

Staalkaart Energietransitie Gebouwde Omgeving



Deel I

Handleiding voor de planopsteller staalkaart Energietransitie Gebouwde Omgeving

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Introductie	5
1.2	Het doel van de staalkaarten	5
1.3	Ontwerpkeuzes bij het opstellen van een omgevingsplan	6
2	Wat wil ik waar regelen en waarom (stap 1)?	8
2.1	Scope/casus	8
2.2	Omgevingsvisie en programma's	11
2.3	Wat zijn onze doelen?	17
2.4	Activiteiten staalkaart Energietransitie	21
2.5	Omgevingswaarden	22
3	Wat moet, wil of kan ik regelen in het omgevingsplan (stap 2)?	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Betreft het een onderwerp dat door de Omgevingswet wordt geregeld?	25
3.3	Hebben Rijk of provincie kaders gesteld?	25
3.4	Provinciale omgevingsverordening	29
3.5	Lokale verordeningen	29
3.6	Bevat de bruidsschat regels over het onderwerp?	30
4	Hoe willen we het regelen (stap 3)?	32
4.1	Structuur van het omgevingsplan	32
4.2	Activiteit insluiten of uitsluiten (of geen van beide)	33
4.3	Type regel kiezen	33
4.4	Uniforme of gebiedsspecifieke regels	35
4.5	Specificaties omgevingsplanregels: schema werkingsgebieden, beslistabel en paragraafindeling	35
4.6	Normadressaat	36
4.7	Register	36
4.8	Begripsbepalingen	36
4.9	Algemene beoordelingsregels	36
4.10	Beheer- en onderhoudsverplichtingen, gedoogplichten	37
4.11	Financiële bepalingen	37
4.12	Procedureregels	37
4.13	Monitoring	37
4.14	Strafbepalingen / VTH	37
4.15	Overgangsrecht	37

1 Inleiding

1.1 Introductie

De VNG ontwikkelt in het project “Gemeentelijke staalkaarten voor het omgevingsplan” verschillende voorbeelden van onderdelen van het omgevingsplan. Het eerste deelproduct is het casco voor het omgevingsplan, ook wel ‘Casco’ genoemd. Dit Casco is een structuur voor het omgevingsplan, nog zonder inhoudelijke regels. Daarna zijn verschillende staalkaarten ontwikkeld voor de integratie van verordeningen in het omgevingsplan, een bestaande woonwijk, een bedrijventerrein, het buitengebied en een transformatiegebied. Momenteel worden al deze staalkaarten geïntegreerd tot een geconsolideerde versie.

Een van de grote maatschappelijke opgaven die met het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht zullen worden opgepakt, is de energietransitie. Volgens het Klimaatakkoord spelen gemeenten een belangrijke rol bij deze transitie van de gebouwde omgeving (alle woningen, kantoren en (niet-industriële) bedrijven, waaronder ook maatschappelijk vastgoed). Gemeenten zullen samen met bewoners en gebouweigenaren in een zorgvuldig proces een afweging moeten maken wat per wijk de beste oplossing voor de energietransitie (naar alternatieven voor elektriciteit en warmte). De oplossing kan per wijk verschillen. Voor de uitvoering van deze wijkgerichte aanpak zijn in het Klimaatakkoord instrumenten opgenomen die door gemeenten worden toegepast: de transitievisie warmte en het uitvoeringsplan op wijkniveau. De afspraak is dat deze (beleidsmatige) documenten worden geborgd met de instrumenten van de Omgevingswet. De bindende doorwerking van de energietransitie o.a. een plek krijgen in het omgevingsplan.

In 2018 is al een staalkaart energie opgesteld, met voorbeelden voor de beleidsmatige onderbouwing en bijbehorende juridische regels voor de energietransitie. Het denken over de transitie heeft zich sindsdien verder ontwikkeld en landt nu deels in wetsvoorstellen tot wijziging van de Warmtewet en de Gaswet. Om die reden is de staalkaart energie geactualiseerd. Meer dan in de vorige staalkaart staat daarin de wijkgerichte aanpak centraal. Het doel van de actualisatie is om verschillende varianten weer te geven van regelmodules voor het omgevingsplan en zo de instrumentele mogelijkheden van het omgevingsrecht handen en voeten te geven. Gemeenten kunnen deze nieuwe staalkaart “energietransitie gebouwde omgeving” als inspiratie gebruiken voor hun aanpak en werkwijze. Deze staalkaart is evenals de andere staalkaarten daarmee niet te gebruiken als een model voor regels in het omgevingsplan. Telkens zullen gemeenten een eigen afweging moeten maken en formuleringen toepassen die passen bij de betreffende gemeente.

Bij het opstellen van deze staalkaart is gebruik gemaakt van:

- de Handleiding voor de omgevingsplanmaker (VNG, augustus 2021);
- de online tool ‘ontwerp vragen omgevingsplan’ (www.vng.nl/ontwerp vragen);
- de structuur zoals uiteengezet in de eerste staalkaart “het Casco voor het omgevingsplan” en de aanvullingen daarop in de staalkaart Transformatiegebied (die aansluit op structuur van de geconsolideerde staalkaart).

Bij deze staalkaart is uitgegaan van de geconsolideerde versies van najaar 2021 van de Omgevingswet en de vier bijbehorende AMvB's. Hierin zijn de toenmalige laatste versies van de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit, de vier aanvullingswetten en de vier aanvullingsbesluiten verwerkt.

Deze staalkaart is mede tot stand gekomen met financiering vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken.

1.2 Het doel van de staalkaarten

Het doel van de staalkaarten is om aan de hand van voorbeeldregels te laten zien hoe het nieuwe instrument omgevingsplan kan werken. De staalkaarten zijn geen model-omgevingsplannen en hebben een andere functie dan de modelverordeningen van de VNG.

Gemeenten krijgen bij het opstellen van hun omgevingsplan te maken met de kaders van het wettelijk stelsel, zoals de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de maatwerkmogelijkheden van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Daarnaast zijn er ook algemene juridische grenzen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Binnen deze kaders en grenzen hebben de gemeenten bij hun omgevingsplan niettemin nog zeer veel keuzevrijheid. Ten eerste beleidsmatige inhoudelijke keuzes: welke doelen heeft de gemeente voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving? Ten tweede keuzes qua aanpak, systematiek en structuur van het omgevingsplan. Elke gemeente dient op al deze punten eigen keuzes te maken. Omdat het instrument omgevingsplan veel nieuwe aspecten heeft en er allerlei keuzes gemaakt moeten worden, is er behoefte aan handvatten voor het opstellen van een omgevingsplan. De staalkaarten beogen dergelijke handvatten te bieden. Daarbij richten de staalkaarten zich niet op de beleidsmatige inhoudelijke keuzes, maar op de opties die er zijn qua aanpak, systematiek en structuur. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

1. De mate van regulering en de keuze van juridische instrumenten daarbij. Hoe werken algemene regels, zorgplichten, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften, meldings- en vergunningplichten?
2. Welke structuur kan aangebracht worden in een omgevingsplan?
3. Hoe kunnen regels ten aanzien van activiteiten ingedeeld worden?
4. Hoe komen regels uit verschillende inhoudelijke beleidsvelden samenhangend in één omgevingsplan terecht?
5. Hoe wordt (een wijziging van) het omgevingsplan raadpleegbaar en bevragebaar via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen en via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)? Welke eisen stelt dit aan het omgevingsplan?

De staalkaarten laten voor dergelijke wetstechnische en ICT-technische keuzes zien hoe dit in een omgevingsplan vorm kan krijgen. Daarbij worden vaak verschillende varianten en extra opties getoond. Die varianten en opties demonstreren hoe de regels er dan uit komen te zien.

Om de uitwerking van keuzes te tonen zijn in de staalkaarten voorbeeldregels opgenomen. De VNG heeft nadrukkelijk niet de bedoeling om met de staalkaarten inhoudelijk beleid voor te stellen. Dit is ook de reden waarom in de voorbeeldregels kwantitatieve normen zijn opengelaten. Er staat dan een 'x'. Als de gemeente een dergelijke regel zou willen opnemen in haar omgevingsplan, kan zij de 'x' invullen in lijn met haar inhoudelijke ambities voor de fysieke leefomgeving.

Kortom, de staalkaarten bieden inspiratie voor gemeenten om actief met deze varianten aan de slag te gaan, en combinaties te maken van verschillende varianten, die recht doen aan de lokale situatie en eigen beleidskeuzes. De staalkaartvarianten zijn zoals gezegd voorbeelden en geen limitatieve opsomming van keuzeopties. Het staat gemeenten uiteraard vrij om een andere keuze te maken voor de structuur van het omgevingsplan en voor vorm en inhoud van de regels.

1.3 Ontwerpkeuzes bij het opstellen van een omgevingsplan

Bij het opstellen van een omgevingsplan staat een gemeente dus voor veel keuzes. Bijvoorbeeld: moet of wil ik regels stellen over een bepaalde activiteit, gelden de regels voor het hele grondgebied, is de activiteit direct toegestaan of zou er een vergunningplicht voor moeten gelden? Op deze en andere vragen moet steeds een antwoord worden gegeven. Het systematisch langslopen van een aantal ontwerp vragen draagt bij aan de consistentie van het omgevingsplan. Het komt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid van het omgevingsplan ten goede. De VNG heeft daarom een hulpmiddel gemaakt waarmee u in drie stappen per activiteit gestructureerd keuzes kunt maken.

Het betreft de volgende ontwerpkeuzes:

1. Wat wil ik waar regelen en waarom?
2. Wat moet, wil of kan ik regelen in het omgevingsplan? (Wat zijn de kaders?)
3. Hoe wil ik een activiteit regelen?

U kunt deze stappen zelf doorlopen aan de hand van de online tool ontwerp vragen op de VNG-site en de Handleiding voor de omgevingsplanmaker. Per ontwerpkeuze zijn in de tool vervolgkeuzevragen opgenomen. Aan de hand van deze drie stappen wordt in dit deel I van deze staalkaart toegelicht hoe de staalkaart Transformatie tot stand is gekomen en welke ontwerpkeuzes aan deze staalkaart ten grondslag liggen. Zie hierover verder hoofdstukken 2 t/m 4.

2 Wat wil ik waar regelen en waarom (stap 1)?

In deze eerste stap wordt verkend welke kaders en doelen de omgevingsvisies van Rijk, provincie en gemeente bevatten die relevant zijn voor de energietransitie van (primair) de gebouwde omgeving. Deze staalkaart is gebaseerd op de wet- en regelgeving, de Omgevingswet, die op 1 januari 2023 in werking treedt en op beleidskaders, zoals het Klimaatakkoord. Ook kan het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV nog tot aanscherpingen van doelstellingen leiden. Gestart wordt met de visies van het Rijk en de provincie. De casus die hieronder wordt beschreven is fictief, maar beoogt wel zoveel mogelijk recht te doen aan vraagstukken die in de energietransitie van de gebouwde omgeving spelen.

Niet in scope: Deze staalkaart gaat heel nadrukkelijk om de gebouwde omgeving. Dit betekent dat de volgende onderwerpen niet worden behandeld in deze staalkaart: groen gas, biomassa, mobiliteit, industrie, zonneweides. Naar verwachting wordt de staalkaart nog doorontwikkeld naar de overige 4 sectoren van het Klimaatakkoord (industrie, mobiliteit, elektriciteit en landbouw & landgebruik).

2.1 Scope/casus

De gemeente Waterstad is een middelgrote stad in het oosten van het land en heeft 110.000 inwoners. De bebouwing in de gemeente Waterstad dateert uit verschillende bouwperiodes en de binnenstad kent veel Rijks- en gemeentelijke monumenten. Verder heeft de gemeente enkele gebieden die getransformeerd moeten worden van werken naar (meer) wonen en zijn er aan de randen van de stad een aantal potentiële nieuwbouwlocaties. De gemeente heeft in de omgevingsvisie de ambitie uitgesproken om in 2045 de gebouwde omgeving op een duurzame wijze te verwarmen en van energie te voorzien. Daarbij mogen gebouwen niet meer worden verwarmd met aardgas, maar mogen zij bijvoorbeeld enkel nog gebruik maken van een warmtenet of een andere duurzame energiebron, met name fotovoltäische energie, ofwel opwek door zon-PV (zonnepanelen). In de omgevingsvisie heeft de gemeente Waterstad het strategische, integrale beleid voor de fysieke leefomgeving opgenomen en vooral gekeken naar de samenhang tussen de energietransitie en andere opgaven, zoals ten behoeve van klimaatverandering en biodiversiteit. Verduurzaming loopt in Waterstad globaal via twee sporen:

- wijkgerichte aanpak (wijkgerichte transitie naar een duurzame energiebron);
- individueel spoor (bijvoorbeeld het aanmoedigen van woning- en gebouweigenaren om energiebesparende maatregelen te nemen op natuurlijke momenten, zoals bij een verbouwing of noodzakelijk onderhoud en het stimuleren om zon-PV te gebruiken).

Om ook de bestaande gebouwen af te kunnen sluiten van het gasnet zet de gemeente allereerst in op energiebesparing. Wat niet wordt verbruikt, hoeft immers ook niet te worden opgewekt. Dit is ook een randvoorwaarde om efficiënt te kunnen verwarmen zonder aardgas. Hiervoor worden een isolatiesubsidie en gunstige leningen ter beschikking gesteld en zijn meerdere campagnes van het energieloket opgestart. Daarnaast zet de gemeente in op het opwekken van duurzame energie, ook op eigen gebouwen en (openbare) terreinen. De totale opgave in Waterstad is op basis van cijfers in beeld gebracht en naar voren kwam dat er heel wat zonnepanelen en windturbines moeten komen, het bestaande elektriciteitsnet in bepaalde wijken verzwakt zal moeten worden en er een warmtenet moet worden aangelegd om volledig duurzaam aan de energievraag te voldoen. De gemeente heeft gekozen, mede vanuit het oogpunt van duurzaam ruimtegebruik en de vele ruimteclaims die er zijn voor andere ontwikkelingen, waaronder de woningbouwopgave, zoveel mogelijk energie te

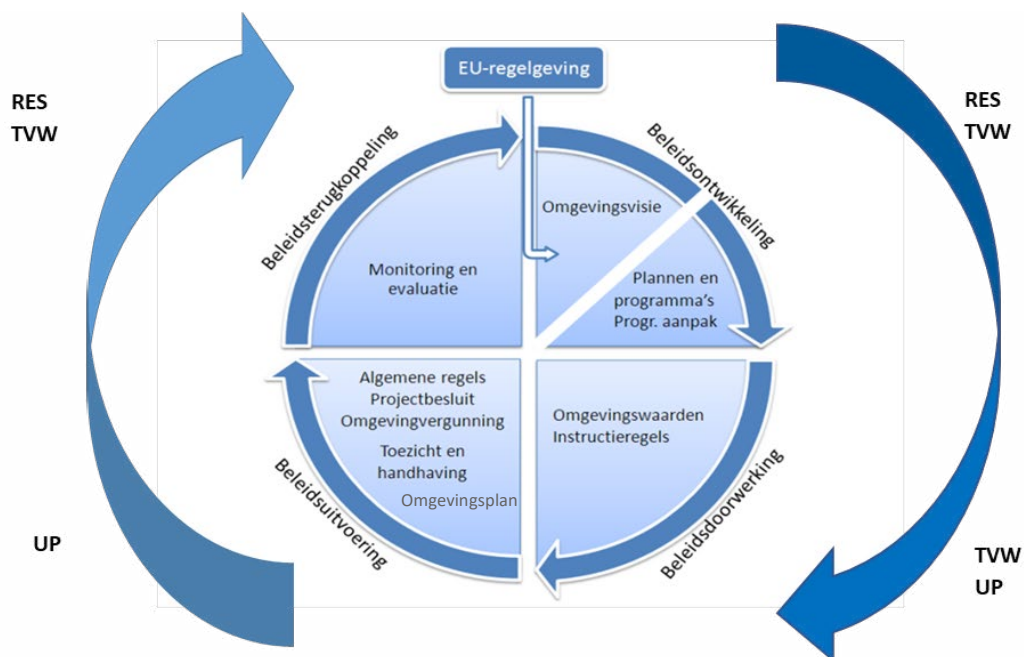
willen opwekken op de daken van gebouwen. Dat neemt niet weg dat de gemeente ook inzet op het ontwikkelen van locaties voor grootschalige zonne- en windenergie. Daarnaast wordt in de gemeente verkend wat de mogelijkheden zijn van de aanleg van een warmtenet. Zo is er voldoende oppervlaktewater aanwezig in de gemeente om de warmtenetten te voeden via aquathermie. Ook worden de mogelijkheden voor diepe geothermie nader onderzocht als potentiële bron voor de langere termijn.

De gebouwde omgeving in de gemeente Waterstad verschilt van bouwjaar en isolatiewaarde. In de transitievisie warmte - de gemeente heeft ervoor gekozen dit op te stellen als ware het een programma onder de Omgevingswet (zie hieronder het planproces) - heeft de gemeente, in samenwerking met de corporaties en de netbeheerder, aangegeven in welke wijken zij in de periode tot en met 2030 aan de slag gaat en welke mogelijke alternatieve warmtevoorzieningen zij in een gebied verwacht. Ook voor de andere wijken wordt een globale planning gegeven, zodat ook bewoners en gebouweigenaren handelingsperspectief hebben, zoals: is de aanschaf van een hybride warmtepomp verstandig? Bij de keuzes omtrent de warmtevoorziening in de gemeente Waterstad is ook de Regionale Structuur Warmte (RSW) geraadpleegd. In de transitievisie warmte heeft de gemeente duurzame warmte-opties en bijbehorende isolatieniveaus in beeld gebracht. Verder is globaal beschreven met welke maatregelen de gemeente in 2030 de wijken uit de transitievisie warmte op een duurzame manier van warmte gaat voorzien, hoe de financiering is geregeld en welke bestuurlijke en juridische instrumenten daarvoor ingezet dienen te worden. De transitievisie warmte is opgesteld volgens het stappenplan van het Kennis- en leerprogramma (<https://www.aardgasvrijewijken.nl/themas/regieenorganisatie/transitievisie+warmte2/stappenplan+transitievisie+warmte/default.aspx>). In een uitvoeringsplan beschrijft de gemeente per wijk welk duurzaam alternatief voor aardgas wordt gekozen en concretiseert de gemeente hoe de financiering is of zal worden geregeld en welke bestuurlijke en juridische instrumenten daarvoor ingezet gaan te worden. Voor de gemeente is een gedragen energiebeleid essentieel en daarom is voorafgaand aan de vaststelling van het programma met inwoners een energiedialoog gehouden. Belangrijk voor de gemeente is dat de opgave van de energietransitie integraal wordt benaderd en vanuit verschillende opgaven (woningbouw, renovatie van woningen, openbare ruimte, aanleg van infrastructuur, recreatie, et cetera) wordt gezien. Ook is de markt betrokken bij het bepalen van welke maatregelen het meest effectief zijn.

Het cyclische model van de Omgevingswet wordt als belangrijk middel gezien om bij te sturen op toekomstige energieoplossingen, maar ook om te monitoren of doelstellingen worden behaald. Zo wordt op voorhand ruimte geschapen die innovaties in energieoplossingen mogelijk maken. Ook kunnen monitoringsresultaten ertoe leiden dat strengere regels worden gesteld om doelen te behalen.

De gemeente Waterstad geeft uitvoering aan de afspraken in het Klimaatakkoord en de RES in haar regio. Op basis van het [coalitieakkoord](#) zullen de doelstellingen naar verwachting aangescherpt worden. Hier wil de gemeente Waterstad zoveel mogelijk op anticiperen.

De beleidscyclus met daarin de verbeelding van de instrumenten uit het Klimaatakkoord voor de wijkaanpak (transitievisie warmte (TVW) en uitvoeringsplan(UP)) ziet er als volgt uit.



Figuur 1: Combinatie beleidscyclus Omgevingswet en RES, TVW en UP

Fondsen en leningen ondersteunen de uitvoering van de transitievisie warmte. Het gaat vooral om een lening voor huishoudens met lage inkomens voor energiebesparende maatregelen. Daarnaast heeft de provincie een Ontwikkelfonds lokale energie, waarmee de provincie inwoners en energiecoöperaties helpt om deel te nemen aan duurzame en lokale energieprojecten. De leningen stimuleren – tezamen met subsidiemogelijkheden die er van rijkswege zijn - activiteiten om de energietransitie te versnellen en om doelstellingen van het Klimaatakkoord en de Klimaatwet te halen.

Daarnaast wil de gemeente met regels in het omgevingsplan de energietransitie (nog) verder stimuleren en faciliteren. De uitvoeringsplannen dienen als motivering en (deels) onderbouwing hiervan. De strategie om de gebouwde omgeving vergaand te verduurzamen is gebaseerd op het zoveel mogelijk beperken van de vraag naar fossiel brandstoffen en het maximaal gebruik maken van duurzame energiebronnen met een voorkeur voor zon op daken.

Het gaat hierbij om (zie voor uitgebreidere informatie **bijlage 1**):

- A. het stimuleren en zoveel mogelijk afdwingen van “zon op daken” bij bestaande bouw van industrie en overige functies waarbij de maatwerk mogelijkheden van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) optimaal worden gebruikt, plus zon op onbenutte terreinen;
- B. het stimuleren van isolatie van bestaande gebouwen¹, zoveel mogelijk gekoppeld aan een gepland verandermoment;
- C. het afdwingen van CO₂-neutrale nieuwbouw, zowel bij woningen als overige functies;
- D. het efficiënt gebruik van bodemenergiesystemen (ondergrond, niet zijnde de diepe ondergrond, dus tot 500 m diepte).

Aan de hand van deze vier thema's binnen de gebouwde omgeving van Waterstad wordt inspiratie geboden omtrent regels die opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. De gemeente wil actief sturen op deze thema's, vooruitlopend op mogelijkheden om juridisch vast te leggen op welk moment de wijk van het aardgas gaat en welke duurzame warmtevoorziening beschikbaar is. Ook wil de gemeente belemmeringen voor particuliere initiatiefnemers wegnemen. Regels met

¹ Op dit moment heeft de gemeente geen mogelijkheden om met regels in het omgevingsplan een betere isolatie van bestaande gebouwen af te dwingen. Dit kan (in sommige gevallen) wel met een maatwerkvoorschrift op grond van artikel 3.86 Bbl, maar die maatwerkvoorschriften zijn besluiten buiten het omgevingsplan. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.1.

betrekking tot deze thema's zorgen ervoor dat alle wijken van Waterstad aardgasvrij zijn in 2045. In de transitievisie warmte is dit aangegeven en in de uitvoeringsplannen wordt de aanpak van de gemeente geconcretiseerd. De vier thema's komen in alle wijken van Waterstad aan bod, maar de mate waarin verschilt. Er is geen rangorde in de effectiviteit van deze thema's aangebracht. Dit is de reden waarom ook in de regels van het omgevingsplan gedifferentieerd kan worden en er per wijk een ander regelpakket kan gelden. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende deelgebieden en typen gebouwen. De regels worden dus niet geordend aan de hand van de verschillende gebiedstypen (woonwijk, bedrijventerrein, buitengebied, etc.) die in het omgevingsplan worden gebruikt. Voor de energietransitie zijn deze gebiedstypen niet leidend; de fasering in de tijd hangt af van andere factoren dan het type gebied, en het kan goed zijn dat in de transitie gebieden of wijken worden opgepakt die in verschillende gebiedstypen liggen of juist slechts een deel van een gebiedstype omvatten. Door de energietransitie als thema te benaderen, hoeft de gebieds- of wijkgerichte aanpak zich niet aan de gebiedstypologie te houden. Het gaat erom dat de juiste mix van thema's/prioriteiten per deelgebied of wijk wordt ingezet. Het omgevingsplan is nodig om de gestelde doelstelling te behalen, naast inzet van overige maatregelen en instrumenten die door de verscheidene overheden worden ingezet, zoals stimuleringsfondsen, leningen, subsidies en bijvoorbeeld de inzet van het instrument programma onder de Omgevingswet (mix van instrumenten).

Milieueffectrapportage

Let op dat in voorkomende gevallen plan- en/of project-MER moet worden gemaakt bij een wijziging van het omgevingsplan. Verder kan een programma plan-merplichtig zijn. Een programma is in artikel 16.34, tweede lid, van de Ow aangewezen als een 'in ieder geval plan' waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt als dit programma 'kaderstellend' in de zin van artikel 16.36, eerste lid is.

Milieueffectrapportage heeft meerwaarde in het hele planproces, maar ook bij het maken van keuzes in het omgevingsplan. Daarom is een 'handreiking milieueffectrapportage voor omgevingsplannen' opgesteld. Deze handreiking gaat in op verschillende soorten omgevingsplannen (meer open of meer gesloten), geeft achtergrondinformatie over milieueffectrapportage en tips over hoe het milieuonderzoek het opstellen van het [omgevingsplan](#) het beste kan ondersteunen en factsheets Commissie voor de milieueffectrapportage: [document 1](#) en [document 2](#).

2.2 Omgevingsvisie en programma's

2.2.1 Klimaatakkoord, regionale energiestrategieën en nationale omgevingsvisie (NOVI)

Klimaatakkoord en het planproces

Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn is de opgave van het Klimaatakkoord groot: terugdringen van de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% ten opzichte van 1990.

Dit centrale doel van het Klimaatakkoord is vertaald naar de benodigde extra reductie van broeikasgasuitstoot, onderverdeeld naar 5 sectoren (aantal Mton per sector, zoals weergegeven in volgende figuur).



