



Registratienummer:
3267091



Datum

29 mei 2024

Aan

Expertiseteam

GS

Van

Doorkiesnummer

Betreft

Juridische memo Batterijopslag

Afschrift

Opmerkingen

Aanleiding

Grootschalige batterijen¹ zullen in de toekomst een belangrijke rol spelen in een betrouwbaar en duurzaam energiesysteem. Het gaat voornamelijk om energiebalancering en netcongestiemanagement. Energiebalancering houdt in dat de vraag en het aanbod van elektriciteit iedere seconde, minuut en uur gelijk zijn op landelijk niveau.² Bij netcongestiemanagement is het van belang om de capaciteitsproblemen in het lokale elektriciteitsnetwerk te voorkomen. Er is veel flexibiliteit nodig om het toekomstige duurzame energiesysteem in balans te houden. Denk hierbij aan de productie en vraag naar energie.

Energie en ruimte zijn in toenemende mate aan elkaar gekoppeld. Ruimtelijke ontwikkelingen vallen onder de bevoegdheid van provincies en gemeenten, echter als het gaat om het elektriciteitsnet dan liggen de taken en bevoegdheden bij de netbeheerder. De 'nieuwe' netproblematiek vraagt om samenwerking tussen decentrale overheden, netbeheerder en het Rijk.

In deze notitie wordt het juridisch instrumentarium ten aanzien van batterijopslag weergegeven. Batterijopslag houdt in dat elektriciteit wordt opgeslagen in batterijen. De elektriciteit kan afkomstig zijn van verschillende bronnen, zoals het elektriciteitsnet of (eigen) zonnepanelen. Batterijopslag kan ook bijdragen aan netstabiliteit door pieken en dalen in de vraag en het aanbod van elektriciteit op te vangen. Dit is met name van belang bij integratie van grootschalige zonne- en windparken in het elektriciteitsnet. Installaties voor opslag dienen ruimtelijk inpasbaar te zijn. Het gaat bij opslag om een structurele systeemoplossing van batterijen en conversie naar een andere energiedrager. Batterijopslag biedt flexibiliteit in het gebruik van elektriciteit. Denk hieraan bijvoorbeeld aan een zonnige dag waarbij er een overvloed aan energie vrijkomt die wordt opgeslagen in batterijen en dat men deze energie later kan gebruiken wanneer de zon niet schijnt. Door opslag wordt zowel de invoeding als de afname van duurzame elektriciteit op het net flexibeler.

¹ Grootschalige batterijen tussen de 20 en 400Mw

² Rapport CE Delft, oktober 2023: Beleid voor grootschalige batterijen en opweknetcongestie

Er zijn verschillende manieren waarop de overheid kan sturen op maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen ten aanzien van energieopslag. Een aantal sturingsvormen voor overheden zijn onder andere: samenwerken, faciliteren, reguleren en initiatief nemen. Zowel het reguleren en het passende instrumentarium zijn relevant op het integraal sturen op ruimte en energie. Inzicht in de juridische sturing bij de koppeling tussen ruimte en energie is belangrijk voor alle partijen om knelpunten in het elektriciteitsnet aan te pakken. Ruimtelijke ontwikkelingen in de energietransitie kunnen vertraging oplopen als dit niet goed geregeld wordt.

Het is van belang om de mogelijkheden te onderzoeken van juridische borging ten aanzien van batterijopslag binnen de provincie Flevoland. Het juridisch kader bestaat momenteel uit de Omgevingswet en de Elektriciteitswet 1998. In ontwikkeling is de toekomstige Energiewet ter vervanging van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998.

Doel van deze notitie

- Inzicht in EU-verordeningen en richtlijnen en nationale wetgeving als het gaat om energieopslag.
- Inzicht in de praktische toepasbaarheid en randvoorwaarden van juridische instrumenten mogelijkheden ten aanzien van batterijopslag.
- Inzicht en duidelijkheid scheppen in de juridische instrumenten/mogelijkheden als het gaat om batterijopslag in de provincie Flevoland in het bijzonder in de Omgevingswet dan wel veranderende wetgeving en de Energiewet in het licht van batterijopslag.

