoek om aansluiting op het net moet binnen een redelijke termijn worden ingewilligd, tenzij de netbeheerder gemotiveerd kan onderbouwen dat er geen capaciteit beschikbaar is. Een recente wijziging van de Netcode elektriciteit maakt het voor netbeheerders echter wel mogelijk in congestiegebieden beschikbare transportcapaciteit op het elektriciteitsnet te verdelen volgens een maatschappelijk prioriteringskader. Het principe “First-come-first-serve” wordt dan niet zondermeer toegepast, omdat een partij prioriteit krijgt bij het verkrijgen van een aansluiting. Er zijn drie categorieën die in aanmerking komen voor prioriteit:

1. congestie-verzachters.
2. veiligheid met als voorbeelden defensie, politie en acute gezondheidszorg.

3. meerdere basisbehoeften zoals drinkwater, woningbouw en onderwijs. De netbeheerders zijn vanaf 1 oktober 2024 verplicht om in congestiegebieden het prioriteringskader te gebruiken. Als binnen dezelfde categorie van prioriteit meerdere partijen een verzoek doen tot aansluiting wordt wel nog steeds gewerkt met het principe van ‘first-come-first-serve’.

De essentie van een congestie-verzachter is dat deze partij ervoor zorgt dat er extra transportcapaciteit beschikbaar komt voor andere partijen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een exploitant van elektriciteitsopslag die een capaciteitsbeperkingscontract, redispatchcontract en/of een overeenkomst met alternatieve transportrechten afsluit. Onder specifieke omstandigheden zou dit voor elektriciteitsopslagsystemen het geval kunnen zijn. Deze beoordeling ligt bij de netbeheerder. Aanvragers krijgen dus niet automatisch voorrang. Zij dienen aan de hand van de benodigde bewijsstukken bij de netbeheerder aan te tonen dat zij voorrang moeten krijgen.

2.3.5 Decentraal, tenzij

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen ten aanzien van elektriciteitsopslagsystemen kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- taken en bevoegdheden ten aanzien van het stellen van regels over de fysieke leefomgeving, en;
- bevoegdheden voor de besluitvorming over elektriciteitsopslagsystemen.

Dat onderscheid is enerzijds relevant voor welke bestuurslaag regels stelt waaraan het realiseren en in gebruik nemen van elektriciteitsopslagsystemen wordt getoetst. Anderzijds is het relevant voor welke bestuurslaag de daarvoor benodigde vergunning(en) verleend. Voor het toedelen van taken en bevoegdheden ten aanzien van het stellen van regels over

elektriciteitsopslagsystemen hanteert de Omgevingswet het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’. Dat ‘tenzij’ betekent dat taken en bevoegdheden alleen door Rijk of provincie mogen worden uitgeoefend als dat een nationaal of provinciaal belang dient dat niet doelmatig door de gemeente kan worden behartigd. Daarnaast ligt de taak en bevoegdheid bij Rijk en provincie als dat doelmatig is voor de uitvoering van een taak op grond van de Omgevingswet of internationale verplichtingen.

Op basis van dit uitgangspunt heeft de Omgevingswet zelf al voor een groot aantal onderwerpen bepaald welke taken en bevoegdheden de verschillende bestuurslagen hebben. Zo kunnen Rijk, provincie en gemeenten algemene regels stellen over activiteiten in respectievelijk een Algemene maatregel van Bestuur, omgevingsverordening en omgevingsplan. De provincie kan regels stellen voor zover er een provinciaal belang is en niet reeds door het Rijk in regels wordt voorzien. De gemeente kan regels stellen voor zover provincie en Rijk niet al in regels hebben voorzien en deze uitputtend zijn. Zo kan het zijn dat vanwege een gelijk speelveld of een gelijkwaardig beschermingsniveau het Rijk al regels stelt. Daarmee wordt voorkomen dat het speelveld en vooral ook het beschermingsniveau voor elektriciteitsopslagsystemen teveel verschillen gaat vertonen. Een voorbeeld is veiligheid, waarover het Rijk regels wil stellen. Lokale verschillen in beschermingsniveau zouden ertoe kunnen bijdragen dat initiatieven zich verplaatsen naar de gemeente met de meest gunstige regelgeving. Op provinciaal niveau kan bijvoorbeeld het behoud van landschappelijke kwaliteit een provinciaal belang zijn om regels te stellen voor elektriciteitsopslagsystemen.

De regels in het gemeentelijke omgevingsplan moeten gezamenlijk een evenwichtige toedeling van functies aan locaties opleveren. Dat is dus een afweging tussen verschillende functies die aan locaties in de fysieke leefomgeving

kunnen worden toegekend. Het Rijk en provincies kunnen binnen de hiervoor gegeven kaders in een AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) dan wel omgevingsverordening instructieregels stellen die de gemeentelijke taak van evenwichtige toedeling van functies aan locaties inhoudelijk sturen. Bijvoorbeeld door bepaalde richtafstanden ten aanzien van geluidgevoelige gebouwen aan te houden of een bepaald belang zoals landschappelijke kwaliteit nadrukkelijk mee te laten wegen bij het stellen van regels in het omgevingsplan. Tabel 4 geeft een schematisch overzicht.

Tabel 4 Bevoegdheidsverdeling t.a.v. sturing door regels

Taak	Rijk	Provincie	Gemeente
Sturing op door regels	AMvB (Bkl)	Omgevingsverordening mits: (1) provinciaal belang (2) geen uitputtende rijksregels	Omgevingsplan, mits: (1) geen uitputtende provinciale regels (2) geen uitputtende rijksregels
	Instructie-regels	instructieregels	Evenwichtige toedeling functies aan locaties
Besluitvorming	Projectbesluit E-wet of nationaal belang	Projectbesluit met provinciaal belang	Omgevingsvergunning (binnen of buitenplannen) /wijziging omgevingsplan

2.3.6 Instrumenten

Een besluit over de toelaatbaarheid van concrete projecten wordt genomen op basis van de hiervoor beschreven regels, in het bijzonder het omgevingsplan. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende instrumenten:

1. het projectbesluit en,
2. de omgevingsvergunning.

Voor grotere elektriciteitsopslagsystemen kan sprake zijn van een projectbesluit. Met een projectbesluit wordt één besluit genomen over een specifiek bouwwerk of werk van nationaal of provinciaal belang. Dat besluit wijzigt de regels van het omgevingsplan als die de realisatie van het elektriciteitsopslagsysteem op die locatie nog niet mogelijk maakt. In dat geval kunnen eventuele omgevingsvergunningen voor de uitvoering van een project worden geïntegreerd in het projectbesluit. Soms wordt een projectbesluit verplicht gesteld. Zo bevat de Elektriciteitswet een aanwijzing van specifieke gevallen waarin het Rijk een projectbesluit neemt. Deze aangewezen gevallen hebben nu echter enkel betrekking op hernieuwbare opwek, en dus niet op opslag. In het Programma Energiehoofdstructuur wordt de ruimtelijke sturing op grootschalige elektriciteitsopslagsystemen (>100MW) al wel benoemd als van nationaal belang, mede vanwege de bijdrage aan de leveringszekerheid. Dat zou een reden kunnen zijn om voor dergelijke elektriciteitsopslagsystemen in de toekomst een projectbesluit te nemen. Als er geen wettelijk verplichte toepassing van de projectbesluitprocedure is dan zal sprake moeten zijn van een nationaal of provinciaal belang om alsnog een projectprocedure te volgen voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen.

2.3.7 De omgevingsvergunning

Voor de vergunningverlening is dus in principe B&W van de gemeente het bevoegd gezag. De Omgevingswet maakt wel een uitzondering voor specifieke activiteiten waarvoor bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie of de Minister bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Een voorbeeld is een activiteit met

complexe milieugevolgen of activiteiten die gevolgen hebben voor Natura-2000 gebieden.

De aanvraag van een omgevingsvergunning kan betrekking hebben op verschillende activiteiten die op grond van de Omgevingswet vergunningplichtig zijn. Te denken valt aan de toetsing aan:

- 1) het omgevingsplan (de omgevingsplanactiviteit),
- 2) de technische regels over een elektriciteitsopslagsysteem als zelfstandig bouwwerk (zoals constructie en brandveiligheid), en
- 3) de regels over zogenaamde milieubelastende activiteiten (MBA) (zoals geluid en externe veiligheid).

Of het elektriciteitsopslagsysteem voor elk een specifieke vergunningplichtige activiteit is, hangt af van de aanwijzing ervan in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en omgevingsplan/omgevingsverordening. Op de voorwaarden voor elk van die vergunningplichten wordt in Hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Als sprake is van meerdere vergunningplichtige activiteiten bepaalt de initiatiefnemer in principe zelf of hij in één keer een omgevingsvergunning aanvraagt voor al deze activiteiten of aparte omgevingsvergunningen voor verschillende activiteiten. Als er geen vergunningplicht geldt, maar bijvoorbeeld een melding moet worden gedaan of informatie moet worden verstrekt, voordat het elektriciteitsopslagsysteem kan worden gebruikt, moet de initiatiefnemer daar ook zorg voor dragen. Als de omgevingsvergunningaanvraag voor alle verschillende activiteiten in één keer wordt gedaan dan kan het zijn dat voor één van de activiteiten afzonderlijk niet de gemeente maar bijvoorbeeld GS bevoegd gezag zijn. Denk bijvoorbeeld aan een elektriciteitsopslagsysteem die gevolgen heeft voor flora- en fauna. In dat geval behandelt de gemeente de aanvraag en neemt zij een besluit. GS worden in de gelegenheid gesteld om advies uit te

brengen over het deel waar zij oorspronkelijk bevoegd gezag voor zijn. In veel gevallen moeten GS ook met het concept-besluit voor die activiteit instemmen.

Tabel 5 Verschillende activiteiten t.b.v. realisatie elektriciteitsopslagsystemen en bijhorende toetsingskaders

Activiteit	Toetsingskader
Omgevingsplanactiviteit	Omgevingsplan, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en omgevingsverordening
Milieubelastende activiteit	Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
Bouwactiviteit	Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)



3. BELEID EN JURIDISCHE DOORWERKING

3. Beleid en de juridische doorwerking

3.1 Inleiding

3.1.1 Beleid in relatie tot de Omgevingswet

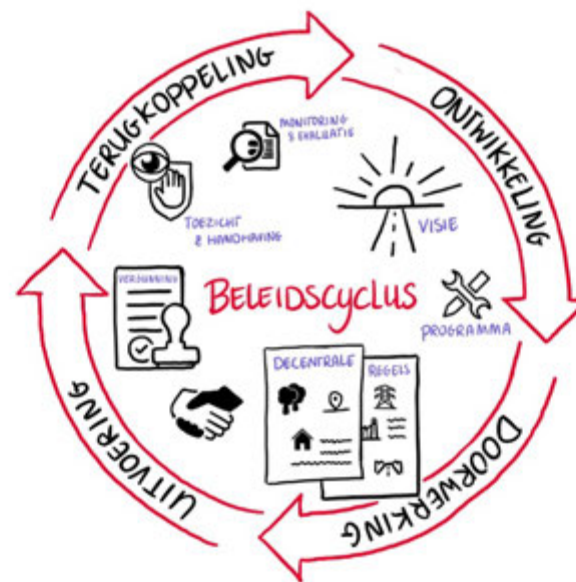
Overheden hebben de mogelijkheid om beleid op te stellen voor elektriciteitsopslagsystemen. Beleid geeft richting aan het handelen en de rol van de overheid. Zij kunnen daarbij een ruime en integrale afweging maken ten aanzien van het thema elektriciteitsopslag. Bovendien kan beleid ook meer duidelijkheid geven aan initiatiefnemers en daardoor meer investeringszekerheid geven. Zonder beleid is voor een initiatiefnemer niet duidelijk of en onder welke voorwaarden energieopslag wenselijk wordt geacht.

Onder de Omgevingswet kunnen alle bestuurslagen zowel in een omgevingsvisie als een omgevingsprogramma beleid voor elektriciteitsopslag opnemen. Het programma is het meest geschikt om concreet en sectoraal beleid voor dat onderwerp vast te stellen. Het voordeel van een programma is dat het uitvoeringsgerichte doelen en maatregelen bevat en dus ook inzicht kan geven in de rol van de betreffende overheid (en andere partijen) in relatie tot elektriciteitsopslag. Daarnaast is het echter ook mogelijk dat overheden losse beleidskaders (dus niet als omgevingsvisie of -programma) vaststellen. Dat kan ook beleid zijn dat meer op het energiesysteem is gericht, zoals energievizies.

