

Voorstel aan de gemeenteraad

Vaststelling TAM (Tijdelijke Administratieve Maatregel) - omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp

Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening
Portefeuillehouder	Eelco Eerenberg
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Wim van Gelder/Pascal van der Meer
Kenmerk	12948527
Vergaderdatum raad	volgt
Referendabel	Nee (artikel 1.2, lid 2, onderdeel f, van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de gemeenteraad voor te besluiten:

1. Het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp, dat bestaat uit het digitale bestand NL.IMRO.0344.BPTAMWARMPLANPAPEN-ON01, vast te stellen, dat het omgevingsplan van de gemeente Utrecht aanvult met regels die:
 - a. de aansluiting van nieuwbouw op het warmtesysteem verplicht stellen gedurende de bouwperiode van 20 jaar,
 - b. alleen gelden binnen het plangebied van het TAM-omgevingsplan en
 - c. met een vergunningstelsel dat ruimte geeft aan andere duurzame oplossingen voor warmte voor zover deze passen binnen het gemeentelijke beleid.

Samenvatting

In Groenewoud en Papendorp moet een duurzaam energiesysteem komen voor de verwarming en koeling van nieuwe gebouwen. In de wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Utrecht, het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp, is een regeling opgenomen die het aansluiten van nieuwbouw op het collectieve warmtesysteem verplicht stelt. Deze plicht is nodig om een collectief, rendabel warmtesysteem mogelijk te maken.

Context

Aanleiding

In Papendorp worden Papendorp Noord en Groenewoud ontwikkeld. In de beide projectgebieden Papendorp Noord en Groenewoud wordt het volgende programma gebouwd:

- 3.650 woningen;
- 5.300 m² commerciële voorzieningen;
- 7.000 m² bedrijfsruimtes;
- 4.000 m² hotel met 200 kamers;
- een mobiliteitshub met ongeveer 2.000 autoparkeerplaatsen en ongeveer 1.700 fietsparkeerplaatsen;
- 4.900 m² basisschool;
- 75.000 m² zelfstandige kantoren.

Het uitgangspunt in Papendorp en Groenewoud is dat alle nieuwbouw in het gebied wordt voorzien van warmte en koude (koeling) met een collectief laagtemperatuur warmtesysteem dat bestaat uit een systeem van duurzame energiebronnen: een installatie om Thermische Energie uit Oppervlaktewater (TEO) te onttrekken, een grote Warmte en Koude Opslag (WKO) in de bodem van het gebied en warmtepompen (of alternatieve systemen die dezelfde opwekcapaciteit hebben), leidingen en afgiftesets. Dit warmtesysteem wordt door de gemeente aanbesteed aan een warmtebedrijf dat de bronnen en het netwerk ontwerpt, betaalt, realiseert en exploiteert. Het geplande aantal aansluitingen op het warmtesysteem bestaat uit ongeveer 3.650 aansluitingen voor woningen (klein verbruikers) en ongeveer 25 aansluitingen voor utiliteitsfuncties (grootzakelijk verbruikers).

Juridische context

Wijzigen omgevingsplan

Op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet stelt de gemeenteraad het omgevingsplan van de gemeente Utrecht vast. De vaststelling moet op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet voorbereid worden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp dat het omgevingsplan van de gemeente Utrecht wijzigt, heeft ter inzage gelegen van vrijdag 27 september 2024 tot en met donderdag 7 november 2024. Er zijn geen zienswijzen ingediend.

Op grond van artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, bereiden burgemeester en wethouders een raadsbesluit voor.

Voordat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking trad, kon een gemeente de aansluitplicht op een warmtenet regelen door een warmteplan vast te stellen op grond van het Bouwbesluit. Nieuwe aansluitplichten moeten in het omgevingsplan opgenomen worden.

TAM-omgevingsplan

Deze wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Utrecht, die de aansluiting op het warmtesysteem van Papendorp Noord en Groenewoud verplicht stelt, heeft de vorm van een TAM-omgevingsplan. De afkorting TAM staat voor Tijdelijke Administratieve Maatregel. De maatregel bestaat uit de mogelijkheid om het omgevingsplan te wijzigen met een plan dat nog de opzet en vorm van een bestemmingsplan heeft. De maatregel – en dit TAM-omgevingsplan – is nodig, omdat het nieuwe digitale publicatiesysteem voor omgevingsplanwijzigingen nog niet goed werkt.

Geen vaststellingsrapport

Er zijn geen zienswijzen ingediend en het vast te stellen TAM-omgevingsplan bevat geen wijzigingen ten opzichte van het ontwerp. Daarom is er geen vaststellingsrapport.

