

MEMO



AAN De gemeente Urk
t.a.v.

VAN Emile Euverman
Advocaat

DATUM 7 mei 2025
ONS KENMERK 1021630

TELEFOON
MOBIEL
E-MAIL

POSTADRES Postbus 4714
4803 ES Breda

ONDERWERP **Advies over Energienet Urk en het
gemeentelijk Omgevingsplan**

1 Inleiding

- 1.1 Op 10 juli 2023 heeft de gemeenteraad (**'de raad'**) van de gemeente Urk (**'de gemeente'**) het warmteplan Zeeheldenwijk en Port of Urk (**'het warmteplan'**) vastgesteld.¹ Het warmteplan voorziet in de aansluiting van nieuwe woningen en andere functies (met een verblijfsgebied) op het Energienet Urk (**'het warmtenet'**). In het warmteplan is het geplande aantal aansluitingen op het warmtenet opgenomen. Hiernaast is ingegaan op de verwachte mate van energiezuinigheid (**'de energieprestatie'**) en CO₂-emissie van gebouwen die zijn aangesloten op het warmtenet.
- 1.2 In het warmteplan is toegelicht dat er een wettelijke verplichting is om nieuwe gebouwen aan te sluiten op het warmtenet (**'de aansluitplicht'**). Op deze aansluitplicht bestaat een uitzondering voor gebouwen die met een alternatieve oplossing minimaal dezelfde energieprestatie en bescherming van het milieu kunnen bereiken als met een aansluiting op het warmtenet. Op dat moment is sprake van een 'gelijkwaardig alternatief'. Een nieuw gebouw met een gelijkwaardig alternatief is uitgezonderd van de aansluitplicht op het warmtenet.²
- 1.3 De gemeente is bezig met de actualisatie van het warmteplan in het gemeentelijk omgevingsplan. In verband daarmee heeft de gemeente aan AKD de vraag voorgelegd of het mogelijk is om de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve oplossingen (**'de gelijkwaardigheidsbeoordeling'**) uit te breiden. De gemeente wil de volgende criteria voortaan

¹ Het warmteplan is in werking getreden op 29 juli 2023 en online terug te vinden op de website overheid.nl (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR699739>).

² Deze uitzonderingsgrond en de andere uitzonderingsgronden zijn beschreven in paragraaf 5.2 van het warmteplan.

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

betrekken in de gelijkwaardigheidsbeoordeling: 'efficiënt gebruik restwarmte en -koude', 'geluid', 'netcongestie', 'invloed op de bodem' en 'luchtkwaliteit'.

- 1.4 Kort gezegd, zal dit **niet** mogelijk zijn. Dat komt omdat een nadere invulling van de gelijkwaardigheidsbeoordeling leidt tot een doorkruising van de gelijkwaardigheidsbepaling uit de Omgevingswet en de toekomstige regelgeving die op 1 januari 2026 in werking zal treden. Dat laat onverlet dat de raad buiten het kader van de gelijkwaardigheidsbeoordeling regels mag stellen in het omgevingsplan over normen voor een aansluiting op het warmenet en alternatieve oplossingen. In dit memorandum is nader uitgewerkt over welke onderwerpen de gemeente Urk regels kan stellen. Een korte samenvatting van deze uitwerking is in onderstaand kader weergegeven.

Managementsamenvatting

Het is niet mogelijk voor de gemeente om de gelijkwaardigheidsbeoordeling nader in te vullen. Een nadere invulling van de gelijkwaardigheidsbeoordeling leidt tot een doorkruising van de gelijkwaardigheidsbepaling uit artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet en de systematiek van de Wgiw en het Bgiw, die naar verwachting op 1 januari 2026 in werking zullen treden. De raad is evenwel bevoegd om aanvullende regels in het omgevingsplan op te nemen. Deze planregels kunnen betrekking hebben op (milieu)normen voor het warmtenet en de alternatieve warmte- en koudeoplossingen. Als de raad ervoor kiest om aanvullende regels op te nemen in het omgevingsplan over warmte- en koudeoplossingen, dan kan dat waarschijnlijk over 'geluid', 'netcongestie' en 'invloed op de bodem'.

- 1.5 Hieronder zal allereerst worden uitgelegd waarom de regels moeten worden gesteld in het gemeentelijk omgevingsplan.

2 Het warmteplan is onderdeel van het gemeentelijk omgevingsplan.

- 2.1 Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 bestaat het instrument 'warmteplan' niet meer. Alle warmteplannen die vóór 1 januari 2024 zijn vastgesteld, zijn tegenwoordig onderdeel van het (tijdelijk deel van het) gemeentelijk omgevingsplan (op grond van artikel 4.6, aanhef en onder o, van de Invoeringswet Omgevingswet). Als gevolg hiervan is het warmteplan onderdeel geworden van het (tijdelijk deel van het) gemeentelijk omgevingsplan Urk.
- 2.2 Onder de Omgevingswet zijn de aansluitplicht en de uitzonderingen op de aansluitplicht niet langer landelijk geregeld. De voormalige regels uit het Bouwbesluit 2012 (oud) zijn via de 'bruidsschat' terechtgekomen in de planregels van het omgevingsplan.³ In artikel 22.10, eerste lid, van de planregels is tegenwoordig de aansluitplicht opgenomen. In artikel 22.10, tweede lid, van de planregels is de uitzonderingsregel voor gelijkwaardige alternatieven opgenomen ('**de gelijkwaardigheidsbepaling**'). In de kern genomen heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus inhoudelijk niet geleid tot een wijziging van het warmteplan, de aansluitplicht of de gelijkwaardigheidsbepaling.