3.1.2 Juridische doorwerking

De afwegingen die decentrale overheden in beleid maken is niet één op één te vertalen naar de afweging voor de toelaatbaarheid van concrete projecten. Beleid werkt ook niet automatisch door in regels of voorschriften bij de

omgevingsvergunning. Om beleid door te laten werken in regels, biedt de Omgevingswet een aantal instrumenten voor het rijk en decentrale overheden. De instrumenten zijn hieronder schematisch weergegeven. Deze doorwerking is gebonden aan het kader voor taken en bevoegdheden zoals beschreven in Hoofdstuk 2. Van belang is bijvoorbeeld welke grondslag er is om vergunning te verlenen en welke beoordelingskaders daarvoor gelden. Deze bepalen ook de afweging die de gemeente moet maken bij een concrete aanvraag.



Figuur 1. Beleidscyclus

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan het omgevingsplan. Als de aanvraag niet past binnen het omgevingsplan kan een omgevingsvergunning een afwijking daarvan toestaan. Bij die afweging kan het beleid van de gemeente richting geven en moet daarnaast – net als bij het omgevingsplan – de aanvraag in overeenstemming zijn met regels van Rijk en provincie. Voor die doorwerking van gemeentelijk of provinciaal beleid is het echter wel noodzakelijk dat dit voldoende concreet is.

Tabel 6 Doorwerking beleid in regels per overheidsniveau

Overheidsniveau	Doorwerking beleid in regels
Rijk	Omgevingswet en E-wet 1998, Bal/Bkl/Bbl
Provincie	omgevingsverordening
Gemeente	omgevingsplan

3.2 Bestaande (beleids-)kaders

3.2.1 Rijksbeleid

Het [Nationaal Plan Energiesysteem \(NPE\)](#) is 1 december 2023 door het kabinet vastgesteld. Het NPE is de nationale visie voor het energiesysteem tot 2050 en maakt richtinggevende keuzes. In dit plan staat hoe het energiesysteem van de toekomst vorm gaat krijgen en hoe iedereen daar vanuit zijn eigen rol aan bij kan dragen. Zo is flexibiliteit in het energiesysteem, zoals energieopslag, van groot belang. Onderdeel daarvan is het in bredere zin stimuleren van de ontwikkeling van lokale energiehubs. Dat zijn slimme systemen die lokaal vraag, opslag en aanbod aan elkaar koppelen, waardoor het grotere energiesysteem wordt ontlast. In het NPE wordt ook stilgestaan bij de fysieke veiligheidsaspecten van het nieuwe

energiesysteem. Gesteld wordt dat het nieuwe energiesysteem even veilig is als het fossiele energiesysteem.

Het [Programma Energiehoofdstructuur \(PEH\)](#) bevat eveneens beleid voor elektriciteitsopslagsystemen. Het PEH is een van de omgevingsprogramma's onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het is een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en/of het behoud van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Een omgevingsprogramma kan ook maatregelen bevatten om bepaalde doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het PEH valt onder het type 'vrijwillig programma'. Een programma is zelfbindend voor het Rijk en is kaderstellend voor besluiten van het Rijk, zoals projectbesluiten, waarmee het Rijk besluit over de ruimtelijke inpassing van nieuwe hoogspanningsverbindingen. Daar waar het beleid juridisch moet doorwerken in de plannen en besluiten van provincies en gemeenten, stelt het Rijk juridisch bindende regels vast ter uitvoering van dit omgevingsprogramma. Deze regels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling. In de vorm van instructieregels aan gemeenten en provincies geeft het rijk ruimtelijke aanwijzingen voor grootschalige elektriciteitsproductie en energie-infrastructuur. Deze instructieregels betreffen:

- Ruimtelijke reserveringen voor grootschalige elektriciteitsopwekking,
- Ruimtelijke reserveringen voor kerncentrales,
- het behoud van hoogspanningsverbindingen met een spanning van ten minste 220 kV,
- de aanleg van buisleidingen van nationaal belang, inclusief ruimtelijke reserveringen voor buisleidingen (buisleidingenstroken).

Omdat het PEH vooral ziet op de hoofdstructuur, wordt enkel aandacht besteed aan de rol van grootschalige elektriciteitsopslagsystemen. Grootschalige

elektriciteitsopslagsystemen zijn in de toekomst nodig voor de balans van het elektriciteitssysteem, ook al in 2030. Zij worden bij voorkeur nabij hoogspanningsstations en op plekken waar veel vraag en aanbod is van hernieuwbare elektriciteit gerealiseerd. Voor het vaststellen van aanvullend ruimtelijk beleid en gewenste locatiekeuzes, is nader onderzoek van belang. De concurrentie van elektriciteitsopslagsystemen met andere maatschappelijke functies (zoals woningbouw) en de mogelijke bijdrage aan netcongestie kunnen een rol spelen bij deze locatiekeuze. In het PEH worden deze elektriciteitsopslagsystemen als nationaal belang aangemerkt. Het Rijk kan hiervoor bij specifieke projecten als bevoegd gezag optreden door een projectbesluit te nemen. Maar vanuit de gedachte 'decentraal, tenzij' blijft de gemeente bevoegd gezag, tenzij het Rijk daartoe over gaat.

Naast dit bestaande beleid is op het moment van schrijven van deze handreiking een Ruimtelijk beleidskader grootschalige elektriciteitsopslagsystemen in ontwikkeling. Dat kader is aangekondigd in het PEH. De verwachting is dat deze in de tweede helft van 2024 gereed is. Dit kader wordt ontwikkeld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), het Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), RVO en TenneT. Deze handreiking bevat randvoorwaarden voor de beoordeling van aanvragen voor grote elektriciteitsopslagsystemen met een vermogen van 100 MW of meer, met als doel om ervoor te zorgen dat deze op de juiste locaties en onder de juiste voorwaarden worden gerealiseerd. Dit Rijksbeleid sluit dus aan op de elektriciteitsopslagsystemen die in het PEH worden geadresseerd.

De **Routekaart energieopslag** brengt in kaart welke acties ondernomen moeten worden om energieopslag te bevorderen, passend bij de verwachte rol ervan in

het toekomstige energiesysteem. Ook voor elektriciteitsopslagsystemen zijn acties in de routekaart opgenomen.

Daarnaast geldt voor de ruimtelijke inpassing van energieopslag dat het Rijk in de **Nationale Omgevingsvisie (NOVI)** aandacht besteed aan de inpassing van energieinfrastructuur. Bijvoorbeeld dat het de voorkeur heeft om verschillende functies te combineren en te clusteren. Voor het ruimtelijk ontwerp van grootschalige netwerken en locaties voor opwek en opslag heeft programma Mooi Nederland daarnaast een **handreiking** gepubliceerd die relevant kan zijn voor de ruimtelijke keuzes die overheden maken.

Tenslotte zal de nieuwe **Energiewet** resulteren in wijzigingen in het juridisch kader voor elektriciteitsopslagsystemen. Zo geeft het wetsvoorstel (36378), dat door de Tweede Kamer is aangenomen, een definitie van de activiteit 'opslaan van elektriciteit' en geeft het voorstel nieuwe mogelijkheden voor het delen van een aansluiting door middel van zogenaamd cable poolen. Tijdens de behandeling van het voorstel zijn **amendementen** aangenomen die het delen van energie wettelijk verankeren en het stellen van regels door decentrale overheden in het belang van de energietransitie mogelijk maken (zie paragraaf 3.5.2). De precieze voorwaarden daarvoor worden nog bij AMvB uitgewerkt. Daarnaast is een amendement over het mogelijk maken van een groepstransportrecht voor energiehubs aangenomen. Dat kan van betekenis zijn als elektriciteitsopslagsystemen worden toegepast binnen een energiehubs.

3.2.2 Provinciaal en gemeentelijk beleid

Provincies en gemeenten beschikken nog niet vaak over expliciet beleid voor elektriciteitsopslag. Gemeenten worden echter geconfronteerd met aanvragen voor elektriciteitsopslagsystemen. In het beleid kunnen aspecten als landschappelijke, energetische en ruimtelijke inpassing, financiële participatie

van de omgeving en veiligheid aan de orde komen. Zonder beleid is er een onduidelijk afwegingskader. Een gemeente dient dan per locatie een integrale afweging van belangen te maken. En per locatie af te wegen of medewerking wordt verleend aan energieopslag en zo ja welke voorschriften voor het opslagproject nader ingevuld moeten worden. Dit leidt tot verschillende voorschriften op verschillende locaties. Dit bemoeilijkt de realisatie van opslagprojecten. Beperkte ervaring met opslagprojecten maakt de beoordeling van dergelijke projecten ook bewerkelijk voor decentrale overheden.

Provincies

Een aantal provincies is bezig met het opstellen van beleid of regels op te nemen in de omgevingsverordening. Deze stukken zijn echter nog niet openbaar gemaakt en raadpleegbaar. Daarnaast zijn provincies bezig met het integraal programmeren van het energiesysteem (door middel van het provinciaal Meerjarenprogramma Energie en Klimaat, pMIEK). Daarvoor worden bijvoorbeeld energieviesies opgesteld, die gaan over de ontwikkeling van het energiesysteem in de provincie. Ook daarin kan beleid over opslag worden opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de provinciale behoefte aan en de vormen van elektriciteitsopslag. Dat beleid heeft echter geen betrekking op de ruimtelijke afweging, dus daarvoor kan alsnog aanvullend op de energieviesie beleid worden vastgesteld.

Gemeenten

Er zijn meerdere gemeenten die aangeven een vorm van beleidskader in ontwikkeling te hebben, maar er zijn nog geen beleidskaders daadwerkelijk gepubliceerd. Sommige gemeenten geven daarbij aan eerst beleid van Rijk en provincie af te wachten voordat eigen beleid wordt vastgesteld.

3.2.3 Algemene kaders TenneT

TenneT werkt aan een kader voor locatiekeuzes voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen. Strikt genomen is dat geen beleid omdat Tennet geen publiekrechtelijke status heeft, maar het is wel richtinggevend voor te maken keuzes rondom elektriciteitsopslag. In een **Position Paper** wordt daarvoor een aantal uitgangspunten gegeven. Deze elektriciteitsopslagsystemen moeten op minimaal 50 meter van het netwerk van hoogspanningsstation worden geplaatst. Dat is vanuit het belang van veiligheid. Ook mogen elektriciteitsopslagsystemen niet onder hoogspanningsleidingen of boven kabels worden geplaatst, omdat dit – naast veiligheid - onderhoud kan bemoeilijken. Tevens mogen elektriciteitsopslagsystemen niet worden geplaatst in het verlengde van de rail van hoogspanningsstations. Dit betreft een vorm van ruimtelijke reservering voor nieuwbouw en uitbreidingen. Ook wordt de voorkeur uitgesproken om elektriciteitsopslagsystemen vooral mogelijk te maken in de nabijheid van grootschalige opwek (wind- en zonneparken) en afname (industrie). De mogelijkheid tot aansluiting wordt per geval beoordeeld. Het vermogen hangt ook af van het type station.

3.3 Praktijkvoorbeelden

Provincie Flevoland

Provincie Flevoland heeft een experimentenkader ontwikkeld waarmee grootschalige elektriciteitsopslag wordt geregeld. Dit kader is in nauwe samenwerking met gemeenten en ook netbeheerders tot stand gekomen. In het *Omgevingsprogramma Experimentenkader Batterijopslag Flevoland* zijn uitgangspunten opgenomen die de gemeente kan toepassen bij vergunningverlening. Het betreft ontwikkelingen waar nog geen beleid voor is vastgesteld en waar de provincie wel voor open staat. Dit zijn voornamelijk drie opslagsystemen nabij wind- of zonneparken of hoogspanningsleidingen en -

stations. Zij hebben voornamelijk ten doel het balanceren van de leveringszekerheid. De provincie Flevoland heeft een aantal uitgangspunten opgesteld om plannen binnen het experimentenkader te toetsen. In de essentie staat de landschappelijke inpassing, en daarmee de waarborging van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied centraal. Het kader stelt dat 'er een ruimtelijk ontwerp moet liggen met een aantoonbare integrale kwaliteitsimpuls en dat de landschappelijke kwaliteit verbetert.' Per initiatief is een landschappelijk kader opgesteld. Het doel is dat de opslag opgaat in het landschap. Zo moet nieuwe infrastructuur gebundeld worden om versnippering van ruimtelijke eenheden te voorkomen en mogen nieuwe niet-agrarische functies de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten niet aantasten. Als blijkt dat aan deze voorwaarden kan worden voldaan, dan kan het experimentenkader ruimte bieden voor verdere doorgang van de initiatieven buiten het bestaande beleidskader. In dat geval kan de gemeente dus met inachtneming van de voorwaarden vergunning verlenen. Een voorbeeld daarvan is het bestemmingsplan "Dronter Energie Opslag Olsterpad" (zie 4.3.2) en de op grond daarvan verleende vergunning.