Figuur 2: Klimaatakkoord

De gebouwde omgeving was één van de vijf sectortafels van het Klimaatakkoord. Voor de uitvoering van deze opgave in de gebouwde omgeving (GO) is aan de sectortafel GO de wijkgerichte aanpak uitgewerkt. In het Klimaatakkoord (p. 23) staat daarover:

“Het wegnemen van de onrendabele top van verduurzaming is op zichzelf onvoldoende om het gewenste tempo van verduurzaming te bereiken. Gebouweigenaren hebben vaak nog aanvullende incentives nodig om tot verduurzaming over te gaan. Er is dus ook een planmatige aanpak nodig. Die loopt via de wijkgerichte aanpak. Samen met bewoners en gebouweigenaren zal in een zorgvuldig proces een afweging moeten worden gemaakt wat per wijk de beste oplossing is, als huizen niet langer met de traditionele cv-ketel worden verwarmd. Per wijk kan de oplossing verschillen.”

En:

“Om zeker te weten dat voldoende besparing wordt gerealiseerd, maken gemeenten plannen voor het realiseren van de verduurzaming van 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen in de periode 2022 t/m 2030, met een aanlooperperiode van 2019-2021. Partijen spreken een stapsgewijze aanpak af waarbij ook isolatie en andere CO₂-besparende maatregelen nadrukkelijk deel uitmaken van de wijkgerichte aanpak.”

De aanpak in de gebouwde omgeving loopt globaal via twee sporen:

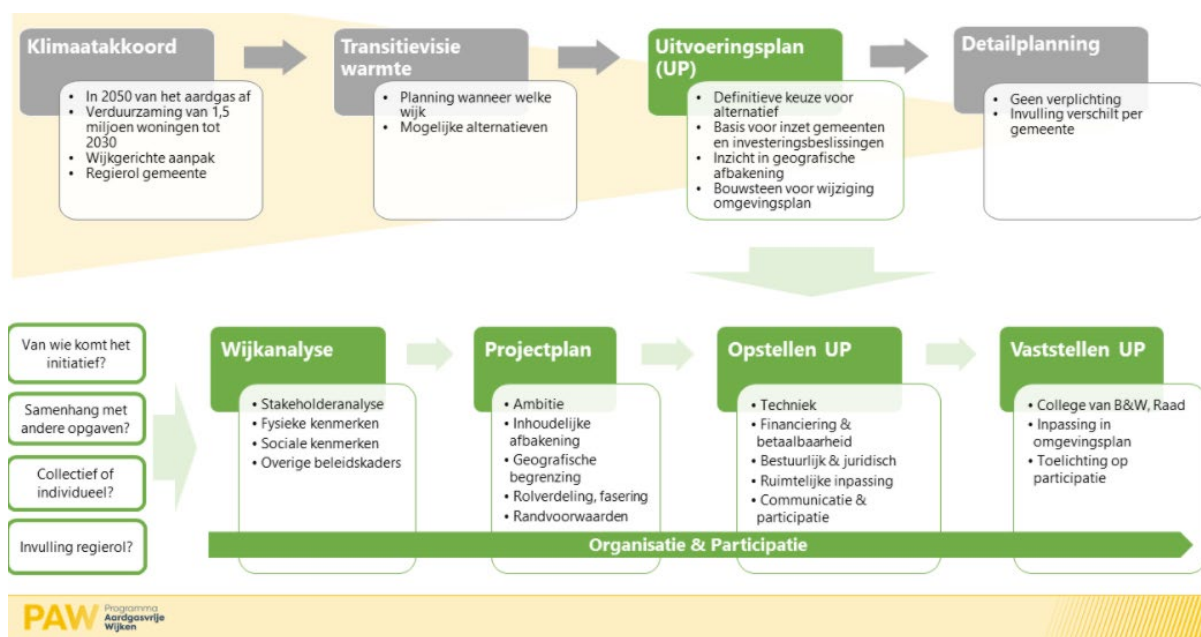
- het beperken van de vraag naar energie;
- het verduurzamen van het aanbod van energie (m.a.w. de vraag naar energie invullen met duurzame bronnen).

Voor de gebouwde omgeving is de wijkgerichte aanpak een belangrijk instrument. Voor de uitvoering van de wijkgerichte aanpak zijn in het Klimaatakkoord instrumenten opgenomen die door gemeenten worden toegepast; de transitievisie warmte en het uitvoeringsplan op wijkniveau. De afspraak is dat deze (beleidsmatige) documenten worden geborgd met het Omgevingswet instrumentarium. Dit zal uiteindelijk een uitwerking krijgen in het omgevingsplan. Dit wordt ook wel het planproces genoemd.

Gemeenten hebben in het Klimaatakkoord afgesproken om met provincies, waterschappen, Rijk en maatschappelijk partners te werken aan Regionale Energiestrategieën (RES). Deze samenwerkingsvorm is ingebracht door de decentrale overheden zelf, die in de Investeringsagenda hebben

afgesproken te streven naar 35 terawattuur (TWh) aan hernieuwbare energie-opwek in 2030. Het betreft een traject dat van onderop wordt vormgegeven en waarin de regio's worden ondersteund door het Nationaal Programma RES (NP RES). De Regionale Structuur Warmte (RSW) vormt een onderdeel van de Regionale Energie Strategie (RES). In de RES beschrijft de regio onder meer de strategie rondom grootschalige opwek van duurzame energie. De hoofddoelstelling van de RSW is binnen de regio afstemming te laten plaatshebben en te komen tot een gezamenlijke aanpak over de efficiënte inzet en verdeling van de beperkt beschikbare intergemeentelijke warmtebronnen. De scope van de RSW betreft de warmtevraag van de gebouwde omgeving. Dat zijn alle woningen, kantoren en (niet-industriële) bedrijven, waaronder ook maatschappelijk vastgoed. Naast de gebouwde omgeving wordt in sommige RES'en ook het warmteaanbod (bijvoorbeeld biogas of restwarmte) en de warmtevraag uit andere sectoren meegenomen. Zoals: industrie, landbouw en glastuinbouw. Daarmee bevat de RSW op regionale schaal inzicht in welke andere warmtevragers of -aanbieders er zijn naast de sector gebouwde omgeving. Het overzicht dat de RSW daarmee biedt kan door gemeenten op den duur als input worden gebruikt voor de transitievisies warmte. De eerste transitievisies warmte die in 2021 tot stand zijn gekomen, zijn overigens ook een belangrijke input voor de RSW (zie ook Route 35 - Regionale Energiestrategie (regionale-energiestrategie.nl)).

Tussen partijen is afgesproken dat gemeenten in samenwerking met netbeheerders, provincies, rijksoverheid, woningcorporaties, bewoners en bedrijven uiterlijk eind 2021 een transitievisie warmte vaststellen. De gemeente heeft een plan-milieueffectrapport (plan-MER) laten opstellen. De uitkomsten hiervan betreft zij bij het vervolg.



Figuur 3: Van Klimaatakkoord naar uitvoering

In het Klimaatakkoord is er ook voor gekozen een isolatiestandaard te ontwikkelen op basis van bouwkundige kenmerken van de woning. De [isolatiestandaard is vastgesteld](#). Voor meer [informatie over de standaard- en streefwaarden voor woningisolatie](#).

Coalitieakkoord Kabinet Rutte IV

In het coalitieakkoord wordt van een (nog) hogere ambitie uitgegaan dan hiervoor beschreven. Het streven is de doelstelling in de Klimaatwet aan te scherpen tot tenminste 55% CO₂ reductie in 2030. De coalitie zal daarom het rijksbeleid richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030. Om klimaatneutraal te zijn in 2050 zet men in op een reductie van 70% in 2035 en 80% in 2040. Om dit te kunnen realiseren, treft men in deze kabinetsperiode voorbereidingen voor het invoeren van een systeem van betalen naar gebruik in de automobiliteit in 2030 en voor de bouw van nieuwe

kerncentrales. Ook moeten energie-netwerken toekomstbestendig gemaakt worden. Na vaststelling van het "Fit for 55"-pakket door de Europese Unie (zie paragraaf 2.3.1 hieronder) wordt het klimaatbeleid herijkt aan de hand van de verwachte effecten op CO₂-uitstoot en de betaalbaarheid voor huishoudens en het midden- en kleinbedrijf.

Aardgasvrije wijken

Het afsluiten van gebouwen van het distributienet voor gas en aansluiten op een alternatieve warmtevoorziening is één van de onderdelen van de energietransitie in de gebouwde omgeving, en als zodanig benoemd in het Klimaatakkoord gebouwde omgeving. Om te komen tot aardgasvrije wijken zullen gemeenten, woningeigenaren en bedrijven verschillende routes afleggen. Het Programma Aardgasvrije Wijken geeft gemeenten hierbij ondersteuning met behulp van een [stappenplan en kennisproducten](#).

NOVI en regionale energiestrategieën (RES'en)

De NOVI is vastgesteld in het najaar van 2020. In de NOVI zijn vier prioriteiten opgenomen, waaronder "Ruimte maken voor klimaatadaptatie en energietransitie". In de NOVI maakt het Rijk een aantal beleidskeuzes, die ook betrokken zijn bij de opstelling van de RES'en. Ook geeft de NOVI richtinggevende uitspraken mee. Zoals, gebruik restwarmte in stedelijk gebied als dit voor handen is ipv elektriciteit. Zorg dat vraag en aanbod van energie zo dicht mogelijk bij elkaar zitten, etc.

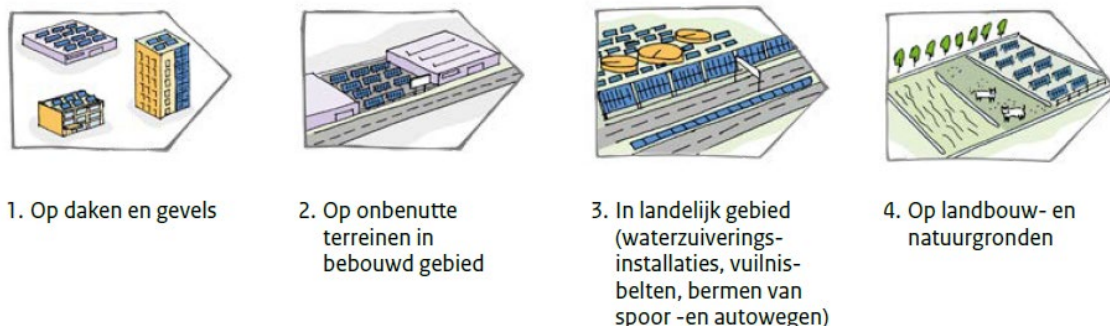
In overeenstemming met de NOVI is voor het halen van de doelstelling uit het Klimaatakkoord rekening gehouden met bovenregionale effecten zoals op landschap, natuur, landbouwgronden en op de energiehoofdstructuur. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een duurzame warmtevoorziening. In de transitievisies warmte worden per wijk keuzes gemaakt over de warmtevoorziening.

Specifiek over de ondergrond is in de NOVI opgenomen dat de energietransitie net als bovengronds in de diepere ondergrond grote invloed hebben op het ruimtegebruik. De ondergrond kan door middel van bodemenergie en geothermie substantieel bijdragen aan het voorzien in hernieuwbare warmte en koude. Bovendien biedt de ondergrond mogelijkheden voor de opslag van CO₂ en energiedragers als stikstof, waterstof en perslucht en seizoensopslag van overtollige warmte. Deze toepassingen zijn mogelijk als dit duurzaam, veilig en efficiënt kan. Voor al deze activiteiten zijn zowel bovengrondse installaties nodig als ondergrondse bronboringen, kabels en leidingen. In stedelijk gebied is het nu al overvol in de ondergrond. Gebrek aan ruimte voor kabels en leidingen is een groot aandachtspunt. Daarom is het belangrijk dat bij aanleg, onderhoud en vervanging van ondergrondse netwerken van kabels en leidingen zo veel mogelijk opgaven worden gecombineerd en te streven naar de laagste maatschappelijke kosten en zo min mogelijk overlast. In het interbestuurlijke Programma Bodem en Ondergrond is aandacht voor deze onderwerpen. Dit programma heeft als doel het bevorderen van duurzaam beheer en gebruik van bodem, ondergrond en grondwater. De RES-opgaven worden in de regio gecombineerd met andere opgaven in het stedelijk en landelijk gebied. Ook komen reserveringen voor transport, distributie en opslag van energie aan bod. Omdat de veranderingen door deze maatregelen zo'n directe invloed hebben op de leefomgeving van mensen, en omdat maatregelen vaak een plek moeten krijgen in een al heel drukke omgeving, is het belangrijk om deze zoveel mogelijk in samenhang te plannen en te realiseren. In stedelijk gebied kunnen maatregelen voor de energietransitie bijvoorbeeld worden gecombineerd (en meegekoppeld) met de bouwopgave, met een gezonde, veilige en klimaatadaptieve inrichting van onze omgeving en met maatregelen voor bereikbaarheid en renovaties die om andere redenen worden ingezet. Hierdoor wordt overlast zo veel mogelijk beperkt en ontstaat een zo hoog mogelijke kwaliteit van de leefomgeving. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat sprake is van driedimensionale ordening.

De NOVI wordt verder uitgewerkt en aangepast naar aanleiding van het Coalitieakkoord (2021). Het gaat, voor zover relevant, om een Uitvoeringsagenda 2021-2024 en omgevingsagenda's voor vijf landsdelen.

Voorkeursvolgorde zon-PV

De afwegingprincipes van de NOVI leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen en bouwwerken. Deze voorkeursvolgorde is opgenomen in de Handreiking RES die aan de RES regio's werd meegegeven en is in de Handreiking RES 2.0 opgenomen. Ondertussen kreeg de 'zonneladder' uitwerking in de Uitvoeringsagenda zoals die bij de NOVI hoort. Figuur 2 uit de Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024:



Figuur 4: Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024 (Voorkeursvolgorde zon-PV)

De voorkeursvolgorde zon-PV moet voorkomen dat zonnepanelen op (vruchtbare) landbouw- en natuurgrond gelegd worden als dat niet nodig is (NOVI, p. 87 en 88). Om aan de gestelde energie-doelen te voldoen kan blijken dat ook locaties in het landelijk gebied noodzakelijk zijn. Ook in dat geval gaat de voorkeur uit naar het zoeken van slimme functiecombinaties. Hoewel natuur- en landbouwgebieden daarbij niet volledig worden uitgesloten, ligt de voorkeur bij gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer van het Rijk (en provincies), waaronder waar mogelijk bermen van spoor- en autowegen. De voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zon-PV kan worden begonnen met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden.

De 'zonneladder' van het Rijk is een beleidsmatig afwegingskader, is in principe zelfbindend voor het Rijk en werkt niet juridisch bindend door naar ruimtelijke regels en plannen van provincie en gemeenten. Wel is er een zekere beleidsmatige doorwerking naar decentrale overheden. Provincies en gemeenten moeten daarom goed (kunnen) uitleggen waarom ze in eigen regels en beleid een ander beleid voeren of bijvoorbeeld toestaan waarom in een bepaald geval zonnepanelen op landbouw- of natuurgronden wél nodig zijn.

In de RES-regio's wordt 'zon op daken' over het algemeen als een keuze gezien die hoe dan ook verstandig en gewenst is. Deze kan op een breed draagvlak bij bewoners en volksvertegenwoordigers rekenen.

Wetgevingsagenda/relevante Rijkswetgeving

Bij de Klimaatnota 2021 is een wetgevingsprogramma opgenomen (bijlage 2 bij de nota). Hierin is per sector van het Klimaatakkoord de nationale wet- en regelgeving die geldt of in voorbereiding is weergegeven.

Ter bepaling van de mogelijkheden om regels met betrekking tot energietransitie op te nemen in het omgevingsplan is van belang in hoeverre hogere regelgeving daartoe mogelijkheden biedt of zelfs beperkingen bevat. Het gaat in verband met de vier thema's in Waterstad vooral om de maatwerkmogelijkheden van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De hogere wet- en regelgeving wordt in paragraaf 3.3 verder toegelicht.

2.2.2 Provinciale omgevingsvisie (POVI)

De POVI van de provincie waarin Waterstad is gelegen bevat een beleidsuitspraak over

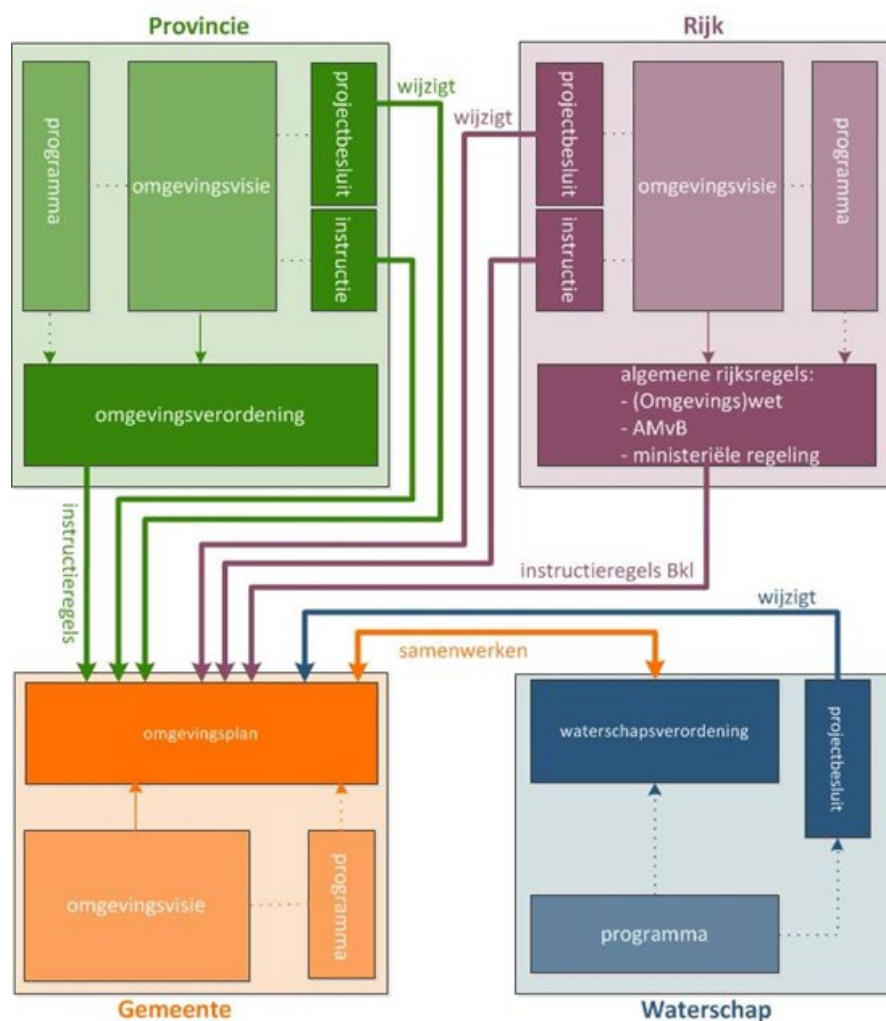
grondgebonden zonne-energie installaties buiten bestaand stedelijk gebied. Deze kunnen alleen dan op een positieve houding rekenen wanneer de initiatieven voorzien zijn van een breed maatschappelijk draagvlak en kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de directe omgeving. Bij maatschappelijke initiatieven die inhaken op natuur, menselijke maat en kleinschaligheid - bijvoorbeeld in de vorm van lokale energiecoöperaties – kan in samenspraak met de initiatiefnemers verkend worden onder welke voorwaarden toepassing mogelijk is. De provincie heeft deze beleidsuitspraak uitgewerkt in een instructieregel in de omgevingsverordening.

2.2.3 Omgevingsvisie gemeente (GOVI)

De gemeente heeft in haar omgevingsvisie invulling gegeven aan de afspraken in het Klimaatakkoord en de opgaven van de energietransitie bezien in samenhang met andere opgaven in de fysieke leefomgeving. In de visie heeft zij aangekondigd om de uiteindelijke borging (gedeeltelijk) plaats te laten vinden met regels in het omgevingsplan. De ambities die hieruit volgen zijn opgenomen in paragraaf 2.3.3. Als tussenstap naar het omgevingsplan toe en de keuzes die daarin gemaakt zijn gebruikt de gemeente het instrument programma als bedoeld in artikel 3.5 van de Omgevingswet. Zie ook figuur 7 in paragraaf 3.1.1.

2.2.4 Programma

In Waterstad heeft de gemeente ervoor gekozen de transitievisie warmte (alvast) als programma onder de Omgevingswet vast te stellen. Dit is naast decentrale regels in het omgevingsplan een ander kerninstrument van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om een pakket van beleidsvoorstellen en maatregelen die dienen om een bepaald doel in de fysieke leefomgeving te bereiken. Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid voor bescherming, beheer, ontwikkeling, gebruik of het behoud van de fysieke leefomgeving. Waar in de omgevingsvisie een algemene ambitie en doelen worden vastgelegd, biedt het programma bijvoorbeeld ruimte om die doelen uit te werken. Denk hierbij aan het bepalen van gedefinieerde transitiepaden per wijk of kleine kern, de organisatie van het participatieproces en de inzet van financiering en communicatie. In het programma wordt ook aangegeven wat dit betekent voor de uitoefening van taken en bevoegdheden. Zo kan men in het kader van de energietransitie denken aan de isolatieopgave bij aanpassingen van bestaande bouw. Een verbouwing of het plaatsen van een dakkapel kan een goed moment zijn om de gehele woning of dakopbouw te isoleren. In het programma kan dan worden benoemd dat voor het bouwen van een dakkapel een vergunning of melding noodzakelijk is om te kunnen sturen op het aanbrengen van deze isolatie. Ook kunnen gemeenten het omgevingsplan benutten om doelen te realiseren als andere instrumenten niet toereikend zijn. Zo kan het omgevingsplan het realiseren en gebruiken van een zonnepark juridisch toestaan in een bepaalde wijk. Verder is het programma bij uitstek bedoeld om vanuit de samenhang met andere opgaven binnen de fysieke leefomgeving zoals aangegeven in de omgevingsvisie bijvoorbeeld knelpunten en oplossingen aan te geven die er zijn in verband met doelstellingen voor de bescherming van flora en fauna en de bescherming van monumenten. Voor het programma heeft de gemeente Waterstad de plan-milieueffectrapportage doorlopen. Uitkomsten hiervan zijn verwerkt en bieden handvatten voor de verdere uitwerking in de uitvoeringsplannen (per wijk) en de regels over energietransitie in het omgevingsplan.



Figuur 5: Invloed van andere instrumenten en overheden op het omgevingsplan ([Invloed van andere instrumenten en overheden op het omgevingsplan - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)).

2.3 Wat zijn onze doelen?

2.3.1 Internationale en nationale doelstellingen

Onze energievoorziening zal de komende decennia ingrijpend veranderen. In Parijs is een mondiaal klimaatakkoord gesloten om de temperatuurstijging te beperken tot ruim beneden de 2 graden Celsius in 2050. Om dit te bereiken is een vergaande reductie van CO₂-emissies nodig. Het doel is om in 2050 80 tot 95% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990. Voor 2030 is een reductie van 40% ten opzichte van 1990 als tussendoel gesteld. In 2019 zijn hierover afspraken gemaakt in het Nederlandse Klimaatakkoord, wat ertoe moet leiden dat de uitstoot in 2030 met 49% is gedaald (zie paragraaf 2.2.1). In de Klimaatwet zijn per 1 januari 2020 de doelstellingen vastgelegd "Teneinde deze doelstelling voor 2050 te bereiken streven Onze Ministers die het aangaat naar een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050." (artikel 2, tweede lid).

De staalkaart energietransitie voor het omgevingsplan neemt het (Nederlandse) Klimaatakkoord (2019), de Klimaatwet en de RES 2.0/RSW als uitgangspunt. Het omgevingsplan – evenals andere (juridische) instrumenten – kan een belangrijke en noodzakelijke bijdrage leveren aan de naleving van het akkoord door het gedrag van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen te reguleren. De staalkaart energietransitie beoogt dan ook gemeenten te inspireren door het omgevingsplan op een juiste wijze in te zetten als een van de instrumenten voor de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening.

Naar aanleiding van het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV zullen de genoemde doelstellingen waarschijnlijk worden aangescherpt. Ook de ontwikkelingen op Europees niveau zijn van belang.

Europese Green Deal

Toekomstige aanscherpingen van Europese doelstellingen (en daarmee nationale wetgeving) zijn niet uitgesloten. Op 14 juli 2021 presenteerde de Europese Commissie een pakket maatregelen "Fit for 55" dat erop gericht is om het EU-beleid inzake klimaat, energie, landgebruik, vervoer en belastingen zo af te stemmen dat de netto broeikasgasemissies tegen 2030 ten opzichte van het niveau van 1990 met minstens 55% te verlagen. Het streven is om Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent ter wereld te laten zijn. In dit verband heeft de Europese Commissie verdere voorstellen voor wetgeving aangegeven, zoals het voorstel voor een richtlijn hernieuwbare energie (COM (2021) 557) (EN). Het betreft een aangescherpte doelstelling om tegen 2030 40% van de energie uit hernieuwbare bronnen te laten komen. De richtlijn zal als leidraad dienen voor de vaststelling van de nationale bijdragen en door de richtlijn worden de jaarlijkse energiebesparingsverplichtingen voor de lidstaten bijna verdubbeld. Het voorstel is dat de overheidssector jaarlijks 3% van zijn gebouwen moet renoveren om de renovatiegolf te stimuleren, banen te scheppen en het energieverbruik en de kosten voor de belastingbetaler terug te dringen.

Diverse (wijzigingen van) richtlijnen vragen dus in de nabije toekomst (mogelijk) nog meer inspanning van Nederland dan al vastgelegd in de Klimaatwet en het Klimaatakkoord. Ook uitkomsten van de klimaatopgave van Glasgow die in november 2021 plaatsvond, kunnen daarna en na publicatie van deze staalkaart nog tot aanscherpingen leiden.