³ De voormalige landelijke regels uit het Bouwbesluit 2012 (oud) over de aansluitplicht en de gelijkwaardigheidsbepaling zijn via de [Bruidsschat](#), en op grond van artikel 7.1 van het [Invoeringsbesluit Omgevingswet](#), automatisch onderdeel geworden van het [gemeentelijk omgevingsplan](#).

- 2.3 Als gevolg daarvan geldt het warmteplan ook nog steeds als referentiekader voor de gelijkwaardigheidsbeoordeling. Dit betekent concreet dat de energieprestaties en milieuprestaties die in het warmteplan zijn opgenomen op dit moment leidend zijn voor de gelijkwaardigheidsbeoordeling (ongeacht of deze nog steeds representatief zijn voor de werking van het warmtenet).⁴ Op basis van de huidige regeling is dus een alternatieve oplossing gelijkwaardig als deze (a) minimaal dezelfde energieprestatie behaalt als de energieprestatie die in het warmteplan is opgenomen en (b) niet meer CO₂-emissie uitstoot dan de emissiefactor die in het warmteplan is opgenomen. In dat geval moet ervan uit worden gegaan dat met de alternatieve oplossing minimaal dezelfde mate van “energiezuinigheid en bescherming van het milieu” bereikt als met een aansluiting op het warmtenet.

3 De raad is bevoegd om delen van het omgevingsplan te wijzigen. Die bevoegdheid is echter niet onbeperkt.

- 3.1 De raad is bevoegd om de aansluitplicht aan te passen, uit te breiden of anderszins te wijzigen. Die bevoegdheid is gebaseerd op de algemene bevoegdheid van de raad (uit de artikelen 2.1, 2.4 en 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet) om een omgevingsplan vast te stellen en daarin regels over de fysieke leefomgeving op te nemen. De bevoegdheid is niet onbeperkt. In dit geval zijn – in ieder geval – de volgende beperkingen van belang:

- i. Er mogen geen planregels worden gesteld over onderwerpen die al uitputtend door de landelijke wetgever zijn geregeld (binnen of buiten het stelsel van de Omgevingswet), tenzij daarbij een grondslag is opgenomen voor de raad om maatwerkregels te stellen in het omgevingsplan. Dit volgt uit de systematiek van de Omgevingswet en de toelichting op de Omgevingswet.⁵ Gelet hierop mag de raad in het omgevingsplan ook geen regels stellen met hetzelfde oogmerk als landelijke regels.
- ii. Een wijziging van het omgevingsplan moet in overeenstemming zijn met instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving ('Bkl'). Dit is bepaald in artikel 5.1 van het Bkl.
- iii. De regels moeten nodig zijn vanwege een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat is bepaald in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Vanwege het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'), mogen de regels geen nadelige gevolgen hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze regels te dienen doelen.⁶

⁴ Dit volgt uit rechtsoverweging 3.2 van de [uitspraak](#) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:517 (*warmtenet Sluisbuurt*) en de toelichting op artikel 22.10 van de planregels in de bruidsschat, p. 10. Deze toelichting is [online gepubliceerd](#) op de website van het Informatiepunt Leefomgeving.

⁵ [Memorie van Toelichting](#) op de Omgevingswet, p. 90.

⁶ Zie over de evenredigheidstoetsing bijvoorbeeld ook rechtsoverweging 29 van de [uitspraak](#) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4243 en rechtsoverwegingen 7.7 tot en met 7.12 van de '[Harderwijk-uitspraak](#)' van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

- 3.2 Deze beperkingen lijken op dit moment geen belemmering op te leveren voor de raad om de aansluitplicht (uit artikel 22.10 van de planregels) aan te passen, uit te breiden of anderszins te wijzigen. Dit zal binnenkort veranderen, aangezien een uitputtende landelijke regeling is aangekondigd voor de regulering van de aansluitplicht. Daarover het volgende.

4 Hoewel de aansluitplicht op dit moment nog niet uitputtend is geregeld in landelijke rijksregels, zal dat op korte termijn veranderen.