Provincie Drenthe

Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe hebben 4 juni 2024 ingestemd met de voorgenomen wijziging van de *Omgevingsverordening Drenthe 2023* ten behoeve van ruimtelijke kaderstelling voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen. Ook wordt het energetische onderdeel van grootschalige opslag opgenomen in de energievisie die wordt opgesteld voor het pMIEK proces. De provincie staat ontwikkelingen die niet uitdrukkelijk gericht zijn op het balanceren van het hoogspanningsnetwerk zijn niet toe. Grootschalige opslag is om het net te balanceren pas interessant bij een ondergrens van 70MW. Bij één laag met een oppervlakte van minimaal 0,5 hectare wordt deze ondergrens bereikt. Om het kwetsbare landschap te beschermen worden er ook

landschapseisen gesteld. Het stapelen van elektriciteitsopslagsystemen is niet toegestaan.

De provincie biedt slechts ruimte aan grootschalige elektriciteitsopslagsystemen voor zover dat nodig is vanuit de energieopgaven. Uit een inventarisatie is gebleken dat 20 hectare voldoende is. De omgevingsverordening bepaalt dat dit tevens het maximum is dat zal gelden voor de gehele provincie Drenthe. Dit betekent dus dat alle omgevingsplannen in de provincie Drenthe tezamen ten hoogste kunnen voorzien in 20 hectare voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen, oftewel maximaal drie locaties in de provincie. De netbeheerder wordt tot slot een vaste adviesrol gegeven bij dergelijke initiatieven voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen.

Concept regels Omgevingsverordening Drenthe 2023

1. Van een grootschalige batterijopslag is sprake bij een oppervlakte groter dan 0,5 hectare.
2. Wanneer sprake is van een grootschalige batterijopslag, dient ten minste 10% van het totale oppervlak gebruikt te worden voor de landschappelijke inpassing.
3. Daarnaast worden ook eisen gesteld aan de kwaliteit en inhoud van het landschappelijk inpassingsplan. Zo dient de landschappelijke inpassing te bestaan uit hoogopgaande beplanting, is deze gebaseerd op de bestaande landschapsstructuur en wordt een combinatie gemaakt met andere maatschappelijke opgaven. De opsteller van het landschappelijk inpassingsplan dient een bureau te zijn dat is geregistreerd in het architectenregister.

3.4 Bouwstenen voor beleid op decentraal niveau

Provincies en gemeenten kunnen op basis van verschillende gezichtspunten komen tot een beleidskader voor elektriciteitsopslag. Die gezichtspunten vormen bouwstenen voor het beleid en helpen mede te bepalen wat de ambitie voor elektriciteitsopslagsystemen is en welke keuzes gemaakt worden. Bij het opstellen daarvan is het zinvol om de partijen, genoemd in paragraaf 4.1, te betrekken. Dat geldt in het bijzonder voor wat betreft kennis en informatie die bij andere partijen ligt of voor bovengemeentelijke effecten van de te maken beleidskeuzes. Hieronder wordt een aantal van de bouwstenen nader omschreven. Tabel 7 geeft een overzicht van deze bouwstenen.

3.4.1 De maatschappelijke bouwsteen van beleid

Allereerst kan voor het opstellen van beleid relevant zijn welke functie met elektriciteitsopslag worden nagestreefd. Het ligt voor de hand om beleid ook toe te spitsen op de voorziene functie van het elektriciteitsopslagsysteem. Zo zal een elektriciteitsopslagsysteem bedoeld voor het bieden van flexibiliteit bij een wind- of zonnepark een andere afweging vergen dan op een bedrijventerrein of nabij een hoogspanningsnetwerk. In dat beleid kan ook worden betrokken in welke mate de functie van het elektriciteitsopslagsysteem bijdraagt aan de efficiëntie (zie ook 3.3.3). Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat provincies en gemeenten het gebruik van elektriciteitsopslagsystemen voor bepaalde functies wenselijker vinden dan andere functies. Bijvoorbeeld door elektriciteitsopslagsystemen ten behoeve van netbalancing toe te staan, voor zover daardoor geen druk op het lokale net ontstaat. Ook de functie van het elektriciteitsopslagsysteem in relatie tot andere maatschappelijke opgaves, zoals woningbouw (buurtbatterijen) of mobiliteitshubs (het opladen van elektrisch vervoer, voorzieningen voor walstroom), kan daarbij een rol spelen. Hierbij ligt het ook voor de hand dat zoveel mogelijk afstemming plaatsvindt met het prioriteringskader van de netbeheerder

(par. 2.3). In paragraaf 3.5.2 komt aan bod in welke mate het beleid voor maatschappelijke doelstellingen voor opslag kan meewegen bij de vergunningaanvraag.

3.4.2 De ruimtelijke bouwsteen van beleid

Ten aanzien van de realisatie van elektriciteitsopslagsystemen in de leefomgeving spelen verschillende belangen een rol. Deze laten zich samenvatten als ruimtelijke belangen, omdat deze voornamelijk zien op ruimtegebruik en de ordening ervan. Het gaat dus over de onderlinge verhouding tussen het gebruik van een locatie voor realisatie van een elektriciteitsopslagsysteem en de gevolgen daarvan voor het gebruik van andere locaties voor andere gebruiksdoelen (wonen, natuur, waterberging etc.).

De ruimtelijke component van beleid heeft in dit verband te maken met de locaties voor elektriciteitsopslagsystemen. Voor zover met informatie van de netbeheerders een inventarisatie kan worden gemaakt waar elektriciteitsopslagsystemen nodig zijn vanuit het belang van het elektriciteitsysteem, wordt vanzelfsprekend ook bepaald welke ruimtelijke randvoorwaarden worden gehanteerd voor locaties voor opslag. Allereerst brengt dat met zich mee dat bepaalde locaties niet wenselijk zijn, zoals nabij waterbergingsgebieden, bepaalde reserveringszones en natuur. Daarnaast speelt bijvoorbeeld een rol in hoeverre elektriciteitsopslag zoveel mogelijk kan worden geclusterd ten opzichte van ander ruimtegebruik en bebouwing. Een voorbeeld is opslag toe te staan in de nabijheid van bedrijventerreinen en woningbouwlocaties (al dan niet vanwege de maatschappelijke functie). Ook kan daarbij een rol spelen in hoeverre de locatie multifunctioneel wordt gebruikt en of het elektriciteitsopslagsysteem onderdeel uitmaakt van een locatie waar al bepaalde bouwwerken staan die ten dienste staan van het energiesysteem, zoals

transformatorstations of wind- en zonneparken. Soms is het mogelijk om daarop proactief te sturen. Bij uitbreidingsinvesteringen voor het hoogspanningsnetwerk zou opslag bijvoorbeeld al kunnen worden meegenomen in het netontwerp en de daarbij behorende integrale ruimtelijke afweging. Deze ruimtelijke clustering brengt vanuit het perspectief van een evenwichtige functietoedeling vervolgvragen met zich mee. Zo kunnen bijvoorbeeld milieukwaliteitseisen (zie ook paragraaf 3.5) een rol spelen in de haalbaarheid van clustering van elektriciteitsopslag. Een elektriciteitsopslagsysteem kan bijvoorbeeld geluidhinder of externe veiligheidsgevolgen hebben voor andere gebouwen in de nabijheid.

De afweging hangt ook samen met de landschappelijke inpassing en landschappelijke kwaliteit. Een elektriciteitsopslag is immers een bouwwerk dat doorgaans zichtbaar is in het landschap. Om die reden kan er vanuit het belang van landschappelijke kwaliteit beleid worden opgesteld. Bijvoorbeeld door bij de vergunningaanvraag voor een elektriciteitsopslagsysteem een inrichtingsplan te eisen op basis waarvan de landschappelijke inpassing kan worden beoordeeld. Als een elektriciteitsopslagsysteem onderdeel uitmaakt van een wind- of zonnepark en tegelijkertijd wordt aangevraagd, kan de initiatiefnemer worden gevraagd om een integraal plan in te dienen.

3.4.3 De energetische bouwsteen van beleid

Een andere belangrijke bouwsteen is elektriciteitsopslag en de betekenis daarvan voor het elektriciteitsnet. Dat wordt in deze paragraaf afzonderlijk besproken, omdat hiervoor de kennis en informatie van de netbeheerder cruciaal is. De netbeheerder kan bijvoorbeeld een inschatting maken van het vermogen dat nodig is voor het balanceren van het elektriciteitsnetwerk. De netbeheerder kan daarvoor ook indicaties geven van geschikte locaties of gebieden, mede gelet op de positie van elektriciteitsopslag in het net. Zo heeft TenneT in een [Position Paper](#)

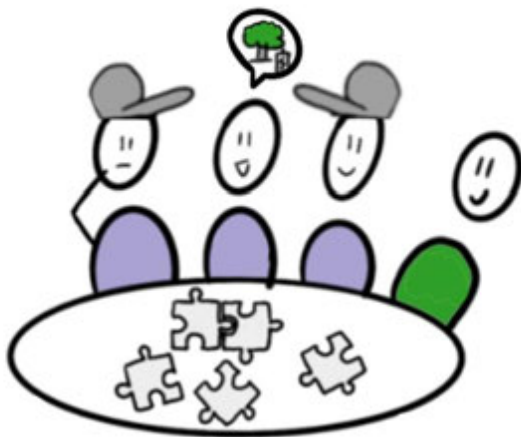
een inschatting gemaakt van het opslagvermogen dat nodig is per provincie in 2030. Dat vermogen is echter wel afhankelijk van hybride ontwikkelingen. Voor elektriciteitsopslagsystemen die niet op het hoogspanningsnet worden aangesloten, is die afweging sowieso nog minder goed te maken. Daarnaast kan een decentrale overheid er bijvoorbeeld voor kiezen om in beleid op te nemen dat elektriciteitsopslagsystemen inpasbaar moeten zijn in het elektriciteitssysteem. Ook voor die afweging is de kennis van de netbeheerder nodig. Zo kan het beleid gepaard gaan met randvoorwaarden voor die energetische inpassing. Allereerst kan dat worden vertaald in ruimtelijke kenmerken. Bijvoorbeeld door vraag en aanbod te clusteren, zodat het elektriciteitsopslagsysteem door middel van een directe kabel of gedeelde aansluiting bijdraagt aan opslag van elektriciteit die op een nabijgelegen bedrijventerrein wordt gebruikt. Of door elektriciteitsopslagsystemen te clusteren nabij hoog- of middenspanningsstations en opwek.

Naast deze ruimtelijke kenmerken kan de energetische impact van een batterij worden beoordeeld aan de hand van contractuele voorwaarden, overeengekomen tussen de netbeheerder en de exploitant. Zo kan een capaciteitsbeperkend contract of een alternatief transportrecht positieve gevolgen hebben voor de impact op het elektriciteitsnetwerk. Ruimtelijke kenmerken zeggen niet altijd voldoende over de functie van een elektriciteitsopslagsysteem. Immers, het kan immers op verschillende markten actief zijn. Daardoor zijn de contractuele voorwaarden voor aansluiting en transport een belangrijke indicatie voor de energetische gevolgen. Tegelijkertijd kunnen deze contractuele voorwaarden gedurende de looptijd van de omgevingsvergunning wijzigen, omdat de exploitant een nieuwe overeenkomst aangaat. De gemeente zal daar dan niet van op de hoogte zijn. De gemeente heeft dan ook geen grondslag om de vergunning in te trekken of te wijzigen als blijkt

dat het elektriciteitsopslagsysteem voor een andere functie wordt gebruikt en dit negatieve gevolgen heeft voor de energetische inpassing. Dat is enkel anders indien het elektriciteitsopslagsysteem niet meer past binnen de regels van het omgevingsplan, bijvoorbeeld omdat de omvang wijzigt.