2.3.2 Grip op de transitie: een vijftal sectortafels

Belangrijke uitgangspunten van een CO₂-arme energievoorziening vanuit het Klimaatakkoord zijn betaalbaarheid, veiligheid en betrouwbaarheid (leveringszekerheid). Op veiligheid en betrouwbaarheid worden geen concessies gedaan. Betaalbaarheid speelt uiteraard een belangrijke rol in de afwegingen over de energievoorziening.

Naast deze uitgangspunten zijn er ook onzekerheden op maatschappelijk (draagvlak), economisch en technologisch vlak. Zo heeft de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening enorme consequenties voor de fysieke leefomgeving. Het uiterlijk van de leefomgeving zal veranderen nu energie een integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt. Duurzame energieproductie zal in de toekomst meer en meer decentraal plaatsvinden. Duurzame en innovatieve vormen van opwekking, opslag en besparing van energie moeten in de fysieke leefomgeving worden ingepast binnen de schaarse ruimte waarin we wonen, werken, reizen en ontspannen. Dat zorgt nu al regelmatig voor stevige weerstand vanuit lokale gemeenschappen.

Gelet op de complexiteit en alomvattendheid van de energietransitie zijn concrete afspraken gemaakt over vijf sectoren:

- Industrie: verduurzaming van productieprocessen door ombouw van bestaande industrieën, door het starten van nieuwe duurzame industrieën en door de afbouw van bepaalde industriële processen.
- Mobiliteit: gericht op het terugdringen van emissies door transport over weg, water en spoor en personenvervoer. Focus op gedragsverandering en technische innovatie.
- Gebouwde omgeving: gericht op het reduceren van het energieverbruik in de gebouwde omgeving dat nu goed is voor ruim 30% van het totale energieverbruik in Nederland. Hiervoor wordt circa 90% aardgas gebruikt.
- Elektriciteit: een groot deel van de beoogde reductie in de elektriciteitssector wordt gerealiseerd door uiterlijk in 2030 de elektriciteitsproductie met kolen uit te faseren.
- Landbouw & Landgebruik: zowel de vastlegging van CO₂ in bodems en vegetatie als de emissiereductie in de landbouwsector.

Uit dit lijstje van sectoren worden de complexiteit en veelomvattendheid van de energietransitie al snel duidelijk. Voor gemeenten zijn met name de sectoren Gebouwde omgeving en Elektriciteit van

belang. Hierin zit de (kleinschalige) opwek van duurzame elektriciteit, energiebesparing en de warmtetransitie om van het aardgas af te gaan. Deze staalkaart richt zich primair op de doelstellingen voor de gebouwde omgeving.

2.3.3 Gemeentelijke ambities

De uiteindelijke ambitie voor elke gemeente en voor elk gebied is dan ook een CO₂-arme energievoorziening in 2050. De stappen die worden gezet om dat doel te bereiken en het tempo waarin dat gebeurt, worden lokaal bepaald. Waterstad heeft een transitievisie warmte als Omgevingswet-programma vastgesteld. Deze is gestoeld op de RSW waar het gaat om de warmtevraag van de gebouwde omgeving, zijnde alle woningen, kantoren en (niet-industriële) bedrijven, waaronder ook maatschappelijk vastgoed. Hierin wordt de warmtevraag uit andere sectoren meegenomen (zoals van de industrie, landbouw en glastuinbouw). De gemeente Waterstad is zich zeer bewust van nationale en internationale ontwikkelingen en houdt rekening met strengere doelstelling dan wettelijk of op grond van hoger beleid vereist is. Het streven naar deze strengere doelstellingen zijn/worden vastgesteld in het gemeentelijk beleid.

Om in de gebouwde omgeving van Waterstad alle woningen uiterlijk in 2045 CO₂-neutraal te maken, moeten er vanaf nu ongeveer 5.000 woningen per jaar CO₂-neutraal worden gemaakt. De thema's "zon op daken en het gebruik van maatwerkmogelijkheden van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)", "isolatie van gebouwen", CO₂-neutrale nieuwbouw en "efficiënt gebruik van bodemenergiesystemen" moeten deze doelstelling bereikbaar maken (zie **bijlage 1** voor een uitwerking van deze thema's). Hiertoe heeft de gemeente een routekaart opgesteld die aangeeft wanneer welke wijk een uitvoeringsplan krijgt. Ieder uitvoeringsplan geeft aan welke combinatie van maatregelen uit de thema's voor de betreffende wijk wordt gekozen; per wijk zal de combinatie van thema's verschillen. Het uitvoeringsplan wordt vervolgens vertaald naar regels in het omgevingsplan, zodat de maatregelen waar nodig ook juridisch afdwingbaar worden.

In de transitievisie warmte (het programma) heeft de gemeente Waterstad de volgende uitgangspunten opgenomen:

- Schoon en technisch effectief: een schone CO₂-vrije energievoorziening met zo min mogelijk impact op het klimaat.
- Betaalbaar en betrouwbaar: een energievoorziening die betrouwbaar, betaalbaar en toegankelijk is voor alle bewoners. Het programma onderbouwt keuzes hierin.
- Lokaal en gebiedsgericht: de gemeente streeft naar een transitie die zoveel mogelijk lokaal plaatsvindt zodat de baten ook lokaal worden beleefd.
- Participatie en draagvlak: de gemeente hecht aan een sterke betrokkenheid van bewoners en bedrijven omdat alleen dan deze transitie kan slagen.
- Flexibele en lerende aanpak: technologie, maar ook regelgeving, samenwerkingsvormen en financieringsmogelijkheden zijn volop in ontwikkeling. Daarom hecht de gemeente aan een adaptieve en flexibele strategie. Leren moet voorop staan.

In de RES-regio waarin Waterstad valt, is onderzocht waar en hoe het best duurzame elektriciteit op land (wind en zon) opgewekt kan worden. Dat heeft geleid tot een ambitie van de regio waarbinnen Waterstad valt. Daarmee levert de regio de bijdrage die nodig is om uiterlijk in 2030 met alle Res'en 35 TWh grootschalige hernieuwbare elektriciteitsopwekking op land (>15kW) te realiseren. De afspraken in de RES leiden ertoe dat uiterlijk in 2025 vergunningen moeten zijn verleend voor projecten (incl. infrastructuur) die nodig zijn om RES-doelen tot 2030 te behalen.

2.3.4 Rol van de gemeente

Hiervoor is de veelomvattendheid van de energietransitie in beeld gebracht. Overheden slaan samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de handen ineen om de energietransitie te realiseren. De rol die een gemeente speelt binnen de energietransitie en de bijdrage die het omgevingsplan kan leveren aan deze rolinvulling is van meerdere zaken afhankelijk. Het beschikbare instrumentarium, de geldende juridische kaders en beleidskaders alsmede de financiële en maatschappelijke uitvoerbaarheid spelen een grote rol in de wijze waarop gemeenten de transitie-opgave kunnen oppakken.

De gemeente Waterstad streeft naar een zoveel mogelijke woonlastenneutrale warmtetransitie. In het Klimaatakkoord is de afspraak gemaakt dat er een onderzoek komt naar de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden. Dit [onderzoek](#) heeft betrekking op de uitvoeringslasten na 2021 voor alle sectoren van het akkoord. In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV is aangegeven dat na vaststelling van het "Fit for 55"-pakket door de EU het klimaatbeleid herijkt wordt aan de hand van de verwachte effecten op CO₂-uitstoot en de betaalbaarheid voor huishoudens en het midden- en kleinbedrijf.

Bij het opnemen van regels in het omgevingsplan laat Waterstad zich in elk geval ook leiden door betaalbaarheid voor bewoners. Dit maakt ook onderdeel uit van de afweging die voor het omgevingsplan nodig is in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat bepaalde regels gefaseerd in werking gaan treden of bepaalde verplichtingen alleen maar intreden op momenten dat onderhoud aan woningen wordt gepleegd ("meekoppel-momenten").

Het omgevingsplan is niet het enige instrument om doelstellingen binnen de fysieke leefomgeving te behalen. Overheden hebben een scala aan instrumenten tot hun beschikking, ook buiten het instrumentarium van de Omgevingswet. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft in het advies 'Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050' in beeld gebracht hoe en met welke instrumenten de bijbehorende transitieopgave kan worden gerealiseerd. Deze beleidsinstrumenten kunnen onder meer juridisch, financieel, communicatief en faciliterend van aard zijn. In paragraaf 2.1 is ingegaan op het cyclische model dat ten grondslag ligt aan de Omgevingswet en het planproces van beleid naar regelgeving. De inzet van deze instrumenten is mede afhankelijk van de rol die een gemeente voor zichzelf weggelegd ziet. Ook de Omgevingswet biedt met het omgevingsplan en het programma gemeenten verschillende instrumenten voor de realisatie van de energietransitie. De inzet van deze instrumenten en de rolopvatting van een gemeente is mede afhankelijk van de geldende wettelijke kaders. Die bepalen de mogelijkheid tot sturing voor een gemeente.

In stap 2 van deze staalkaart wordt ingegaan op de kaders en wat deze betekenen voor de rol die een gemeente kan spelen (zie hoofdstuk 3).

Tot slot is het goed om te beseffen dat de energietransitie bij uitstek een opgave is die overheden niet volledig zelfstandig kunnen realiseren. Bovendien gaan energie- en warmte projecten primair uit van de markt, waarbij de overheid een kaderstellende en sturende rol heeft. Er moet voor alle maatregelen die genomen worden, waaronder het stellen van regels in het omgevingsplan, ook voldoende netcapaciteit zijn. Dit speelt mee in de overweging om (dwingende) regels in het omgevingsplan op te nemen. Verder zijn lokaal draagvlak en een participatief proces als vanzelfsprekend van belang – en met de Omgevingswet ook verplicht (hiervoor is ook participatiebeleid vastgesteld) – om tot een gedragen en duurzame transitie te komen. Zeker waar ingegrepen wordt in de rechten van de eigenaren en gebruikers van bestaande gebouwen is de medewerking van deze rechthebbenden onmisbaar. Daarnaast is de energietransitie zonder voldoende financiële middelen onuitvoerbaar. Ook dient per project te worden onderzocht of inwoners kunnen meeprofiteren bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, zoals zon- en windparken (financiële participatie, zie 20211011 Juridische bouwstenen voor financiële participatie.pdf (energieparticipatie.nl)). Lokale initiatieven hebben vaak niet het kapitaal om vanaf het begin mee te doen in projectontwikkeling.

2.3.5 Mix van maatregelen

De gemeente Waterstad heeft ervoor gekozen om een mix van maatregelen in te zetten. Het gaat *primair om niet juridische middelen*, alvorens is bekeken of ondersteunende regels in het omgevingsplan nodig zijn. Ook kan de mix van maatregelen de regels in het omgevingsplan ondersteunen, bijvoorbeeld om te waarborgen dat de regels voldoen aan de norm 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en dus evenredig zijn. Denk bij niet juridische middelen bijvoorbeeld aan het formuleren van een pakket maatregelen, zoals een subsidieregeling voor zonne-energie en een voorlichtingscampagne gericht op energiebesparing, waarmee bijgedragen wordt aan de

gemeentelijke CO₂-reductiedoelstelling voor 2030. Wellicht kan met de inzet van deze financiële, faciliterende en communicatie-instrumenten volstaan worden. Het stellen van regels, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, is alleen wenselijk als er geen andere middelen zijn om de gestelde doelen te behalen (deregulering).

Behalve de inzet van financiële maatregelen, zal de gemeente eerst per gebouw de benodigde maatregelen in beeld brengen, zodat inzicht ontstaat in de investeringsopgave, de exploitatiebesparingen en kwaliteitsverbetering van de gebouwen. Het gaat hierbij ook om welke maatregelen toepasbaar zijn en welk ambitieniveau hierbij realiseerbaar is. Er wordt per thema en wijk gezocht naar een optimale mix van maatregelen met een korte terugverdientijd, in combinatie met langetermijninvesteringen die rendabel en financieerbaar gerealiseerd kunnen worden. Zo wordt aangesloten op meerjarenonderhoudsplanningen van gebouwen en worden de natuurlijke momenten zoveel mogelijk benut. Er wordt met burgers – als nodig ook individueel - gesproken waarbij Waterstad focust op de inzet van ‘no regret-maatregelen’, zoals zon-PV. De inzet van energie-adviseurs door de gemeente past hierbij. Het energieloket ondersteunt met campagnes.

In bijlage 1 is per thema uitgewerkt welke maatregelen nodig zijn om genoemde doelstellingen voor de energietransitie van de gebouwde omgeving te behalen en of regels in het omgevingsplan daarvoor nodig zijn. Ook is bekeken of regels gegeven de hogere regelgeving wel mogelijk zijn (op dit moment, anno 2022). Zo is vanwege de uitputtende regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving de conclusie voor thema B (isolatie van bestaande gebouwen) dat regels voor dit thema (vooral nog) niet in het omgevingsplan zijn opgenomen (zie paragraaf 3.3.1).

2.4 Activiteiten staalkaart Energietransitie

Niet iedere energieoplossing is passend, dit is afhankelijk van het gebied en het woning/gebouwtype, bouwjaar en isolatieopgave. Daarnaast is de noodzakelijke energie-opwek voor deze oplossingen ook ruimtelijk gebonden. Zo worden in deze staalkaart gebieden aangewezen waar nieuwe gebouwen moeten worden aangesloten op het daar aanwezige warmtenet. Bij het vormgeven van de energietransitie is het belangrijk om aan te sluiten bij andere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Waarbij meekoppelkansen kunnen worden gezocht met groot onderhoud, zoals het vervangen van de riolering (denk aan het verleggen van kabels en leidingen om ruimte te maken voor een warmtenet) en de transformatie van gebouwen. Verder zullen er beperkende regels worden gesteld over activiteiten die niet passen binnen de wijkaanpak. Als er bijvoorbeeld in een wijk wordt ingezet op grootschalige, collectieve open bodemenergiesystemen, dan zal de gemeente kleinschalige gesloten bodemenergiesystemen op die locaties verbieden.

Naast regels over activiteiten van derden die de energietransitie ondersteunen, zal de gemeente ook actieve verplichtingen opleggen aan eigenaren van gebouwen. De energietransitie kan niet worden gerealiseerd door alleen maar initiatieven van derden te faciliteren; ook eigenaren die dat zelf niet van plan zijn zullen op enig moment maatregelen moeten treffen (zoals klimaatadaptief inrichten van nieuwe daken of het aanbrengen van zonnepanelen op parkeerplaatsen of onbenutte terreinen).

Om de gestelde doelen te bereiken worden voor meerdere activiteiten regels opgenomen in het omgevingsplan.

Tabel 2.1 : activiteiten die invulling geven aan de doelen

Activiteit	Algemene doelen (2.2 Ow) en thematische doelen
Ruimtelijke bouwactiviteit (thema)	
✓ Bouwen hoofdgebouw met industrie-functie of overige functie (maatwerkregel klimaatdaken)	✓ het tegengaan van klimaatverandering ✓ een energieneutrale en klimaatbestendige stad
✓ Bouwen en in stand houden van bouwwerken (aansluiten op distributie-net warmte)	✓ het waarborgen van de veiligheid ✓ de bescherming van het milieu ✓ het tegengaan van klimaatverandering ✓ een energieneutrale en klimaatbestendige stad
✓ Bouwen hoofdgebouw (beperken hitte-uitstraling)	✓ een klimaatbestendige stad
Technische bouwactiviteit (thema)	
✓ Bouwen hoofdgebouw met andere functie dan industrie-functie of overige functie (aanscherping BENG-eisen)	✓ het tegengaan van klimaatverandering ✓ een energieneutrale en klimaatbestendige stad
Aanlegactiviteiten (thema)	
✓ Aanleggen gesloten bodemenergiesys-teem	✓ doelmatig gebruik van bodemenergie
✓ Aanleggen, wijzigen, in stand houden en verwijderen van kabels en leidingen	✓ het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoor-ziening ✓ het efficiënte gebruik van de ondergrond
✓ Aanleggen en in stand houden van een parkeerterrein (verplichte PV-systemen)	✓ het tegengaan van klimaatverandering ✓ een energieneutrale en klimaatbestendige stad
Beheer (hst 6)	
✓ PV-systemen aanleggen op onbenutte terreinen	✓ het tegengaan van klimaatverandering; ✓ een energieneutrale en klimaatbestendige stad

2.5 Omgevingswaarden

De keuze van een gemeente om een omgevingswaarde vast te stellen in het omgevingsplan brengt verplichtingen met zich mee. Er moet gemonitord worden en als daaruit blijkt dat de omgevingswaarde niet kan worden gehaald, dan dient het college van burgemeester en wethouders een programma vast te stellen. In dat geval moeten maatregelen worden getroffen om de gestelde omgevingswaarde te behalen. Het spreekt voor zich dat deze maatregelen een financiële en bestuurlijke inspanning vergen, die voorafgaand aan het vaststellen van de omgevingswaarde moeten worden meegenomen in de afweging. Gezien de internationale, regionale en gemeentelijke doelstellingen kan een omgevingswaarde meerwaarde hebben. De monitoringsplicht helpt om doelstellingen ook daadwerkelijk te halen. Zo nodig kunnen de beleidsinstrumenten van de Omgevingswet (visie en programma's) worden bijgesteld waarna eventueel ook regels in het omgevingsplan kunnen worden gewijzigd. Waterstad maakt hiervan gebruik voor de gemeentelijke doelstellingen voor duurzame opwek van energie, ook omdat het vaststellen van een omgevingswaarde van bestuurlijke daadkracht getuigt en haar burgers de politiek kunnen aanspreken op basis van concrete doelstellingen. Overigens betekent de programmaplicht niet per se dat een nieuw programma moet worden opgesteld. In Waterstad kan worden volstaan met actualisatie van het bestaande programma voor de transitie.

3 Wat moet, wil of kan ik regelen in het omgevingsplan (stap 2)?

In deze tweede stap bij het ontwerpen van een omgevingsplan brengt u de kaders in beeld. Het is relevant om die kaders goed te kennen voordat de regels in het omgevingsplan worden uitgewerkt. De volgende subvragen komen aan bod:

1. Betreft het een onderwerp dat door de Omgevingswet wordt geregeld?
2. Hebben Rijk of provincie regels gesteld?
3. Zijn er delen in de lokale verordening die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?
4. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?

Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde

3.1 Inleiding

De kaders voor de staalkaart omgevingsplan energietransitie vallen in twee onderdelen uiteen. Allereerst neemt het instrument omgevingsplan een bepaalde plaats in binnen de beleidscyclus, die de basis vormt voor de Omgevingswet. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor het omgevingsplan ingekaderd door het stelsel van de Omgevingswet alsmede andere (wettelijke) kaders voor de energietransitie. Deze kaders komen achtereenvolgend aan bod in dit hoofdstuk.

3.1.1 De beleidscyclus als denkmodel voor de Omgevingswet

De basis van de Omgevingswet wordt gevormd door een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling (beschermen en benutten). De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen. De maatschappelijk doelen van de Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften

Deze doelen zijn kort te vatten in het motto “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit”. Binnen de Omgevingswet staat een beleidscyclus centraal die is gericht op het actief realiseren van specifieke en in samenspraak te bepalen doelen voor de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet bevat zes kerninstrumenten die elk een bepaalde plek innemen binnen de beleidscyclus. Het gaat daarbij om instrumenten die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen, instrumenten voor beleidsdoorwerking en regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers.

De instrumenten voor de energieopgave en de instrumenten van de Omgevingswet komen als volgt samen:

Klimaatakkoord	Omgevingswet	
Vaststellen transitievisie warmte	Vaststellen omgevingsvisie (gemeenteraad) Programma (college B&W)	Doorwerking vanuit NOVI en POVI, doorwerking nationale en provinciale programma's
Vaststellen uitvoeringsplan(nen)	Programma's wijkgericht uitwerken Verwerken in omgevingsplan (Staalkaart OP energie GO) • maatwerkregels/ maatwerkvoorschriften • omgevingswaarden	Interventiemechanismen? • omgevingswaarde • instructieregel
	Monitoring/programma (verplicht?)	Verplicht programma?
	Omgevingsvergunning (voorschriften, algemene regels Bal/Bbl)	Projectbesluit

Figuur 6: Instrumenten Klimaatakkoord en Omgevingswet

3.1.2 Het omgevingsplan binnen de beleidscyclus

Het omgevingsplan is een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het omgevingsplan valt onder het kopje "decentrale regels" en kan worden getypeerd als algemene regelgeving van gemeentelijke overheden. In deze staalkaart staan het instrument omgevingsplan en het thema energietransitie van de gebouwde omgeving centraal. Daarbij wordt nadrukkelijk de link gelegd met een ander kerninstrument van de Omgevingswet: het programma (zo kan de transitievisie warmte als programma worden vastgesteld).

Het omgevingsplan speelt binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet een belangrijke rol om uitvoering te geven aan de daaraan voorafgaand doorlopen stappen van beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking.

Het omgevingsplan is geen zelfstandig in te zetten instrument waarmee gemeentelijke doelen voor de energietransitie kunnen worden gerealiseerd (zie ook paragraaf 2.3.5). Het spreekt voor zich dat de ambities rondom de opgaven van de energietransitie eerst stevig in de omgevingsvisie en ondersteunend in uitvoeringsgerichte programma's moeten worden verankerd, voordat de vraag aan de orde komt of regels gesteld moeten worden. Zo is de inzet van de omgevingsvisie – als een van de andere kerninstrumenten – noodzakelijk om te bepalen hoe een gemeente haar taken wil invullen en ambities voor de energietransitie wil formuleren. Het programma kan vervolgens een belangrijke rol spelen om uitwerking te geven aan de geformuleerde beleidsdoelen.

Gemeenten hebben tot eind 2024 de tijd om de eerste omgevingsvisie vast te stellen. Als de gemeente nog geen omgevingsvisie heeft, hoeft dat de energietransitie niet te belemmeren. Waar keuzes in de omgevingsvisie ontbreken, kunnen programma's worden gebruikt om die keuzes alsnog te maken en te onderbouwen. Het planproces verloopt dan dus net even anders, maar kan wel doorgaan. Op het moment dat de omgevingsvisie alsnog wordt vastgesteld, kan de gemeente de programma's actualiseren en zorgen voor aansluiting tussen visie en programma's.

Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) kan gemeenten helpen om tot goed doordachte keuzes te komen over de verschillende beleidsopties. Aan de hand van zeven vragen komt alle relevante beslisinformatie in beeld voor een gedegen afweging. Zo kan bijvoorbeeld duidelijk worden dat niet ingrijpen of een brede communicatiestrategie de beste beleidsoptie is en dat regelgeving – bijvoorbeeld in de vorm van het omgevingsplan – niet noodzakelijk is. In het kader van het IAK is het noodzakelijk om aan te geven welke maatregelen in welke mate gaan bijdragen aan de doelstellingen voor de gebouwde omgeving.

Een voorbeeld in het kader van de energietransitie, namelijk de isolatieopgave voor bestaande bouw, verheldert het gebruik van het IAK:

- **Wat is de aanleiding?**
Uit het Klimaatakkoord en de RES volgt dat Waterstad een belangrijke opgave heeft om bestaande bouw beter te isoleren, zodat de gemaakte afspraken tijdig kunnen worden behaald.
- **Wie zijn betrokken?**
Naast de bestuurlijke partners zijn individuele woningeigenaren en huurders, VvE's en woningcorporaties nauw betrokken bij de realisatie van deze opgave.
- **Wat is het probleem?**
Met de woningcorporaties is een meerjarige aanpak vastgesteld om stap-voor-stap de door hen beheerde woningvoorraad te isoleren. Het is echter onmogelijk gebleken om collectieve afspraken te maken met individuele eigenaren en huurders. De gesprekken zijn met name gestrand omdat niet duidelijk was hoe de isolatieopgave kon worden gefinancierd.
- **Wat is het doel?**
Regionaal is afgesproken dat alle voor 2020 gebouwde woningen uiterlijk in 2040 voldoen aan de isolatiestandaard uit het Klimaatakkoord.
- **Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?**
De afspraken die (inter)nationaal zijn gemaakt over verduurzaming en het terugdringen van de CO₂-uitstoot en de doorwerking hiervan op regionaal en gemeentelijk niveau.
- **Wat is het beste instrument?**
Een subsidieregeling waarbij individuele huiseigenaren aanspraak kunnen maken op een gemeentelijke bijdrage die een deel van de investering dekt, waarbij de gemeente tijdelijke huisvesting heeft georganiseerd voor de subsidieontvangers. Zo worden zij tijdens het aanbrengen van de isolatie tijdelijk elders ondergebracht. Verder worden mensen ontzorgd bij het doen van een aanvraag om een omgevingsvergunning als die nodig is voor het verder isoleren van hun woning of hun bedrijfspand. Daarnaast zijn (ondersteunende) regels in het omgevingsplan nodig.
- **Wat zijn de gevolgen?**
Een groter deel van de bestaande woningvoorraad voldoet aan de isolatiestandaard. Hiervoor moet de gemeente Waterstad jaarlijks middelen reserveren en de tijdelijke huisvesting organiseren.

De uitkomst van het IAK is dat in Waterstad op de vier thema's (zie paragraaf 2.1) de inzet van (ondersteunende) regels nodig is. Dit heeft de gemeente per wijk in de uitvoeringsplannen beschreven. Per wijk kan de mate waarin sturend met regels wordt opgetreden verschillen (zie **bijlage 1**).

3.2 Betreft het een onderwerp dat door de Omgevingswet wordt geregeld?

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor het integraal beheer van en voor de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.3 van de Omgevingswet bevat als onderdeel van de doelen van de wet: "met het oog op duurzame ontwikkeling". Dit betekent dat vanuit de opdracht om in het omgevingsplan functies aan locaties op een evenwichtige wijze toe te delen gericht op de doelen van de wet, besluiten dus meer in de "sleutel" van een duurzame ontwikkeling moeten worden genomen.