- 4.1 Op grond van paragraaf 4.3.2 van de Omgevingswet (en artikel 4.3 van de Omgevingswet) is de landelijke wetgever bevoegd om rijksregels te stellen over verschillende onderwerpen. In dit geval zijn de artikelen 4.21 en 4.22 van de Omgevingswet belangrijk. Artikel 4.21, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de landelijke wetgever rijksregels mag stellen over bouwwerken met het oog op het (a) waarborgen van de veiligheid (b) het beschermen van de gezondheid of (c) de duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Artikel 4.22, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de landelijke wetgever rijksregels mag stellen over 'milieubelastende activiteiten' met het oog op (a) het waarborgen van de veiligheid (b) het beschermen van de gezondheid of (c) het beschermen van het milieu.
- 4.2 De landelijke wetgever heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in het Besluit bouwwerken leefomgeving ('Bbl') of het Besluit activiteiten leefomgeving ('Bal') rijkregels te stellen over warmteplannen en de aansluitplicht.⁷ Dat is anders dan voorheen. Onder het 'oude recht' (van vóór 1 januari 2024) waren er landelijk uniforme regels gesteld in het Bouwbesluit 2012 (oud) over warmteplannen, de aansluitplicht en de uitzonderingen op de aansluitplicht. De wetgever heeft ervoor gekozen om deze regels niet terug te laten keren in de rijksregels onder de Omgevingswet. Daarom maken de regels deel uit van de bruidsschat en als gevolg daarvan het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan.
- 4.3 De landelijke wetgever heeft in de toelichting op de bruidsschat uitgelegd dat de raad in het omgevingsplan een eigen afweging mag maken waar en wanneer nieuw te bouwen woningen verplicht zijn aan te sluiten op het warmtenet en om hoeveel woningen het gaat, tot nadere rijksregels zijn gesteld.⁸ Wanneer eenmaal nadere rijksregels zijn gesteld, dan moeten de gemeentelijke regels daarop zijn afgestemd. Er is dan een uitputtende regeling, waarvan de raad in het omgevingsplan niet mag afwijken. Gelet hierop is het belangrijk voor de gemeente om bij de nieuwe regels in het omgevingsplan alvast rekening te houden met de rijksregels die door de landelijke wetgever zijn aangekondigd.
- 4.4 Het gaat om de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie ('Wgiw')⁹ en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie ('Bgiw')¹⁰, die naar verwachting op 1 januari 2026 in

⁷ De exploitatie van een warmtenet of het gebruik van een warmte- of koudeoplossing is bijvoorbeeld niet aangewezen als een 'milieubelastende activiteit' in hoofdstuk 3 van het Bal.

⁸ [Nota van toelichting](#) op het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400), p. 825. Zie hierover ook: E.H.P. Brans, M.J.W. Timmer & R.A. Jager, 'Het Warmteplan als instrument voor verduurzaming van de warmtevoorziening', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2021/7, par. 4.1.

⁹ De Wgiw is gepubliceerd in het [Staatsblad](#) op 11 december 2024 (Stb. 2024, 406). De wetsartikelen over de maatwerkmogelijkheid voor gemeentebesturen zijn vooralsnog niet in werking getreden.

¹⁰ De consultatieversie van de Bgiw is online te vinden via [deze link](#).

werking zullen treden.¹¹ De Wgiw en het Bgiw zullen uniforme rijksregels (her)introduceren over warmtenetten en de aansluitplicht. Volgens deze rijksregels zal de raad uitsluitend nog bevoegd zijn om *maatwerkregels* op te nemen in het omgevingsplan over de aansluitplicht. De bevoegdheid tot het opnemen van maatwerkregels zal beperkt blijven tot de in de wet opgenomen reikwijdte. Voor het overige mag de raad geen eigen regels meer stellen over de aansluitplicht.

- 4.5 Er komt geen gelijkwaardigheidsbepaling, omdat wordt uitgegaan van de algemene gelijkwaardigheidsbepaling uit artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet. Daarin is het volgende bepaald:

“Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.”

- 4.6 In de voorstellen voor de Wgiw en Bgiw is verduidelijkt dat “hetzelfde resultaat” betrekking heeft op de bijdrage aan de duurzaamheid dan wel het tegengaan van klimaatverandering.¹² De beoordeling of een alternatieve oplossing gelijkwaardig is aan een aansluiting op het warmtenet, zal daarom slechts mogen plaatsvinden aan de hand van de energieprestatie van de alternatieve oplossing in vergelijking met het warmtenet.

5 De raad behoudt – ook na de inwerkingtreding van de nieuwe landelijke regels – de bevoegdheid om in het omgevingsplan aanvullende regels te stellen.

- 5.1 De wetgever heeft in de toelichting op de Bgiw ook verduidelijkt dat het nadrukkelijk niet mogelijk is voor de raad om in het omgevingsplan de gelijkwaardigheidsbepaling aan te passen, uit te breiden of anderszins te wijzigen.¹³ Dat komt omdat de gelijkwaardigheidsbepaling landelijk (uitputtend) is geregeld in artikel 4.7 van de Omgevingswet. Daarbij is geen mogelijkheid opgenomen tot het stellen van maatwerkregels over deze gelijkwaardigheidsbepaling. Gelet daarop is het dus ook niet mogelijk voor de raad om de landelijke gelijkwaardigheidsbepaling nader in te vullen in het omgevingsplan.

- 5.2 Hoewel – na de inwerkingtreding van de Wgiw en het Bgiw – de gelijkwaardigheidsbeoordeling van een alternatieve oplossing uitsluitend mag plaatsvinden aan de hand van de energieprestatie (van bouwwerkinstallaties als bedoeld in het Bbl¹⁴), behoudt de raad de mogelijkheid om aanvullend regels te stellen in het omgevingsplan over warmtenetten en alternatieve oplossingen. Die regels moeten evenwel een ander oogmerk hebben dan “de bijdrage aan de duurzaamheid dan wel het tegengaan van klimaatverandering”, omdat voor die onderwerpen een uitputtende regeling zal zijn voorzien in de Wgiw en het Bgiw.