3.4.4 De opgaven-gerichte bouwsteen van beleid

Naast de energietransitie en de uitdagingen die dit met zich meebrengt voor het energiesysteem, spelen er ook andere opgaven, zoals de woningbouwopgave, het voorkomen van verdere bodemdaling en klimaatadaptatie. Vanuit de Nationale Omgevingsvisie is meervoudig ruimtegebruik één van de afwegingsprincipes. Gezien de schaarse ruimte waar provincies mee puzzelen, kan het wenselijk zijn, te onderzoeken in hoeverre bij de locatiekeuze meerdere opgaven kunnen worden gecombineerd. Zo kun je bijvoorbeeld denken aan het combineren van grootschalige elektriciteitsopslag met ecologie, of kunnen andere gebiedsopgaven worden (mede)gefinancierd.



Tabel 7 Verschillende bouwstenen voor beleid op decentraal niveau

Bouwsteen	Toelichting
Maatschappelijk	Beleed toespitsen op de voorziene functie van het elektriciteitsopslagsysteem (ook in relatie tot andere maatschappelijke opgaven)
Ruimtelijk	Voor de inpassing van het elektriciteitsopslagsysteem in de leefomgeving worden verschillende belangen afgewogen, waarbij een zo goed mogelijke verdeling, inrichting en benutting van de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving centraal staan. Betreft de onderlinge verhouding tussen het gebruik van een locatie voor realisatie en de gevolgen daarvan voor het gebruik van andere locaties voor andere gebruiksdoelen (wonen, natuur, waterberging etc.).
Energetisch	Het effect van het elektriciteitsopslagsysteem op het energiesysteem, geconcretiseerd aan de hand van ruimtelijke kenmerken of de contractuele voorwaarden (overeengekomen tussen netbeheerder en exploitant)
Opgavengericht	Gezien de schaarse ruimte kan het wenselijk zijn om bij locatiekeuze rekening te houden met andere opgaven

3.5 Doorwerking beleid bij de vergunningaanvraag

3.5.1 Instrumenten voor doorwerking

Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau werkt beleid door bij de wijziging van de omgevingsverordening. Aan de hand van dat beleid kan de provincie ervoor kiezen in de omgevingsverordening direct werkende regels te stellen voor initiatiefnemers (vanwege het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving). Het kunnen ook regels zijn die juist gemeenten binden bij het nemen van besluiten over elektriciteitsopslagsystemen (instructieregels). Zo kan een omgevingsverordening regels bevatten over de landschappelijke inpassing van elektriciteitsopslag waaraan initiatiefnemers moeten voldoen. Doorgaans zullen provincies echter wensen dat gemeenten die regels toepassen bij concrete initiatieven. Dan ligt het meer voor de hand om door instructieregels gemeenten te verplichten met het oog op landschappelijke inpassing regels te stellen als zij in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning elektriciteitsopslag mogelijk maken. Of door te bepalen dat gemeenten opslagprojecten mogen toestaan met een bepaald oppervlakte. Daarmee kan de provincie dus sturen op de invulling van het provinciale belang van landschappelijke inpassing van elektriciteitsopslagsystemen. Deze keuzes binden de gemeente bij de te maken afweging bij de vergunningverlening of het wijzigen van het omgevingsplan.

Gemeentelijk niveau

De besluitvorming voor het realiseren van elektriciteitsopslag concentreert zich op gemeentelijk niveau op de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Als de aanvraag past binnen de regels van het omgevingsplan (zoals de functie van de locatie en de bijbehorende bouwregels) kan deze worden vergund. Als dat niet het geval is, kan door de buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden afgeweken van regels in het omgevingsplan

indien deze aan de elektriciteitsopslagsystemen in de weg staan. Bijvoorbeeld omdat de functie van de locatie en de bijbehorende regels dat niet toelaten. Denk aan agrarisch gebruik van de locatie of er zijn binnen de bestemming bedrijfsactiviteiten toegestaan die niet het opslaan van elektriciteit omvatten.

In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen over elektriciteitsopslag. De gemeente kan daarmee proactief sturen. In dat geval gelden deze regels bijvoorbeeld voor het gehele grondgebied of bepaalde locaties en worden toekomstige aanvragen daaraan getoetst. Deze regels kunnen worden afgestemd op de locatie en functie van elektriciteitsopslagsystemen. Zo kan een wijziging van het omgevingsplan voor een locatie waar een zon- of windpark zich bevindt ook al regels bevatten voor de toelaatbaarheid van toekomstige realisatie van elektriciteitsopslag op die locatie. Of kunnen de bouw- en gebruiksregels voor elektriciteitsopslagsystemen op een locatie flexibiliteit inbouwen voor toekomstige technische ontwikkelingen, zoals een ander type opslag. Ondanks dat het wijzigen van het omgevingsplan tijd vraagt, kan het een meerwaarde hebben boven de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het omgevingsplan heeft een veel concreter toetsingskader dan een beleidskader. De doorwerking van beleid wordt ook sterker als de aanvraag kan worden getoetst aan planregels die zijn toegespitst op elektriciteitsopslag. Daarnaast kan door regels te stellen in het omgevingsplan beter inzichtelijk worden gemaakt hoeveel vermogen op welke locatie mogelijk wordt gemaakt. Dat uit zich bijvoorbeeld in bouwregels die elektriciteitsopslagsystemen van een zekere omvang en oppervlakte mogelijk maken. Het door vertalen van beleid voor elektriciteitsopslag naar regels in het omgevingsplan kost echter tijd, omdat daarvoor de procedure tot wijziging van het omgevingsplan moet worden doorlopen. Die procedure kost minimaal een jaar. Als in de tussentijd aanvragen voor vergunningverlening van elektriciteitsopslag binnenkomen, maar realisatie van deze systemen op een

locatie juist niet gewenst worden geacht, dan kunnen in een omgevingsverordening of omgevingsplan ook voorbeschermingsregels worden opgenomen. Met voorbeschermingsregels worden activiteiten voorkomen die (mogelijk) strijdig zijn met nieuwe regels, die in voorbereiding zijn. Met een voorbereidingsbesluit worden voorbeschermingsregels direct in het omgevingsplan of de omgevingsverordening opgenomen. Deze regels gelden 18 maanden. Als er binnen 18 maanden een ontwerpbesluit ter inzage ligt, dan gelden de voorbeschermingsregels totdat de nieuwe regels in werking treden.

Tabel 8 Verschillende instrumenten van provincie en gemeente t.b.v. doorwerking beleid

Niveau	Instrument	Toelichting
Provinciaal	Wijziging omgevingsverordening	Het stellen van direct werkende regels voor initiatiefnemers of instructieregels voor gemeenten
Gemeentelijk	Verlenen omgevingsvergunning	Opslag wordt vergund wanneer dit past binnen kaders omgevingsplan(activiteit)
	Verlenen omgevingsvergunning buitenplanse activiteit	Kan onder voorwaarden worden afgeweken van omgevingsplan
	Wijzigen omgevingsplan	Regels over toelaatbaarheid realisatie elektriciteitsopslagsystemen op locatie (functie, bouwregels, geluid etc.)
	Voorbeschermingsregels in omgevingsplan	Voorkomen activiteiten (zoals realisatie elektriciteitsopslagsysteem) die (mogelijk) strijdig zijn met nieuwe regels

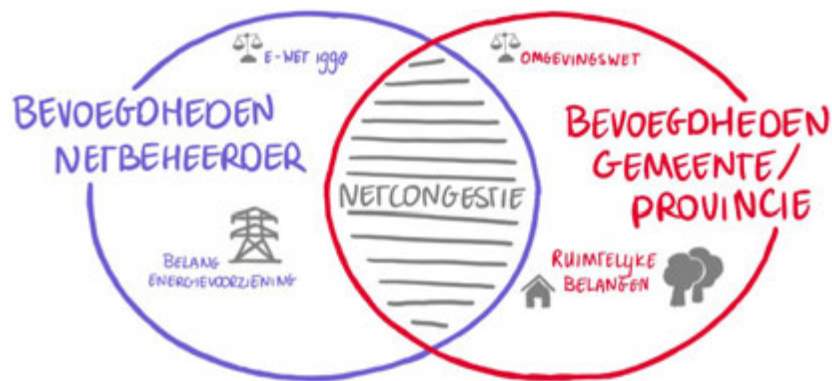
3.5.2 Uitgangspunten voor doorwerking

Bij zowel het omgevingsplan, instructieregels in de omgevingsverordening als de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit staat centraal of er

sprake is van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (art. 4.2 Omgevingswet). Dit wordt inmiddels ook wel als ETFAL aangeduid. Uit paragraaf 2.3.5 volgt dat zowel de gemeente als de provincie een taak kunnen hebben bij deze afweging. Hierbij hebben zij een ruime beoordelingsvrijheid. De wetgever vat dit samen door te stellen: “Deze abstract geformuleerde (...) taak vormt een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving”. De bestuursrechter dient na te gaan of de vergunningverlenende instantie alle betrokken belangen heeft afgewogen en of deze afweging evenwichtig is. Hierbij moet worden bedacht dat conform de wetsgeschiedenis nieuwe belangen die nog niet meespeelden bij het vaststellen van het omgevingsplan waarvan de initiatiefnemer wil afwijken, óók onderdeel moeten zijn van de uitleg c.q. afweging van de ETFAL. De wetgever noemt hier als voorbeeld het belang van de energietransitie. Bij de ETFAL-beoordeling moeten dus meer motieven worden meegewogen dan de goede ruimtelijke ordening. Centraal staat een zo goed mogelijke verdeling, inrichting en benutting van de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving. Van belang is dat de evenwichtige toedeling van functies aan locaties betrekking heeft op de fysieke leefomgeving (art. 1.2 Omgevingswet). Eventuele regels in het omgevingsplan moeten gericht zijn op *“het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften”*. Het gaat dus bijvoorbeeld om het gebruik van de leefomgeving voor de energietransitie. Of elektriciteitsopslag op een locatie kan worden gerealiseerd wordt bepaald op grond van regels die gaan over de fysieke leefomgeving, zoals ruimte, natuur, water-, bodem- en luchtkwaliteit. Verder geven rijk en provincie kaders mee waaraan moet worden voldaan om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te waarborgen. Het is dus ook van belang dat provincies beleid hebben

over elektriciteitsopslag of meer sturende regels waar een gemeente zich aan moet houden. Vanuit het Rijk betreft dat bijvoorbeeld regels over een aanvaardbaar geluidniveau op woningen en externe veiligheidsrisico's bij zogenaamde kwetsbare gebouwen (Hoofdstuk 5 Bkl).

In het licht van het belang van energetische inpassing en de gevolgen van elektriciteitsopslag voor netcapaciteit, is de vraag hoe dat belang zich verhoudt tot het motief van de Omgevingswet en dat van de Elektriciteitswet 1998 (straks Energiewet). Kan een gemeente een aanvraag weigeren enkel in het belang van netcapaciteit? Het antwoord is nee, tenzij. Netcapaciteit behoort namelijk niet tot de fysieke leefomgeving, maar is een belang van de energievoorziening. Het realiseren ervan is een taak die bij de netbeheerder ligt. Gebrek aan netcapaciteit leidt vaak evenwel tot netverzwaring en -uitbreiding. Dit heeft ook gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de gebruiksmogelijkheden ervan. Een voorbeeld is een elektriciteitsopslagsysteem dat wordt vergund, maar niet kan worden aangesloten. Deze heeft wel impact op bijvoorbeeld ruimtegebruik en het landschap, wat ervoor pleit om het effect op het elektriciteitssysteem een belang toe te kennen bij de besluitvorming. Omdat dit echter moet samenhangen met de



fysieke leefomgeving, zal het op zichzelf niet volstaan als weigeringsgrond voor een vergunning. Indien bijvoorbeeld de weigering wordt gemotiveerd vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kan het belang van beschikbare netcapaciteit daar wel op aanhaken.

