

Q&A webinar Handreiking vergunningverlening elektriciteitsopslagsystemen 17 september 2024

Rolneming

Welke rol hebben gemeenten in elektriciteitsopslagsystemen?

Gemeenten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning (in ieder geval als omgevingsplan- of bouwactiviteit). Desgewenst kunnen gemeenten proactief elektriciteitsopslagssystemen als omgevingsplanactiviteit aanwijzen en regels stellen, zoals een vergunning, meldings- of informatieplicht. Naast deze taak kan de gemeente ook een rol hebben in de beleidsvorming op lokaal niveau.

Wat is de rol van de veiligheidsregio bij aanvragen voor elektriciteitsopslagsystemen?

Wanneer door de gemeente de [PGS 37-1](#) van toepassing is verklaard, kan de aanvrager aangeven dat hij andere maatregelen (of werkwijzen) neemt om aan de doelen van het voorschrift te voldoen. Het is dan aan de aanvrager om aan te tonen dat deze maatregelen een gelijkwaardig resultaat hebben. Bij de beoordeling daarvan is het altijd aan te raden de veiligheidsregio te betrekken.

Welke rol hebben netbeheerders bij aanvragen voor elektriciteitsopslagsystemen en kunnen zij voorwaarden stellen ter vermindering van netcongestie?

De netbeheerder heeft een belangrijke rol, omdat hij beschikt over informatie over capaciteit op het elektriciteitsnet. Ook heeft de netbeheerder de kennis over het zo efficiënt mogelijk benutten van de elektriciteitsinfrastructuur.

Het uitgangspunt voor netbeheerders is dat zij bij het realiseren van aansluiting en transport geen onderscheid mogen maken tussen gebruikers. Ieder verzoek om aansluiting op het net moet binnen een redelijke termijn worden ingewilligd, tenzij de netbeheerder gemotiveerd kan onderbouwen dat er geen capaciteit beschikbaar is. Een recente wijziging van de Netcode elektriciteit maakt het voor netbeheerders echter wel mogelijk in congestiegebieden beschikbare transportcapaciteit op het elektriciteitsnet te verdelen volgens een maatschappelijk prioriteringskader. Congestieverzachters kunnen daarbij prioriteit krijgen. De essentie van een congestie-verzachter is dat deze partij ervoor zorgt dat er extra transportcapaciteit beschikbaar komt voor andere partijen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een exploitant van elektriciteitsopslag die een capaciteitsbeperkingscontract, redispatchcontract en/of een overeenkomst met alternatieve transportrechten afsluit. Onder specifieke omstandigheden zou dit voor elektriciteitsopslagsystemen het geval kunnen zijn. Deze beoordeling ligt bij de netbeheerder.

Kan een gemeente voldoende inschatten welke effecten batterijen hebben op het elektriciteitssysteem? Welke informatie is daarvoor nodig?

Een gemeente is afhankelijk van een netbeheerder voor informatie over de effecten op het elektriciteitsnet. Relevante informatie is in ieder geval de afspraken over het gebruik van de transportcapaciteit in het contract tussen netbeheerder en initiatiefnemer. Alle grootverbruikers die zijn aangesloten op het landelijke hoogspanningsnet van TenneT krijgen vanaf 1 januari 2025 een korting als zij zorgen dat zij hun aansluiting weinig gebruiken tijdens de spits. Grootverbruikers die hun aansluiting tijdens de spits dan nog wel maximaal gebruiken betalen dus juist meer. Daarnaast kunnen netbeheerders vanaf 1 april 2025 ook contracten aanbieden waarbij grootverbruikers – in ruil voor een lager tarief - de aansluiting helemaal niet mogen gebruiken tijdens bepaalde drukke uren. Dit soort contracten zijn aantrekkelijk voor elektriciteitsopslagsystemen omdat die afname en invoeding goed kunnen regelen. Grootverbruikers op regionale netten met zo'n contract kunnen hun aansluiting dan alleen gebruiken tijdens afgesproken uren (tijdsblokgebonden contract). Voor grootverbruikers die zijn aangesloten op het hoogspanningsnet geldt dat zij met de nieuwe contractvorm tenminste 85% van de tijd hun aansluiting kunnen gebruiken (tijdsduurgebonden contract).

Ook informatie over de ontwikkeling van het netvlak op korte en middellange termijn kan van belang zijn.

Komt er landelijke sturing waar grotere batterijen geplaatst dienen te worden?