¹¹ Dit volgt onder meer uit een [nieuwsbericht](#) van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening van 10 december 2024.

¹² Dit volgt uit de [Memorie van Toelichting](#) op de Wgiw (*Kamerstukken II 2022/23*, 36 387, nr. 3), p. 80.

¹³ [Nota van Toelichting](#) op de Bgiw (consultatieversie d.d. 20 juli 2022), p. 18.

¹⁴ Dit volgt uit de [Memorie van Toelichting](#) op de Wgiw (*Kamerstukken II 2022/23*, 36 387, nr. 3), p. 80.

- 5.3 Hierover is door de wetgever het volgende opgemerkt in de toelichting op de consultatieversie van het Bgiw¹⁵:

“Of iets gelijkwaardig is, wordt volgens artikel 4.7 van de Omgevingswet bepaald aan de hand van de vraag of ‘ten minste hetzelfde resultaat {wordt} bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd’. Wat wordt beoogd, zou dus blijken uit de in het omgevingsplan op te nemen oogmerken van de regel. Het vervangen van aardgas door een duurzaam alternatief dient primair het tegengaan van klimaatverandering, dus dat zal in ieder geval het centrale oogmerk zijn. Wat het Bbl betreft is dit het oogmerk duurzaamheid.

Omwillen van de uitvoerbaarheid van de regels voor gemeenten en gebouw eigenaren is opgenomen dat de gelijkwaardigheid in dit geval alleen beoordeeld wordt aan de hand van de bijdrage aan de duurzaamheid dan wel het tegengaan van klimaatverandering. Als de gemeente andere belangen – zoals bijvoorbeeld luchtkwaliteit – wil borgen, geeft zij daar invulling aan met de regels van het omgevingsplan en eventueel binnenplanse vergunningplichten (onderstreping door AKD).”

- 5.4 Kort en goed, kan de raad dus – ook na de inwerkingtreding van de Wgiw en het Bgiw – in beginsel (aanvullend op de aansluitplicht en de gelijkwaardigheidsbepaling) regels stellen over het warmtenet en andere oplossingen, zolang deze regels niet zijn gesteld met het oogmerk op “de bijdrage aan de duurzaamheid dan wel het tegengaan van klimaatverandering”. Hiernaast mogen (i) geen (andere) uitputtende rijksregels zijn gesteld over het betrokken onderwerp, (ii) moet worden voldaan aan de instructieregels en moeten de regels passen binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹⁶ Hierna is toegelicht wat dit concreet betekent voor de regels die de gemeente wil stellen.

6 De raad mag in het omgevingsplan geen regels stellen over het efficiënt gebruik van restwarmte en -koude.

- 6.1 Omdat er al een landelijke uitputtende regeling bestaat over het (efficiënt) gebruik van restwarmte en -koude (die het oogmerk heeft om energie te besparen), mag de raad hierover **geen** regels stellen in het omgevingsplan.
- 6.2 Met het oog op de ‘duurzaamheid en bruikbaarheid’ van bouwwerken – als bedoeld in artikel 4.21, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet – is voor de energiezuinigheid van nieuwbouw een landelijke regeling opgenomen in paragraaf 4.4.1 van het Bbl. Met deze regeling heeft de landelijke wetgever beoogd om de energiezuinigheid, duurzame bouw en bruikbaarheid van bouwwerken uniform (en dus voor heel Nederland) te regelen.¹⁷ Het gaat hier om een uitputtende regeling.
- 6.3 Volgens de regeling moet een bouwwerk bijna energieneutraal zijn. Dat is bepaald in artikel 4.148, eerste lid, van het Bbl (‘**BENG-norm**’). In artikel 4.149 van het Bbl is vervolgens vastgelegd naar welke drie indicatoren moet worden gekeken om te bepalen of een bouwwerk voldoet aan de BENG-norm. Van deze systematiek kan door de raad niet worden afgeweken in het omgevingsplan (gelet

¹⁵ [Nota van Toelichting](#) op de Bgiw (consultatieversie d.d. 20 juli 2022), p. 18.

¹⁶ Zie hierover randnummer 3.1.

¹⁷ Dit volgt uit de [Nota van Toelichting](#) op het Bbl (Stb. 2018, 291), p. 171, 172, 392 en 393.

op artikel 4.150 van het Bbl). De indicatoren uit artikel 4.149 van het Bbl zijn bovendien limitatief opgesomd. Ook van de indicatoren kan de raad daarom niet afwijken in het Omgevingsplan.