Het belang van netcapaciteit in besluitvorming en de rol van netcongestie bij de taken en bevoegdheden van provincie en gemeente is gelet op het bovenstaande een grijs gebied dat vanwege het belang van netcongestie sterk in ontwikkeling is. Er is geen jurisprudentie bekend waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toepassing van het ruimtelijk instrumentarium voor netinpassing heeft getoetst. Uit de uitspraken over “goede ruimtelijke ordening” is echter af te leiden dat het bevoegd gezag ruimte heeft om een brede belangenafweging te maken in het kader van een goed woon- en leefklimaat. In het kader van een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties en een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving” is deze integrale afwegingsruimte onder de Omgevingswet alleen maar groter geworden.

Tegelijkertijd geeft het gebrek aan jurisprudentie en aandacht in de wetsgeschiedenis voor het belang van netinpassing bij omgevingsbesluitvorming een onzekerheid. Als sturing vanuit het motief van het belang van de fysieke leefomgeving niet mogelijk is, komt daar nog bij dat in beginsel de Elektriciteitswet 1998 (art. 83) en de toekomstige Energiewet (art. 6.12) eraan in de weg dat provincie en gemeente regels kunnen stellen over productie, distributie en levering van elektriciteit. Artikel 83 van de Elektriciteitswet 1998 lijkt nog ruimte te bieden voor het stellen van regels over opslag. Opslag wordt immers niet genoemd in de wettekst. Een amendement bij het wetsvoorstel voor de Energiewet, waarmee artikel 6.12 wordt gewijzigd, maakt echter expliciet duidelijk dat deze beperking ook voor opslag geldt. Een ander amendement stelt voor om

bij AMvB voorwaarden te stellen over het kunnen stellen van decentrale regels in het belang van de energietransitie. Ook hier schuilt nog een onzekerheid, omdat pas na uitwerking kan worden beoordeeld of de netinpassing van een elektriciteitsopslagsysteem hier onder kan vallen. Vooruitlopend hierop kunnen eventueel bij wijze van experiment op basis van artikel 23.3 Omgevingswet – eveneens na aanwijzing per AMvB – door decentrale overheden regels worden gesteld in het belang van de energietransitie.

Artikel 83 E-wet

Provinciale staten en de gemeenteraad zijn niet bevoegd het opwekken, het transporteren en het leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden.



4. VERGUNNINGVERLENING

4. Vergunningverlening

4.1 Procedurele aspecten

4.1.1 Vooroverleg

In een vooroverleg kijk je samen met een initiatiefnemer of je als bevoegd gezag alle informatie hebt om een beslissing te nemen over een initiatief. Het is een informele stap bij een initiatiefplan en versnelt de procedure. Vooroverleg is echter niet verplicht. De belangrijkste factor voor een succesvol vooroverleg zijn de mensen die het overleg voeren. Behalve de initiatiefnemer voor een elektriciteitsopslagsysteem betrek je, afhankelijk van functie en locatie, als gemeente bijvoorbeeld ook de volgende ketenpartners:

1. provincie
2. RES-regio/Energyboard
3. veiligheidsregio
4. omgevingsdienst
5. lokale netbeheerder
6. TenneT

Het lijkt aannemelijk dat de gemeente bij dit vooroverleg een agenderende en verbindende rol heeft, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat informatie vanuit de netbeheerder tijdig beschikbaar is om een eerste verkenning goed te kunnen maken. In het vooroverleg komt bijvoorbeeld de belasting van en aansluitbaarheid op de elektriciteitsinfrastructuur aan de orde. De uitkomsten daarvan kunnen ook later in het traject een rol spelen. Voor gemeenten in de provincie Utrecht is dat al geformaliseerd. De provincie Utrecht heeft een instructieregel in de omgevingsverordening opgenomen (artikel 5.11) om overbelasting van de elektriciteitsinfrastructuur te voorkomen. Het

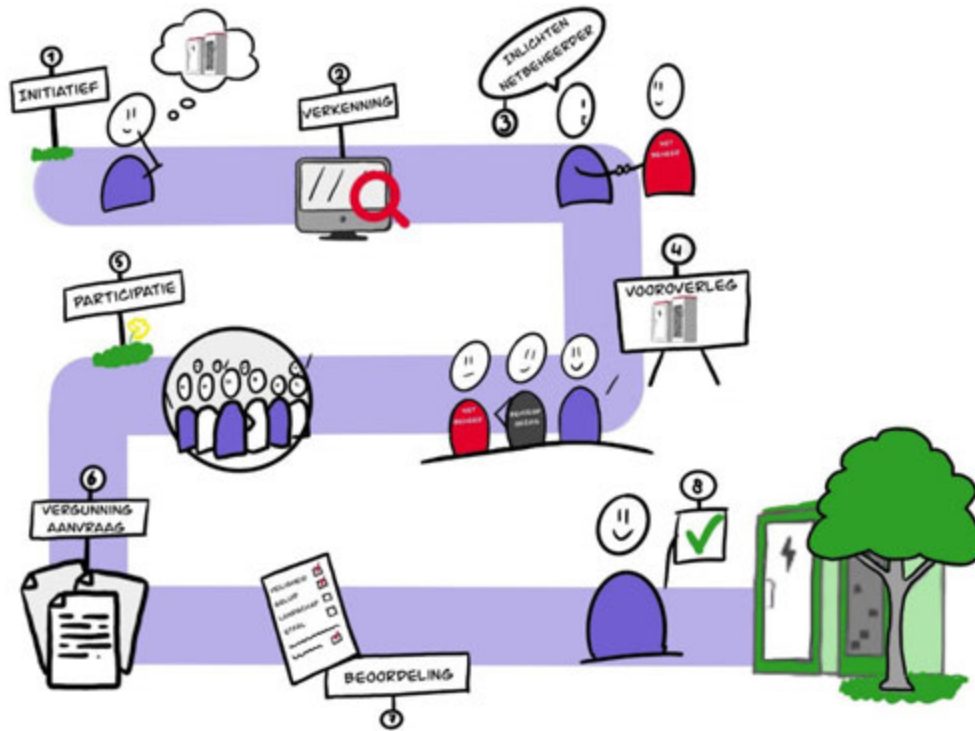
omgevingsplan (of omgevingsvergunning) bevat een energieparagraaf met een verslag van een inventariserend overleg tussen de netbeheerder, initiatiefnemer of gemeente. Gemotiveerd moet worden dat een nieuwe ontwikkeling past binnen de energie-infrastructuur van de netbeheerder.

4.1.2 Participatie

Participatie betekent: meningen inwinnen over het voorgenomen initiatief. De initiatiefnemer moet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning bij het bevoegd gezag aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn (zie artikel 7.4 Omgevingsregeling). Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Participatie door de initiatiefnemer bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning is vrijwillig. Het bevoegd gezag mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen (buiten behandeling laten) of weigeren de vergunning te verlenen, omdat er geen participatie is geweest. Er is één uitzondering. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een BOPA waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is (artikel 16.55, lid 7, van de Ow). Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten.

Bij financiële participatie investeert de omgeving in het project en/of ervaart de voordelen van de opbrengsten van het project. Het is belangrijk dat omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken. Door hen mee te laten praten krijgen ze een gevoel van eigenaarschap. Een financiële prikkel, zoals delen in de opbrengst, of korting op elektriciteit kan daarbij helpen. Er zijn verschillende

mogelijkheden om financiële participatie vorm te geven. Welke vorm het meest geschikt is, is afhankelijk van het project en het type omgeving. Op dit moment is beleid voor financiële participatie echter gericht op hernieuwbare opwek op land, zoals wind- en zonneparken. Als elektriciteitsopslag wordt gecombineerd met opwek kan financiële participatie in de toekomst wel een onderwerp zijn wat een rol gaat spelen.



Figuur 2. Stappenplan vergunningsaanvraag

In het wetsvoorstel voor de Energiewet is bovendien een amendement aangenomen waarin gemeenten en provincies in een verordening kunnen

vastleggen dat een ontwikkelaar van wind of zon moet motiveren welke inspanningen er zijn verricht om 50 procent lokaal eigendom te realiseren. Op deze manier kan er ook meer gestuurd worden op financiële participatie door decentrale overheden.

4.1.3 Vergunningplichtige activiteiten

Uit paragraaf 2.3.7 blijkt dat een elektriciteitsopslagsysteem verschillende activiteiten omvat die vergunningplichtig zijn:

1) De milieubelastende activiteit

Daarvoor is noodzakelijk dat elektriciteitsopslag als milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is aangewezen, of dat de opslag functioneel ondersteunend is aan een milieubelastende activiteit die in het Bal is aangewezen. In beide gevallen valt toetsing plaats aan de regels in het Bal. Voldoet de aanvraag aan de regels in het Bal, dan wordt de vergunning verleend.

2) (Technische) bouwactiviteit:

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) regelt de eventuele technische vergunningplicht voor een bouwwerk. Om te bepalen of daarvan sprake is kunnen de volgende stappen worden doorlopen:

- Is het elektriciteitsopslagsysteem een bouwwerk? (zie definitie in kader hieronder) Daarvoor is ook relevant dat de batterij aansluiting heeft op het elektriciteitsnetwerk en gedurende een langere periode op locatie staat.
- De aanwijzing van de technische vergunningplicht voor bouwwerken vindt plaats in artikel 2.25 Bbl e.v. Daarvoor is bijvoorbeeld relevant of het elektriciteitsopslagsysteem hoger is dan 5 meter.
- Vervolgens vindt nog een toets plaats aan artikel 2.17 Bbl om te bepalen of in plaats van een vergunningplicht er sprake is van een meldingsplichtige bouwactiviteit die onder het stelsel van kwaliteitsborging valt (art. 2.27).

Daarvoor is bijvoorbeeld relevant of het elektriciteitsopslagsysteem een ander bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde is, dat niet hoger is dan 20 meter (art. 2.17 lid 3 Bbl).

bouwwerk: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf

Als een elektriciteitsopslagsysteem in de toekomst als milieubelastende activiteit is aangewezen, dan is in ieder geval geen sprake meer van een meldingsplichtige bouwactiviteit. Afhankelijk van de toets aan artikel 2.25 en 2.27 Bbl geldt dan een vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit. Als de aanvraag voldoet aan de eisen van het Bbl, dan moet de vergunning voor de technische bouwactiviteit worden verleend.

3) Omgevingsplanactiviteit

Dit betreft de toets aan het omgevingsplan. Als de gemeente proactief wil sturen op locaties en randvoorwaarden wil stellen, dan kan het elektriciteitsopslag als omgevingsplanactiviteit aanwijzen en regels stellen, zoals een vergunning-, informatie- of meldingsplicht. Het omgevingsplan regelt bijvoorbeeld ook de ruimtelijke kant van de vergunningplicht voor bouwwerken. Relevant daarvoor is dat artikel 2.29 Bbl bepaalde bouwwerken van Rijksweg als vergunningvrij aanwijst. Daarvoor is relevant of elektriciteitsopslag als openbare en infrastructurele voorziening kan worden gezien. Gelet op het ontbreken van een wettelijke taak van de netbeheerder op dit punt is dat niet goed denkbaar. Daarom

kan de gemeente zelf regelen of opslag een omgevingsplanactiviteit bouwwerken is. Ook met het oog op andere belangen – zoals vooralsnog veiligheid - kan opslag als omgevingsplanactiviteit worden aangewezen (zie paragraaf 4.2.3).

Als een aanvraag binnenkomt volgt een binnenplanse toets. Als een aanvraag voor elektriciteitsopslag dan voldoet aan de regels in het omgevingsplan, dan moet de vergunning worden verleend. Als de aanvraag niet in het omgevingsplan past, dan vindt een belangenafweging plaats. Als de aanvraag voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dan wordt een BOPA verleend of wordt het omgevingsplan gewijzigd en wordt vervolgens een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleend. Als een elektriciteitsopslagsysteem na een aantal jaar wordt vervangen voor een elektriciteitsopslagsysteem die gebruikmaakt van een andere techniek, zal door de initiatiefnemer opnieuw beoordeeld of deze nieuwe techniek past binnen de regels van het omgevingsplan. Eventueel moet dan een nieuwe omgevingsvergunning worden aangevraagd en zal een nieuwe beoordeling moeten worden gemaakt of sprake is van ETFAL. Tenslotte kan voor een elektriciteitsopslagsysteem ook op grond van gemeentelijke verordeningen nog een vergunningplicht gelden, zoals het aanleggen van kabels en leidingen. Deze regels uit verordeningen worden overigens voor 2032 in het omgevingsplan opgenomen.