In het [Programma Energie Hoofdstructuur \(PEH\)](#) wordt de ruimtelijke sturing op grootschalige batterijen >100MW benoemd als van nationaal belang, mede vanwege de bijdrage aan de leveringszekerheid. Het ministerie van KGG stelt samen met decentrale overheden en netbeheerders een ruimtelijk beleidskader voor batterijen op. Hiertoe is een interbestuurlijke werkgroep opgesteld bestaande uit het ministerie van EZK, BZK, IPO, VNG, RVO en TenneT. Het ruimtelijk beleidskader bevat de randvoorwaarden en bevoegdheden van de gemeentes, provincies en het Rijk voor de beoordeling van aanvragen voor grote systeembatterijen. TenneT zal via een netanalyse inzichtelijk maken op welke hoogspanningsstations er nut en noodzaak is voor grote systeembatterijen. Het beleidskader moet ervoor zorgen dat grootschalige batterijen op de juiste locaties en onder de juiste condities worden gerealiseerd, namelijk daar waar ze maatschappelijk en systemisch wenselijk zijn. Het ruimtelijke beleidskader is nog niet gereed. In de handreiking wordt daarom verwezen naar algemene kaders van TenneT.

Welke rol spelen de gemeente en provincie bij het maatschappelijk prioriteren van elektriciteitsopslag. Wat is hierin mogelijk?

Vanwege de oplopende netcongestie zijn de decentrale overheden afgelopen najaar per provincie in energyboards gestart met het in beeld brengen van de energie-infrastructuur in samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen. Dat proces, [integraal programmeren](#) van energie-infrastructuur, moet leiden tot een provinciale energievisie. Op basis daarvan worden in het provinciale Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) keuzes gemaakt welke projecten prioriteit hebben om aangesloten te worden op het elektriciteitsnet. Projecten voor elektriciteitsopslag kunnen daarin ook worden meegenomen.

De ACM heeft een Codebesluit prioriteringsruimte bij transportverzoeken genomen. Met dit codebesluit wijzigt de ACM de Netcode elektriciteit. De netbeheerders worden verplicht om in congestiegebieden, in afwijking van het 'first come, first served' (FCFS) beginsel, het vastgestelde prioriteringskader en prioriteringsproces toe te passen. Hierdoor kunnen transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen prioriteit krijgen bij de toekenning van transportcapaciteit. De eerste categorie die in aanmerking kan komen voor prioriteit zijn zogenoemde congestie-verzachters. Die zorgen ervoor dat er meer ruimte op het net komt waardoor anderen ook het net op kunnen. Elektriciteitsopslagsystemen kunnen die rol vervullen. Decentrale overheden hebben niet de bevoegdheid om zelf te prioriteren ten aanzien van aansluit- en transportcapaciteit.

Vragen beleid / omgevingsplannen

Hoe dient een lagere overheid in haar omgevingsbeleid aangaande energieopslag het PEH te betrekken? Eigen afweging mogelijk?

Het PEH valt onder het type 'vrijwillig programma'. Een programma is zelfbindend voor het Rijk en is kaderstellend voor besluiten van het Rijk, zoals projectbesluiten, waarmee het Rijk besluit over de ruimtelijke inpassing van nieuwe hoogspanningsverbindingen. Het Rijk heeft geen instructieregels gesteld die gemeenten en provincies 'dwingen' elektriciteitsopslag onder voorwaarden al dan niet toe te staan. Decentrale overheden kunnen wel verwijzen naar het PEH en in hun eigen beleid voortbouwen op de bouwstenen die in de PEH worden gegeven.

Hoe kunnen gemeenten batterij-initiatieven stimuleren die bijdragen aan voorkomen netcongestie cq verminderen van verzwaringsopgave?

Gemeenten kunnen beleid opstellen met randvoorwaarden voor de energetische inpassing van elektriciteitsopslag die vertaald zijn in ruimtelijke kenmerken. Bijvoorbeeld door vraag en aanbod te clusteren, zodat het elektriciteitsopslagsysteem door middel van een directe kabel of gedeelde aansluiting bijdraagt aan opslag van elektriciteit die op een nabijgelegen bedrijventerrein wordt gebruikt. Of door elektriciteitsopslagsystemen te clusteren nabij hoog- of middenspanningstations en opwek. Voor meer informatie over hoe gemeenten en provincies ruimtelijk kunnen sturen om netinpassing te verbeteren zie:

<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-06/Ruimtelijk-sturen-op-netinpassing-juridische-instrumenten.pdf>

In de handreiking staat dat gemeenten kunnen sturen op de omvang van batterij-opslag. Hoe werkt dat?