Beoogd effect

Om de duurzaamheidsambities voor Papendorp Noord en Groenewoud te halen, is het belangrijk dat het warmtenet goed gaat werken. Alleen dan is het warmtenet een duurzamer alternatief voor het individueel verwarmen en koelen van gebouwen. Daarvoor is het essentieel dat het aantal geplande

aansluitingen ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Als daar geen zicht op is, zal er waarschijnlijk ook geen exploitant te vinden zijn voor het warmtenet. Daarom is het wenselijk om voor de nieuwbouw verplicht te stellen dat het op het warmtenet aangesloten wordt.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

De Chw bestemmingsplannen Papendorp en Groenewoud zijn gemaakt om het in de context beschreven programma in Papendorp Noord en Groenewoud mogelijk te maken. De gemeenteraad heeft deze Chw bestemmingsplannen op 25 april 2024 vastgesteld (raadsbesluiten over [Chw bestemmingsplan Papendorp](#) en [Chw bestemmingsplan Groenewoud](#)). De plannen zijn op 21 juni 2024 in werking getreden. Er lopen beroepsprocedures tegen de plannen. Beide plannen gaan uit van het aansluiten van de nieuwbouw op een collectief warmtesysteem. Binnen beide plannen is de fysieke realisatie van het warmtesysteem (bronnen, leidingen en de bijbehorende installaties) al mogelijk.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Besispunt	
1	<p>Het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp, dat bestaat uit het digitale bestand NL.IMRO.0344.BPTAMWARMPLANPAPEN-ON01, vast te stellen, dat het omgevingsplan van de gemeente Utrecht aanvult met regels die:</p> <ol style="list-style-type: none"> de aansluiting van nieuwbouw op het warmtesysteem verplicht stellen gedurende de bouwperiode van 20 jaar, alleen gelden binnen het plangebied van het TAM-omgevingsplan en met een vergunningstelsel dat ruimte geeft aan andere duurzame oplossingen voor warmte voor zover deze passen binnen het gemeentelijke beleid.
Argumenten	
1.1	<p><u>De regels in dit plan zijn nodig voor een rendabel warmtesysteem dat past bij de duurzaamheidsambities van de gemeente.</u></p> <p>Om de duurzaamheidsambities voor Papendorp Noord en Groenewoud te halen, is het belangrijk dat het warmtesysteem goed benut wordt. Alleen dan is het warmtesysteem een duurzamer alternatief dan het individueel verwarmen en koelen van gebouwen. Daarvoor is het essentieel dat het aantal geplande aansluitingen wordt gerealiseerd. Als daar geen zicht op is, zal er waarschijnlijk ook geen exploitant te vinden zijn voor het warmtesysteem. Daarom is het wenselijk om voor de nieuwbouw de aansluiting op het warmtesysteem verplicht te stellen.</p>
1.2	<p><u>Met dit plan wordt de aansluitplicht publiekrechtelijk geborgd, wat de meeste zekerheid biedt voor de realisatie van een duurzaam collectief warmtesysteem</u></p> <p>De gebieden Papendorp Noord en Groenewoud worden in ongeveer 10 jaar ontwikkeld. Voor het collectieve warmtesysteem is het wenselijk dat zoveel mogelijk nieuwbouw wordt aangesloten op het collectieve systeem. Dat wordt het beste geregeld via een publiekrechtelijke regeling. Die borgt generiek, voor iedereen, dat aansluiten verplicht is.</p> <p>Voor aanbesteding van het warmtesysteem is het een krachtig signaal naar de geïnteresseerden dat de aansluitplicht publiekrechtelijk vastligt. De publiekrechtelijke aansluitplicht borgt het beste de duurzaamheidsdoelstellingen voor Papendorp Noord en Groenewoud, en leidt tot de meeste gelijkheid voor alle bouwende partijen.</p> <p>Een mogelijk alternatief in Papendorp is om de aansluitplicht privaatrechtelijk te eisen bij de aanbesteding van een bouwkaavel. Dat kan omdat de gemeente de grond in Papendorp in eigendom heeft. De methodiek bij de aanbesteding van een bouwkaavel is dat aanbiedingen worden beoordeeld op een aantal aspecten, waarvan het aansluiten op het collectief warmtesysteem er één is. Die methode biedt geen</p>