4.2 Evenwichtige functietoedeling en opslag

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt rekening gehouden met een aantal omgevingsaspecten. Deze paragraaf geeft een opsomming van deze aspecten, welke tevens weergegeven en kort toegelicht worden in Tabel 9.

Tabel 9 Overzicht evenwichtige toedeling van functies aan locaties t.b.v. vergunningaanvraag

Aspect	Toelichting
Energetische inpassing	De gevolgen van de inpassing voor het elektriciteitsnetwerk
Ruimtelijke/ landschappelijke inpassing	De ruimtelijke gevolgen worden getoetst in relatie tot de locatie waar deze wordt aangevraagd (zie opsomming in paragraaf 4.2.2 voor voorbeelden)
Veiligheid	Momenteel zijn er drie situaties waarin de PGS 37-1 (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen) van toepassing kan worden verklaard (zie opsomming in paragraaf 4.2.3).
Geluid	Afhankelijk van de omvang van de elektriciteitsopslag en de locatie speelt het omgevingsaspect geluid een rol bij de vergunningaanvraag (via instructieregels in Bkl).

4.2.1 Energetische inpassing



Er vindt geen standaard toetsing plaats door de gemeente aan de gevolgen van het elektriciteitsopslagsysteem voor het elektriciteitsnetwerk. Dat is immers de bevoegdheid van de netbeheerder. In het vooroverleg (paragraaf 4.1.1) kan al duidelijk worden op welke locatie het elektriciteitsopslagsysteem wordt aangevraagd en welke functie deze heeft. Aan de hand van informatie vanuit de netbeheerder over bijvoorbeeld de

nettopologie kan vervolgens een inschatting worden gemaakt over de energetische inpassing. Om de inbreng van de netbeheerder vanuit diens verantwoordelijkheid en taak voor het elektriciteitsstelsel te standaardiseren, kan het zinvol zijn om dat vast te leggen in beleid, de omgevingsverordening of het omgevingsplan. Bijvoorbeeld door informatie over energetische inpassing als aanvraagvereiste op te nemen bij een omgevingsvergunning. Een voorbeeld is daarbij de hiervoor genoemde instructieregel uit de Omgevingsverordening Utrecht.

Een andere wijze waarop de inbreng vanuit de netbeheerder kan worden gewaarborgd is een transportindicatie zoals die ook bij de SDE+- een rol speelt. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat bij de aanvraag voor elektriciteitsopslag een indicatie van de netbeheerder moet worden ingediend over de aansluiting op het net. Dit zou bijvoorbeeld als aanvraagvereiste kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Is geen indicatie bijgevoegd dan zou dat er toe kunnen leiden dat de aanvraag niet in behandeling kan worden genomen. Overigens is het daarbij wel van belang dat een dergelijke transportindicatie correspondeert met de daadwerkelijke impact die het elektriciteitsopslagsysteem heeft op het elektriciteitsstelsel. Het is vooral relevant, omdat de vergunning om het elektriciteitsopslagsysteem te bouwen vaak eerder in het proces wordt aangevraagd dan de aansluiting ervan op het elektriciteitsnetwerk.

Deze procedurele mogelijkheden zien erop dat de juiste informatie over de gevolgen voor het elektriciteitsnet beschikbaar zijn op het moment van vooroverleg of aanvraag. De wettelijk begrensde taak van de netbeheerder betekent echter dat de gemeente als bevoegd gezag uiteindelijk een afweging moet maken of de vergunning kan worden verleend. Daarnaast schuilen er mogelijk beperkingen vanwege de vertrouwelijkheid van de te delen informatie.

De rol van energetische inpassing bij het verlenen van de omgevingsvergunning kent ook inhoudelijk gezien beperkingen (zie paragraaf 3.5.2). Het hangt er vanaf vanuit welk motief de vergunning wordt verleend, geweigerd of voorschriften worden gesteld. Het motief van ruimtelijke clustering kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de impact van elektriciteitsopslag op het net. Of het vanuit het motief van doelmatig gebruik van de ondergrond. Beargumenteerd kan worden dat cable pooling van belang is in het kader van verdeling, inrichting en benutting van de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving. De ondergrond kan zo beter worden benut. Tegelijkertijd geeft de Energiewet een kader hiervoor.

4.2.2 Ruimtelijke/landschappelijke inpassing



De ruimtelijke gevolgen van de aangevraagde elektriciteitsopslagsysteem wordt getoetst in relatie tot de locatie waar deze wordt aangevraagd. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een locatie met regels over ruimtegebruik
De functie of bestemming voor de locatie geeft al regels over het ruimtegebruik. Beoordeeld wordt of een elektriciteitsopslagsysteem in sommige gevallen ondersteunend is aan de bestemming of functie. Wordt het elektriciteitsopslagsysteem aangevraagd op een locatie waar bijvoorbeeld ook al een bedrijf gevestigd is, dan is het vooral de vraag in hoeverre binnen de aan het bedrijf toegekende functie aanvullend een elektriciteitsopslagsysteem kan worden vergund. Zo zijn in omgevingsplannen vaak milieucategorieën voor bedrijven aangewezen met bijbehorende richtafstanden voor bijvoorbeeld geluid. Elektriciteitsopslag is daar nog niet in meegenomen. Wel moet worden beoordeeld of de opslag

mogelijk ten dienste staat van een bedrijfsproces. In dat geval kan aansluiting worden gezocht bij de richtafstanden voor die bedrijfsactiviteiten.

- Buitengebied of agrarische functie
Wordt het elektriciteitsopslagsysteem aangevraagd op een locatie die een agrarische functie heeft of in het buitengebied ligt, dan speelt naast de wenselijkheid om deze locatie te benutten voor opslag, de landschappelijke kwaliteit een bepalende rol. Hier kan bijvoorbeeld een welstandscommissie een rol spelen in relatie tot landschappelijke kwaliteit. Het advies daarvan kan vervolgens meewegen in het al dan niet vergunnen van het elektriciteitsopslagsysteem, of het verbinden van voorwaarden vanuit het oogpunt van landschappelijke kwaliteit. Te denken valt aan de hoogte van de bouwwerken, de kleur ervan en de situering binnen de structuur van het landschap.
- Beeldkwaliteitsplan
De aanvraag kan worden getoetst aan een door de gemeente vastgesteld beeldkwaliteitsplan. Hierin zijn de uitgangspunten van de stedenbouwkundige opzet voor het energieopslagsysteem en de ambities en uitgangspunten ten aanzien van beeldkwaliteit gebundeld. Het omgevingsplan kan dit beeldkwaliteitsplan van toepassing verklaren op aanvragen voor een omgevingsvergunning. Als beleidsregel kan het ook bij een BOPA een rol spelen.
- Elektriciteitsopslagsysteem bij zon- of windpark
Bij een elektriciteitsopslagsysteem bij een zon- of windpark is het logisch om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de voorwaarden die voor dat park worden gehanteerd. Zo kan de vergunningstermijn voor het elektriciteitsopslagsysteem aansluiten bij de vergunningstermijn voor het zonne- of windpark (art. 5.36 Ow). Ook kan als voorschrift een opruimplicht na afloop van de vergunningstermijn worden bepaald.

- **Tijdelijke locatie**
In sommige gevallen is een elektriciteitsopslagsysteem slechts bedoeld om tijdelijk op locatie te functioneren. Hoewel ook dan sprake moet zijn van een zorgvuldige landschappelijke inpassing, is het mogelijk om een tijdelijke vergunning te verlenen. Bij die afweging kan rekening gehouden worden met de tijdelijke effecten van het elektriciteitsopslagsysteem, bijvoorbeeld ten aanzien van geluid (zie 4.2.4).
- **Afwatering**
Voorkomen moet worden dat het elektriciteitsopslagsysteem onder water komt te staan bij piekbuien. Er moet daarom rekening worden gehouden met de afwatering van het terrein waar het elektriciteitsopslagsysteem komt te staan.
- **Overstromingsrisico's**
Er moet rekening gehouden worden met overstromingsrisico's. Bij voorkeur wordt een elektriciteitsopslagsysteem niet geplaatst in een gebied met een hoog overstromingsrisico.
- **Bereikbaarheid van de locatie**
De locatie van het elektriciteitsopslagsysteem moet goed bereikbaar zijn voor de brandweer in verband met repressief optreden, maar ook voor zwaar verkeer (zoals een kraan) bij onderhoudswerkzaamheden of vervanging van het elektriciteitsopslagsysteem.

4.2.3 Veiligheid



In december 2023 is de **PGS 37-1** vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad. PGS staat voor Publicatiereeks gevaarlijke stoffen. De publicatiereeks bevat BBT-richtlijnen voor bedrijven en overheden over activiteiten met gevaarlijke stoffen. Deze richtlijnen beschrijven de mogelijke risico's en de technische en organisatorische

PGS 37-1

De PGS 37-1 is specifiek van toepassing op elektriciteitsopslagsystemen, bestaande uit lithiumhoudende oplaadbare energiedragers die (in groepen) elektrisch met elkaar zijn verbonden met een totaal opgestelde capaciteit van meer dan 20 kWh. Het primaire gevaar verbonden aan het gebruik van lithiumhoudende energiedragers is het kunnen optreden van een zogeheten thermal runaway. Deze PGS is van toepassing op elektriciteitsopslagsystemen, inclusief randapparatuur en het batterij Management Systeem (BMS) vanaf het moment dat het elektriciteitsopslagsysteem in gebruik wordt genomen. Er worden verschillende zogenaamde elektriciteitsopslagsysteem-typicals onderscheiden, zoals een zelfstandige elektriciteitsopslagsysteem, een energieopslagpark of een mobiele elektriciteitsopslagsysteem. De locatie en de wijze waarop een elektriciteitsopslagsysteem gebruikt wordt, is niet van invloed op de toepasbaarheid van de PGS.

De PGS 37-1 beschrijft preventieve en repressieve maatregelen die genomen moeten worden per type elektriciteitsopslagsysteem. Als deze maatregelen worden genomen worden in ieder geval de in de PGS beschreven doelen, zoals zorg voor een zorgvuldige afschakeling van de EOS bij calamiteiten, behaald. De PGS beschrijft de stand van de techniek. Het kan dus voorkomen dat een nieuwere editie van een PGS-richtlijn nieuwe of aangescherpte maatregelen bevat. Deze maatregelen moeten worden getroffen door degene die de activiteit verricht. Het kan voor bestaande situaties onredelijk zijn om te eisen dat deze nieuwe maatregelen onmiddellijk worden getroffen. Daarom bevat de PGS-richtlijn voor bestaande situaties een implementatietermijn.

maatregelen om deze risico's te beperken. Deze gaan uit van een risico gebaseerde aanpak waarbij scenario's worden geïnventariseerd die een potentiële bedreiging vormen. Uit deze scenario's worden doelvoorschriften afgeleid. De PGS 37-1 heeft betrekking op lithium-ion batterijen in elektriciteitsopslagsystemen, die groter zijn dan 20 kWh en op elektriciteitsopslagsystemen-parken die kleiner zijn dan 400 MWh. Voor grotere parken is een risicobeoordeling op maat nodig, inclusief bijbehorende voorschriften.

Het exploiteren van een energieopslagsysteem is op dit moment niet aangewezen als milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het voornemen van het kabinet is om dat wel te doen en de PGS 37-1 rechtstreeks via een dergelijke aanwijzing van toepassing te verklaren. Dat zal vooralsnog in de loop van 2025 zijn beslag krijgen. Daarnaast wordt het Bkl gewijzigd voor wat betreft de toepassing van PGS als beoordelingsregels bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit. Tot die tijd is de PGS 37-1 dus niet rechtstreeks van toepassing op nieuwe elektriciteitsopslagsystemen.