- 6.4 Als indicator geldt onder meer het (minimale) 'aandeel hernieuwbare energie' in procenten ('**BENG 3'**). Deze indicator brengt met zich dat een deel van de benodigde energie voor verwarming en -koeling afkomstig moet zijn uit een hernieuwbare bron. Bij het bepalen van het aandeel hernieuwbare energie mag restwarmte en -koude (als bedoeld in de NTA 8800) worden meegerekend. Dat is bepaald in artikel 5.50 van de Omgevingsregeling. Gelet hierop voorziet de landelijke bouwregelgeving over energiezuinigheid dus al in een uitputtende regeling over het gebruik van restwarmte en -koude bij warmte- en koudeoplossingen. Dit maakt dat de raad over dit onderwerp geen eigen regels mag stellen in het omgevingsplan.
- 6.5 Hier komt bij dat het sturen op het gebruik van restwarmte en -koude in het omgevingsplan waarschijnlijk ook niet in overeenstemming zou zijn met het evenredigheidsbeginsel en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat komt omdat alleen een aansluiting op het warmtenet kan voldoen aan een norm over het gebruik van restwarmte en -koude. Alternatieve oplossingen kunnen dit niet, aangezien deze niet uitgaan van het gebruik van restwarmte en -koude. Een regeling over het gebruik van restwarmte en -koude zou daarom de mogelijkheid van een alternatieve oplossing volledig elimineren en dat lijkt zich niet te verdragen met de evenredigheid en evenwichtigheid die van planregels wordt vereist.
- 6.6 Verder geldt dat de reductie van CO₂-uitstoot geen oogmerk mag zijn voor het stellen regels in het omgevingsplan die mogelijk gevolgen kunnen hebben op een aansluiting op het warmtenet. Dat heeft te maken met het verbod uit artikel 11.1 van de Wet collectieve warmte ('**Wcw**'), waarbij is bepaald dat de raad geen aanvullende regels mag stellen in het omgevingsplan over de uitstoot van broeikasgassen van het warmtenet.¹⁸ De wetgever heeft ervoor gekozen om in de Wcw de duurzaamheid van warmtenetten uniform (en uitputtend) te normeren door een maximum op te nemen voor de uitstoot van broeikasgassen (die wordt bepaald aan de hand van een CO₂-equivalent). Het opnemen van regels in het omgevingsplan over de CO₂-uitstoot van een warmte- of koudeoplossing zou de regeling uit de Wcw op een ontoelaatbare manier doorkruisen.
- 7 De raad kan in het omgevingsplan sturen op de geluidbelasting die een warmte of koudeoplossing maximaal mag veroorzaken op een geluidgevoelig gebouw.**
- 7.1 In de landelijke bouwregelgeving (artikel 4.107, tweede lid, van het Bbl) is bepaald hoeveel geluid een buitenunit van een warmtepomp mag veroorzaken. De geluidnorm voor buitengeplaatste warmtepompen is 40 dB, gerekend op de grens met een aangrenzend perceel. De geluidnorm is opgenomen in paragraaf 4.3.2 van het Bbl. Daarin is uitputtend geregeld hoeveel geluid een nieuwe bouwwerkinstallatie¹⁹ mag veroorzaken op een aangrenzend bouwperceel en hetzelfde bouwperceel. Los van deze (bouw)regels, is het voor de raad mogelijk om in het omgevingsplan

¹⁸ Dit volgt uit de gewijzigde [Memorie van Toelichting](#) bij de Wet collectieve warmte van 14 juni 2024, p. 237 en 240. Deze Memorie van Memorie van Toelichting is als bijlage gevoegd bij de [brief](#) van de Minister van Klimaat en Groene Groei aan de Koning van 14 juni 2024 (kenmerk: WJZ / 59260849).

¹⁹ Een "bouwwerkinstallatie" is een voor het functioneren van een bouwwerk of een gedeelte daarvan noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard. Dit volgt uit bijlage I bij het Bbl.

geluidregels te stellen in het omgevingsplan over ‘activiteiten’. Dat mag ook over het gebruik van installaties voor warmte- of koudeopwekking.