De omvang van opslag heeft gevolgen voor het ruimtegebruik. Daarmee kan ook indirecte sturing worden gegeven door de omvang te relateren aan de functie van het systeem (voorbeeld provincie Drenthe: de provincie staat ontwikkelingen die niet uitdrukkelijk gericht zijn op het balanceren van het hoogspanningsnetwerk zijn niet toe). Grootschalige opslag is om het net te balanceren pas interessant bij een ondergrens van 70MW. Bij één laag met een oppervlakte van minimaal 0,5 hectare wordt deze ondergrens bereikt. Om het kwetsbare landschap te beschermen worden er ook landschapseisen gesteld. Het stapelen van elektriciteitsopslagsystemen is niet toegestaan. De provincie biedt slechts ruimte aan grootschalige elektriciteitsopslagsystemen voor zover dat nodig is vanuit de energieopgaven. Uit een inventarisatie is gebleken dat 20 hectare voldoende is. De omgevingsverordening bepaalt dat dit tevens het maximum is dat zal gelden voor de gehele provincie Drenthe. Dit betekent dus dat alle omgevingsplannen in de provincie Drenthe tezamen ten hoogste kunnen voorzien in 20 hectare voor grootschalige elektriciteitsopslagsystemen, oftewel maximaal drie locaties in de provincie.

Elektriciteitsopslagsystemen kunnen in specifieke omstandigheden de lokale netcongestie verergeren. Hoe kun je sturen op het inzetten van die batterij opdat de lokale netcongestie niet verergerd?

Een gemeente kan een aanvraag voor een elektriciteitsopslagsysteem niet weigeren enkel in het belang van netcapaciteit. Netcapaciteit behoort namelijk niet tot de fysieke leefomgeving, maar is een belang van de energievoorziening. Het realiseren ervan is een taak die bij de netbeheerder ligt. Gebrek aan netcapaciteit leidt vaak evenwel tot netverzwaring en -uitbreiding. Dit heeft ook gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de gebruiksmogelijkheden ervan. Een voorbeeld is een elektriciteitsopslagsysteem dat wordt vergund, maar niet kan worden aangesloten. Deze heeft wel impact op bijvoorbeeld ruimtegebruik en het landschap, wat ervoor pleit om het effect op het elektriciteitssysteem een belang toe te kennen bij de besluitvorming. Omdat dit echter moet samenhangen met de fysieke leefomgeving, zal het op zichzelf niet volstaan als weigeringsgrond voor een vergunning. Indien bijvoorbeeld de weigering wordt gemotiveerd vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kan het belang van beschikbare netcapaciteit daar wel op aanhaken.

Biedt de energiewet mogelijkheden om vergunningaanvragen voor opslag af te wijzen vanwege netcongestie?

De Energiewet biedt geen ruimte voor gemeenten om regels te stellen over aansluiting- of transport van batterijen. Het belang of de batterij wenselijk is voor het energiesysteem wordt dus niet door gemeenten afgewogen. De netbeheerder heeft een aansluit- en transporttaak voor ieder die daarom verzoekt. Gemeenten mogen in het belang van netcongestie daar geen aanvullende voorwaarden voor stellen.

In hoeverre kun je middels (plaatsings)beleid voor batterijen sturing geven aan waar batterijen nettechnisch wenselijk zijn?

Alleen op nettechnische argumenten kan het niet (Elektriciteitswet), wel in een bredere afweging: door een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (EFTAL). Zo kan een batterij dichtbij een hoogspanningsverbinding ruimtelijk gezien de voorkeur verdienen dan op een verder afgelegen locatie, terwijl de locatie bij de hoogspanningsverbinding ook nettechnisch een verstandiger locatie kan zijn.

Overstromingsrisico, hoe houd je daar rekening mee?

Bij voorkeur wordt een elektriciteitsopslagsysteem niet geplaatst in een gebied met een hoog overstromingsrisico. Dit betreft dus een ruimtelijke afweging op geschiktheid van de locatie.

Wat is er nodig om energieopslag vast te leggen in het omgevingsplan?