Op **drie manieren** kan de PGS 37-1 alsnog van toepassing zijn:

1. Elektriciteitsopslagsysteem is een functioneel ondersteunende activiteit

Het elektriciteitsopslagsysteem kan een zogenaamde functioneel ondersteunende activiteit zijn bij een in het Bal aangewezen milieubelastende activiteit. Het elektriciteitsopslagsysteem moet in dat geval ondersteunend zijn ten opzichte van een kernactiviteit, zich op dezelfde locatie bevinden en de initiatiefnemer van de kernactiviteit moet zeggenschap hebben over het elektriciteitsopslagsysteem. Een voorbeeld is een elektriciteitsopslagsysteem die ten dienste staat van een IPPC-installatie of een windpark. In dat geval moet worden beoordeeld of het opslagsysteem onder de reikwijdte van de vergunningplicht valt. Verder is van belang of de PGS ofwel via voorschriften bij

de omgevingsvergunning ofwel via de zorgplicht in het Bal en op grond daarvan van toepassing verklaarde maatwerkvoorschriften, geldt.

2. Zorgplicht

Zowel het omgevingsplan (art. 22.44 Ow) als de Omgevingswet (art. 1.7 en 1.7a Ow) bevatten een algemene zorgplicht voor alle activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. De initiatiefnemer moet op grond daarvan bijvoorbeeld alle passende preventieve maatregelen nemen om nadelige gevolgen voor het milieu en ongewone voorvallen te voorkomen. Voor de invulling daarvan kan B&W maatwerkvoorschriften stellen die inhouden dat de PGS 37-1 moet worden toegepast. Dat geeft de initiatiefnemer ook meer zekerheid dan dat de toepassing van de PGS 37-1 wordt gevraagd op basis van enkel de zorgplicht uit het omgevingsplan.

3. Aanwijzing in het omgevingsplan

Het omgevingsplan kan het exploiteren van een elektriciteitsopslagsysteem aanwijzen als omgevingsplanactiviteit en bepalen dat de PGS 37-1 van toepassing is. Dit is echter niet meer mogelijk als het Bal is gewijzigd en een elektriciteitsopslagsysteem als milieubelastende activiteit aanmerkt. In dat geval blijft de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen op grond van artikel 2.11 en 2.13 Bal wel bestaan.

De PGS 37-1 kent de mogelijkheid om gelijkwaardigheden te treffen. De PGS heeft een **handreiking beoordeling gelijkwaardige PGS-maatregelen** gepubliceerd die daarop van toepassing is. Daarin worden verschillende stappen onderscheiden aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een alternatief voor een in een PGS voorgeschreven maatregel gelijkwaardig is.

De Omgevingswet biedt eveneens de initiatiefnemer het recht in plaats van een in algemene regels voorgeschreven maatregel een 'gelijkwaardige maatregel' te treffen. Dit kan wel door algemene regels worden ingeperkt. De gelijkwaardige

maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat bereiken als de wetgever met de voorgeschreven maatregel heeft beoogd.

Dat betekent bijvoorbeeld dat bij een vergunningaanvraag waarop de PGS-37-1 van toepassing is (verklaard), de aanvrager kan aangeven dat hij andere maatregelen (of werkwijzen) neemt om aan de doelen van het voorschrift te voldoen. Het is dan aan de aanvrager om aan te tonen dat deze maatregelen een gelijkwaardig resultaat hebben. In algemene zin zijn bij de beoordeling van gelijkwaardige maatregelen bij een vergunningaanvraag de volgende elementen van belang:

1. De beoordeling van het alternatief richt zich altijd op de doelen die met de voorgeschreven maatregelen worden behartigd.
2. Het alternatief kan een nieuwe innovatie zijn, maar ook een maatregel die al gecertificeerd is. Ook in dat laatste geval zal echter door het bevoegd gezag moeten worden beoordeeld of sprake is van gelijkwaardigheid.
3. Des te meer het alternatief afwijkt van de originele maatregel, des te meer eisen er gesteld worden aan onderbouwing, bewijslast en (onafhankelijke) verificatie.
4. Voor de beoordeling is het altijd aan te raden de veiligheidsregio te betrekken. Een belangrijk punt bij gelijkwaardigheidsbeoordelingen in het kader van de Wet veiligheidsregio's, is dat de hulpverleningsdiensten te allen tijde effectief en veilig moeten kunnen (blijven) optreden.
5. De initiatiefnemer moet met zijn alternatief altijd ook voldoen aan andere regels die van toepassing zijn (zoals regels op grond van de Omgevingswet, maar ook andere toetsingskaders zoals Arbo-wetgeving). Eventueel kan dit aanleiding zijn om aanvullende voorschriften in de omgevingsvergunning op te nemen.

6. Mocht degene die de activiteit verricht na het verlenen van de toestemming de gelijkwaardige maatregel willen aanpassen zal de gelijkwaardigheid opnieuw getoetst moeten worden, en zal hij dus opnieuw een aanvraag moeten indienen.

4.2.4 Geluid



Afhankelijk van de omvang van de elektriciteitsopslag en de locatie speelt het omgevingsaspect geluid een rol bij de vergunningaanvraag. Het gaat daarbij voornamelijk over laagfrequent geluid dat samenhangt met voorzieningen die bij de elektriciteitsopslag behoren, zoals koelingen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) worden instructieregels gegeven voor als een omgevingsplan een activiteit mogelijk maakt die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw. Geluidgevoelige gebouwen zijn bijvoorbeeld gebouwen met een woonfunctie. Zo kan een elektriciteitsopslagsysteem in de gebouwde omgeving beoordeeld worden op de aanvaardbaarheid van het geluidniveau.

Bescherming van de omgeving tegen geluid en het waarborgen van een aanvaardbaar geluidniveau van activiteiten gaat via het omgevingsplan. De gemeente moet een aanvaardbaar geluidniveau van activiteiten garanderen. In het omgevingsplan kan de gemeente ook regels opnemen over (laagfrequent) geluid van elektriciteitsopslag. Ook aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kunnen voorschriften voor (laagfrequent) geluid worden verbonden als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als elektriciteitsopslag al is toegelaten, gelden de regels over geluid naar de omgeving uit het omgevingsplan. Voor activiteiten die nog vallen onder het tijdelijk deel omgevingsplan (de bruidsschat) kan de gemeente de

maatwerkbaarheid van artikel 22.45 Ow gebruiken om voorschriften te stellen.

Ook voor geluid zal per locatie en type elektriciteitsopslagsysteem een eigen afweging moeten worden gemaakt. Als een elektriciteitsopslagsysteem wordt gerealiseerd op een gezonde industrieterrein met grote lawaaimakers geldt nog een ander aandachtspunt. In het omgevingsplan staan regels voor de bescherming tegen geluid door activiteiten, zoals bedrijven op een gezonde industrieterrein. Gedurende de overgangsfase van het omgevingsplan (tot 2032) moeten gemeenten een geluidproductieplafond opnemen voor een dergelijk terrein. Het plaatsen van een elektriciteitsopslagsysteem op dat gezonde industrieterrein kan gevolgen hebben voor de cumulatie van geluid en overschrijding van de vastgestelde geluidsnorm. En daarmee voor de beschikbare geluidruimte voor bedrijven.

4.3 Praktijkvoorbeelden

4.3.1 Gemeente Medemblik

De gemeente Medemblik heeft in juli 2023 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een elektriciteitsopslagsysteem nabij een windpark en een onderstation. Het systeem past in de gemeentelijke bestemmingsplannen en voldoet aan de Verordening fysieke leefomgeving Medemblik. De geldende bestemming agrarisch staat al een windturbine toe en laat ruimte voor opslagvoorzieningen. Er hoeft dus niet van het bestemmingsplan en de ter plaatse geldende bestemming te worden afgeweken, zodat de vergunningplicht alleen ziet op de bouw. De Monumentencommissie en de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit Medemblik hebben voor het plan evenwel een negatief welstandsadvies gegeven. De gemeente is van dit advies afgeweken, met als één van de argumenten dat netcongestie door het opslagsysteem kan worden opgelost door

de mogelijkheden van opslag en windturbines nabij het station. Dit kan niet wanneer het opslagsysteem en de turbines los van elkaar worden benaderd. De gemeente heeft daarnaast overwogen dat vergunningverlening voor een elektriciteitsopslagsysteem in dit geval geen precedentwerking heeft. De combinatie van wind en opslag op één aansluiting en de concrete vraag vanuit de netbeheerder was zodanig uniek, dat er geen vergelijkbare andere situaties voorzienbaar zijn. In de omgevingsvergunning zijn, in lijn met het advies van de welstandscommissie, voorschriften opgenomen voor de landschappelijke inpassing van het elektriciteitsopslagsysteem, die inhouden dat een groene haag wordt geplaatst rondom het BESS.

4.3.2 Gemeente Dronten

De gemeente Dronten heeft op basis van het ‘Experimentenkader Provincie Flevoland’ (zie 3.3) een omgevingsvergunning verleend voor opslag: Dronter Energie Opslag Olsterpad. Daarvoor is eerst een nieuw bestemmingsplan vastgesteld. Met dat plan is de bestemming van de locatie gewijzigd naar ‘Bedrijf – Energieopslag’. In de toelichting is een overzicht gegeven van de toelaatbaarheid van het elektriciteitsopslagsysteem in relatie tot o.a. geluidhinder en natuurbeschermingsregels. Voor geluid is bijvoorbeeld een cumulatieve norm opgenomen van alle activiteiten die samenhangen met een elektriciteitsopslagsysteem op geluidgevoelige gebouwen. Conform het experimentenkader gold een landschappelijk kader voor de locatie. Bij het project aan het Olsterpad in Dronten is de landschappelijke inpassing ingevuld door middel van een groenstrook met zowel lage als hoge beplanting. De maat en schaal van deze inrichting staat in verhouding tot de ruimte voor de elektriciteitsopslagsysteem en voorzieningen en de uitstraling in relatie tot de landbouwkundige omgeving. In het plan is daarvoor een zogenaamde voorwaardelijke verplichting opgenomen. Daaruit volgt dat het gebruik van en het

in gebruik (laten) nemen van (een deel van) het energieopslagsysteem enkel is toegestaan indien de aanleg, beheer en instandhouding van de landschappelijke inrichting conform het (bij de planregels) opgenomen 'Landschappelijk Inrichtingsplan' is uitgevoerd en gewaarborgd. In het belang van stikstofreductie is een bouwfasering voorgeschreven.

4.3.3 Gemeente Terneuzen

Voor het zonnepark Bontepolder is in 2019 een bestemmingsplan vastgesteld. Destijds is op verzoek van de netbeheerder ook rekening gehouden met het elektriciteitsopslagsysteem door middel van een ruimtereservering en formulering van bouwregels. Dat bleek een aantal jaren later een slimme zet. Met een binnenplanse procedure kon het elektriciteitsopslagsysteem snel vergund en gerealiseerd worden. Wel bleek dat niet ieder type elektriciteitsopslagsysteem binnen de regels van het bestemmingsplan paste. Het ene type was volgens de regels een gebouw en de ander een bouwwerk, geen gebouw zijnde. De keuze voor het type opslag was snel gemaakt toen bleek dat voor het gebouw een uitgebreide vergunningprocedure nodig was. De geleerde les was dus hier om de bouw- en gebruiksregels zodanig te formuleren, dat verschillende typen elektriciteitsopslagsystemen zijn toegestaan. Vanwege de snelheid van ontwikkelingen ten aanzien van opslag kan het wenselijk zijn om bouwregels enigszins flexibel te formuleren, zodat voor verschillende typen elektriciteitsopslagsystemen sneller een vergunning kan worden verkregen.

Vergunningen voor opslag worden met name verleend bij opweklocaties. Omgevingsaspecten waarmee de gemeente bij deze locaties rekening houdt, zijn de landschappelijke en energetische inpassing. Verder vindt er altijd afstemming en overleg plaats met de omgevingsdienst, in verband met onder andere de veiligheidsaspecten, de provincie en de netbeheerder. De samenwerking met de

netbeheerder is erg goed en deze wordt al in een vroeg stadium bij opslaginitiatieven betrokken.