In artikel 2.1 van de Omgevingswet is expliciet bepaald dat het tegengaan van klimaatverandering tot de oogmerken van de Omgevingswet behoort.

Wel moet gelet worden op de onderwerpen die uitputtend in andere wetten zijn geregeld. De Omgevingswet is op dergelijke onderwerpen niet van toepassing (artikel 1.7 Ow). Voor de energietransitie zijn met name de Elektriciteitswet, Gaswet en Warmtewet relevant. Dit wordt in paragraaf 3.3.1 verder toegelicht.

3.3 Hebben Rijk of provincie kaders gesteld?

De kaders rondom de energietransitie staan op hoofdlijnen in het Klimaatakkoord. De uitwerking is

in volle gang. Verder zijn er wettelijke kaders van Rijk en provincie.

3.3.1 *Het wettelijk kader voor het omgevingsplan*

Het gaat bij wetgeving vaak om kritieke paden om afspraken uit het Klimaatakkoord daadwerkelijk te kunnen uitvoeren en wetsvoorstellen zullen dan ook ter informatie terugkomen op de agenda van het bestuur. Zie voor (in procedure zijnde) wetgeving in verband met de afspraken in het Klimaatakkoord het wetgevingsprogramma in bijlage 2 van de Klimaatnota 2021 (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/10/28/klimaatnota-2021>). De meest relevante “energiewetten” worden hieronder genoemd. Het wettelijk kader voor het omgevingsplan wordt ook bepaald door de Omgevingswet (zie paragraaf 3.2) en de onderliggende algemene maatregelen van bestuur. Er zijn vier algemene maatregelen van bestuur. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) stelt samen met het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat instructieregels onder meer voor het omgevingsplan (hoofdstuk 5 Bkl). Op het gebied van de energietransitie zijn er geen instructieregels in het Bkl opgenomen. Uiteraard moet bij het opstellen van de regels van het omgevingsplan ook rekenschap worden gegeven van andere instructieregels, zoals die over cultureel erfgoed en natuur. Het Omgevingsbesluit bevat procedurele regels over de verschillende instrumenten van de Omgevingswet en gelden voor iedereen, dus zowel voor burgers, bedrijven als overheden.

De relevante onderdelen van het Bbl en het Bal die een aantal maatwerkmogelijkheden bieden voor die onderwerpen die door de Rijksoverheid worden geregeld en die relevant zijn voor de vier thema's in Waterstad, worden hieronder nader toegelicht.

Bbl

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan regels over de (technische) kwaliteit en het gebruik van bouwwerken centraal. Dit besluit bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), de algemene regels van het Rijk waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het Bbl bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Ook wordt in het Bbl geregeld wanneer het aanbrengen van zonnepanelen en zonnecollectoren (op daken) vergunningvrij is voor het afwijken van de regels in het omgevingsplan. Dit betekent bijvoorbeeld dat in het omgevingsplan geen regels over schittering van zonnepanelen kunnen worden opgenomen, want afwijken van dergelijke regels is volgens art. 2.15f Bbl toegestaan zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Het Bbl regelt – anders dan het Bouwbesluit – niets rond de staat en het gebruik van open erven en terreinen en aansluitingen op voorzieningen buiten het bouwwerk. Regels hierover zijn aan de omgevingsplanwetgever gelaten. Er is dus – ook vanuit het Bbl gezien – een onderscheid tussen gebouwgebonden maatregelen en andere maatregelen. Het Bbl is ten aanzien van bouwwerken uitputtend bedoeld. Dit is met name relevant als het gaat om de energieprestatie-eisen (de nieuwe term voor “EPC”) die het verlagen van het energieverbruik van een gebouw tot doel hebben. Er is dan in beginsel geen aanvullende ruimte voor de gemeente hierover eisen in het omgevingsplan op te nemen. De energieprestatie-eisen zijn als gevolg van BENG (Bijna Energie Neutrale Gebouwen, zie bijlage 2) van rijkswege de laatste jaren al behoorlijk aangescherpt. Afwijken met maatwerk (maatwerkvoorschriften en maatwerkregels) kan alleen als het Bbl hiervoor ruimte biedt. Die ruimte wordt voor aanscherping van de BENG-eisen wel geboden. In geval van bestaande bouw gaat het om maatwerkvoorschriften (hoofdstuk 3 Bbl) en in geval van nieuwbouw gaat het om maatwerkregels (hoofdstuk 4 Bbl). Voor het omgevingsplan zijn de regels van hoofdstuk 4 Bbl van belang en aanvullende regelruimte is er ten aanzien van gebouwen alleen voor nieuwbouw. Er moet rekening mee worden gehouden dat de toets aan maatwerkregels over bouwtechnische aspecten, zoals de energieprestatie-eisen, via de technische bouwactiviteit verloopt en niet via de omgevingsplanactiviteit. Hiernaast kan de gemeente ook de maatwerkvoorschriften van hoofdstuk 3 Bbl inzetten, maar dit gaat buiten het omgevingsplan om. Deze juridische middelen tezamen kunnen bijdragen aan de

energietransitie. In het Bbl geeft het Rijk heel beperkt mogelijkheden tot die maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het Bbl gaat over het totale bouwwerk, dus inclusief daken en gevels. Het Bbl maakt het de gemeente in principe dus niet mogelijk om maatwerkvoorschriften of maatwerkregels te stellen over opwekken van hernieuwbare energie en andere klimaatmaatregelen op daken van bestaande gebouwen met andere functies dan industrie en overige gebruiksfuncties (dit zijn gebouwen waarin het verblijven van personen een onderschikte rol speelt, zoals een parkeergarage of schuur). Wanneer het Bbl een onderwerp regelt, kan de gemeente geen eisen stellen, tenzij het Bbl dat uitdrukkelijk toestaat. Regels over het open erf of het terrein rondom het bouwwerk zijn overgelaten aan gemeenten. Het Bbl belet een gemeente dan ook niet om productie van fotovoltaïsche energie (zonnepanelen) bij bijvoorbeeld wonen of bedrijvigheid mogelijk te maken in het omgevingsplan (opnemen van mogelijkheden tot dubbelgebruik). Ook waterbergingseisen of andere klimaatmaatregelen in het omgevingsplan zijn mogelijk, mits die eisen niet 1 op 1 worden gekoppeld aan een bouwwerk. De mogelijkheden van het oude recht om met (voorwaardelijke) verplichtingen waterberging of andere maatregelen af te dwingen op het moment dat er gebouwd wordt, blijven dus bestaan. De gemeente moet alleen opletten dat die verplichtingen niet in de vorm van een technische bouweis worden geformuleerd. Oftewel: waterberging eisen op het perceel is toegestaan, maar waterberging eisen op het dak van een gebouw niet. Maar bij een waterbergingseis die gericht is tot het perceel, staat het de initiatiefnemer wel vrij om die berging te realiseren op het dak.

Bij de onderwerpen energieprestatie en milieuprestatie is het ten aanzien van nieuwbouw dus mogelijk strengere waarden dan de landelijke waarden te stellen. Dit stelt gemeenten in staat om gebiedsgericht hogere duurzaamheidsambities toe te passen als de gemeente dat wil. Door voor bepaalde functies een maatwerkregel uit te werken wordt een hogere ambitie door concrete en bindende regels in het omgevingsplan neergelegd. Als een gemeente de te behalen energieprestatie-waarde(n) aanscherpt, regelt men vaak indirect dat zonnepanelen nodig zijn als alternatief. Dus hoewel ook onder de Omgevingswet niet rechtstreeks kan worden afgedwongen dat zonnepanelen op het dak worden aangebracht, is "draaien aan de knop" van de hernieuwbare energie (hetgeen veelal uitwerking zal vinden in "zon op dak") het middel om zon op dak meer te stimuleren. Daarnaast kan voor de industrie functie en overige gebruiksfunctie dit wél worden afgedwongen met maatwerkregels in het omgevingsplan (zodra de beoogde wijziging van het Bbl op dit punt, zie bijlage 2, in werking is getreden). Dit bestaat dan uit maatwerkregels op grond van het Bbl als het gaat om het gebouwgebonden energieverbruik. Het procesgebonden deel van het energieverbruik valt niet onder het Bbl. Daarvoor kan de gemeente wel regels stellen in het omgevingsplan, zo nodig ook in de vorm van maatwerkregels op grond van het Bal (zie hieronder 'Bal'). Uiteraard zal de gemeente daarbij moeten bezien of een lokaal strengere waarde haalbaar, proportioneel en effectief is. In de bestaande bouw is gekozen voor een gemeentelijke mogelijkheid om maatwerk in het individuele geval te stellen via een maatwerkvoorschrift. In alle gevallen zal de gemeente moeten bekijken of (en motiveren waarom) een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift gepast is, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden en de positie van de gebouweigenaar. Bij het stellen van die maatwerkregels is participatie extra van belang voor het creëren van draagvlak.

Aan het toepassen van maatwerk mogelijkheden zitten grenzen. Inhoudelijk zijn er begrenzingen die voortvloeien uit het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels. Naast de inhoudelijke waarborgen zijn er ook procedurele waarborgen bij het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften, die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Net als bij ieder ander besluit moet het bevoegd gezag voldoende onderzoek doen naar de belangen die met de maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift zijn gemoeid. Het besluit moet daarnaast worden voorzien van een deugdelijke motivering, mede in het licht van (eventuele) ingrepen in het eigendomsrecht. Steeds moet goed gekeken worden of regulering verboden kan worden aan bijvoorbeeld het moment dat een dak vervangen moet worden ('meekoppelkansen'). Deze 'meekoppelkansen' maken de motivering makkelijker en indien nadeelcompensatie aan de orde zou moeten zijn, lijkt het nadeel kleiner te kunnen zijn. De voorwaarden voor een gerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht zijn volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM):

- De inbreuk moet bij wet voorzien zijn. Een regel in het omgevingsplan voldoet hieraan.
- De maatregel moet een legitiem doel dienen. Het EHRM geeft over het algemeen een vrij brede invulling aan het begrip 'algemeen belang'. Hierdoor zal een maatregel al snel kwalificeren als 'in dienst van het algemeen belang', zeker gegeven de internationale doelstellingen voor de energietransitie, en wordt de horde van de tweede toets vaak zonder veel moeite genomen.
- De maatregel moet proportioneel zijn. Hier maakt het EHRM een belangenafweging tussen het individuele belang van degene die bezit heeft van het eigendom en het algemeen belang. Bij deze belangenafweging wordt gekeken naar de specifieke omstandigheden van het geval.

Een aantal belangrijke uitgangspunten hierbij zijn:

- er zijn zwaardere argumenten nodig om de inbreuk op het eigendomsrecht te rechtvaardigen, naarmate die inbreuk ingrijpender is;
- hoe redelijker het aanbod voor schadevergoeding (en/of ondersteuning vanuit fondsen en subsidies), hoe groter de kans dat de inbreuk proportioneel is.

Er is een wijziging van het Bbl in procedure (voorhang bij de Tweede Kamer op 24 september 2021, Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken, Kamerstukken II 2021/2, 33118, 200) zoals dat onder de Omgevingswet in werking treedt met daarin meer mogelijkheden voor gemeenten om maatwerk toe te passen. Op deze mogelijkheid is in deze staalkaart geanticipeerd. Uit het wetgevingsprogramma bij de Klimaatnota 2021 (bijlage 2 daarbij) blijkt dat binnen het Bbl ook nagedacht wordt over (verdere) aanpassing van het Bbl over aanscherping van de energieprestatie-eis voor nieuwbouw en het aanpassen van de reikwijdte.

Vanwege het belang van de regels van het Bbl voor de mogelijkheden om regels te stellen in het omgevingsplan, is een uitgebreidere beschrijving van deze regels opgenomen in bijlage 2.

Wetgevingsagenda Klimaatakkoord

Waterstad heeft de ambitie reeds in 2045 aardgasvrij te zijn. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten de bevoegdheid krijgen om te bepalen vanaf wanneer een wijk geen gebruik meer mag maken van het gasnet. Het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is in december 2021 in consultatie gegaan.

Bal

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) staan regels voor milieubelastende activiteiten. Voor deze categorie activiteiten kunnen in bepaalde gevallen nadere regels worden gesteld in het omgevingsplan met het oog op een duurzame CO₂-arme energievoorziening (maatwerkregels). In paragraaf 5.4.1 van het Bal zijn regels opgenomen over het nemen van energiebesparende maatregelen. Alle maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder moeten worden getroffen. Maatwerkregels hierover kunnen alleen gaan over de fasering. Gemeenten kunnen dus geen aanpassingen doorvoeren aan die terugverdientijd. Het Bal regelt verder onder andere de milieugevolgen van open en gesloten bodemenergiesystemen. Voor zover het gaat om bedrijfstakken die niet onder het Bal vallen maar onder de regels van het omgevingsplan komen te vallen staan er regels in de bruidsschat (zie paragraaf 3.6 hieronder).

Bkl

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) stelt inhoudelijke normen voor de verschillende overheidslagen, dit met het oog op nationale doelstellingen en internationale verplichtingen voor de fysieke leefomgeving. In dit besluit zijn regels opgenomen voor de verschillende instrumenten, waaronder het omgevingsplan en het programma. In het Bkl zijn in hoofdstuk 5 instructieregels opgenomen die bij het opstellen van het omgevingsplan gelden, zoals voorschriften voor het geluid van windturbines. Over energietransitie als zodanig kent het Bkl geen instructieregels voor het omgevingsplan. Wel zijn er regels over flora en fauna die bij bijvoorbeeld verplichtingen ten aanzien van isolatie van gebouwen gelden. Verder moet rekening worden gehouden met cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5.5 Bkl). Aangezien de gemeente Waterstad vooral in de binnenstad veel monumenten heeft, zal daar steeds een goede afweging in moeten worden gemaakt (zie ook paragraaf 3.5).

Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit bevat procedurele regels over de verschillende instrumenten van de Omgevingswet en gelden voor iedereen, dus zowel voor burgers, bedrijven als overheden. In het Omgevingsbesluit zijn onder meer de regels opgenomen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en is aangegeven in welke gevallen er voor het wijzigen van het omgevingsplan een plan- of project-MER moet worden gemaakt. De vorm is afhankelijk van de vraag of activiteiten in het omgevingsplan direct worden toegestaan (dan eerst een project-m.e.r.-beoordeling en daarna eventueel een project-MER) of dat het omgevingsplan kaderstellend is voor die activiteiten (dan direct een plan-MER-plicht of eventueel eerst een plan-m.e.r.-beoordeling). Zie over de m.e.r.-plicht ook de bijlage bij de [handreiking 'milieueffectrapportage voor omgevingsplannen'](#).

Elektriciteitswet 1998/Gaswet

Artikel 62 van de Gaswet bepaalt dat een gemeente niet bevoegd is om het transporteren en het leveren van gas in het belang van de energievoorziening aan regels te binden. Bij het formuleren van een bepaling die woningeigenaren verplicht van het gas af te stappen, moet deze regel in acht worden genomen.

Artikel 83 Elektriciteitswet 1998 voorkomt dat in het omgevingsplan regels kunnen worden vastgesteld over opwekken, transporteren en leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening. Dit laat onverlet dat gemeenten vanuit een (meer) ruimtelijk perspectief regels mogen stellen ten aanzien van locaties waarop elektriciteitsproductie plaatsvindt. Dit is met name aan de orde bij zonneparken/-weides e.d.

Warmtewet/Wet collectieve warmtevoorziening

De Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2) is in de zomer van 2020 in consultatie geweest. Hierin worden naar verwachting de bevoegdheden van gemeenten en de instrumenten voor regievoering door gemeenten voor de warmtenetten geregeld. Zij moeten onder meer warmtekavels vaststellen waarop een warmtebedrijf een collectief warmtesysteem kan aanleggen en exploiteren en een warmtebedrijf kunnen aanwijzen dat de exclusieve bevoegdheid krijgt om binnen het warmtekavel warmte te transporteren en te leveren. Omdat gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer mogelijkheden om te kunnen sturen heeft de staatssecretaris van EZK in een Kamerbrief van 5 juli 2021 kenbaar gemaakt dat deze wens onverenigbaar is met het uitgangspunt dat allerlei type warmtebedrijven op gelijke voet moeten kunnen deelnemen aan de beoogde ontwikkeling en groei van de warmtemarkt, en die wens ook niet verenigbaar is met Europees recht. De verdere besluitvorming over de Warmtewet 2 is aan het kabinet Rutte IV overgelaten.

3.4 Provinciale omgevingsverordening

In de provinciale verordening is een instructieregel opgenomen dat het omgevingsplan kan voorzien in de realisatie van grootschalige zon-PV als voldaan is aan de provinciale voorkeursvolgorde zon-PV die overeenkomt met de beleidsmatig in de NOVI vastgelegde voorkeursvolgorde. Uit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik wil de provincie dat zonnepanelen en andere vormen van grootschalige opwekking van zonne-energie zoveel mogelijk wordt gecombineerd met andere functies, bij voorkeur met bebouwing. Daarnaast moet draagvlak onder omwonenden worden meegewogen in de belangenafweging die voorafgaat aan het besluit tot wijziging van het omgevingsplan.

Verder bevat de provinciale omgevingsverordening regels ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland. Steeds moet worden gezien of de regels in het omgevingsplan hieraan voldoen.

3.5 Lokale verordeningen

De gemeente Waterstad beschikt al over een Verordening interferentiegebieden

bodemenergiesystemen (op grond van artikel 2.2b Besluit omgevingsrecht). Deze verordening blijft bij inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaan naast het omgevingsplan (zie artikel 8.2.11 Invoeringsbesluit Omgevingswet). De gemeente gebruikt het opnemen van regels over de energietransitie in het omgevingsplan als logisch moment om de interferentiegebieden als werkingsgebieden in het omgevingsplan te integreren. De Verordening interferentiegebieden bodemenergiesystemen kan daarom tegelijk met de wijziging van het omgevingsplan worden ingetrokken.

De gemeente heeft ook een Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI). Deze verordening bevat regels over de aanleg van kabels en leidingen in de openbare ruimte. Dit raakt aan de beleidswens om in het omgevingsplan regels op te nemen over de ondergrondse ordening van kabels en leidingen, om meer ruimte voor warmtenetten en de verzwaring van energienetten te creëren. De gemeente zorgt ervoor dat de nieuwe regels in het omgevingsplan en de bestaande regels uit de AVOI niet strijdig zijn met elkaar.

Daarnaast is de monumentenverordening bekeken op eventuele conflicten met regels over duurzame daken in het omgevingsplan. De conflicten zagen onder meer op bescherming van dakhellingen en gebruikte materialen voor daken, die in de weg kunnen zitten aan het realiseren van zon op daken. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft een aantal publicaties met informatie over zonne-energie en erfgoed die de gemeente hierbij kan gebruiken (www.cultureelerfgoed.nl).

3.6 Bevat de bruidsschat regels over het onderwerp?

De rijksregels die vervallen, komen via de bruidsschat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. De gemeente kan de bruidsschatregels schrappen, bij het omzetten naar het nieuwe deel wijzigen, of ongewijzigd overnemen in het nieuwe deel. Omdat het Bbl zich ten opzichte van het Bouwbesluit heeft teruggetrokken op het bouwwerk zelf, bevat het Bbl geen regels meer over de staat en het gebruik van open erven en terreinen en aansluitingen op voorzieningen buiten het bouwwerk. De regels van het Bouwbesluit hierover zijn opgenomen in paragraaf 22.2.5 van de bruidsschat. Dit laat onverlet dat ten aanzien van het duurzaam gebruiken van gronden rondom bouwwerken, zoals parkeerplaatsen en tuinen e.d., gemeenten al eigen regels konden stellen en dus niet beperkt werden vanuit het Bouwbesluit.

Artikel 22.9 van de bruidsschat schrijft voor in welke gevallen de gasvoorziening van een bouwwerk moet zijn aangesloten op het distributienet voor gas. De aansluitplicht geldt voor een aansluitafstand die niet groter is dan 40 m of wanneer de aansluitkosten niet hoger zijn dan ze zouden zijn bij een aansluitafstand van 40 m. Sinds de wijzigingen in de Gaswet van 1 juli 2018 en de daarop aansluitende wijziging van het Bouwbesluit 2012 is het in veel gevallen niet meer mogelijk nieuw te bouwen gebouwen te voorzien van een gasaansluiting voor zogenoemde kleinverbruikers. In dit artikel is net zoals voorheen in het Bouwbesluit 2012 de relatie met artikel 10, zesde lid, onderdeel a of b, van de Gaswet gelegd om duidelijk te maken dat dit artikel van de Gaswet van invloed is op de vraag of er bij nieuwbouw wel een aansluiting op het gasnet gerealiseerd kan worden door de netbeheerder. Het artikel in de Gaswet gaat niet over bestaande aansluitingen die al gerealiseerd zijn. Daarnaast geldt de aansluitplicht in dit artikel alleen als de aansluitafstand 40 m of kleiner is, of als de aansluitkosten niet hoger liggen dan bij een aansluitafstand van 40 m.

Artikel 22.10 van de bruidsschat bevat regels over de aansluiting op het distributienet voor warmte. Deze houdt in dat er een aansluitplicht voor te bouwen bouwwerken is als:

- in het warmteplan geplande aantal aansluitingen op het distributienet op het moment van de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot een bouwwerk nog niet is bereikt; en
- de aansluitafstand niet groter is dan 40 m of groter is dan 40 m en de aansluitkosten niet hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 m.

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op grond van artikel 9.2, tiende lid, van het Bouwbesluit 2012 voor een gebied een aansluitplicht op het distributienet voor warmte geldt, blijft

die aansluitplicht voor dat gebied van toepassing.

In paragraaf 22.3.2 van de bruidsschat zijn ook al energiebesparingsregels opgenomen. Deze gelden voor bedrijfstakken die niet onder het Bal vallen, zoals de horeca en supermarkten. Het gaat hierbij met name om artikel 22.52 (Energie: maatregelen). Dit bepaalt dat alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar worden getroffen. Hieraan wordt in ieder geval voldaan door het treffen van de maatregelen die zijn opgenomen in bijlage VII, onderdeel 16, bij de Omgevingsregeling. Dit is niet van toepassing:

- a. als het energieverbruik van de activiteit en andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die de activiteit functioneel ondersteunen, in het voorafgaande jaar kleiner is dan 50.000 kWh aan elektriciteit en 25.000 m³ aardgasequivalenten aan brandstoffen;
- b. als artikel 15.51 of 16.5 van de Wet milieubeheer van toepassing is; of
- c. op energiebesparende maatregelen aan een gebouw of gedeelte daarvan als bedoeld in artikel 3.84 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

De gemeente kan deze regels van de bruidsschat aanpassen. In de artikelsgewijze toelichting staat: *“Opgemerkt wordt dat het afsluiten van gebouwen van het distributienet voor gas en aansluiten op een alternatieve warmtevoorziening één van de onderdelen is van de energietransitie in de gebouwde omgeving, en als zodanig is benoemd in het Klimaatakkoord gebouwde omgeving. Het Klimaatakkoord zal in de komende periode worden uitgewerkt, waarbij wordt bezien welke rol wet- en regelgeving kan spelen om te komen tot het afsluiten van gebouwen van het aardgas en het aansluiten op duurzame energiebronnen. Deze nieuwe regels zouden worden gesteld met als doel het fossielvrij maken van de energievoorziening in de gebouwde omgeving, en hebben daarmee dus een ander oogmerk dan de in dit omgevingsplan opgenomen aansluitplichten die met het oog op veiligheid en in gevallen gezondheid zijn gesteld. Regels over de aansluiting op aardgas met het oog op bescherming van het milieu en klimaat zullen in de toekomst mogelijk in het Bbl opgenomen gaan worden en waar nodig voorzien van gemeentelijke maatwerkmogelijkheden. Daarnaast zullen er in hetzelfde kader mogelijk regels gesteld gaan worden over de aansluiting van bestaande bouwwerken op warmtenetten, deze regels strekken verder dan de aansluitplicht voor nieuwe gebouwen zoals deze in artikel 22.10 is opgenomen. Het is goed mogelijk dat gemeenten na aanpassing van deze algemene rijksregels, al dan niet met maatwerkmogelijkheden voor gemeenten, de regels in het omgevingsplan daar op moeten afstemmen of de geboden maatwerkmogelijkheden zullen gaan benutten. De regels in deze afdeling zullen dus naar verwachting de komende jaren ook lokaal ingezet kunnen gaan worden om de energietransitie op onderdelen te instrumenteren.”*

4 Hoe willen we het regelen (stap 3)?

In de derde stap van de ontwerp vragen staat de 'hoe-vraag' centraal. Deze stap heeft daarmee een meer wetgevingstechnisch karakter. Omdat de Omgevingswet veel nieuwe instrumenten en regeltechnieken kent (in vergelijking met het bestemmingsplan nu) is het zinvol en noodzakelijk hierbij stil te staan. Tegelijkertijd zijn de gevolgen van deze keuzes beslist niet alleen technisch, maar zeker ook organisatorisch van aard. Zo zijn de keuzes in deze stap van invloed op het VTH-werkproces in de beheerfase van het plan.