	<p>zekerheid dat de aansluiting op het collectieve warmtesysteem wordt gerealiseerd, omdat bij de gunning een afweging wordt gemaakt op basis van de score op alle aspecten waar punten op te scoren zijn, waarbij de score op het warmtesysteem niet doorslaggevend is. Daarom garandeert deze privaatrechtelijke methode de collectieve aansluitplicht minder hard dan bij voorgestelde de publiekrechtelijke regeling.</p> <p>Voor Groenewoud geldt dat de grond in eigendom van een ontwikkelaar (Loostad) is. Deze ontwikkelaar realiseert de woningen op zijn eigen grond. Voor Groenewoud zijn er geen uitputtende, privaatrechtelijke afspraken over het wel of niet aansluiten van individuele gebouwen op het warmtesysteem. De gemeente kan via het privaatrecht niet simpelweg eisen dat alle nieuwe gebouwen op het warmtesysteem worden aangesloten.</p>
1.3	<p><u>Met een collectief warmtesysteem worden de lokale energiebronnen optimaal benut.</u></p> <p>Door een collectieve aansluiting te verplichten voor de nieuwbouw wordt ook bereikt dat de lokaal aanwezige duurzame energiebronnen waaruit het warmtesysteem warmte en koude opwekt, zo optimaal mogelijk worden benut. Meer aansluitingen leidt tot meer en betere benutting van deze bronnen. Dat voorkomt dat deze bronnen onbenut blijven in de bodem en er voor minder duurzame alternatieven wordt gekozen die meer CO2 uitstoten.</p>
1.4	<p><u>Het vergunningstelsel zorgt voor de nodige flexibiliteit, zonder dat de duurzaamheid van de verwarming in het gedrang komt.</u></p> <p>De Omgevingswet stelt het bieden van ruimte voor een alternatieve, individuele oplossingen verplicht, zolang daarmee maar minimaal dezelfde duurzaamheidsdoelstelling wordt behaald. In het TAM-omgevingsplan is daarom een vergunningstelsel opgenomen dat duurzaamheid als leidend uitgangspunt heeft: als een gebouwgebonden installatie net zo duurzaam of duurzamer is dan het warmtesysteem in het gebied, dan kan dat ook. Een initiatiefnemer of ontwikkelaar van een nieuw te bouwen gebouw kan de wens hebben om geen gebruik te maken van een aansluiting op het warmtesysteem. In dat geval kan hij een omgevingsvergunning aanvragen om de aansluitplicht te laten vervallen. In het TAM-omgevingsplan zijn beoordelingsregels opgenomen waaraan zo'n aanvraag getoetst wordt.</p> <p>De aanvrager moet aantonen dat de energiezuinigheid van het nieuwe gebouw minimaal gelijkwaardig is aan een aansluiting van het bouwwerk op het warmtesysteem. Op deze wijze biedt deze wijziging ook een kader om te waarborgen dat duurzame alternatieven (op basis van gelijkwaardigheid) kunnen worden toegepast in Papendorp Noord en Groenewoud. Als een duurzaam alternatief gelijkwaardig of beter scoort dan het collectieve warmtesysteem, dan vervalt de aansluitplicht. Het uitgangspunt is hierbij dat met het alternatief hetzelfde comfortniveau binnen de gebouwen behaald kan worden.</p> <p>Daarnaast kan worden afgezien van de aansluitplicht als de afstand van het bouwwerk tot het warmtesysteem (de aansluiting op het warmtesysteem) groter is dan 40 meter en de aansluitkosten hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 meter.</p>
1.4	<p><u>De aansluitplicht vervalt als Papendorp Noord en Groenewoud uitontwikkeld zijn.</u></p> <p>De aansluitplicht geldt voor 20 jaar. De verwachting is dat binnen die periode het grootste deel van de nieuwbouw in Papendorp Noord en Groenewoud gerealiseerd zal zijn. Tijdens de periode kan de werking eventueel verlengd worden, bijvoorbeeld omdat de ontwikkelingen langer duren. De periode kan ook worden verkort door de regeling uit het omgevingsplan te halen, bijvoorbeeld als het geplande aantal aansluitingen is bereikt. Er is dan een nieuwe wijziging van het omgevingsplan nodig.</p>
1.5	<p><u>Het warmteplan sluit het gebruik van stadsverwarming uit, conform het gemeentelijke beleid.</u></p> <p>De regels van het TAM-omgevingsplan sluiten het gebruik van stadsverwarming uit, ook als alternatief voor het warmtesysteem. Dat betekent dat voor het aansluiten van</p>

	gebouwen op stadsverwarming een omgevingsvergunning voor het afwijken van de regels van het TAM-omgevingsplan moet worden aangevraagd, de zogenoemde omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De omgevingsvergunning kan verleend worden, als toekomstige ontwikkelingen, zoals netcongestie, dat alsnog wenselijk maken.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Vervolg

Na het raadsbesluit wordt het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp gepubliceerd op de websites www.officielebekendmakingen.nl, www.utrecht.nl/bestemmingsplan en www.ruimtelijkeplannen.nl. Het vastgestelde plan ligt zes weken ter inzage. In die periode van 6 weken kan beroep ingesteld worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Participatie

Over de plannen voor Papendorp Noord en Groenewoud is met diverse betrokkenen, op verschillende niveaus, geparticipeerd. Dat in Papendorp een warmtesysteem wordt aangelegd was en is onderdeel van de plannen. Over dit plan heeft daarom geen afzonderlijke participatie plaatsgevonden, afgezien van de wettelijk verplichte inspraak op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet.

Communicatie

Zie bij kopje Vervolg. Er is niet in verdere communicatie voorzien.

(Niet) Referendabel

De Verordening raadgevend referendum is niet van toepassing, omdat het een raadsvoorstel betreft over de vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan (artikel 1.2, lid 2, onderdeel f, van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlage(n)

Bijlagen besluitvorming

- TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp
- Plankaart TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp
- Link naar TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Papendorp op RO publiceer

Bijlagen informatief

-