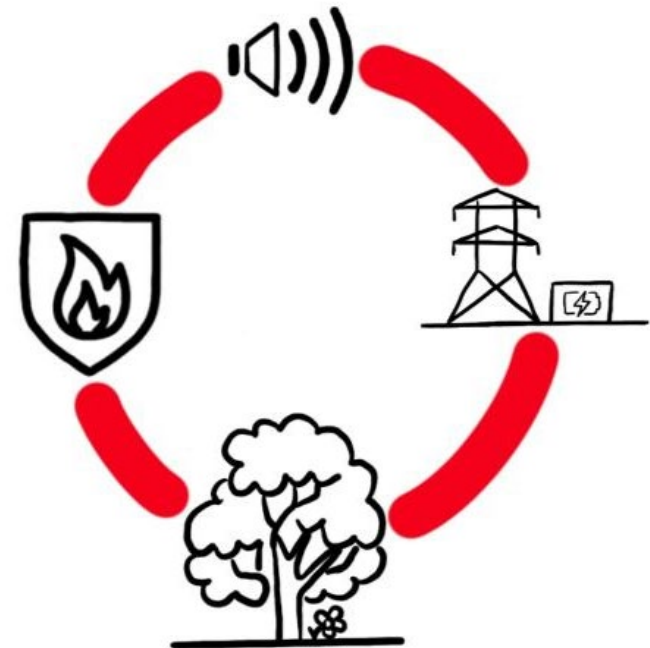
4.3.4 Gemeenten West-Brabant

In de regio West-Brabant is besloten een pas op de plaats te maken voor grootschalige elektriciteitsopslag. Het is nog onduidelijk hoeveel van deze beoogde capaciteit in West-Brabant moet landen. Ook de kaders vanuit Rijk en TenneT voor grootschalige opslag zijn nog in ontwikkeling. Daarnaast is bij een initiatief niet altijd duidelijk voor welke functie opslag zal worden ingezet en hoe dat wordt gegarandeerd. De vraag of een elektriciteitsopslagsysteem congestie veroorzaakt, zien de gemeenten primair als taak van de netbeheerder. De netbeheerder heeft een adviserende taak voor aanvragen vanuit het belang van het energiesysteem. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat deze taak voor hen nieuw is.

De aangevraagde capaciteit is vrijwel gelijk aan de totaal benodigde capaciteit in Noord-Brabant. Daarom wordt binnen de RES West-Brabant nu uitgezocht welke capaciteit in West-Brabant benodigd is en op welke locatie. Daarmee wordt voorkomen dat er een vergunning wordt verleend voor opslag die niet matcht met de vraag. De West-Brabantse gemeenten zoals Moerdijk en Breda werken daarbij samen, omdat de regionale schaal meer overzicht biedt voor dit vraagstuk. Zij verlenen voorlopig, in afwachting van dit onderzoek, geen vergunningen voor elektriciteitsopslag.

Tabel 10 Geleerde lessen per gemeente(n)

Gemeente(n)	Geleerde lessen
Medemblik	<ul style="list-style-type: none"> • Netcongestie speelt rol in afweging • Geen precedentwerking voor andere projecten • Advies welstand en informatie netbeheerder bij het vooroverleg kan helpen om haalbaarheid en wenselijkheid in te schatten en ontwerp aan te passen.
Dronten	<ul style="list-style-type: none"> • Leren door te experimenteren en door het ontwikkelen van een kader • Voorwaardelijke verplichting om landschappelijke inpassing te borgen
Terneuzen	<ul style="list-style-type: none"> • Vroegtijdig overleg met de netbeheerder • Anticiperen op opslag bij ruimtelijke inpassing opwek • Ruime bouwregels zorgen voor flexibiliteit
West-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale afstemming is nodig, omdat impact opslag vaak gemeentegrenzen overschrijdt • Eerst inzicht in benodigde capaciteit op het net, voordat wordt meegewerkt aan initiatieven



5. STROOMSCHEMA VERGUNNINGPROCES

5. Stroomschema vergunningsproces

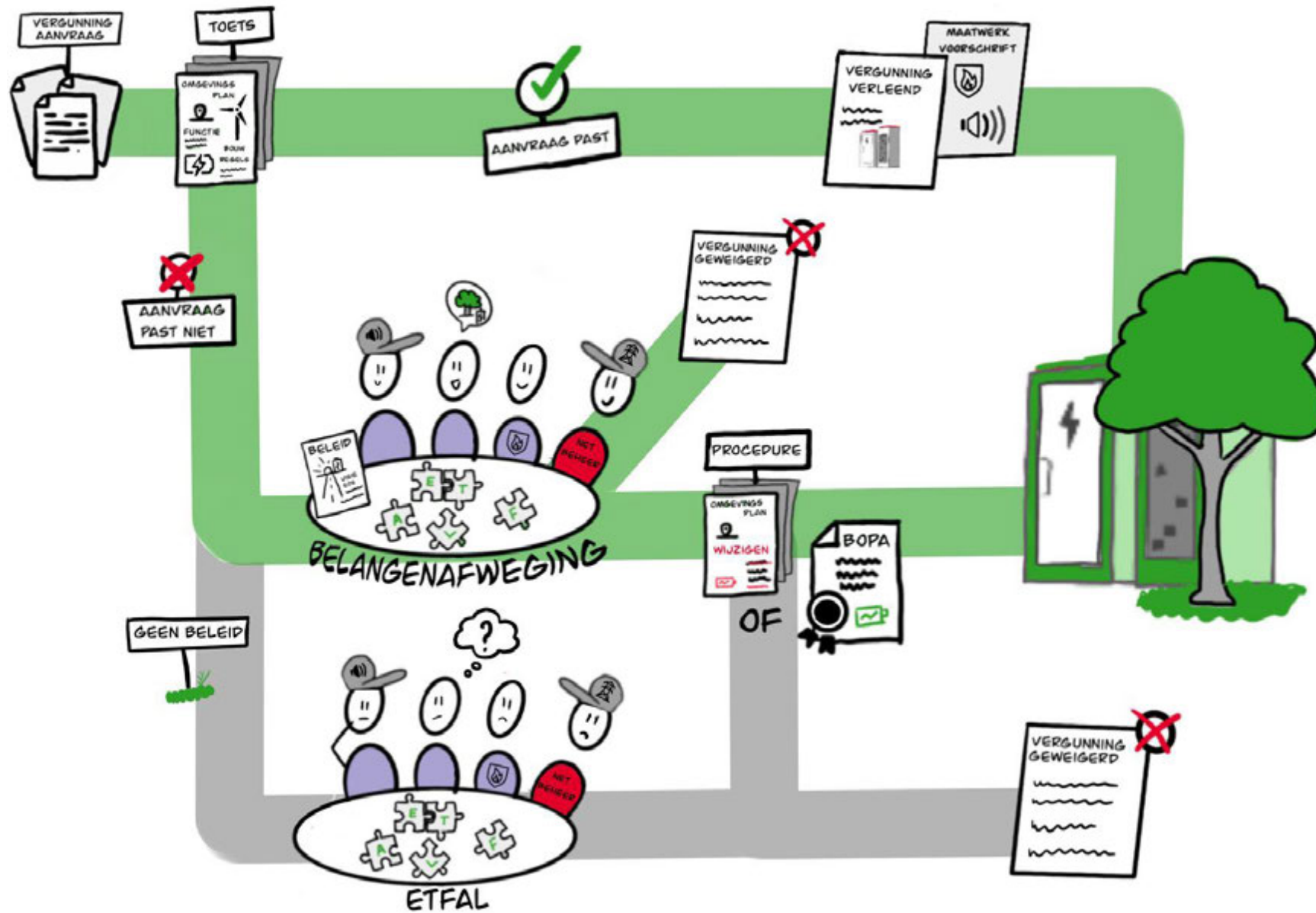
In dit hoofdstuk wordt de vergunningverlening van elektriciteitsopslag weergegeven aan de hand van een stroomschema. Het stroomschema is een grafische weergave van de instrumenten, kaders en afwegingen die in hoofdstuk 3 en 4 zijn beschreven.

Het schema start bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. Deze wordt getoetst aan de regels van het omgevingsplan. Hier zal afhankelijk van de locatie van elektriciteitsopslag al verschil in uitkomst zijn. Een standalone batterij is op een onbebouwde locatie vaak niet toegelaten in het omgevingsplan. Elektriciteitsopslag bij een wind- of zonnepark of een bedrijf wordt beoordeeld aan de hand van de vraag of dit past binnen de bestaande functie. Bijvoorbeeld of deze ondersteunend is aan de functie of de bestaande bedrijfsactiviteiten. Een kleiner elektriciteitsopslagsysteem zal daarnaast mogelijk sneller passen binnen de in het omgevingsplan opgenomen bouwvlakken en -regels dan een grotere. Of elektriciteitsopslag past, is natuurlijk ook afhankelijk van de vraag of het omgevingsplan al regels bevat. Bijvoorbeeld omdat beleid van provincie en gemeente al is vertaald naar het omgevingsplan. Als het aangevraagde elektriciteitsopslagsysteem past binnen het omgevingsplan dan wordt de vergunning in principe verleend. Dat geldt ook als opslag op de betreffende locatie wellicht niet gewenst is, maar de regels in het omgevingsplan er niet aan in de weg staan. Wel kan het bevoegd gezag in dat geval maatwerkvoorschriften stellen, bijvoorbeeld over externe veiligheid of geluid.

Vaker zal de aanvraag niet passen binnen het omgevingsplan. In dat geval zal het bevoegd gezag afwegen of zij medewerking wil verlenen aan de aanvraag. Bepalend daarvoor is of bij verlening van de omgevingsvergunning sprake is van

een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij speelt ook de informatie die volgt uit het vooroverleg een rol. Bijvoorbeeld de aansluitbaarheid van elektriciteitsopslag, of het landschappelijk inpassingsplan van de initiatiefnemer. Zonder beleid toetst het bevoegd gezag vooral aan de instructieregels in het Bkl en eventuele regels uit de omgevingsverordening of provinciaal beleid. De afweging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan betekenen dat de vergunning wordt verleend met bepaalde vergunningvoorschriften. Denk aan voorschriften over landschappelijke inpassing, omgevingsveiligheid, geluid, waterberging of het terugbrengen van de locatie in oorspronkelijke staat na afloop van de vergunningstermijn. Als in het geheel geen sprake is van ETFAL, zal het bevoegd gezag de vergunning weigeren.

Als de gemeente zelf beleid heeft vastgesteld, dan is het vergunningsproces hetzelfde. Een belangrijk verschil is echter dat binnen de afweging het beleid meeweegt. De belangenafweging in het kader van ETFAL wordt daarmee omvangrijker en de gemeente heeft meer mogelijkheden om te sturen op het initiatief. Bijvoorbeeld vanuit de vraag of het initiatief past binnen wat de gemeente (of in afstemming: regionaal of provinciaal) met opslag wil bereiken. Past het initiatief niet binnen het beleid en is er geen reden om daarvan af te wijken dan kan dat ertoe leiden dat de vergunning wordt geweigerd. Bij de toets van de aanvraag aan het omgevingsplan kan ook blijken dat om het initiatief mogelijk te maken, het omgevingsplan moet worden gewijzigd. Of daartoe wordt overgegaan zal volgen uit het vooroverleg en de belangenafweging die de gemeente maakt ten aanzien van ETFAL. Aan de hand van die afweging, en het gemeentelijk beleid kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen waaraan het betreffende initiatief wordt getoetst.



Bijlage 1

Deelnemers van de klankbordgroep

- RVO
- Ministerie van EZK
- VNG
- IPO
- Stedin
- Enexis
- DCMR
- Provincie Flevoland
- Provincie Overijssel
- Provincie Groningen
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Groningen
- Gemeente Apeldoorn
- Gemeente Terneuzen

Geïnterviewden

- Provincie Flevoland
- Provincie Noord-Holland
- Gemeente Terneuzen
- Gemeente Medemblik
- Gemeente Moerdijk
- Gemeente Breda

Bijlage 2

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BESS	Battery Energy Storage Systems
BOPA	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
B&W	Burgemeester en wethouders
E-wet	Energiewet
EIA	Energie investeringsaftrek
ETFAL	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
EOS	Energieopslagsysteem
GS	Gedeputeerde Staten
NOVI	Nationale omgevingsvisie
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet
PEH	Programma Energiehoofdstructuur
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
pMIEK	provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat
Wro	Wet ruimtelijke ordening

© 2024, AT Osborne
juni 2024

AT Osborne

Postbus 168
3740 AD Baarn
(035) 543 43 43

www.atosborne.nl



Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Graadt van Roggenweg 200, 3531 AH Utrecht
Postbus 8242, 3503 RE Utrecht
T +31 (0) 88 042 42 42
[Contact](#)
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | juli 2024

Publicatienummer: RVO-128-2024/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.