- 7.2 Op grond van artikel 5.59 van de Omgevingswet moet in een omgevingsplan rekening worden gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (eerste lid) en moet een omgevingsplan erin voorzien dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (tweede lid). Volgens artikel 3.21, eerste lid, van het Bkl is een “geluidgevoelig gebouw” een gebouw met een (a) woonfunctie (b) onderwijsfunctie (c) gezondheidsfunctie of (d) bijeenkomstfunctie.
- 7.3 Gelet hierop is de raad bevoegd om in het omgevingsplan regels vast te stellen over het toelaatbare hoeveelheid geluid die een warmte- of koudeoplossing mag veroorzaken op geluidgevoelige gebouwen (en/of in de geluidgevoelige ruimten binnen deze gebouwen). Hiernaast is de raad op grond van artikel 5.69 van de Omgevingswet bevoegd om de grens te verleggen naar een locatie die dichterbij warmte- of koudeoplossing is gelegen, zoals de perceelsgrens.
- 7.4 Als geluidnorm kan de raad kiezen voor de standaardwaarden uit tabel 5.65.1 van het Bkl. Dit zou betekenen dat er het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) niet meer dan 40 dB (A) bedraagt.²⁰ Op grond van artikel 5.66, eerste lid, van het Bkl mag de raad er echter ook voor kiezen om, gelet op de aard of locatie van de activiteit of cumulatie, een lagere waarde op te nemen. De raad mag dus bepalen dat een geluidnorm van 35 dB (A) geldt voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$), mits goed wordt gemotiveerd waarom deze norm nodig is vanwege de aard of locatie van de warmte- of koudeoplossing of de cumulatie van geluid.
- 7.5 Een benadering die wellicht tot een toereikende motivering voor een geluidnorm van 35 dB (A) kan leiden is de aard van het geluid. Een warmte- of koudeoplossing kan gedurende een volledig etmaal een functie hebben en dus geluid produceren. Veelal zal het geluid (bijvoorbeeld bij een warmtepomp) een tonaal karakter hebben. In de ‘Handleiding meten en rekenen industriewaaier’ wordt in dat geval het maximum toegestane geluid dat de warmte- of koudeoplossing mag produceren verlaagd met 5 dB(A). Als daarmee rekening wordt gehouden (en mede gelet op de reële mogelijkheid van cumulatie van warmte- of koudeoplossingen die bij elkaar in de buurt kunnen zijn gesitueerd), dan kan dat een reden opleveren voor de raad om een geluidnorm van 35 dB (A) voor te schrijven.
- 7.6 Volledigheidshalve is het goed te verduidelijken dat de regeling afwijkt van de algemene geluidsregels die via de bruidsschat terecht zijn gekomen in paragraaf 22.3.4 van de planregels van het omgevingsplan. Anders zou discussie kunnen ontstaan of de algemene geluidnorm van 40 dB (A) blijft gelden naast de specifieke geluidnorm voor warmte- en koudeoplossingen. De algemene geluidnorm is voor (niet in het Bal aangewezen milieubelastende) activiteiten opgenomen in artikel 22.63, eerste lid, van de planregels van het omgevingsplan.

²⁰ Zie over de mogelijkheid om de norm van 40 dB (A) te hanteren ook rechtsoverweging 12.1 van de [uitspraak](#) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2487 en rechtsoverweging 9.2 van de [uitspraak](#) van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2081.

8 De raad kan regels stellen over netcongestie, maar alleen met het oogmerk om de netcongestie terug te dringen. Een aandachtspunt bij deze regels is de evenredigheid.

- 8.1 Het tegengaan van netcongestie is een onderwerp dat niet uitputtend is geregeld door de landelijke wetgever. De raad is vooralsnog bevoegd om hierover regels te stellen in het omgevingsplan, ook omdat het hier gaat om een aspect van de fysieke leefomgeving. Belangrijk is dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het stellen van regels vanwege het belang van het tegengaan van netcongestie en het stellen van regels vanwege het efficiënt gebruik van een individuele warmte- of koudeoplossing (onder alle weersomstandigheden).
- 8.2 Het efficiënt gebruik van een individuele warmte- of koudeoplossing (onder alle weersomstandigheden) is namelijk een belang dat valt onder het onderwerp 'energiezuinigheid'. Dat onderwerp is al uitputtend geregeld in paragraaf 4.4.1 van het Bbl, waardoor de raad over dit onderwerp geen regels meer mag stellen.²¹ Hierbij geldt dat de efficiëntie van het elektriciteitsverbruik van warmtepompen is geregeld in de NTA 8800, die bepalend is voor de berekening waaruit volgt of een bouwwerk voldoet aan de BENG-normen.
- 8.3 Kort samengevat, betekent dit dat de raad alleen aanvullende regels mag opnemen in het warmteplan met het specifieke oogmerk om netcongestie te voorkomen. Een dergelijke regeling is niet uniek. Zo is bijvoorbeeld in de provinciale omgevingsverordening van Noord-Holland in artikel 6.39b als instructieregel opgenomen dat de aanleg van een zonneparkproject betekenisvol moet bijdragen aan de vermindering van de netcongestie of moet zorgen voor de vergroting van een efficiënter netwerk gebruik.
- 8.4 In verband met het evenredigheidsbeginsel (en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) zal de raad in de toelichting op de planregel gemotiveerd moeten verantwoorden waarom ervoor wordt gekozen om regels over het tegengaan van netcongestie uitsluitend toe te passen bij warmte- en koudeoplossingen in het verblijfsgebied in de Zeeheldenwijk en bedrijventerrein Port of Urk. Daarbij zal de raad ook moeten uitleggen dat de regels geschikt en doelmatig zijn om netcongestie tegen te gaan.

9 De raad kan het warmteplangebied aanwijzen als een interferentiegebied, zodat het verboden wordt om in dit gebied (zonder omgevingsvergunning) een gesloten bodemenergiesysteem aan te leggen.