Hoofdvragen:

- Welke verdragen, wet- en regelgeving, normen, veiligheidseisen en keurmerken bestaan er met betrekking tot de veiligheid van energieopslag in grootschalige batterijen (overzicht wet- en regelgeving)
- Is deze wet- en regelgeving met elkaar samenhangend en dekkend?
- Hoe is de verantwoordelijkheid verdeeld tussen de verschillende actoren op de verschillende gebieden?
- Welke bevoegdheden hebben gemeenten en de provincie nu voor het sturen op ruimtelijk beleid voor batterijen? Hoe kan dit in lijn gebracht worden met energetische sturing?

Europese regelgeving

De positie van opslag in het energiesysteem wordt steeds duidelijker beschreven in Europese richtlijnen. De juridische status van een EU-verordening en EU-richtlijn verschillen.

Een EU-verordening is een bindende rechtshandeling die automatisch en op dezelfde manier van kracht wordt in alle EU-landen zodra deze in werking treedt. Verordeningen zijn volledig bindend en moeten direct worden toegepast in alle lidstaten.

Een EU-richtlijn is een rechtshandeling die een specifiek doel vastlegt dat de EU-landen moeten bereiken. EU-landen hebben vrijheid om zelf de wetgeving vast te stellen om het doel van de richtlijn te bereiken. EU-richtlijn biedt meer interpretatieruimte, maar is net zo bindend.

EU-Verordening 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit

Deze EU-verordening stelt voorschriften op voor de interne markt voor elektriciteit. Ter aanzien van energieopslag stelt de verordening dat er geen onderscheid gemaakt mag worden tussen veilige en duurzame productie, energieopslag, en vraagrespons in de elektriciteitsmarkten, zie artikel 3, lid j, met andere woorden deze aspecten nemen op gelijke voet deel aan de markt. In artikel 6 worden de balanceringsmarkten georganiseerd.

EU-Richtlijn 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor elektriciteit.

Deze richtlijn definieert in artikel 2, lid 59 opslag als “... in het elektriciteitssysteem, het uitstellen van het uiteindelijke gebruik van elektriciteit tot een later moment dan het moment waarop de elektriciteit is opgewekt”. In Artikel 15, lid 5b staat dat lidstaten geen dubbele tarieven, waaronder nettarieven, mogen rekenen “voor opgeslagen elektriciteit op hun eigen terrein of als ze flexibiliteitsdiensten leveren aan systeembeheerders”. Dit artikel heeft echter alleen betrekking op actieve afnemers, wat partijen zijn die niet als belangrijkste commerciële of professionele activiteit hebben het verkopen van elektriciteit of deelname aan bijvoorbeeld flexibiliteitsdiensten.

In deze EU-regelgeving is niet opgenomen dat batterijen een aparte categorie moeten zijn in wetgeving. Naar verwachting wordt in de nieuwe Energiewet wel een aparte categorie opgenomen met name voor batterijopslag.

De Verordening en Richtlijn zijn nu nog niet verwerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving, maar krijgen mogelijk een plek in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) onder de nieuwe Energiewet.

De Europese Batterijenverordening (EU 2023/23)

De Europese commissie heeft een Batterijverordening opgesteld. De Batterijverordening komt in plaats van de Batterijenrichtlijn (2006/66/EG). In tegenstelling tot de Batterijenrichtlijn bevat de verordening wel eisen met betrekking tot veiligheid.

In artikel 4 is een algemeen doelvereiste opgenomen; zo mogen batterijen geen risico zijn voor de menselijke gezondheid, veiligheid, eigendommen of het milieu vormen. Het gaat voornamelijk om aanscherping van de duurzaamheidsregels voor batterijen en afgedankte batterijen. Daarnaast wordt de volledige levenscyclus van batterijen gereguleerd. De verordening bevat ook strenge zorgvuldigheidsregels voor marktdeelnemers die de bron van grondstoffen voor batterijen moeten controleren.