In dit onderdeel staan 15 stappen genoemd die van toepassing zijn bij het regelen van activiteiten in het omgevingsplan. De stappen worden voor de staalkaart energietransitie per thema (zie par. 2.1 en bijlage 1) doorlopen, tenzij een generieke uitspraak voor de hele staalkaart kan worden gedaan. Het gaat om de volgende stappen:

1. Hoe wilt u het omgevingsplan structureren?
2. Wilt u de activiteit op een locatie insluiten of uitsluiten?
3. Welk type regel wordt gebruikt?
4. Zijn de regels voor het grondgebied uniform?
5. Ontwerp schema werkingsgebieden, beslistabel en paragraafindeling
6. Wie is de normadressaat?
7. Is het wenselijk om ook een register op te stellen en te beheren?
8. Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?
9. Is er nog een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?
10. Zijn er beheer- of onderhoudsverplichtingen of gedoogplichten?
11. Zijn er financiële bepalingen?
12. Zijn er procedureregels zoals aanwijzingsbesluiten, adviezen van commissies of andere bestuursorganen, participatie?
13. Wilt u of moet u monitoringsbepalingen opnemen?
14. Zijn er strafbepalingen of regels voor VTH aan de orde?
15. Is er overgangsrecht noodzakelijk?

4.1 Structuur van het omgevingsplan

Voor de staalkaart energietransitie is aangesloten bij de structuur van de staalkaart transformatiegebied, die ook zal landen in de geconsolideerde versie van het casco en de staalkaarten. In deze opzet van de staalkaart heeft hoofdstuk 4 een spilfunctie voor het reguleren van activiteiten. De inhoudelijke regels over activiteiten zijn geconcentreerd in hoofdstuk 5. Uit hoofdstuk 5 is echter niet direct zichtbaar welke regels voor activiteiten gelden op welke plek; het hoofdstuk bevat een redelijk willekeurige verzameling van regels over activiteiten. In hoofdstuk 4 wordt de ordening aangebracht: dit hoofdstuk bevat voor thema's en gebiedstypen een aanwijzing van de regels over activiteiten, waarbij waar nodig wordt aangegeven voor welk gebied de regels gelden. Het (planologische) gebruik dat op een locatie is toegelaten en de regels die voor locatie gelden vloeien dus voort uit de instelling in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 4 wordt onderscheid gemaakt tussen thema's en gebiedstypen. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat in gebiedstypen uitsluitend regels over activiteiten met gebruiksruimte worden gesteld, waarbij geldt dat activiteiten moeten worden in- of uitgesloten. Bij het insluiten van activiteiten worden 'herkenbare' activiteiten ingesloten, zoals wonen, bedrijfsmatige activiteiten en detailhandelsactiviteiten. Op het starten, wijzigen of verrichten van deze 'herkenbare' activiteiten

worden per activiteit een of meerdere paragrafen uit Afdeling 5.3 Activiteiten met gebruiksruimte van toepassing verklaard.

Los van het gebiedstype staan thematische regels, waaronder zowel regels over activiteiten met gebruiksruimte als over andere activiteiten kunnen vallen. Het kenmerk van deze regels is dat ze gaan over activiteiten die niet hoeven te worden ingesloten of uitgesloten binnen gebiedstypen. De thematische regels gelden onafhankelijk van het gebiedstype en ze zijn vaak uniform van opzet, waarbij overigens niet is uitgesloten dat er deelgebieden worden onderscheiden. De 4 thema's van de staalkaart energietransitie kunnen allemaal in de vorm van thematische regels worden uitgewerkt. In deze staalkaart wordt daarom niet gewerkt met activiteiten met gebruiksruimte.

Voor de energietransitie is het ook wenselijk om eisen te stellen aan eigenaren van terreinen, los van de activiteiten die zij verrichten: een verplichting om hernieuwbare energie te winnen op onbenutte terreinen. Dergelijke regels worden in de structuur van het casco opgenomen in hoofdstuk 6 (Beheer en onderhoud).

4.2 Activiteit insluiten of uitsluiten (of geen van beide)

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is er in de staalkaart energietransitie geen behoefte aan het werken met activiteiten met gebruiksruimte. Alle gewenste regels worden in de vorm van thematische regels gesteld. Er wordt daarom niet gewerkt met het in- of uitsluiten van activiteiten. De regels over de activiteiten in deze staalkaart staan altijd "aan". Per thematische activiteit wordt aangegeven welke inhoudelijke regels van afdeling 5.2 Thematische activiteiten van toepassing zijn en zo nodig binnen welk deelgebied de regels van toepassing zijn.

4.3 Type regel kiezen

Thema A: zon op daken en het gebruik van maatwerkmogelijkheden van het Bbl

De doelstellingen voor opwek van zonne-energie (1 PJ in 2025, 2 PJ in 2030 en 6 PJ in 2045) worden als omgevingswaarde in het omgevingsplan vastgelegd. Daarmee wordt het college verplicht om de voortgang te monitoren, en om een programma te maken (of aan te passen) als de doelstelling niet wordt gehaald. De omgevingswaarde wordt als inspanningsverplichting vastgesteld. In hoofdstuk 10 worden de bijbehorende regels over monitoring opgenomen.

In het omgevingsplan worden regels opgenomen over zon-PV op onbenutte terreinen en andere locaties die zich daarvoor lenen. Zo wordt bij de aanleg of uitbreiding van parkeerterreinen afgedwongen dat duurzame opwek plaatsvindt. Voor onbenutte terreinen, waarvoor in de komende 5 jaar geen ontwikkeling wordt verwacht, legt de gemeente een actieve verplichting op om hier PV-systemen aan te leggen. De investering kan in die termijn worden terugverdiend, zodat dit een acceptabele inbreuk op het eigendomsrecht is. Bij de aanwijzing van de locaties waar PV-systemen moeten worden gerealiseerd houdt de gemeente rekening met de capaciteit van het elektriciteitsnet en zoekt daarbij afstemming met de netbeheerder. Mogelijk zullen elektriciteitsnetten verzaamd moeten worden. Om belemmeringen hiervoor weg te nemen, verruimt de gemeente de mogelijkheden om zonder omgevingsvergunning transformatiestations te bouwen of te vergroten.

Voor nieuwbouw wil de gemeente in het omgevingsplan optimaal gebruik maken van de maatwerkmogelijkheden die het Bbl biedt. Hiertoe wordt de nieuwe bevoegdheid van het Bbl om maatwerkregels te stellen voor daken van gebouwen met een industrie functie en overige gebruiksfunctie benut. De eisen kunnen niet verder gaan dan 100% van het eigen gebruik van de gebouwgebonden installaties (zie de uitleg hiervoor in paragraaf 3.3).

De gemeente wil verder stimuleren en in specifieke gevallen verplichten dat daken voor verschillende doeleinden worden gebruikt, waarbij de dakeigenaar ruimte heeft om eigen keuzes te maken voor de gewenste inrichting. Relevante doeleinden zijn bijvoorbeeld daktuin/-terras, energieopwekking (niet alleen zon-PV, maar ook zonthermische energie of windenergie) en klimaatadaptatie

(groen dak voor waterretentie of wit dak tegen hittestress). Zo wordt ernaar gestreefd dat daken die worden bedekt met zonnepanelen ook groen of blauw worden aangelegd om de ambities rondom klimaatadaptatie te behalen. Hiervoor wordt eveneens de nieuwe maatwerkmogelijkheid van het Bbl voor klimaatmaatregelen op daken van gebouwen met een industriefunctie of overige gebruiksfunctie ingezet.

In aanvulling hierop kan de gemeente extra eisen stellen aan de opwek van duurzame energie bij bedrijven ten behoeve van de bedrijfsprocessen. Dit valt niet onder de reikwijdte van het Bbl, omdat het niet gaat over gebouwgebonden installaties. De vraag in hoeverre bedrijven hun procesgebonden energieverbruik zelf moeten opwekken, vergt een individuele beoordeling per bedrijf. Dit wordt daarom vorm gegeven met individuele maatwerkvoorschriften in plaats van regels in het omgevingsplan. De grondslag voor dergelijke maatwerkvoorschriften is art. 2.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving en, voor bedrijven die niet onder de reikwijdte van het Bal vallen, artikel 22.45 van de bruidsschat voor het omgevingsplan.

Voor die gevallen dat omvangrijke daken niet door de (bedrijfs)eigenaar kunnen worden gebruikt voor de opwek van hernieuwbare energie voor de eigen bedrijfsprocessen, kan de gemeente de daken aanwijzen als gebied waar hernieuwbare energie wordt gewonnen door een energieleverancier. De eigenaar moet dan dulden dat zijn dak door die energieleverancier wordt gebruikt.

Thema B: Isolatie van bestaande gebouwen (gekoppeld aan een gepland verandermoment)

Gemeente Waterstad neemt voor dit thema geen regels op in het omgevingsplan. Zij zet wel andere instrumenten in om de doelstellingen hiervoor te halen (zie bijlage 1).

Thema C: CO₂-neutrale nieuwbouw

Voor nieuwbouw gelden de eisen uit het Bbl. De maatwerkmogelijkheden van het Bbl over BENG worden maximaal benut: het primaire fossiele energieverbruik wordt sterk beperkt en het aandeel hernieuwbare energie op de maximale norm van 100% gezet. Waterstad heeft regels van de bruidsschat (artikelen 22.9 en 22.10) kritisch bekeken en neemt deze over in het nieuw deel van het omgevingsplan. Verder geldt als aanvullende eis dat de koeling van gebouwen via gebouwgebonden installaties niet mag leiden tot opwarming van de omgeving. De gemeente kan hieraan eisen stellen in het omgevingsplan, omdat de regels in het Bbl niet als oogmerk hebben om de omgeving van gebouwen tegen opwarming te beschermen.

Thema D: Efficiënt gebruik van de ondergrond (waaronder bodemenergie)

De regels die via de bruidsschat in het omgevingsplan zijn opgenomen voor aansluiten op warmtenetten, worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan en van het juiste digitale werkingsgebied voorzien. De gemeente zorgt ervoor dat in die gebieden zo veel mogelijk van het warmtenet gebruik wordt gemaakt. Via een register houdt de gemeente bij of het maximale aantal aansluitingen op het warmtenet als is bereikt.

Om efficiënt gebruik van bodemenergie te bevorderen, mogen in delen van de gemeente geen kleine bodemenergiesystemen voor één pand worden aangelegd, omdat grotere systemen voor een bouwblok efficiënter gebruik maken van de beschikbare energievoorraad. Er wordt daarom ook gestuurd op open bodemenergiesystemen in plaats van gesloten bodemenergiesystemen.

Open en gesloten bodemenergiesystemen zijn al geregeld in paragraaf 3.2.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De gemeente kan op grond van artikel 2.12 en 2.15 Bal maatwerkregels en aanvullende vergunningplichten instellen over deze systemen. Via de bruidsschat voor het omgevingsplan wordt al een aanvullende vergunningplicht toegevoegd voor gesloten systemen in interferentiegebieden (gebieden waar veelvuldig gebruik van bodemenergie wordt verwacht, zodat de gemeente moet kunnen sturen op het toelaten van nieuwe systemen om negatieve interferentie tussen de systemen te voorkomen) of met een capaciteit van meer dan 70 kW. Waterstad kiest er voor om deze regels te behouden en in aanvulling daarop in bepaalde deelgebieden een verbod op gesloten bodemenergiesystemen in te stellen. Voor open bodemenergiesystemen zijn geen extra regels nodig, aangezien deze volgens het Bal al vergunningplichtig zijn (met de provincie als

bevoegd gezag) en er via deze vergunning voldoende gestuurd kan worden.

Voor een efficiënt ondergronds ruimtegebruik wijst de gemeente leidingenstroken aan in het omgevingsplan, waarbinnen alle leidingen (water, elektriciteit, riolering, warmte) geconcentreerd moeten worden en waar dus geen activiteiten in de ondergrond zijn toegestaan die die leidingen belemmeren. Als de straat open gaat, worden netbeheerders verplicht om hun kabels of leidingen op dat moment te verleggen, zodat voor die andere activiteiten meer ruimte ontstaat.

4.4 Uniforme of gebiedsspecifieke regels

De regels in de staalkaart zijn uniform opgezet. Ze kunnen in principe gemeentebreed gelden, maar omdat de regels niet overal nodig of gewenst zijn, is een deel van de regels wel gekoppeld aan specifieke werkingsgebieden, in de vorm van thematische deelgebieden. De staalkaart maakt geen gebruik van gebiedstypen, omdat er geen activiteiten met gebruiksruimte worden geregeld.

4.5 Specificaties omgevingsplanregels: schema werkingsgebieden, beslistabel en paragraafindeling

Voor de vier thema's van deze staalkaart worden deels regels over activiteiten gesteld die gemeentebreed gelden (zoals klimaatmaatregelen op daken van industrie functies en overige functies) en deels regels over activiteiten gekoppeld aan specifieke werkingsgebieden. De volgende werkingsgebieden worden per thema onderscheiden:

Thema A: zon op daken en het gebruik van maatwerkmogelijkheden van het Bbl

Binnen thema A worden de volgende werkingsgebieden gebruikt.

- Energiewinning parkeerterreinen – het gebied waar nieuwe parkeerterreinen moeten worden voorzien van PV-systemen;
- Energiewinning onbenutte terreinen – het gebied waar eigenaren van onbenutte terreinen worden verplicht om PV-systemen aan te leggen en in stand te houden;
- Energiewinning op daken door energieleveranciers – het gebied waar eigenaren moeten toestaan dat een energieleverancier hun daken gebruiken voor de opwekking van hernieuwbaar energie.

Bij de aanwijzing van de parkeerterreinen en onbenutte terreinen hanteert de gemeente een vaste beleidslijn. De terreinen moeten een minimale omvang hebben van <x> m² om efficiënt als energieleverende terreinen te kunnen worden ingericht. Verder moet er een particuliere eigenaar zijn die in staat is om de PV-systemen te realiseren en te onderhouden. De gemeente wijst geen terreinen aan waarvan zij zelf eigenaar is. Eventuele PV-systemen die op dergelijke terreinen kunnen worden gerealiseerd, zal de gemeente zelf aanbrengen en onderhouden. Daar zijn geen regels in het omgevingsplan voor nodig.

De aanwijzing van gebieden waar energiewinning op daken zal plaatsvinden, gebeurt op verzoek van de energieleveranciers. Zij kunnen het beste bepalen welke daken geschikt zijn voor grootschalige winning van hernieuwbare energie. Voordat de betreffende daken in het omgevingsplan worden aangewezen, beoordeelt de gemeente of de dakconstructie sterk genoeg is (of met eenvoudige ingrepen sterk genoeg gemaakt kan worden) voor de extra belasting met zonnepanelen.

Thema C: CO₂-neutrale nieuwbouw

Binnen thema A worden de volgende werkingsgebieden gebruikt:

- CO₂-neutrale nieuwbouw – de wijken waar voor nieuwe gebouwen een aangescherpte BENG-norm geldt.

Thema D: Efficiënt gebruik van de ondergrond (waaronder bodemenergie)

Binnen thema D worden de volgende werkingsgebieden gebruikt:

- Gebied grootschalige bodemenergie – het gebied waar gesloten bodemenergiesystemen niet zijn toegestaan, omdat de beschikbare bodemenergie via grootschalige open systemen wordt gebruikt;
- Interferentiegebied – het gebied waar een aanvullende vergunningplicht geldt voor gesloten bodemenergiesystemen, om te toetsen of er geen interferentie met andere systemen kan optreden.

Het aanleggen van gesloten bodemenergiesystemen is waarschijnlijk een veel voorkomende activiteit. Daarom is het aan te raden om voor deze activiteit ook een vergunningcheck aan te bieden aan het DSO. De toepasbare regels voor de vergunningcheck zijn uitgewerkt in onderstaande tabel. De meldplicht (MP) voor gesloten bodemenergiesystemen op grond van artikel 4.1136 Bal is ook in de tabel meegenomen, zodat initiatiefnemers worden geholpen met een integrale vergunningcheck voor zowel de gemeentelijke als de rijksregels.

Tabel 4.1: Voorbeeld toepasbare regels vergunningcheck gesloten bodemenergiesysteem

Waar gaat u het gesloten bodemenergiesysteem aanleggen? (Te beantwoorden met geo-data)	In het Gebied grootschalige bodemenergie	In het Interferentie-gebied	Ergens anders	
Wat is het bodemzijdig vermogen van het systeem?			Minder dan 70 kW	70 kW of meer
	Verbod	VP	MP	VP

4.6 Normadressaat

De normadressaat is degene tot wie de norm zich richt. De hoofdregel is dat de normadressaat degene is die de activiteit verricht. In de planregels is vastgelegd dat aan de regels in hoofdstuk 5 wordt voldaan door degene die de activiteit verricht, tenzij anders bepaald. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit. De mogelijkheid om een andere normadressaat aan te wijzen is in deze staalkaart gebruikt in hoofdstuk 6. Daar is de eigenaar van onbenutte terreinen aangewezen als normadressaat voor de verplichting om daarop PV-systemen te plaatsen.

4.7 Register

Voor de distributienetten voor warmte binnen de gemeente wordt een register bijgehouden. Het register bevat voor ieder warmtenet het aantal geplande aansluitingen en het aantal daadwerkelijk gerealiseerde aansluitingen, op basis van de verleende omgevingsvergunningen. Zo lang het aantal geplande aansluitingen nog niet is bereikt, geldt de verplichting om bouwwerken met een verblijfsgebied aan te sluiten op het warmtenet. Dit register vervangt de onderdelen van het warmteplan, die tot inwerkingtreding van de Omgevingswet voor dit doel werden gebruikt. Het register is geregeld in afdeling 10.2 van de regels van deze staalkaart.

4.8 Begripsbepalingen

Als eerste is aangesloten op de begrippen die al in de Omgevingswet en de AMvB's en Omgevingsregeling zijn gehanteerd. Dat de begrippen uit de Omgevingswet van toepassing zijn op het omgevingsplan is al vastgelegd in de Omgevingswet zelf (artikel 1.1 Ow). Aanvullend daarop zijn de begrippen uit de amvb's en Omgevingsregeling van toepassing verklaard. Dit is vastgelegd in artikel 1.2 van de staalkaartregels.

In bijlage 1 van de staalkaart zijn nog enkele begrippen toegevoegd die nodig zijn voor de toepassing van de regels. Net als in de rijksregelgeving is terughoudend omgegaan met begripsbepalingen.

4.9 Algemene beoordelingsregels

In deze stap staat de vraag centraal of de gemeente behoefte heeft aan het toekennen van een algemene beoordelingsregel met afwegingsruimte aan het college voor een activiteit die niet conform de regels kan worden vergund, of worden uitgevoerd. Voor deze staalkaart is deze behoefte er niet. Gezien het feit dat er snelle technologische ontwikkelingen zijn op het gebied van energie- en warmtevoorziening die niet goed kunnen worden voorspeld, is die afwegingsruimte inderdaad gewenst.

4.10 Beheer- en onderhoudsverplichtingen, gedoogplichten

De beleidswens om terreinen, die de komende jaren onbenut blijven, in te zetten voor de opwek van hernieuwbare energie is als beheerverplichting in hoofdstuk 6 van de regels van deze staalkaart opgenomen. Het is in principe ook mogelijk om die verplichting te koppelen aan de activiteit "hebben van een onbenut terrein", maar dat is enigszins gekunsteld. De staalkaart laat zo zien hoe actieve verplichtingen in het omgevingsplan kunnen worden verwerkt.

4.11 Financiële bepalingen

In deze staalkaart zijn geen aanvullende financiële bepalingen opgenomen.

4.12 Procedureregels

In deze staalkaart zijn geen aanvullende procedureregels opgenomen. De procedurele regels voor de binnenplanse omgevingsvergunningen zijn al uitputtend geregeld in de wet en het Omgevingsbesluit.

4.13 Monitoring

Gekoppeld aan de omgevingswaarde voor opwek van hernieuwbare energie worden regels over monitoring gesteld. Er wordt gekozen voor een lastenluwe regeling van de monitoring. Dat wil zeggen dat er in het omgevingsplan geen informatieverplichtingen voor burgers of bedrijven worden opgenomen met als enige doel om informatie voor de monitoring te vergaren. De monitoring wordt uitgevoerd op basis van gegevens die al beschikbaar zijn of die het college zelf kan verzamelen. Waar mogelijk wordt aangesloten bij de systematiek van monitoring die het CBS gebruikt voor de jaarlijkse energiemonitor.

4.14 Strafbepalingen / VTH

De inhoud van het omgevingsplan is al strafbaar gesteld in het Wet op de economische delicten. Er is geen behoefte aan aanvullende strafbepalingen. Er zijn ook geen regels uitgewerkt voor het VTH-proces.

4.15 Overgangsrecht

Er is voor de regels in deze staalkaart maar beperkt overgangsrecht nodig. Een deel van de regels gaat alleen over nieuwbouwsituaties (klimaatdaken, aanscherping BENG eisen, aanleggen van bodemenergiesystemen). Daarvoor is overgangsrecht niet aan de orde. Een ander deel van de regels wordt gekoppeld aan specifiek aangewezen werkingsgebieden (verplichting om energie op te wekken op onbenutte terreinen of parkeerterreinen). Bij de aanwijzing van die gebieden maakt de gemeente al de afweging of de verplichting van de betreffende eigenaar of gebruiker kan worden gevergd. Alleen de regels over beperking van opwarming van de omgeving door gebouwgebonden installaties voor koeling van gebouwen heeft zonder overgangsrecht ook betrekking op bestaande installaties. Daarom is voor die installaties in overgangsrecht voorzien. Bij bestaande installaties hoeven geen maatregelen te worden genomen ter beperking van de hitte-uitstraling, zo lang de installatie niet wordt gewijzigd.

Inhoudsopgave

1	Algemene bepalingen	41
2	Doelen	42
3	Programma's	43
4	Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving	44
5	Activiteiten	46
6	Beheer en onderhoud	53
7	Financiële bepalingen	54
8	Procedureregels	55
9	Handhaving	56
10	Monitoring en informatie	57
11	Overgangsrecht	58
	Bijlage I Begrippen	59

Deel II
Regels staalkaart
Energietransitie Gebouwde
Omgeving

Omgevingsplan Waterstad

1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 (Begripsbepalingen)

Bijlage 1.1 bij dit omgevingsplan bevat begripsbepalingen voor de toepassing van dit omgevingsplan.

Artikel 1.2 (Aanvullende begripsbepalingen)

Artikel 1.1 van het Omgevingsbesluit, artikel 1.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 1.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 1.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn van overeenkomstige toepassing op dit omgevingsplan, tenzij in Bijlage 1.1 daarvan is afgeweken.

2 Doelen

Afdeling 2.1 Doelen omgevingsplan

Artikel 2.1 (Doelen omgevingsplan)

Dit omgevingsplan is, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het beschermen van de gezondheid;
- c. het beschermen van het milieu;
- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening;
- e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;
- f. het behoud van cultureel erfgoed;
- g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed;
- h. de natuurbescherming;
- i. het tegengaan van klimaatverandering;
- j. de kwaliteit van bouwwerken;
- k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten;
- m. het beheer van infrastructuur;
- n. het beheer van watersystemen;
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen;
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen;
- q. het beheer van natuurgebieden;
- r. het gebruik van bouwwerken;
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen;
- t. het efficiënte gebruik van de ondergrond;
- u. het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen; en
- v. een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Afdeling 2.2 (Verplichte omgevingswaarden)

gereserveerd

Afdeling 2.3 (Facultatieve omgevingswaarden)

Artikel 2.2 (Omgevingswaarden duurzame energievoorziening)

1. Als omgevingswaarde voor duurzame energievoorziening geldt dat binnen de gemeente installaties voor opwek van hernieuwbare energie zijn gerealiseerd met ten minste de volgende capaciteit :
 - a. 1 PJ met ingang van 1 januari 2025;
 - b. 2 PJ met ingang van 1 januari 2030; en
 - c. 6 PJ met ingang van 1 januari 2045.
2. De omgevingswaarde is een inspanningsverplichting.

3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak gereserveerd

Afdeling 3.2 Overige programma's *Paragraaf 3.2.1 Transitievisie warmte*

Artikel 3.1 (Transitievisie)

1. Er is een transitievisie warmte, waarin een tijdpad is opgenomen voor een stapsgewijze aanpak richting een aardgasvrije gebouwde omgeving, met inbegrip van het planmatig isoleren van woningen en andere gebouwen.
2. Het programma bevat in ieder geval:
 - a. een wijkgerichte aanpak voor de omschakeling naar duurzame energie- en warmtevoorziening;
 - b. hoeveel woningen en andere gebouwen tot en met 2030 worden geïsoleerd of aardgasvrij worden gemaakt;
 - c. welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn; en
 - d. welke alternatieve warmtevoorziening de laagste maatschappelijke kosten heeft.

4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Thema's

Paragraaf 4.1.1 (Bouw)werken

Artikel 4.1 (Doelen (bouw)werken)

Voor bouwwerken en andere werken gelden de volgende doelen als bedoeld in artikel 2.1:

- a. PM (andere doelen dan energietransitie);
- b. het tegengaan van klimaatverandering;
- c. het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen; en
- d. energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 4.2 (Regels over bouwen en in stand houden van bouwwerken)

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.1, wordt bij het bouwen van bouwwerken voldaan aan:

- a. paragraaf 5.2.6 Bouwen en in stand houden van bouwwerken; en
- b. binnen het gebied Energiewinning op daken door energieleveranciers: paragraaf 5.2.7 Energiewinning op daken.

Artikel 4.3 (Regels over hoofdgebouwen)

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.1, wordt bij het bouwen van hoofdgebouwen voldaan aan:

- a. paragraaf PM;
- b. paragraaf 5.2.8 Beperking warmte-uitstraling;
- c. voor zover het een gebouw met een gebruiksfunctie, anders dan een industrie functie of overige gebruiksfunctie, in het gebied CO₂-neutrale nieuwbouw betreft: paragraaf 5.2.7 Aanscherping BENG; en
- d. voor zover het een gebouw met industrie functie of overige gebruiksfunctie betreft: paragraaf 5.2.4 Duurzaam gebruik daken.