- 9.1 Onder de Omgevingswet is de aanleg en het gebruik van open bodemenergiesystemen een 'milieubelastende activiteit' op grond van artikel 3.18 van het Bal. Het aanleggen en gebruiken maakt deel uit van de milieubelastende activiteit. De regeling die is opgenomen voor open bodemenergiesystemen in het Bal is uitputtend. De raad mag daarvan niet afwijken in het omgevingsplan (ook omdat gedeputeerde staten bevoegd zijn om maatwerkregels te stellen over open bodemenergiesystemen).
- 9.2 Onder de Omgevingswet zijn de algemene regels voor gesloten bodemenergiesystemen niet langer uitputtend geregeld in een uniforme landelijke regeling. De raad is bevoegd om in het omgevingsplan regels over gesloten bodemenergiesystemen te stellen. Via de bruidsschat is in artikel 22.260 van

²¹ Zie hierover verder paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4.

de planregels van het omgevingsplan is ook al een regel opgenomen over gesloten bodemenergiesystemen. Daarin is het volgende bepaald:

Artikel 22.260 Omgevingsvergunning installeren gesloten bodemenergiesysteem

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een gesloten bodemenergiesysteem aan te leggen of te gebruiken:
 - a. in een interferentiegebied dat is aangewezen in dit omgevingsplan of bij gemeentelijke verordening of omgevingsverordening; of
 - b. met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer.
 2. 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.
 3. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:
 - a. het bodemenergiesysteem geen interferentie kan veroorzaken met een ander bodemenergiesysteem waardoor het doelmatig functioneren van een van de systemen kan worden geschaad; en
 - b. er geen sprake is van een ondoelmatig gebruik van bodemenergie.
- 9.3 De raad zou ervoor kunnen kiezen om het warmteplangebied – het verblijfsgebied in de Zeeheldenwijk en bedrijventerrein Port of Urk – als een interferentiegebied aan te wijzen. Als gevolg daarvan zou artikel 22.260 van toepassing worden op de gronden van het gebied. Hierdoor zal het verboden worden om zonder omgevingsvergunning in het gebied een gesloten bodemenergiesysteem te realiseren.

- 9.4 Om te voorkomen dat een gesloten bodemenergiesysteem kan interfereren met het warmtenet, kan de raad ervoor kiezen om een aanvullend criterium op te nemen voor de beoordeling van de vergunningplicht. Gelet op de huidige beoordelingscriteria uit artikel 22.260, derde lid, van de planregels van het omgevingsplan is het niet uitgesloten dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een gesloten bodemenergiesysteem dat interfereert met de infrastructuur van het warmtenet. Dat lijkt niet wenselijk.
- 10 Het lijkt niet mogelijk om in het omgevingsplan te sturen op de emissie van fijnstof die een warmte of koudeoplossing maximaal mag veroorzaken. Een dergelijke regeling lijkt echter niet te rechtvaardigen.**
- 10.1 In artikel 2.5 van het Bkl zijn maximale omgevingswaarden opgenomen voor fijnstof. Deze omgevingswaarden zijn gebaseerd op de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn (Richtlijn 2008/50/EG) en stellen grenswaarden vast voor PM₁₀ en PM_{2,5}. Voor PM₁₀ geldt een jaargemiddelde grenswaarde van 40 µg/m³ en een 24-uursgrenswaarde van 50 µg/m³, die niet vaker dan 35 keer per jaar mag worden overschreden. Voor PM_{2,5} geldt een jaargemiddelde grenswaarde van 25 µg/m³ en een grenswaarde van 20 µg/m³ voor de gemiddelde blootstellingsconcentratie over drie kalenderjaren.
- 10.2 Het is mogelijk om in het omgevingsplan afwijkende (strengere) of aanvullende gemeentelijke omgevingswaarden te stellen over de hoeveelheid fijnstof die op een locatie of in een gebied is toegestaan.²² Hiernaast kan de raad – in aanvulling op de regels over ‘de kwaliteit van de buitenlucht’ uit paragraaf 5.1.4.1 van het Bkl – regels stellen over het belang van een schone buitenlucht (voor zover daarover landelijk nog geen regels zijn gesteld). Een voorbeeld hiervan is artikel 2.18, tweede lid, aanhef en onder a, van de planregels van het omgevingsplan. Daarin is de zorgplicht opgenomen om te voorkomen dat een bouwwerk leidt tot het op hinderlijke wijze verspreiden van rook, roet, walm, stof, stank, vocht of irriterend materiaal.
- 10.3 In verband met het evenredigheidsbeginsel (en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) zal de raad in de toelichting op de planregel gemotiveerd moeten verantwoorden waarom ervoor wordt gekozen om regels over de hoeveelheid fijnstof uitsluitend toe te passen bij warmte- en koudeoplossingen in het verblijfsgebied in de Zeeheldenwijk en bedrijventerrein Port of Urk. Naar verwachting zal dat niet mogelijk zijn, omdat de regels niet geschikt en doelmatig zijn om een onaanvaardbare belasting van fijnstof tegen te gaan. Van belang daarbij is dat warmte- en koudeoplossingen zelf niet in een betekenende mate zullen bijdragen aan de concentratie fijnstof in de buitenlucht.
- 10.4 Als de raad wil sturen op de concentratie fijnstof in het warmteplangebied, dan zal de raad – gelet op de evenwichtigheid, evenredigheid en doelmatigheid van planregels – een regeling moeten opnemen voor alle activiteiten die (in betekenende mate) kunnen bijdragen aan de mate van fijnstof in de buitenlucht. Een regeling voor alleen warmte- en koudeoplossingen lijkt niet haalbaar, gelet op de eisen van evenwichtigheid, evenredigheid en doelmatigheid waaraan regels in het omgevingsplan moeten voldoen.