In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen over elektriciteitsopslag, inclusief de afstanden tot kwetsbare gebouwen die vanwege externe veiligheid en geluid nodig zijn. Deze regels gelden bijvoorbeeld voor het gehele grondgebied of bepaalde locaties en worden toekomstige aanvragen daaraan getoetst. Deze regels kunnen worden afgestemd op de locatie en functie van elektriciteitsopslagsystemen. Zo kan een wijziging van het omgevingsplan voor een locatie waar een zon- of windpark zich bevindt ook al regels bevatten voor de toelaatbaarheid van toekomstige realisatie van elektriciteitsopslag op die locatie. Of kunnen de bouw- en gebruiksregels voor elektriciteitsopslagsystemen op een locatie flexibiliteit inbouwen voor toekomstige technische ontwikkelingen, zoals een ander type opslag.

Wat is het grootste negatieve risico wanneer er geen beleid wordt gemaakt?

Er zijn twee risico's. De eerste zijn ongewenste effecten op de leefomgeving. Door vooraf regels te stellen voor bijv. landschappelijk inpassing is het eenvoudiger om aanvragers te dwingen om ontwikkelingen goed in te passen. Het tweede risico is dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de capaciteit van de lokale energie-infrastructuur. Omdat het balanceren via nationale energiemarkten gebeurt, wordt niet automatisch geen rekening gehouden met de lokale infrastructuur. Lokaal kan dat netcongestie veroorzaken.

Zijn er al voorbeeldregelingen beschikbaar hoe je in een omgevingsplan een voorziening voor energieopslag zou kunnen regelen?

Er zijn beperkt voorbeeldteksten beschikbaar. In de handreiking is de gemeente Terneuzen als voorbeeld genoemd. Ook de gemeente Dronten heeft een regeling die toegespitst is op de realisatie van grootschalige elektriciteitsopslag (Voormalige bestemmingsplan Olsterpad, nu onderdeel van het omgevingsplan).

Vragen vergunningverlening

Welk beleid moet een gemeente hebben vastgesteld om deze vergunningen te kunnen verlenen?

Gemeenten hoeven geen beleid vast te stellen. Het geeft wel meer sturingsmogelijkheden om toekomstige aanvragen te kunnen beoordelen. Maar ook zonder beleid kan een gemeente een vergunning in behandeling nemen en daar voorwaarden aan verbinden.

Hoe kan de sector de beleidsmakers en vergunningverleners helpen zodat het aanvragen sneller gaat?

Standaardisering zou wellicht de beoordeling kunnen versnellen, maar uiteindelijk is er sprake van een beoordeling op maat. Afhankelijk van omvang van de systemen, locatie, positie in het elektriciteitsnet etc.

Wat moeten bedrijven ter voorbereiding allemaal aan informatie verzamelen etc?

Dat hangt uiteindelijk af van wat bij de aanvraag moet worden ingediend en kan per gemeente verschillen. Vaak zal het gaan om een bouwplan, een inrichtingsplan waarin ook landschappelijke inpassing is meegenomen, documenten over veiligheid etc. Ook zal ook bij de aanvraag moeten worden aangegeven wat de initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan.

Hoe zit het nu precies met het bevoegd gezag tussen gemeente en provincie.

Gemeenten zijn in principe bevoegd gezag. Provincies kunnen directe regels stellen (maar doen dit niet voor opslag) of kunnen instructieregels stellen in een omgevingsverordening waar gemeenten rekening moeten houden. Als sprake is van een provinciaal belang dat niet doelmatig door de gemeente kan worden behartigd kan de provincie een projectbesluit vaststellen om een batterij mogelijk te maken. Daarvan zal in de praktijk echter niet zo snel sprake zijn.

Is de vergunningverlening afhankelijk van het type batterij? (Lithium-ion, -metaal, flowcel, zoutwater)

De handreiking is niet specifiek geschreven voor één techniek, maar gaat wel vooral in op de meest voorkomende techniek van dit moment. In de praktijk zien we vooral geschreven voor lithium-ion

batterijen. Daarom wordt in de handreiking verwezen naar de PGS 37-1 die van toepassing is op lithiumhoudende energiedragers. Andere technieken zullen andere gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en in het bijzonder externe veiligheid, die bij vergunningverlening moeten worden afgewogen.

Is duidelijk voor welke type /grootte van energieopslagsysteem een vergunning benodigd is?

De vergunningplicht is niet gekoppeld aan het type systeem. De vergunningplicht hangt wel af van de omvang ervan, de locatie waar deze wordt gerealiseerd, en de eventuele milieubelastende gevolgen ervan. Om die reden zijn batterijen in gebouwen in deze handreiking niet meegenomen omdat deze vaak niet vergunningplichtig zijn. Dit kan in de toekomst wel wijzigen.

Hoe kan je regels 'bedenken' voor vergunningverlening als er geen meldplicht is?