Paragraaf 4.1.2 Infrastructuur

Artikel 4.x (Doelen infrastructuur)

Voor infrastructuur gelden de volgende doelen als bedoeld in artikel 2.1:

- a. het beheer van infrastructuur;
- b. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening;
- c. een energieneutrale en klimaatbestendige stad; en
- d. het efficiënte gebruik van de ondergrond.

Artikel 4.x (Regels over kabels en leidingen)

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.x, wordt bij het aanleggen, in stand houden, veranderen en verwijderen van kabels en leidingen voldaan aan paragraaf 5.2.3 Kabels en leidingen.

Artikel 4.x (Regels over parkeerterreinen)

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.x, wordt bij het aanleggen en in stand houden van een parkeerterrein in het gebied Energiewinning parkeerterreinen voldaan aan paragraaf 5.2.5 Energiewinning parkeerterreinen.

Paragraaf 4.1.3 Energie- en warmtevoorziening

Artikel 4.5 (Doelen energie- en warmtevoorziening)

Voor de energie- en warmtevoorziening gelden de volgende doelen als bedoeld in artikel 2.1:
het tegengaan van klimaatverandering;
het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen; en
een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 4.6 (Regels over gesloten bodemenergiesystemen)

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.5, wordt bij het aanleggen van gesloten bodemenergiesystemen voldaan aan paragraaf 5.2.2 Gesloten bodemenergiesystemen.

Artikel 4.7 (Regels over PM)

PM

Afdeling 4.2 Gebiedstypen

Paragraaf 4.2.1 Woongebied

gereserveerd

5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Algemene bepalingen

NB de inhoud van deze afdeling sluit aan op de geconsolideerde versie van de staalkaart en bevat geen specifieke nieuwe regels voor de energietransitie. Deze afdeling is alleen opgenomen om te laten zien dat ook voor de regels over de energietransitie gebruik wordt gemaakt van de specifieke zorgplicht, maatwerkvoorschriften etc.

Artikel 5.1 (Toepassingsbereik)

Met uitzondering van afdeling 5.1, paragraaf 5.2.1 en paragraaf 5.3.1 is een paragraaf in dit hoofdstuk alleen van toepassing voor zover dat in hoofdstuk 4 is bepaald.

Artikel 5.2 (Normadressaat)

Aan dit hoofdstuk wordt voldaan door degene die de activiteit verricht, tenzij anders is bepaald. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 5.3 (Maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld, of een vergunningvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5 van de wet kan aan een omgevingsvergunning als bedoeld in dit hoofdstuk worden verbonden, over de regels over activiteiten in dit hoofdstuk, tenzij anders is bepaald.
2. Met een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift kan worden afgeweken van de regels over activiteiten in dit hoofdstuk, tenzij anders is bepaald of hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zich daar tegen verzet.
3. Een maatwerkvoorschrift wordt niet gesteld als over dat onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning als bedoeld in dit hoofdstuk kan worden verbonden.
4. Het eerste en tweede lid gelden niet voor zover het stellen van maatwerkvoorschriften is uitgesloten in het Besluit activiteiten leefomgeving.
5. Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift over de regels in dit hoofdstuk worden de oogmerken, met het oog waarop de regels in de betreffende titel, afdeling of paragraaf zijn gesteld, in acht genomen.

Artikel 5.4 (Specifieke zorgplicht)

Degene die een activiteit als bedoeld in dit hoofdstuk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de oogmerken, met het oog waarop de regels in de betreffende titel, afdeling of paragraaf zijn gesteld, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten, voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Artikel 5.5 (Algemene gegevens bij een melding)

Een melding wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de aanduiding van de activiteit;
- b. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres waarop de activiteit wordt verricht; en
- d. de dagtekening.

Artikel 5.6 (Algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden)

Als gegevens en bescheiden worden verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders, worden die ondertekend en voorzien van:

- a. de aanduiding van de activiteit;
- b. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres waarop de activiteit wordt verricht; en
- d. de dagtekening.

Artikel 5.7 (Gegevens bij het wijzigen van naam, adres of normadressaat)

1. Voordat de naam of het adres, bedoeld in artikel 5.5 of 5.6, wijzigen, worden de daardoor gewijzigde gegevens verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders.
2. Ten minste vier weken voor de activiteit dooreen ander zal gaan worden verricht, worden de daardoor gewijzigde gegevens verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 5.8 (Gegevens en bescheiden op verzoek van het college van burgemeester en wethouders)

1. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders worden de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn om te bezien of de algemene regels in dit hoofdstuk en maatwerkvoorschriften op grond van dit hoofdstuk voor de activiteit toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van de fysieke leefomgevingen de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
2. Gegevens en bescheiden worden verstrekt voor zover degene die de activiteit verricht er redelijkerwijs de beschikking over kan krijgen.

Artikel 5.9 (Algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning)

PM

Artikel 5.10 (Gelijkwaardige maatregelen (algemeen))

PM

Artikel 5.11 (Informereren over een ongewoon voorval)

1. Het bevoegd gezag wordt onverwijld geïnformeerd over een ongewoon voorval.
2. Het eerste lid geldt niet voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.12 (Gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval)

1. Zodra de volgende gegevens en bescheiden bekend zijn, worden ze verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders:
 - a. informatie over de oorzaken van het ongewoon voorval en de omstandigheden waaronder het ongewoon voorval zich heeft voorgedaan;
 - b. informatie over de vrijgekomen stoffen en hun eigenschappen;
 - c. andere gegevens die nodig zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving te kunnen inschatten; en
 - d. informatie over de maatregelen die zijn getroffen of worden overwogen om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen als bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de Omgevingswet.
2. Het eerste lid geldt niet voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.13 (Informereren over bijzondere omstandigheden die geen ongewoon voorval zijn)

gereserveerd

Artikel 5.14 (Maatregelen bij bijzondere omstandigheden in de fysieke leefomgeving)

gereserveerd

Artikel 5.15 (Inherente afwijkingsmogelijkheid)

Voor een activiteit die tot doel heeft om de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.2, te halen, maar waarvoor overeenkomstig de beoordelingsregels van afdeling 5.2 of 5.3 geen omgevingsvergunning kan worden verleend, of die niet voldoet aan de voor die activiteit geldende algemene regels van afdeling 5.2 of 5.3, kan een omgevingsvergunning worden verleend als:

- a. de afwijking van de beoordelingsregel of algemene regel geschikt is om die omgevingswaarde te behalen en er geen geschikte alternatieven zijn met minder ingrijpende gevolgen, gelet op de oogmerken van de beoordelingsregel of algemene regel;
- b. de afwijking geen onevenredige inbreuk maakt op het oogmerk van de beoordelingsregel of algemene regel waarvan wordt afgeweken of de doelen, bedoeld in artikel 2.1; en
- c. de afwijking niet leidt tot een onevenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5.16 (Algemeen verboden activiteiten)

gereserveerd

Afdeling 5.2 Thematische activiteiten

Paragraaf 5.2.1 Algemeen

gereserveerd

Paragraaf 5.2.2 Gesloten bodemenergiesystemen

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het aanleggen van gesloten bodemenergiesystemen als bedoeld in paragraaf 3.2.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op het doelmatig gebruik van bodemenergie.

Artikel 5.x (Verbod gesloten bodemenergiesystemen)

Met het oog op een efficiënter gebruik van de beschikbare energievoorraad voor grootschalige open bodemsystemen worden in het Gebied grootschalige bodemenergie geen gesloten bodemenergiesystemen aangelegd.

Artikel 5.x (Aanwijzing vergunningplichtige gevallen)

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een gesloten bodemenergiesysteem aan te leggen in het Interferentiegebied.
2. Het is buiten het Gebied grootschalige bodemenergie en het Interferentiegebied verboden zonder omgevingsvergunning een gesloten bodemenergiesysteem aan te leggen met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer.

Artikel 5.x (Aanvraagvereisten)

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a. een plattegrondtekening en situatietekening met daarop de ligging van de lussen van het gesloten bodemenergiesysteem, het middelpunt van het systeem en de einddiepte waarop het systeem zal worden aangelegd;
- b. de coördinaten van het middelpunt van het gesloten bodemenergiesysteem en de einddiepte van het systeem in meters onder het maaiveld;
- c. gegevens waaruit blijkt dat het gebruiken van het gesloten bodemenergiesysteem niet leidt tot negatieve interferentie met bodemenergiesystemen in de omgeving waarvoor een melding is gedaan of een omgevingsvergunning is verleend;
- d. een verklaring van degene die het gesloten bodemenergiesysteem installeert over het energierendement, uitgedrukt als de SPF, dat het systeem zal behalen;
- e. informatie over het bodemzijdig vermogen van het gesloten bodemenergiesysteem en de

- omvang van de behoefte aan warmte en koude waarin het systeem zal voorzien; en
- f. de naam en het adres van degene die het gesloten bodemenergiesysteem zal ontwerpen, installeren en van degene die de boringen zal verrichten.

Artikel 5.x (Beoordelingsregel)

De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:

- a. het bodemenergiesysteem geen zodanige interferentie veroorzaakt met een ander bodemenergiesysteem dat het doelmatig functioneren van een van de systemen wordt geschaad; en
- b. er geen sprake is van een ondoelmatig gebruik van bodemenergie.

Paragraaf 5.2.3 Kabels en leidingen

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het aanleggen, in stand houden, veranderen en verwijderen van kabels en leidingen.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:

- a. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening; en
- b. het efficiënte gebruik van de ondergrond.

Artikel 5.x (Algemene regels)

1. Met het oog op het efficiënte gebruik van de ondergrond worden de volgende kabels en leidingen alleen aangelegd binnen het beperkingengebied kabels en leidingen:
 - a. elektriciteitskabels van <x> kV of meer;
 - b. drinkwaterleidingen met een inwendige diameter van <x> mm of meer;
 - c. rioleringsbuizen met een inwendige diameter van <x> mm of meer;
 - d. warmteleidingen met een inwendige diameter van <x> mm of meer; en
 - e. gasleidingen met een druk van <x> Pa of meer.
2. Met het oog op het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening worden warmteleidingen en elektriciteitskabels op een afstand van ten minste <x> m van drinkwaterleidingen gelegd.

Artikel 5.x (Verlegplicht)

Bij maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift als bedoeld in artikel 5.3 kan worden bepaald dat een kabel of leiding wordt verlegd naar het beperkingengebied kabels en leidingen, als op de betreffende locatie de weg wordt opgebroken of vergelijkbare werkzaamheden worden verricht.

Paragraaf 5.2.4 Duurzaam gebruik daken

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het bouwen van hoofdgebouwen met een industrie functie of overige gebruiksfunctie als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:

- a. het tegengaan van klimaatverandering; en
- b. een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 5.x (Maatwerkregels duurzaam gebruik daken)

1. Het dak van een gebouw wordt in ieder geval gebruikt voor het opwekken van hernieuwbare energie, gelijk aan het verwachte maximale jaarlijkse energiegebruik van dat gebouw.
2. Het dak van een gebouw wordt in ieder geval ook gebruikt voor:
 - a. het vasthouden van ten minste <x> mm hemelwater; of
 - b. het verminderen van hittestress in het gebouw.

Paragraaf 5.2.5 (Energiewinning parkeerterreinen)

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het aanleggen en in stand houden van een parkeerterrein in het gebied Energiewinning parkeerterreinen.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:

- a. het tegengaan van klimaatverandering; en
- b. een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 5.x (PV-systemen op parkeerterreinen)

Een parkeerterrein wordt voor ten minste 50% van het oppervlak voorzien van PV-systemen.

Paragraaf 5.2.6 Bouwen en in stand houden van bouwwerken

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het bouwen en in stand houden van bouwwerken.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. de bescherming van het milieu;
- c. het tegengaan van klimaatverandering; en
- d. een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 5.x (Aansluiting op distributienet voor gas)

1. 1. Een voorziening voor het afnemen en gebruiken van gas in een bouwwerk is aangesloten op het distributienet voor gas als:
 - a. artikel 10, zesde lid, onder a of b, van de Gaswet op de aansluiting van toepassing is; en
 - b. de aansluitafstand niet groter is dan 40 m of groter is dan 40 m en de aansluitkosten niet hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 m.
2. 2. Het eerste lid is niet van toepassing op het bouwen van een woonfunctie voor particulier eigendom of een drijvend bouwwerk.

Artikel 5.x (Aansluiting op distributienet voor warmte)

1. Een te bouwen bouwwerk met een of meer verblijfsgebieden wordt in het Warmtenetgebied aangesloten op het distributienet voor warmte als:
 - a. het geplande aantal aansluitingen op het distributienet op het moment van de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot een bouwwerk nog niet is bereikt; en
 - b. de aansluitafstand niet groter is dan 40 m of groter is dan 40 m en de aansluitkosten niet hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 m.
2. Een gelijkwaardige maatregel voor een aansluiting op het distributienet voor warmte heeft ten minste de volgende mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu: PM (overnemen uit het warmteplan).
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op het bouwen van een drijvend bouwwerk.

Artikel 5.x (Uitzondering vergunningplicht transformatorstations)

Het verbod, bedoeld in artikel 22.26, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken, geldt niet voor bouwwerken voor de energievoorziening, als wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan <x> m; en
- b. de oppervlakte niet meer dan <y> m².

Paragraaf 5.2.7 Energiewinning op daken

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het in stand houden van bouwwerken in het gebied
Energiewinning op daken door energieleveranciers.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:

- het tegengaan van klimaatverandering; en
- een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 5.x (Toestaan opwekking hernieuwbare energie)

- De rechthebbende op een bouwwerk staat toe dat het dak van dat bouwwerk wordt gebruikt voor de opwekking van hernieuwbare energie door een energieleverancier.
- Als de rechthebbende en de energieleverancier niet tot overeenstemming komen over de voorwaarden voor gebruik van het dak, kan bij maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 5.3 worden bepaald:
 - welke activiteiten de rechthebbende op het perceel moet toestaan; en
 - welke vergoeding de energieleverancier aan de rechthebbende verschuldigd is.

Paragraaf 5.2.8 Aanscherping BENG

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het bouwen van hoofdgebouwen met een andere gebruiksfunctie dan een industriefunctie of overige gebruiksfunctie als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving in het gebied CO₂-neutrale nieuwbouw.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:

- het tegengaan van klimaatverandering; en
- een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 5.x (Aanscherping BENG-eisen)

In afwijking van tabel 148A van het Besluit bouwwerken leefomgeving gelden de waarden voor het primair fossiel energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie, bedoeld in tabel 5.x.

Tabel 5.x Aanscherping BENG-eisen

Gebruiksfunctie	Primair fossiel energiegebruik [kWh/m ² .jr]	Aandeel hernieuwbare energie [%]
Woonfunctie	5	100
Bijeenkomstfunctie	7	100
Gezondheidszorgfunctie	13	100
Kantoorfunctie	4	100
Logiesfunctie	13	100
Onderwijsfunctie	7	100
Sportfunctie	9	100
Winkelfunctie	6	100

Paragraaf 5.2.9 Beperking warmte-uitstraling

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf is van toepassing op het bouwen van hoofdgebouwen.

Artikel 5.x (Oogmerken)

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op een klimaatbestendige stad.

Artikel 5.x (Beperking warmte-uitstraling)

Een gebouwgebonden installatie voor koeling van een hoofdgebouw leidt niet tot opwarming van de omgeving van dat gebouw met meer dan <x> °C.

6 Beheer en onderhoud

Afdeling 6.1 Beheer van onbenutte terreinen

Artikel 6.1 (Oogmerken)

De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op:

- a. PM (andere doelen dan de energietransitie);
- b. het tegengaan van klimaatverandering; en
- c. een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Artikel 6.2 (Energiewinning op onbenutte terreinen)

1. Binnen het gebied Energiewinning onbenutte terreinen plaatst de eigenaar binnen een jaar nadat dit artikel op de locatie van toepassing is geworden het maximaal mogelijke aantal PV-systemen.
2. De PV-systemen worden gedurende ten minste 5 jaar na aanleg in stand gehouden.
3. Maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld over:
 - a. de wijze van plaatsing van de PV-systemen; en
 - b. het onderhoud van de PV-systemen.
4. Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift worden de oogmerken, bedoeld in artikel 6.1, in acht genomen.

7 Financiële bepalingen

Afdeling 7.1 Kostenverhaal

Gereserveerd

8 Procedureregels

Gereserveerd

9 Handhaving

Gereserveerd

10 Monitoring en informatie

Afdeling 10.1 Monitoring omgevingswaarden

Artikel 10.1 (Monitoring omgevingswaarde duurzame energievoorziening)

1. Het college is belaste met de monitoring voor de omgevingswaarde voor duurzame energievoorziening, bedoeld in artikel 2.2.
2. Monitoring vindt iedere twee jaar plaats door:
 - a. meting van de geïnstalleerde capaciteit van systemen voor duurzame energievoorziening, voor zover het college over die gegevens beschikt; en
 - b. schatting van de geïnstalleerde capaciteit, voor zover het college niet over gegevens beschikt.
3. Bij de toepassing van het tweede lid, aanhef en onder b, past het college zo veel mogelijk het Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie toe.
4. Het college rapporteert iedere twee jaar over de voortgang van de realisatie van de omgevingswaarde aan de gemeenteraad.

Afdeling 10.2 Registers

Artikel 10.2 (Register warmteaansluitingen)

1. Er is een register warmteaansluitingen, dat voor ieder distributienet voor warmte de volgende gegevens bevat:
 - a. het geplande aantal aansluitingen op het distributienet voor warmte; en
 - b. het aantal gerealiseerde aansluitingen op het distributienet voor warmte.
2. Het register wordt beheerd door het college van burgemeester en wethouders.
3. Het register wordt voortdurend geactualiseerd.
4. Het register is voor eenieder langs elektronische weg toegankelijk.

11 Overgangsrecht

Afdeling 11.1 Overgangsrecht algemeen

Paragraaf 11.1.1 Intrekken verordeningen

Artikel 11.1 (Intrekken verordeningen)

De Verordening interferentiegebieden (PM volledige citeertitel noemen) wordt ingetrokken.

Paragraaf 11.1.2 Eerbiedigende werking

Artikel 11.2 (Eerbiedigende werking)

1. Een op het tijdstip van inwerkingtreding van het omgevingsplan bestaande activiteit die in strijd is met de regels van dit plan, mag, voor zover het een activiteit als bedoeld in paragraaf 5.2.9 betreft, worden voortgezet.
2. Het is verboden een met het omgevingsplan strijdige activiteit te veranderen, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

Artikel 11.3 (Niet hervatten na onderbreking)

Als de activiteit, bedoeld in artikel 11.2, na het tijdstip van inwerkingtreding van het omgevingsplan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden de activiteit daarna te hervatten.

Bijlage I Begrippen

- Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie: Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, herziene versie 2015;
- PM.

Inhoudsopgave

2 Doelen	63
3 Programma's	64
4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving	65
5 Activiteiten	66
6 Beheer en onderhoud	71
10 Monitoring en informatie	72
Bijlage 1 - Uitwerking thema's A tot en met D	73
Bijlage 2 Nadere informatie over de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving en BENG	79

Deel III

Artikelsgewijze toelichting op de regels

2 Doelen

Afdeling 2.1 Doelen omgevingsplan

Artikel 2.1 (Doelen omgevingsplan)

In aanvulling op de doelen die zijn overgenomen uit artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet, zijn in de laatste onderdelen van dit artikel de doelen voor de energietransitie opgenomen. Het betreft:

- het efficiënte gebruik van de ondergrond;
- het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen; en
- een energieneutrale en klimaatbestendige stad.

Met het efficiënte gebruik van de ondergrond wordt bedoeld op het plaats geven aan alle vormen van gebruik die ruimte in de ondergrond nodig hebben, in samenhang met elkaar en zonder dat deze vormen van gebruik elkaar te veel hinderen. Vanwege dit doel stelt de gemeente bijvoorbeeld eisen aan de ligging van kabels en leidingen. Het doelmatig gebruik van energie ziet zowel op de mogelijkheden voor productie en opslag van hernieuwbare energie als het zuinige gebruik van energie. Klimaatbestendigheid heeft betrekking op het zo veel mogelijk beperken van de klimaatverandering, maar ook op klimaatadaptatie: een zodanige inrichting van de stad dat deze de gevolgen van wateroverlast, waterschaarste, hitte en overstromingen kan beperken of opvangen. Energieneutraliteit is een specificatie van het doel om de klimaatverandering te beperken.

Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden

Artikel 2.2 (Omgevingswaarden duurzame energievoorziening)

In dit artikel zijn omgevingswaarden opgenomen voor binnen het gemeentelijke grondgebied gerealiseerde capaciteit voor opwek van hernieuwbare energie. Deze omgevingswaarde is een vertaling van de afspraken die binnen de RES zijn gemaakt. Door het vaststellen van deze omgevingswaarde zorgt de gemeente er voor dat de voortgang van realisatie gemonitord wordt (verder uitgewerkt in afdeling 10.1) en dat het college een programma opstelt (of bestaand programma aanpast) als uit de monitoring blijkt dat de omgevingswaarde niet dreigt te worden gehaald. De gemeenteraad kan via de voortgangsrapportages controleren of het college voldoende actie onderneemt.

De omgevingswaarde is vastgesteld als inspanningsverplichting. Een resultaatsverplichting gaat te ver, omdat de gemeente voor het behalen van de omgevingswaarde mede afhankelijk is van particuliere eigenaren.

3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak

Afdeling 3.2 Overige programma's

Paragraaf 3.2.1 Transitievisie warmte

Artikel 3.1 (Transitievisie warmte)

In dit artikel verplicht de gemeenteraad het college om een transitievisie warmte op te stellen. Daarmee kan de raad controle houden op de voortgang van de energietransitie. De transitievisie warmte is een programma in de zin van de Omgevingswet, en wordt ook wel een warmteprogramma genoemd. De omschrijving van de inhoud van de transitievisie warmte is ontleend aan [Inhoudelijke kenmerken - Programma Aardgasvrije Wijken](#) en [Besluitvorming transitievisie warmte - Programma Aardgasvrije Wijken](#).

4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Thema's

In deze afdeling zijn voor verschillende thema's binnen de energietransitie de doelen weergegeven en is voor activiteiten die die doelen raken bepaald welke regels van hoofdstuk 5 daarop van toepassing zijn. Deze werkwijze is beschreven paragraaf 4.1 (het eerste onderdeel van stap 3 van de ontwerp vragen).

Paragraaf 4.1.1 (Bouw)werken

Artikel 4.2 (Regels over bouwen en in stand houden van bouwwerken)

Bij het bouwen en in stand houden van bouwwerken moet worden voldaan aan de regels van paragraaf 5.2.6. Deze regels gaan over de aansluiting op het distributienet voor gas en warmte. Daarnaast moet binnen het gebied Energiewinning op daken door energieleveranciers worden voldaan aan paragraaf 5.2.7. In die paragraaf staat de verplichting voor rechthebbenden op bouwwerken om toe te staan dat het dak wordt gebruikt voor opwekking van hernieuwbare energie door een energieleverancier. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de omgevingswaarde voor het opwekken van hernieuwbare energie binnen de gemeente.

Artikel 4.3 (Regels over hoofdgebouwen)

Voor hoofdgebouwen gelden, in aanvulling op de regels die via artikel 4.2 zijn aangezet, regels over het beperken van warmte-uitstraling (paragraaf 5.2.8). Deze regels gelden gemeentebreed. Daarnaast gelden er in specifiek aangewezen gebieden strengere BENG-eisen bij nieuwbouw en regels over klimaatmaatregelen op daken van industrie functies en overige functies. De aanscherping van BENG-eisen en de klimaatmaatregelen op daken zijn maatwerkregels op het Besluit bouwwerken leefomgeving. De begrippen hoofdgebouw, industrie functie en overige functie zijn ook gedefinieerd in bijlage I bij dat besluit. Die definities gelden op grond van artikel 1.2 ook voor de toepassing van dit omgevingsplan.

Paragraaf 4.1.2 Infrastructuur

Artikel 4.x (Regels over kabels en leidingen)

Bij het aanleggen, in stand houden, veranderen en verwijderen van kabels en leidingen moet worden voldaan aan de regels van paragraaf 5.2.3. Met die regels wordt geborgd dat er een goede ondergrondse ordening van kabels en leidingen plaatsvindt en dat drinkwaterleidingen niet te veel opwarmen.

Artikel 4.x (Regels over parkeerterreinen)

In het gebied Energiewinning parkeerterreinen gelden regels die verplichten dat er op die terreinen PV-systemen worden aangelegd en in stand gehouden. Dat is geregeld in paragraaf 5.2.5.

Paragraaf 4.1.3 (Energie- en warmtevoorziening)

Het onderwerp energie- en warmtevoorziening staat als apart thema in afdeling 4.1 omdat dit niet onder een ander thema is te scharen.

Artikel 4.6 (Regels over gesloten bodemenergiesystemen)

Bij het aanleggen van gesloten bodemenergiesystemen moet worden voldaan aan paragraaf 5.2.2. In die paragraaf zijn delen van de bruidsschat over milieubelastende activiteiten overgenomen. In aanvulling op de bruidsschatregels is bepaald dat er een Gebied grootschalige bodemenergie is waar gesloten bodemenergiesystemen niet mogen worden aangelegd. Die gebieden zijn gereserveerd voor warmte- en koudewinning via open bodemenergiesystemen.

5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Algemene bepalingen

De meeste artikelen van afdeling 5.1 zijn overgenomen uit de geconsolideerde staalkaart. Voor de artikelsgewijze toelichting wordt daarom verwezen naar die staalkaart.