22

Dit volgt uit de [Nota van Toelichting](#) op het Bkl (Stb. 2018 292), p. 223 en 224.

11 Het stellen van aanvullende regels, en de wijziging van het warmteplan (in het omgevingsplan), kan alleen door een wijziging van het omgevingsplan.

- 11.1 Het stellen van aanvullende regels in het omgevingsplan is niet hetzelfde als de actualisatie van het warmteplan (in het omgevingsplan). De raad kan er echter voor kiezen om tegelijkertijd het warmteplan te actualiseren (in het omgevingsplan) en aanvullende regels te stellen in het omgevingsplan. Beiden worden gezien als een *wijziging van het omgevingsplan*. Op iedere wijziging van het omgevingsplan is paragraaf 16.3.5 van de Omgevingswet van toepassing. Dit betekent onder meer dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen, voordat de wijziging mag worden vastgesteld. Dit is bepaald in artikel 16.30 van de Omgevingswet.
- 11.2 Een actualisatie van het warmteplan kan verstandig zijn, bijvoorbeeld als de verwachte energieprestatiewaarden van een gebouw met een aansluiting op het warmtenet zouden wijzigen. Hierbij geldt dat in het omgevingsplan de ‘geplande mate van energiezuinigheid van een aansluiting op het warmtenet’ – bij de realisatie van het geplande aantal aansluitingen – moet zijn opgenomen.²³ Als blijkt dat een aansluiting op het warmtenet minder duurzaam is dan oorspronkelijk gedacht en waarvan in het warmteplan is uitgegaan, dan kan dit betekenen dat de energieprestatiewaarden in het omgevingsplan afwijken van de werkelijkheid. Dat heeft gevolgen voor de gelijkwaardigheidsbeoordeling, omdat de in het omgevingsplan opgenomen waarden gelden als referentie voor de gelijkwaardigheidsbeoordeling. Als deze waarden niet overeenkomen met de werkelijkheid, dan kan het zijn dat een alternatieve oplossing niet als ‘gelijkwaardig’ wordt beoordeeld, terwijl het de oplossing dat in werkelijkheid wel is. Dat is in algemene zin niet wenselijk.²⁴
- 11.3 Belangrijk is verder dat bij de actualisatie van het warmteplan in het omgevingsplan geen verplichting bestaat om direct het volledig tijdelijk deel van het omgevingsplan te vervangen. Dat komt omdat het raadsbesluit tot vaststelling van het warmteplan (als bedoeld in 4.6, aanhef en onder o, van de Invoeringswet Omgevingswet) is uitgezonderd van de verplichting dat het tijdelijk deel van het omgevingsplan in zijn geheel moet worden vervangen. Ook voor het stellen van de nieuwe regels in het omgevingsplan over normen voor het warmtenet en de alternatieve warmte- en koudeoplossingen geldt niet de verplichting om direct het volledig tijdelijk deel van het omgevingsplan om te zetten naar het definitief deel (voor de betrokken locaties). Dat komt omdat deze regels zelf geen onderdeel zijn van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

12 Afsluitend

- 12.1 In dit memorandum is ingegaan op de mogelijkheden om in het omgevingsplan aanvullende regels op te nemen over normen voor het warmtenet en de alternatieve warmte- en koudeoplossingen. De belangrijkste conclusies zijn dat:
- Het **niet** mogelijk is om te sturen om de gelijkwaardigheidsbeoordeling nader in te vullen. Een nadere invulling van de gelijkwaardigheidsbeoordeling leidt tot een doorkruising van de

²³ Dit volgt uit rechtsoverwegingen 3.1, 3.2 en 3.3 van de [uitspraak](#) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:517 (*warmtenet Sluisbuurt*)

²⁴ Zie hierover ook de [Nota van Toelichting](#) op het Bouwbesluit 2012 van 28 februari 2013 (*Stb.* 2013, 75), p. 25.

gelijkwaardigheidsbepaling uit artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet en de systematiek van de Wgiw en het Bgiw, die naar verwachting op 1 januari 2026 in werking zullen treden.

- De raad is evenwel bevoegd om **aanvullende regels in het omgevingsplan** op te nemen. Deze planregels kunnen betrekking hebben op (milieu)normen voor het warmtenet en de alternatieve warmte- en koudeoplossingen.
- Belangrijk is dat een regeling in het omgevingsplan geen betrekking mag hebben op een onderwerp dat **uitputtend** (en uniform) landelijk is geregeld. Gelet daarop lijkt het niet mogelijk om aanvullende regels te stellen over 'efficiënt gebruik restwarmte en -koude'.
- Als de raad ervoor kiest om aanvullende regels op te nemen in het omgevingsplan over warmte- en koudeoplossingen, dan kan dat waarschijnlijk over '**geluid**', '**netcongestie**' en '**invloed op de bodem**'.
- Het **niet** te rechtvaardigen lijkt om aanvullende regels in het omgevingsplan op te nemen over de bijdrage die een warmte- en koudeoplossing mag leveren aan de 'luchtkwaliteit'.

Emile Euverman
Advocaat
AKD