In het omgevingsplan kun je een vergunningplicht opnemen voor het plaatsen van een energieopslagsysteem. Dit staat los van de vraag of op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) of Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) een vergunning of meldplicht nodig is. Daarvoor geldt het beoordelingskader in het Bbl en Bal. Als je in het omgevingsplan een vergunningplicht voor elektriciteitsopslagsystemen (EOS) hebt opgenomen, moet in het omgevingsplan ook een beoordelingsregel worden opgenomen op grond waarvan de omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd. Welke regels je opneemt ter beoordeling van een omgevingsvergunning voor EOS, hangt af van de wensen van de gemeente die volgen uit het gemeentelijke beleid. Bij het maken van keuzes over (beoordelings)regels in het omgevingsplan kun je bijvoorbeeld nagaan in hoeverre je het gemeentelijk beleid over EOS kunt vertalen naar regels in het omgevingsplan.

Wat is de vereiste afstand van elektriciteitsopslagsystemen tot een gebouw? Op basis van welke wet- en regelgeving?

De PGS 37-1 beschrijft preventieve en repressieve maatregelen die genomen moeten worden per type elektriciteitsopslagsysteem. De PGS 37-1 beschrijft in paragraaf 7.6 veiligheidsafstanden, zoals tussen EOS en andere brandbare objecten, de begrenzing van de locatie (het perceel) en tussen EOS-parken onderling. Als de afstand tussen de 5 en 10 meter is worden bijvoorbeeld specifieke eisen gesteld aan de brandwerendheid.

Mag het leggen van kabels als (ondergeschikt) onderdeel van de aanleg van een EOS gezien worden of moeten dit uiteindelijk losse vergunning aanvragen/meldingen worden?

Dat hangt af van lokale regelgeving. Op grond van gemeentelijke verordeningen of de waterschapsverordening kan een vergunningplicht gelden voor het aanleggen van kabels en leidingen. Dit staat los van de vraag of het leggen van kabels en leidingen wel of niet als onderdeel wordt gezien van de aanleg van een EOS.

Gaan EOS geregeld worden in het Bal en komt er een vergunningplicht?

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

Is bij batterijopslag bij een zonneveld een milieueffectrapportage (MER) nodig?

Daarvoor moet in Bijlage V van het Omgevingsbesluit worden gekeken. De realisatie van een zonnepark zelf is geen mer(-beoordelings)plichtig project. Ook opslag (bij een zonnepark) wordt niet aangewezen. Een MER(-beoordeling) is dus niet wettelijk voorgeschreven.

Is voor het realiseren van een EOS ook een projectbesluit nodig?

Het Rijk, de provincie en waterschappen kunnen bij complexe projecten met een publiek belang kiezen voor het nemen van een projectbesluit. In sommige gevallen is dat verplicht. De provincie

moet bijvoorbeeld een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie met een capaciteit van minimaal 5 MW en maximaal 100 MW. Dat staat in de Elektriciteitswet. Als daarbij ook EOS wordt gerealiseerd, dan zal dat meegenomen worden in de procedure tot vaststelling van het projectbesluit. In andere gevallen is voor de realisatie van een EOS geen projectbesluit nodig.

Is een elektriciteitsopslagsysteem een 'grote lawaaimaker' en hoort deze daarom vanwege het geluid op een gezonde industrieterrein thuis?

Nee. Grote lawaaimakers werden onder het oude recht in Bijlage I, Onderdeel D van het Besluit omgevingsrecht (Bor) aangewezen. Elektriciteitsopslag valt daar niet onder. De geluidsimpact van de meeste opslagsystemen is ook niet vergelijkbaar met grote lawaaimakers.

De batterijen zitten vaak in (zee)containers. Wordt een zeecontainer met batterij opslag gezien als bouwwerk en zo ja, is er een reguliere bouwvergunning nodig? Of kan de zeecontainer ook bijvoorbeeld als tijdelijk bouwwerk vergund worden totdat de netcongestie is opgelost?

Lithium-ion batterijen kunnen in verschillende opstellingen voorkomen. Als deze in een zeecontainer staan, is er sprake van een bouwwerk als wordt voldaan aan de definitie daarvoor in de Omgevingswet. Van belang is dat de container op locatie staat en met de grond is verbonden. Een container die langere tijd ergens wordt geplaatst en ook met het netwerk wordt verbonden zal dus doorgaans een bouwwerk zijn. De vergunningplicht hangt af van de locatie en maatvoering. In de vergunning kan worden bepaald dat deze van tijdelijke aard is.