Artikel 5.15 (Inherente afwijkmogelijkheid)

De gemeente heeft zich door het vaststellen van een omgevingswaarde voor duurzame energieopwekking verplicht om al het mogelijke te doen om de gewenste energieopwekking te behalen. De maatregelen die daarvoor worden uitgevoerd, door de gemeente zelf of door bijvoorbeeld energieleveranciers, moeten niet onnodig belemmerd worden door regels in dit omgevingsplan. Waar mogelijk heeft de gemeente daar al rekening mee gehouden bij het maken van het omgevingsplan. Maar voor die gevallen dat een activiteit die tot doel heeft om de omgevingswaarde te halen toch wordt belemmerd door de beoordelingsregels of algemene regels van afdeling 5.2 of 5.3, biedt dit artikel een inherente mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van die regels. Voorwaarden daarbij zijn dat er geen geschikte alternatieven zijn met minder ingrijpende gevolgen (oftewel: alternatieven die niet of minder indruisen tegen de beoordelingsregel of algemene regel) en de inbreuk op de regels niet onevenredig is. Verder moet natuurlijk altijd worden voldaan aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Paragraaf 5.2.2 Gesloten bodemenergiesystemen

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

De regels in deze paragraaf gaan over het aanleggen van gesloten bodemenergiesystemen. Aangezien deze systemen al door het Rijk geregeld zijn als milieubelastende activiteit (zie paragraaf 3.2.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving), bevat deze paragraaf maatwerkregels in de zin van artikel 2.12 van dat besluit.

Artikel 5.x (Verbod gesloten bodemenergiesystemen)

Uit de warmtevisie vloeit voort dat er gebieden zijn waar de warmtevoorziening via grootschalige open bodemenergiesystemen zal moeten worden verzorgd. De beschikbare energievoorraad moet in deze gebieden voor die grootschalige open bodemsystemen worden gereserveerd. Gesloten bodemenergiesystemen met een kleine omvang zijn daarom niet gewenst. Dit artikel bepaalt daarom dat in het 'Gebied grootschalige bodemenergie' geen gesloten bodemenergiesystemen mogen worden aangelegd.

Artikel 5.x (Aanwijzing vergunningplichtige gevallen)

In dit artikel is de vergunningplicht van artikel 22.260 van de bruidsschat overgenomen. Het artikel is gesplitst in twee leden en voorzien van het juiste werkingsgebied: het eerste lid heeft betrekking op de aangewezen interferentiegebieden, het tweede lid op alle systemen buiten interferentiegebieden en buiten het gebied waar een verbod op gesloten bodemenergiesystemen geldt. De aanvraagvereisten en beoordelingsregel (de navolgende twee artikelen) zijn ongewijzigd overgenomen uit de bruidsschat.

De interferentiegebieden worden met deze wijziging van het omgevingsplan als werkingsgebied in het omgevingsplan opgenomen. De Verordening interferentiegebieden, die op grond van artikel 8.2.11 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet in stand is gebleven, wordt daarom tegelijk met de wijziging van dit omgevingsplan ingetrokken.

Paragraaf 5.2.3 Kabels en leidingen

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

In deze paragraaf zijn algemene regels opgenomen over het aanleggen, in stand houden, veranderen of verwijderen van kabels en leidingen. De regels zijn een aanvulling op de regels die in de

[staalkaart verordeningen deel 2](#) zijn opgenomen. De regels in de staalkaart verordeningen deel 2 over kabels en leidingen hebben als oogmerk het beschermen van archeologische waarden, de bodem- en grondwaterkwaliteit en bijzondere landschapselementen en aardkundige waarden. In aanvulling daarop zijn in deze paragraaf van de staalkaart energietransitie algemene regels opgenomen die het efficiënte gebruik van de ondergrond en de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening borgen. De regels van beide staalkaarten moeten in samenhang worden gelezen.

Artikel 5.x (Algemene regels)

De gemeente heeft leidingenstroken aangewezen, in de vorm van een beperkingengebied kabels en leidingen. Alle nieuwe distributieleidingen voor warmte, water en elektriciteit en alle hoofdriolen moeten binnen dit beperkingengebied worden aangelegd. Dit zorgt enerzijds voor dat de betreffende leidingen zijn beschermd tegen bijvoorbeeld bouw- of graafactiviteiten (zie de regels van de staalkaart verordeningen deel II) en anderzijds dat er voldoende ondergrondse ruimte beschikbaar blijft voor bijvoorbeeld de aanplant van bomen en de aanleg van ondergrondse afvalcontainers. De verplichting om kabels en leidingen aan te leggen in het beperkingengebied kabels en leidingen geldt niet voor huisaansluitingen. Een huisaansluiting legt de verbinding tussen een pand en de distributieleiding.

Het derde lid bepaalt dat binnen het beperkingengebied warmteleidingen op een afstand van ten minste <x> m van drinkwaterleidingen worden aangelegd. Als deze leidingen te dicht bij elkaar liggen, kan het drinkwater opwarmen. Dat is nadelig voor de kwaliteit van het drinkwater.

De NEN7171 bevat criteria voor de goede ordening van ondergrondse netten in openbare grond bij nieuwbouw. Deze NEN-norm wordt momenteel (Q1, 2022) aangepast. Indien de nieuwe versie van de norm daartoe aanleiding geeft, zal de gemeente de algemene regels over het aanleggen van kabels en leidingen hierop aanpassen.

Artikel 5.x (Verlegplicht)

De algemene regels gelden niet voor bestaande kabels en leidingen. Het is wel gewenst dat ook bestaande kabels en leidingen op termijn in het beperkingengebied kabels en leidingen worden geconcentreerd. Dit artikel maakt duidelijk dat via een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift als bedoeld in artikel 5.3 kan worden bepaald dat een kabel of leiding wordt verlegd naar het beperkingengebied kabels en leidingen, als op de betreffende locatie de weg wordt opgebroken of vergelijkbare werkzaamheden worden verricht. Dat zijn logische momenten om, met de minste overlast voor alle partijen, bestaande kabels en leidingen te verleggen. Voordat zo'n maatwerkvoorschrift wordt gesteld, zal het college een afweging maken over de kosten voor de netbeheerder in verhouding tot de voordelen van verlegging. Ook de beschikbare uitvoeringscapaciteit voor de werkzaamheden kan worden meegewogen. Conform artikel 4:8 Awb wordt de netbeheerder om een zienswijze op het voorgenomen maatwerkvoorschrift gevraagd. Het maatwerkvoorschrift staat vanzelfsprekend open voor bezwaar en beroep. Mocht de verlegplicht tot hoge kosten leiden die het normale maatschappelijke risico te boven gaan, dan kan de netbeheerder een verzoek indienen om nadeelcompensatie, op grond van titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

Paragraaf 5.2.4 Duurzaam gebruik daken

Artikel 5.x (Maatwerkregels duurzaam gebruik daken)

In dit artikel is toepassing gegeven aan de bevoegdheden tot het stellen van maatwerkregels, opgenomen in de artikelen 4.151 en 4.160bis van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Die bevoegdheid is beperkt tot nieuw te bouwen daken van gebouwen met een industrie functie of overige gebruiksfunctie. Het eerste lid verplicht om het dak in ieder geval te gebruiken voor het opwekken van een hoeveelheid duurzame energie die gelijk is aan het verwachte maximale energieverbruik in het gebouw (dat is het energieverbruik van de gebouwgebonden installaties). Volgens artikel 4.151 Bbl mag er bij maatwerkregel niet meer dan het eigen energieverbruik worden geëist. Het staat de initiatiefnemer echter vrij om meer PV-systemen te installeren dan nodig is voor het

eigen gebruik; in het kader van de energietransitie is dat zelfs zeer gewenst. In het eerste lid is daarom met de zinsnede "in ieder geval" aangegeven dat het niet de bedoeling van de gemeente is om de opwek van hernieuwbare energie te beperken tot het eigen gebruik binnen het gebouw. Hoewel het niet met een maatwerkregel op het Bbl kan worden verplicht, moedigt de gemeente een grotere opwek wel aan. Bij bedrijfsmatige activiteiten (die onder de regels van hoofdstuk 2 t/m 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving vallen of onder afdeling 22.3 van de bruidsschat voor het omgevingsplan) zal de gemeente zo nodig maatwerkvoorschriften gebruiken om de opwek van hernieuwbare energie ten behoeve van de bedrijfsprocessen (dus de niet aan het gebouw gebonden installaties) voor te schrijven.

Het tweede lid bepaalt dat het te bouwen dak ook moet worden gebruikt voor andere doelen in het kader van klimaatadaptatie (beperken van wateroverlast en hittestress) en het tegengaan van het verlies van biodiversiteit. Hierbij geeft de gemeente de keuze aan de initiatiefnemer welke maatregelen diegene passend vindt. Het tweede lid geeft het doel aan: het dak moet worden gebruikt voor waterberging, het tegengaan van hittestress of de verbetering van de biodiversiteit. De toets of het te bouwen gebouw aan dit doel voldoet, is uitgewerkt in de beleidsregel duurzaam gebruik daken. Die beleidsregel maakt duidelijk wanneer voldoende maatregelen zijn genomen voor de genoemde doelen. De beleidsregels worden toegepast bij het beoordelen van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. Die omgevingsvergunning wordt immers getoetst aan de technische eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving en dus ook aan de maatwerkregels die op grond van dat besluit zijn gesteld. De werkwijze dat voor de invulling van open normen in het omgevingsplan een beleidsregel wordt gebruikt, is door de Afdeling geaccepteerd in zaken over verschillende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (de voorloper van het omgevingsplan). Zie voor de grenzen aan deze mogelijkheid bijvoorbeeld ABRvS 27 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2388](#).

NB de gemeente kan ook eisen stellen aan klimaatmaatregelen (zoals waterberging) voor woningen of andere gebouwen, maar niet in de vorm van eisen aan het gebouw. Deze mogelijkheid is al onder de Wet ruimtelijke ordening geaccepteerd, in de vorm van voorwaardelijke verplichtingen.

Voorbeelden hiervan zijn uitgewerkt in de

[Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten](#).

Paragraaf 5.2.5 Energiewinning parkeerterreinen

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

In deze paragraaf is geregeld dat parkeerterreinen in delen van de gemeente worden benut voor de opwekken van hernieuwbare energie. Het gaat om de locaties die zijn aangewezen in het 'gebied Energiewinning parkeerterreinen'. Deze parkeerterreinen zijn vanwege hun omvang en ligging geschikt om PV-systemen aan te leggen. De investering in deze systemen wordt binnen <x> jaar door de eigenaar terugverdiend. Die investering mag dan ook van de betreffende eigenaren worden verwacht. De regels gelden niet voor al bestaande parkeerterreinen (zie het overgangsrecht in 11.2), maar zodra het parkeerterrein wordt veranderd – zoals een herinrichting – moet alsnog aan de regels worden voldaan. In het ontwerp van die herinrichting kan rekening worden gehouden met de eis van opwekking van hernieuwbare energie.

Artikel 5.x (PV-systemen op parkeerterreinen)

Volgens dit artikel wordt een parkeerterrein voor ten minste 50% van het oppervlak voorzien van PV-systemen. De aangewezen parkeerterreinen zijn geschikt voor dit percentage bedekking. Mocht het in een concreet geval toch niet lukken om het aandeel PV-systemen te halen, dan kan de eigenaar een maatwerkvoorschrift op grond van artikel 5.3 aanvragen, om een lager percentage PV-systemen te realiseren. Bij die aanvraag zal een onderbouwing moeten worden gegeven waarom het percentage van 50% niet realistisch is.

Overigens staat artikel 4.7 van de Omgevingswet toe dat toestemming wordt gevraagd om een gelijkwaardige maatregel toe te passen. In plaats van PV-systemen kan de eigenaar dus ook een andere vorm van opwekking van hernieuwbare energie voorstellen. De eigenaar zal dan moeten aantonen dat per saldo hetzelfde vermogen wordt opgewekt.

Paragraaf 5.2.6 Bouwen en in stand houden van bouwwerken

Artikel 5.x (Aansluiting op distributienet voor gas)

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen van artikel 22.9 van de bruidsschat.

Artikel 5.x (Aansluiting op distributienet voor warmte)

Dit artikel is met enkele aanpassingen overgenomen van artikel 22.10 van de bruidsschat. De eerste aanpassing betreft de toevoeging van het werkingsgebied. In plaats van de verwijzing naar het warmteplan, is een digitaal werkingsgebied opgenomen. De tweede aanpassing is het schrappen van de uitzondering voor woonfuncties die gebouwd worden in particulier opdrachtgeverschap. Binnen de aangewezen gebieden is het gewenst dat ook dergelijke woningen op het warmtenet worden aangesloten.

De aansluitplicht geldt zo lang het maximale aantal aansluitingen waarvoor het warmtenet is ontworpen nog niet is bereikt. Voor het bijhouden van het aantal gerealiseerde aansluitingen is een register ingesteld, zie artikel 10.1.

Artikel 5.x (Uitzondering vergunningplicht transformatorstations)

In artikel 22.26 van het omgevingsplan is (via de bruidsschat) een binnenplanse vergunningplicht opgenomen voor het bouwen en gebruiken van bouwwerken. Artikel 2.15f van het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat een uitzondering op de regels van het omgevingsplan voor onder andere bouwwerken voor een infrastructurele of openbare voorziening, zoals transformatorstations. Deze bouwwerken mogen zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden gebouwd of gebruikt, mits de hoogte niet meer is dan 3 m en de oppervlakte niet meer dan 15 m². Om de verwachte verzwaring van energienetten voor de energietransitie niet onnodig te belemmeren, verruimt de gemeente in dit artikel de gevallen waarin zonder omgevingsvergunning een transformatorstation kan worden aangelegd. Ook grotere transformatorstations – tot x m hoog en met een oppervlak van maximaal y m² – mogen zonder omgevingsvergunning worden gerealiseerd. Dit artikel is een tijdelijke regel. Bij de omzetting van de bruidsschat naar het nieuwe deel van het omgevingsplan zal in een eenduidig regiem voor transformatorstations worden voorzien.

Paragraaf 5.2.7 Energiewinning op daken

Artikel 5.x (Aanwijzing activiteiten)

Deze paragraaf heeft tot doel om eigenaren van gebouwen met grote daken, die daarop zelf geen hernieuwbare energie gaan winnen, te verplichten om energiewinning door energieleveranciers toe te staan. De betreffende locaties zijn vastgelegd in het werkingsgebied "Energiewinning op daken door energieleveranciers". Via het delegatiebesluit bij het omgevingsplan wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om het werkingsgebied aan te passen. Vaak zal de aanleiding hiervoor bestaan uit een verzoek van een van de grote energieleveranciers, die mogelijkheden ziet op de betreffende daken. Vanzelfsprekend worden de betreffende eigenaren vooraf goed betrokken bij de toevoeging van hun perceel aan het werkingsgebied.

Artikel 5.x (Toestaan opwekking hernieuwbare energie)

Binnen het werkingsgebied Energiewinning op daken door energieleveranciers moeten de rechthebbenden op een bouwwerk toestaan dat het dak van dat bouwwerk wordt gebruikt voor de opwekking van hernieuwbare energie door een energieleverancier. De term "rechthebbende" is gebruikt om aan te sluiten bij de regels van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet, waarin de gedoogplichten zijn geregeld. De verplichting die in dit artikel wordt opgelegd, lijkt sterk op een gedoogplicht. Maar omdat de gemeente zelf geen aanvullende gedoogplichten kan opleggen bovenop hoofdstuk 10 van de wet, is de verplichting vormgegeven als algemene regel over de activiteit in stand houden van een bouwwerk.

Voor het gebruik van het dak door een energieleverancier zijn vanzelfsprekend ook privaatrechtelijke afspraken nodig tussen de rechthebbende en de leverancier. Het wordt primair aan die partijen overgelaten om deze afspraken vast te leggen (veelal in de vorm van een opstalrecht). Maar als de rechthebbende en de energieleverancier niet tot overeenstemming komen over de voorwaarden voor gebruik van het dak, kan het college via een maatwerkvoorschrift ingrijpen. Een

maatwerkvoorschrift kan gaan over de activiteiten die de rechthebbende op het perceel moet toestaan (zoals het aanleggen van de benodigde kabels) en over de vergoeding die de energieleverancier aan de rechthebbende verschuldigd is.

Paragraaf 5.2.8 Aanscherping BENG

Artikel 5.x (Aanscherping BENG-eisen)

In dit artikel is gebruik gemaakt van de maatwerkmogelijkheid van artikel 4.150 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor de hele gemeente gelden bij nieuwbouw aangescherpte waarden voor het primair fossiel energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie.

Bij het invullen van deze regel moet de gemeente realistische waarden opnemen (met toepassing van NTA 8800) en onderbouwen hoe ze tot die waarden is gekomen.

De maatwerkregel heeft geen betrekking op bestaande bouw. Voor aanscherping van de eisen bij bestaande bouw zal de gemeente zo nodig maatwerkvoorschriften stellen (zie art. 3.86 Bbl).

Paragraaf 5.2.9 Beperking warmte-uitstraling

Artikel 5.x (Beperking warmte-uitstraling)

Door klimaatverandering neemt de behoefte aan koeling van gebouwen toe. Vaak grijpen eigenaren of installateurs naar airconditioning als oplossing voor het tegengaan van opwarming van verblijfsruimten. Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt niets over het effect dat dergelijke installaties kunnen hebben op de opwarming van de omgeving (de openbare ruimte en naburige panden). Daarom heeft de gemeente ruimte om hier zelf regels over te stellen. In dit artikel is het doel aangegeven: gebouwgebonden installatie voor koeling van een hoofdgebouw mogen niet leiden tot opwarming van de omgeving met meer dan <x> °C. De eigenaar of installateur kan met de keuze van de juiste installatie of een goede plaatsing aan dit doelvoorschrift voldoen.

6 Beheer en onderhoud

Afdeling 6.1 Beheer van onbenutte terreinen

Artikel 6.1 (Energiewinning op onbenutte terreinen)

De energietransitie plaatst de samenleving voor een grote uitdaging. Het tempo waarin deze transitie moet worden gerealiseerd staat niet toe dat uitsluitend nieuwe ontwikkelingen of nieuwe bouwplannen worden benut om hernieuwbare energie op te wekken. Ook bij bestaande terreinen moeten, als dat mogelijk is, PV-systemen worden geplaatst. De opwek van duurzame energie bij bestaande en nieuwe gebouwen is uitputtend geregeld met het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)⁵. De gemeente heeft de decentrale afwegingsruimte die de regels van het Bbl bieden al benut (zie paragraaf 5.2.4). Het Bbl is echter niet van toepassing op onbebouwde terreinen; daar kan de gemeente dus een eigen keuze maken. Met dit artikel verplicht de gemeente eigenaren van onbenutte terreinen, waar in de komende jaren ook geen ontwikkelingen worden voorzien, om die terreinen te benutten voor de opwek van hernieuwbare energie. De verplichting gaat gelden met ingang van een jaar nadat het betreffende terrein aan het digitale werkingsgebied van dit artikel (het 'gebied Energiewinning onbenutte terreinen') is toegevoegd. De aangelegde PV-systemen moeten vervolgens gedurende ten minste 5 jaar in stand worden gehouden. Binnen die termijn verdient de eigenaar zijn investering in PV-systemen ook terug.

Het derde lid biedt het college de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen over de wijze van plaatsing van de PV-systemen en het onderhoud van de PV-systemen. Die maatwerkvoorschriften worden alleen gesteld als dat nodig is vanwege de oogmerken van artikel 6.1.

10 Monitoring en informatie

Afdeling 10.1 Monitoring omgevingswaarden

Artikel 10.1 (Monitoring omgevingswaarde duurzame energievoorziening)

Dit artikel legt de verplichting tot monitoring voor de omgevingswaarde voor duurzame energieopwekking bij het college, en beschrijft hoe de monitoring moet plaatsvinden. De geïnstalleerde capaciteit van systemen voor duurzame energie-opwek is lastig te monitoren. Het CBS publiceert jaarlijks wat het aandeel hernieuwbare energie is binnen het totale Nederlandse energieverbruik. Hierbij wordt het Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie gehanteerd. Het CBS baseert zich onder andere verkoopgegevens van leveranciers en een aanname voor de levensduur van de systemen. De reden daarvoor is dat de elektriciteitsproductie van onder andere zonnestroomsystemen niet gemeten of centraal geregistreerd wordt.

Voor de omgevingswaarde voor duurzame energievoorziening die in dit omgevingsplan is opgenomen, is monitoring noodzakelijk. Zonder monitoring kan niet worden vastgesteld of de omgevingswaarde wordt behaald en dus ook niet of een programma (of aanpassing van een programma) vanwege dreigende overschrijding van de omgevingswaarde nodig is. De gemeente ziet er echter van af om extra administratieve verplichtingen op te nemen voor burgers en bedrijven (zoals een informatieplicht voor het installeren van zonne-PV-systemen), enkel vanwege de monitoring voor de omgevingswaarde. Daarom is in dit artikel bepaald dat het college de monitoring baseert op beschikbare gegevens, en waar die gegevens ontbreken, op een schatting. Beschikbare gegevens zijn onder andere de meldingen die worden ontvangen of omgevingsvergunningen die worden verleend voor windturbines op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (artikel 3.13 en 4.427 Bal). Verder kan het college zich baseren op luchtfoto's, die inzicht kunnen bieden in het aantal geïnstalleerde zonne-PV-systemen op daken. Voor het overige zal het college een onderbouwde schatting van de geïnstalleerde capaciteit moeten geven. Waar mogelijk sluit het college aan bij de uitgangspunten uit het genoemde protocol.

Afdeling 10.2 Registers

Artikel 10.2 (Register warmteaansluitingen)

In de gebieden waar een distributienet voor warmte is aangelegd, moeten nieuwe gebouwen worden aangesloten op dat net zo lang het maximaal aantal aansluitingen waarop het net is berekend nog niet is bereikt. Het college houdt een digitaal register bij waarin het aantal gerealiseerde aansluitingen wordt bijgehouden. Het register is digitaal raadpleegbaar via de website van de gemeente. Het bevat een geografische aanduiding van de gebieden waar een warmtenet is aangelegd (overeenkomend met het werkingsgebied van artikel 5.x Aansluiting op distributienet voor warmte), het aantal aansluitingen waarvoor dat net is ontworpen en het aantal daadwerkelijk gerealiseerde aansluitingen op ieder moment. Op termijn zal dit register ook worden ontsloten via het DSO.

Bijlage 1 - Uitwerking thema's A tot en met D

De regels in dit omgevingsplan vloeien voort uit de in de gemeentelijke omgevingsvisie beschreven kwaliteit van de fysieke leefomgeving, doelstellingen en transitie naar een duurzame energievoorziening. Om deze transitie (verder) te versnellen in Waterstad zijn regels nodig voor de volgende thema's:

- A. het stimuleren en zoveel mogelijk afdwingen van "zon op daken" bij bestaande bouw van industrie en overige functies waarbij de maatwerkmogelijkheden van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) optimaal worden gebruikt, plus zon op onbenutte of andere geschikte terreinen;
- B. het stimuleren van isolatie van bestaande gebouwen, zoveel mogelijk gekoppeld aan een gepland verandermoment;
- C. het afdwingen van CO₂-neutrale nieuwbouw, zowel bij woningen als overige functies;
- D. het efficiënt gebruik van bodemenergiesystemen (ondergrond, niet zijnde de diepe ondergrond, dus tot 500 m diepte).

Thema A: zon op daken en het gebruik van maatwerkmogelijkheden van het Bbl *Concrete doelstelling*

Er is in Waterstad thans x-oppervlakte in gebruik voor zon-PV (check: analysekaarten RES). Voor Waterstad geldt een gezamenlijk doelstelling voor:

2025: minimale geïnstalleerde capaciteit van 1 PJ

2030: minimale geïnstalleerde capaciteit van 2 PJ

2045: minimale geïnstalleerde capaciteit van 6 PJ

Deze doelstelling wordt als omgevingswaarde in het omgevingsplan vastgelegd. Daarmee wordt het college verplicht om de voortgang te monitoren, en om een programma te maken (of aan te passen) als de doelstelling niet wordt gehaald. De omgevingswaarde wordt als inspanningsverplichting aangemerkt. Uiteraard worden ook energiebedrijven, leveranciers van zon-PV en de netbeheerder hierbij betrokken zodat de omgevingswaarde in de gegeven tijd ook realiseerbaar is.

Om dit doel te bereiken wordt ingezet op het realiseren en stimuleren van zoveel mogelijk zonnepanelen op daken. In ieder geval worden natuurlijke momenten (zoals sloop/herbouw of uitbreidingen) gebruikt om het oppervlak aan zonnepanelen te vergroten. Maar gezien de opgave zal de gemeente ook los van die natuurlijke momenten eigenaren dwingen om binnen een bepaalde termijn zonnepanelen aan te brengen, of om te dulden dat hun dak wordt gebruikt door een energieleverancier (ofwel: een actieve verplichting opleggen). Het gaat hier om een brede definitie van zon op daken, zoals die ook in de RES is gehanteerd, namelijk alle vormen van dubbel ruimtegebruik, dus gevels, waterbassins, parkeerplaatsen, geluidschermen, stortplaatsen, etc. Omdat daken, gevels en terreinen van rijkswege juridisch anders gereguleerd zijn, wordt in de regels van het omgevingsplan een onderscheid aangebracht tussen een dak dat letterlijk een dak is en overige objecten en gronden. Zo laat het Bbl (dat uitputtend is als het gaat om zon op dak en daardoor belemmerend is voor de mogelijkheden van de gemeente), wél ruimte voor gemeentelijke regels over zon-PV op onbenutte terreinen, op parkeerplaatsen, e.d. (zie paragraaf 3.3.1).

Wat betreft de inzet op zon op daken is gevolg gegeven aan de voorkeursvolgorde zon-PV uit de NOVI en de afspraken in de RES. Dit is indachtig dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor 1 januari 2025 omgevingsvergunningen voor zon- en windprojecten zijn verleend. Als zon op daken niet volstaat moeten ook onbenutte terreinen binnen de gebouwde omgeving kunnen worden

gebruikt. Uit de POVI vloeit voort dat ook draagvlak en betrokkenheid van (omwonende) burgers en bedrijven moet worden gezocht als het gaat om grootschalige zon-PV. Gemeentelijk participatiebeleid vraagt ook bij kleinere projecten om het opzoeken van de dialoog met omwonenden.

Ook kunnen bijvoorbeeld groene daken tot duurzamer gebruik leiden.

Maatregelen

Om de doelstellingen te halen wordt – conform de keuzes in de RES en rekening houdend met de Voorkeursvolgorde zon-PV - breed ingezet op zon op daken. Zo zoekt Waterstad – in samenspraak met energieleveranciers en de netbeheerders – binnen de eigen gemeentegrenzen naar mogelijkheden om elektriciteit op te wekken bij bedrijventerreinen, op daken van gebouwen en wellicht grootschaligere opwekking in de regio in samenspraak met buurgemeenten. Burgers en het bedrijfsleven worden hierbij eveneens betrokken en ook worden mogelijkheden tot financiële participatie onderzocht. Omdat voor dit extra aanbod van hernieuwbare energie mogelijk elektriciteitsnetten moeten worden verzwaaard, maakt de gemeente het mogelijk om vaker zonder omgevingsvergunning een transformatorstation te bouwen of uit te breiden. In de uitvoeringsplannen heeft de gemeente daarnaast opgenomen dat fors wordt ingezet op voorlichting en begeleiding van particulieren en het klein- en middenbedrijf. Zij kunnen – via het energieloket – gratis gebruik maken van energieadviseurs die de gemeente heeft aangezocht. Gemeentelijke ambtenaren worden ingezet om te helpen bij het indienen van eventueel benodigde vergunningen. Ook zijn fondsen en subsidies beschikbaar voor het aanbrengen van zon-PV op daken.

De gemeente maakt naast de mogelijkheden van maatwerkregels in het omgevingsplan optimaal gebruik van de inzet van maatwerkvoorschriften (via individuele besluiten) van hoofdstuk 3 Bbl en van het Bal. De aanstaande wijziging van het Bbl (zoals in de voorhang bij de Tweede Kamer) breidt deze mogelijkheid voor industriefuncties en overige gebruiksfuncties uit voor het gebruik van het dak voor de opwek van hernieuwbare energie en het treffen van maatregelen ten behoeve van klimaatadaptatie. Dit is altijd met een begrenzing in het hetgeen nodig is voor eigen gebruik van de gebruiksfunctie (energieneutraliteit). De komende tijd inventariseert de gemeente aan welke eigenaren een maatwerkvoorschrift kan worden opgelegd waarbij een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht wordt afgewogen. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan uitvoerbaarheid en evenredigheid van deze regels. Als de normadressaat afhankelijk is van instemming van derden en die niet of moeilijk kan krijgen (of alleen tegen hoge kosten), kan een regel onevenredig zijn.

Regels in het omgevingsplan

In het omgevingsplan worden in elk geval regels opgenomen over zon-PV op onbenutte terreinen en parkeerplaatsen. Dit kan zowel voor bestaande als nieuwe situaties gelden. Zo wordt bij de aanleg of uitbreiding van parkeerterreinen afgedwongen dat duurzame opwek plaatsvindt.

Voor nieuwbouw wil de gemeente in het omgevingsplan optimaal gebruik maken van de maatwerk-mogelijkheden die het Bbl biedt. Hiertoe worden de maatwerkregels van het Bbl ten aanzien van industriedaken en overige gebruiksfuncties ook benut, al gaat het om nieuwbouw en kunnen de eisen niet verder gaan dan 100% van het eigen gebruik (zie de uitleg hiervoor in paragraaf 3.3). De gemeente is van mening dat – nu het om nieuwbouw gaat – geen inbreuk op het eigendomsrecht wordt gemaakt.

De gemeente wil verder stimuleren en in specifieke gevallen verplichten dat daken voor verschillende doeleinden worden gebruikt, waarbij de dakeigenaar ruimte heeft om eigen keuzes te maken voor de gewenste inrichting. Relevante doeleinden zijn bijvoorbeeld daktuin/-terras, energieopwekking (niet alleen zon-PV, maar ook zonthermische energie of windenergie) en klimaatadaptatie (groen dak voor waterretentie of wit dak tegen hittestress). Zo wordt ernaar gestreefd dat de daken die worden bedekt met zonnepanelen ook groen of blauw worden aangelegd om de ambities rondom klimaatadaptatie te behalen.

Daarnaast zet de gemeente regels in het omgevingsplan in om eigenaren van grote daken, die niet

zelf voor opwekking van hernieuwbare energie willen zorgen, te verplichten om te gedogen dat hun daken worden gebruikt door energieleveranciers. Het omgevingsplan bepaalt dat de eigenaren dat gebruik moeten toestaan. De (privaatrechtelijke) afspraken tussen de eigenaar en de energieleverancier worden verder primair aan die partijen overgelaten, maar voor het geval de onderhandelingen daarover niet tot resultaat leiden bevat het omgevingsplan de mogelijkheid voor het college om bij maatwerkvoorschrift de nodige afspraken over medegebruik of de vergoeding voor de eigenaar op te leggen.

Tot slot is in het omgevingsplan de vrijstelling van de vergunningplicht voor transformatorstations, die via de bruidsschat in het omgevingsplan is opgenomen, verruimd.

Thema B: Isolatie van bestaande gebouwen (gekoppeld aan een gepland verandermoment)

Concrete doelstelling

De vraag naar fossiele brandstoffen moet zo snel mogelijk verminderen. Om in de gebouwde omgeving van Waterstad alle woningen uiterlijk in 2045 CO₂-neutraal te maken, moeten er vanaf nu ongeveer 5.000 woningen per jaar CO₂-neutraal worden gemaakt. Veel bestaande woningen zijn gebouwd met een minimale isolatiewaarde. Op koude dagen is tot wel 90 °C warmte uit de gasketel nodig om de woning te kunnen verwarmen. Een woning verliest warmte via buitenmuren, vloer, dak, ramen en deuren. Als de woning goed geïsoleerd is, dan is dat warmteverlies klein en kan de woning ook met duurzame lage temperatuurbronnen worden verwarmd. Door het isoleren van de vloer, spouwmuur en het dak en de toepassing van HR++ glas is het energieverbruik, en daarmee de CO₂-uitstoot, in een aantal wijken al flink verlaagd. De kieren in de woning zijn gedicht en de nieuwe keuken is direct voorzien van een inductie kookplaat. Tevens is een energiezuinig ventilatiesysteem in de woning geïnstalleerd zodat er altijd voldoende frisse lucht is. Bij het isoleren van woningen wordt aangesloten bij de isolatiestandaard. De standaard is (vooralsnog) een advies voor de isolatiegraad van een woning. De [isolatiestandaard](#) houdt rekening met de bouwkundige kenmerken van de woning. Woningen van voor 1945 hebben bijvoorbeeld vaak geen spouwmuur. De standaard maakt daarom onderscheid naar woningen gebouwd tot en met 1945 en daarna. Met het isoleren naar de Standaard worden woningen voorbereid op een toekomst waarin woningen met lagere temperaturen kunnen worden verwarmd dan nu veelal gebruikelijk is. Voorbeelden zijn verwarming met elektrische warmtepompen of met lage temperatuur warmtenetten op basis van aquathermie of geothermie. Zoals in de transitievisie warmte aangegeven zal als beschermde soorten aanwezig zijn en/of als er ambities in de betreffende wijk zijn om de biodiversiteit te verbeteren, behoefte zijn aan natuurvriendelijke isolatie.

Ten aanzien van bestaande bouw is regionaal afgesproken dat alle voor 2020 gebouwde woningen uiterlijk in 2040 voldoen aan de isolatiestandaard uit het Klimaatakkoord. Bovendien moeten om in 2045 CO₂-neutraal te zijn geplande verandermomenten optimaal worden benut en moeten voorbereidende maatregelen, waaronder de zogenaamde 'geen spijt' maatregelen, worden getroffen als het gaat om isolatie. Dat betekent investeren in energiebesparende maatregelen en aanpassingen in gebouwen en installaties, zoals:

- energiebesparing door onderhoud installaties en afregeling van apparatuur;
- isolatie van de schil van het huis of gebouw (dak, vloer, beglazing, muren);
- installaties aanpassen voor warmte- en koude afgifte, ventilatie, tapwater en kooktoestellen vervangen door elektrische kooktoestellen.

In de transitievisie warmte heeft de gemeente Waterstad aangegeven in welke wijken zij in de periode tot 2030 aan de slag gaat en welke mogelijke alternatieve warmtevoorzieningen zij in een gebied verwacht. Dit is in routekaarten in uitvoeringsplannen aangegeven of wordt binnenkort aangegeven. Dit sluit ook aan bij de RSW. Ook zijn de isolatieniveaus per wijk in beeld. Om dit te halen is nodig dat de isolatiestandaard wordt toegepast. (Zie hiervoor.)

Maatregelen

Naast gemeentelijke inzet op een warmtenet en een verzwaard elektriciteitsnet (keuzes zijn op wijkniveau gemaakt in de uitvoeringsplannen), zal vooral het delen van kennis en informatie moeten

leiden tot verdergaande isolatie van de bestaande bouw. Het gaat, zoals in de RSW van de regio waarin Waterstad is gelegen, is opgenomen, vooral om woningen, kantoren en (niet industriële) bedrijven, waaronder ook maatschappelijk vastgoed. Uit de analyse van de gemeente Waterstad voor de wijk Waterwijk blijkt dat voor woningen geldt dat op basis van de huidige stand van de techniek, de kosten per woning lager liggen bij een warmtenet dan bij een all-electric oplossing, waarvoor een verzaamd elektriciteitsnet nodig is. Voor kantoren geldt vanaf 1 januari 2023 een gebruiksverbod, als het kantoor niet voldoet aan energielabel C (zie paragraaf 3.3.2 Bbl).

In de uitvoeringsplannen heeft de gemeente opgenomen dat fors wordt ingezet op voorlichting als het gaat om een betere isolatie van gebouwen. Met name particuliere woningeigenaren worden door de gemeente begeleid bij keuzes die tot een lager energieverbruik leiden. De gemeente heeft hiervoor voor particulieren gratis energieadviseurs beschikbaar. Ook heeft de gemeente een fonds opgericht met renteloze leningen voor energiebesparende maatregelen. Naast mogelijkheden om subsidies van Rijk en provincies te verkrijgen helpen deze de doelstellingen te halen. Verder ondersteunt de gemeente gebouweigenaren bij het opstellen van vierjaarlijkse routekaarten, duurzame meerjarenonderhoudsplanningen (MJOP's) en/of meerjarige vastgoedverduurzamingsplannen op portefeuilleniveau. Daarbij geven zij dan aan welke maatregelen zij al hebben getroffen en hoe zij toewerken naar het streefdoel voor 2030 en een CO₂-arme vastgoedportefeuille in 2050. Ook kunnen mensen vervangende huisvesting van de gemeente krijgen tijdens het aanbrengen van isolatie als dat zo ingrijpend is dat tijdelijk geen gebruik kan worden gemaakt van de eigen woning.

Hiernaast zet de gemeente ook buiten het omgevingsplan om juridische instrumenten in om de doelstellingen te halen. Zo zet zij de mogelijkheden van artikel 3.86 Bbl in. Dit artikel geeft de mogelijkheid om bij beschikking een maatwerkvoorschrift op te leggen aan de eigenaar van een gebouw met een industrie functie om energiebesparende maatregelen te treffen. Verder wordt gebruik gemaakt van maatwerkvoorschriften voor energiebesparing door bedrijven waar dat substantieel bijdraagt aan het reduceren van het energieverbruik, zoals bij grote supermarkten (verdergaand dan de regels van de bruidsschat of het Bal, zie paragraaf 3.3).

Regels in het omgevingsplan

Op dit moment heeft de gemeente geen mogelijkheden om met regels in het omgevingsplan een betere isolatie van bestaande gebouwen af te dwingen. Dit kan (in sommige gevallen) wel met een maatwerkvoorschrift op grond van artikel 3.86 Bbl, maar die maatwerkvoorschriften zijn besloten buiten het omgevingsplan (zie hierboven).

Thema C: CO₂-neutrale nieuwbouw

Concrete doelstelling

Onder thema B is beschreven hoe de CO₂-uitstoot van bestaande bouw kan worden verminderd. In zijn totaliteit moet dit ertoe leiden dat de reductie van CO₂-uitstoot in 2030 wordt gehaald. Sinds aanpassing van de Gaswet in 2018 is het slechts nog in enkele gevallen mogelijk geweest om nieuwe bouwwerken aan te sluiten op het distributienet voor gas.

Duurzaam bouwen is het uitgangspunt bij alle nieuwe woningbouwontwikkelingen in Waterstad. Het aantal woningen in de gemeente neemt de komende jaren naar verwachting toe. Deze moeten duurzaam en klimaatbestendig worden gebouwd. Dit betekent minimaal dat in eigen energiebehoefte wordt voorzien en dat deze energie duurzaam is opgewekt. Het gaat hierbij zowel om de energievraag van de woning zelf ('gebouwgebonden energiegebruik', zoals verwarming en verkoeling), als om de energievraag van huishoudelijke apparatuur ('gebruikersgebonden energiegebruik'). Concreet betekent dit dat de energievraag van een koelkast, computer of televisie op de gebouwkavel duurzaam wordt gecompenseerd, bijvoorbeeld via extra zonnepanelen op het dak of op terreinen. Er is dus ook voldoende ruimte nodig voor deze verduurzaming.

De ambities en doelstellingen voor energietransitie leiden tot de volgende prestatie-eisen en uitgangspunten bij woningbouwinitiatieven:

Prestatie-eisen voor energietransitie

- Voor alle nieuw te realiseren grondgebonden woningen en woongebouwen (tot en met zes woonlagen) moet de energieprestatie ten minste gelijk zijn aan: BENG 3 = 100%.
- Bij nieuwbouw leidt de koeling van gebouwen via gebouwgebonden installaties niet tot opwarming van de omgeving.

De keuze van zes woonlagen is omdat de energieopbrengst van zonnepanelen per vierkante meter steeds verder toeneemt. Een verdere toename van de energieopbrengst van zonnepanelen kan in de toekomst leiden tot een aanpassing van deze prestatie-eis.

Maatregelen

Om de gestelde energieprestatie-eisen te behalen zet de gemeente vooral in op de aanleg van lage temperatuur warmtenetten in wijken waar (grootschalige) nieuwbouw aan de orde is. Maar ook hiervoor geldt, wat niet gebruikt wordt, hoeft ook niet te worden opgewekt. Op grond van het Bbl is maatwerk mogelijk ten aanzien van alle onderdelen van de BENG-eisen. De gemeente zal zowel de eisen over het primaire fossiele energieverbruik als het aandeel hernieuwbare energie aanscherpen.

Regels in het omgevingsplan

Voor nieuwbouw gelden de eisen uit het Bbl. De maatwerkmogelijkheden van het Bbl over BENG worden maximaal benut: het primaire fossiele energieverbruik wordt sterk beperkt en het aandeel hernieuwbare energie op de maximale norm van 100% gezet. Waterstad wil daarnaast de regels van de bruidsschat (artikelen 22.9 en 22.10) overnemen en voorzien van de juiste digitale werkingsgebieden. Verder geldt als aanvullende eis dat de koeling van gebouwen via gebouwgebonden installaties niet mag leiden tot opwarming van de omgeving.

Thema D: Efficiënt gebruik van de ondergrond (waaronder bodemenergie)

Concrete doelstelling

De ondergrond kan onder andere door middel van bodemenergie bijdragen aan het voorzien in hernieuwbare warmte en koude. Een bodemenergiesysteem is één van de technieken waarmee warmte en koude hernieuwd kan worden. Voor deze activiteiten zijn zowel bovengrondse installaties nodig als ondergrondse putten of bodemlussen, kabels en leidingen. In Waterstad is het nu al overvol in de ondergrond. Waterstad heeft in de Agenda Bodem in beeld gebracht wat er allemaal in de bodem aanwezig is zoals kabels en leidingen, archeologische waarden, oude explosieven e.a. Gebrek aan ruimte voor kabels en leidingen is een groot aandachtspunt. Daarom is het belangrijk dat bij aanleg, onderhoud en vervanging van ondergrondse netwerken van kabels en leidingen zo veel mogelijk opgaven worden gecombineerd en te streven naar de laagste maatschappelijke kosten en zo min mogelijk overlast. Hierbij speelt ook een rol zoals blijkt uit gesprekken met de markt, dat het vaak minder efficiënt is om met kleinere systemen te werken. Voor nieuwbouw betekent dit dat grotere systemen nodig zijn. Bij bestaande bouw kunnen kleinere systemen juist wel weer tot versnelling van verduurzaming leiden. De inzet ervan hangt ook af van de bodemgesteldheid.

Maatregelen

Zoals in het interbestuurlijke Programma Bodem en Ondergrond en de RES is opgenomen moeten maatregelen voor de ondergrond gecombineerd worden met andere opgaven in het stedelijk en landelijk gebied. Waterstad plant maatregelen in de ondergrond zoveel mogelijk in samenhang. In het stedelijke gebied worden maatregelen voor de energietransitie gecombineerd (en meegekop-peld) met de bouwopgave, met een gezonde, veilige en klimaatadaptieve inrichting van onze omgeving en met maatregelen voor bereikbaarheid en renovaties die om andere redenen worden ingezet. Hierdoor wordt overlast zo veel mogelijk beperkt en ontstaat een zo hoog mogelijke kwaliteit van de leefomgeving. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat sprake is van driedimensionale ordening.

Regels in het omgevingsplan

De gemeente stelt regels over bodemenergiesystemen: in delen van de gemeente mogen geen kleine bodemenergiesystemen voor één pand worden aangelegd, omdat grotere systemen voor een bouwblok efficiënter gebruik maken van de beschikbare energievoorraad. Dit betekent ook dat er gestuurd wordt op open bodemenergiesystemen in plaats van gesloten bodemenergiesystemen.

Voor de ordening van ondergronds ruimtegebruik zal de gemeente leidingenstroken aanwijzen in het omgevingsplan, waarbinnen alle leidingen geconcentreerd moeten worden en waar dus geen activiteiten in de ondergrond zijn toegestaan die die leidingen belemmeren. Als de straat open gaat, worden netbeheerders verplicht om hun kabels of leidingen op dat moment te verleggen, zodat voor die andere activiteiten meer ruimte ontstaat.

Bijlage 2 Nadere informatie over de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving en BENG

In afdeling 4.4 Bbl staan de regels over duurzaamheid. Deze vallen uiteen in energiezuinigheid (paragraaf 4.4.1) en milieuprestatie (paragraaf 4.4.2). Het Bbl gaat bij nieuwbouw uit van bijna energieneutraal (artikel 4.180 Bbl, zie hieronder ook BENG). Het Bbl regelt dat de gemeente aangescherpte eisen (maatwerkregels) kan opnemen voor nieuwbouw over de energieprestatie voor gebouwen voor bepaalde gebieden of categorieën gebruiksfuncties (artikel 4.150 Bbl) en de milieuprestatie voor een woonfunctie of kantoorgebouw in bepaalde gebieden (artikel 4.160 Bbl).

Artikel 4.150 Bbl (afbakening maatwerkregels bijna energieneutraal):

Met een maatwerkregel kunnen alleen gebieden en categorieën gebruiksfuncties worden aangewezen waarvoor de in artikel 4.149 bedoelde maximumwaarden voor energiebehoefte en primair fossiel energiegebruik en minimumwaarde voor het aandeel hernieuwbare energie worden aangescherpt).

Artikel 4.160 Bbl (afbakening maatwerkregels milieuprestatie):

Met een maatwerkregel kunnen alleen gebieden worden aangewezen waarin de volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken bepaalde 1-puntscore als bedoeld in artikel 4.159, voor een woonfunctie of kantoorgebouw wordt aangescherpt.

De gebruiksfunctie is een kernbegrip in het Bbl en wordt als volgt beschreven: “de gedeelten van een bouwwerk die eenzelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen.” Verder bevat het Bbl bijvoorbeeld geluidseisen voor installaties voor warmte- of koudeopwekking en bouwwerkinstallaties, waaronder airco's. Dit soort regels moeten bij het (meer) afdwingen van bepaalde maatregelen die een bepaalde installatie tot gevolg hebben, altijd in ogenschouw worden genomen.

Indien gebruik wordt gemaakt van de aanvullende regelruimte van het Bbl verloopt de [toets](#) aan maatwerkregels over bouwtechnische aspecten, zoals de energieprestatie-eisen, via de technische bouwactiviteit verloopt en niet via de omgevingsplanactiviteit; dit betekent dus ook dat de toets via

de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaat²).

In de voorgelagde wijziging van het Bbl (Kamerstukken II 2021/2, 33118, 200) worden extra maatwerkmogelijkheden voor gemeenten geïntroduceerd waarmee eisen gesteld kunnen worden aan de manier waarop daken van bestaande en nieuwbouw op industriefuncties en overige gebruiksfuncties (dit zijn gebouwen waarin het verblijven van personen een onderschikte rol speelt, zoals een parkeergarage of schuur), die in geval van nieuwbouw niet al onder BENG vallen, gebruikt worden. Het gaat hierbij om die nieuwe gebouwen, zoals distributiecentra en opslagloodsen die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen (vanaf 1 januari 2021 BENG, zie hieronder) en waar dus ook niet verplicht aan hernieuwbare opwek wordt gedaan. De verruimde mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels voor duurzame daken zal als artikel 4.151 in het Bbl worden opgenomen. In combinatie met artikel 4.7 van het Bbl krijgen gemeenten op grond van artikel 4.151 de mogelijkheid om in het omgevingsplan een regel op te nemen over het gebruik van het dak (of een deel daarvan) voor het opwekken van hernieuwbare energie. Een maatwerkregel die verplicht tot gebruiken van het dak voor het opwekken van hernieuwbare energie mag niet vereisen dat er meer dan 100 procent hernieuwbare energie wordt opgewekt. Verder wordt met een nieuw artikel 4.160bis mogelijk gemaakt dat een maatwerkregel in het omgevingsplan wordt opgenomen voor daarbij aangewezen gebieden of categorieën gebruiksfuncties waarbij wordt bepaald dat er maatregelen worden getroffen aan daken van gebouwen ter verbetering van de klimaatadaptiviteit van die gebouwen.

BENG

Uit het Energieakkoord en uit de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD, 2010/31/EU) vloeit de verplichting voort dat alle nieuwe gebouwen uiterlijk 31 december 2020 Bijna Energie-Neutrale Gebouwen (BENG) zijn. BENG is uitgewerkt in minimale eisen voor de drie prestatie-indicatoren: energiebehoefte in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar (BENG 1), primair fossiel energiegebruik in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar (BENG 2), en aandeel hernieuwbare energie in procenten (BENG 3). Op 1 januari 2021 is een wijziging van (onder meer) het Bouwbesluit in werking getreden. Deze wijziging bevat een verplichting voor nieuwbouw om aan de nieuwe, strengere energieprestatie-eisen te voldoen. De energieprestatie voor bijna energieneutrale gebouwen wordt bepaald aan de hand van de genoemde drie individueel te behalen eisen. De drie indicatoren geven samen een beeld van de energiebalans. De BENG 3 eis stelt verplicht dat een minimum-aandeel van de energie die gebruikt gaat worden voor het gebouw hernieuwbaar opgewekt moet worden. Hoe aan dit voorschrift wordt voldaan, is niet in de regelgeving bepaald. De BENG-eisen zijn verwerkt in het Bbl. De verwachting is dat hier in veel gevallen aan voldaan zal worden door het plaatsen van zonnepanelen op gebouwen.

2 Na invoering van de Wkb worden bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1 niet langer preventief door de gemeente aan de bouwtechnische regels van het Bbl getoetst. De technische bouwvergunning komt te vervallen en in plaats daarvan komt de plicht een kwaliteitsborger in te schakelen die van begin tot eind meekijkt. De kwaliteitsborger heeft als taak om te controleren of een bouwactiviteit aan de regels van hoofdstuk 4 en 5 van het Bbl voldoet. Daar waar de gemeente gebruik maakt van de bevoegdheid om via maatwerkregels de BENG, MPG of bruikbaarheidsregels aan te passen dan worden ook die regels een onderdeel van het beoordelingskader van de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger zal de regels dus meenemen in zijn risicobeoordeling en borgingsplan en controleren of uiteindelijk aan die hogere waarde wordt voldaan. Bij de gereedmelding voegt de initiatiefnemer in het dossier bevoegd gezag een BENG- en MPG-berekening op basis van het uiteindelijk gerealiseerde bouwwerk. Wanneer volgens de kwaliteitsborger niet conform de bouwtechnische regels is gebouwd (en dit ook niet meer zal worden aangepast) zal deze de gemeente informeren. Dit omdat handhaving is voorbehouden aan het bevoegd gezag. De beoordeling om naar aanleiding van de informatie van de kwaliteitsborger over te gaan tot handhaving ligt bij de gemeente. Enerzijds is hierbij de vraag of gebouwd is conform de bouwtechnische regels. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat gemeenten kan vertrouwen op de inhoudelijke beoordeling van de kwaliteitsborging. Anderzijds is de vraag of en in welke mate handhaving proportioneel is. Voor deze afweging kan de gemeente bij de bouwpartijen alle informatie opvragen die zij nodig heeft om haar taak te kunnen uitoefenen. Dit is vergelijkbaar met de gemeentelijke handhavingsbevoegdheid bij vergunningvrij bouwen of het toezicht op de bestaande bouw.

**Programma
Aardgasvrije Wijken**

aardgasvrijewijken.nl

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

mei 2022

vng.nl