De Batterijenverordening zal gelden voor alle batterijen, waaronder alle afgedankte draagbare batterijen, batterijen voor elektrische voertuigen, industriële batterijen, startbatterijen, batterijen voor voertuigen en machines, en batterijen voor lichte vervoersmiddelen (bijvoorbeeld elektrische fietsen, elektrische bromfietsen, e-scooters).

Deze verordening heeft tot doel geharmoniseerde producteisen voor batterijen te realiseren, een goed functionerende markt voor secundaire grondstoffen op te zetten en negatieve milieueffecten in de productie, gebruiksfase en einde-levensfase van batterijen te reduceren. Hier zijn enkele belangrijke aspecten van de verordening:

- Duurzaamheid: De verordening stelt regels vast met betrekking tot de duurzaamheid, prestaties, veiligheid, inzameling, recycling en een tweede leven voor batterijen.
- Informatie voor eindgebruikers: Batterijen moeten duidelijk worden gelabeld met informatie over hun eigenschappen, zoals capaciteit, energie-efficiëntie en veiligheidsvoorschriften.
- Recycling en hergebruik: De verordening bevordert het hergebruik van batterijen en stelt eisen aan de inzameling en recycling van afgedankte batterijen.

De Europese Batterijen Verordening heeft tot doel de batterijmarkt te reguleren en ervoor te zorgen dat batterijen veilig, duurzaam en concurrerend zijn.

Nederlandse wetgeving

De Elektriciteitswet 1998

De Elektriciteitswet 1998 is een Nederlandse wet die regels vaststelt met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit. Deze wet is in werking getreden op 2 juli 1998 en heeft tot doel de mogelijkheden voor opwekking, levering en in- en uitvoer van elektriciteit te verruimen. Hierbij wordt rekening gehouden met het belang van een betrouwbare, duurzame, doelmatige en milieuvriendelijke werking van de elektriciteitsvoorziening.

De Elektriciteitswet 1998 speelt een cruciale rol in het waarborgen van een betrouwbare en duurzame elektriciteitsvoorziening in Nederland. Belangrijke aspecten van de Elektriciteitswet 1998 zijn onder andere:

- In de Elektriciteitswet 1998 worden definities vastgesteld, zoals die van “aansluiting”, “afnemer”, “producent”, en “net”.
- Bescherming van consumenten: De wet heeft tot doel consumenten beter te beschermen en hen meer keuzevrijheid te bieden bij het kiezen van hun energieleverancier.
- Flexibel gebruik van het elektriciteitsnet: De wet streeft naar een flexibeler gebruik van het elektriciteitsnetwerk.
- Het organiseren van veilige gegevensuitwisseling tussen netbeheerders, energiemaatschappijen en afnemers met name als de Elektriciteitswet 1998 wordt vervangen door de nieuwe Energiewet.

De Elektriciteitswet 1998 wordt beheerd door de Autoriteit Consument & Markt. Deze autoriteit werkt in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en bewaakt de uitvoering en naleving van de Elektriciteitswet 1998 door energiemaatschappijen en netbeheerders. Wie de wet niet naleeft, kan leveringsvergunningen mislopen.

Ook wijst deze wet het bevoegd gezag aan voor een projectbesluit op grond van de Omgevingswet (voorheen inpassingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening) voor windparken en productie-installaties (zie artikel 9b en 9c).

aanleg en uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van	met behulp van	waar	capaciteit	bevoegd gezag
duurzame elektriciteit	windenergie	op land	>100 MW	Rijk
		-	>50 - <100 MW	Provincie
	anders dan met windenergie	-	>50 MW	Rijk
andere dan duurzame elektriciteit	-	-	>500 MW	Rijk
			uitbreiding tot ten minste 500 Mw	Rijk

De Elektriciteitswet 1998 wordt vervangen door de nieuwe Energiewet, die een toekomstbestendig wetgevingskader biedt voor de veranderende elektriciteitsmarkt en het energiesysteem. Deze nieuwe wet vormt het fundament van de energietransitie en vervangt zowel de Gaswet als de Elektriciteitswet 1998.

De Energiewet

Het wetsvoorstel Energiewet is een belangrijke ontwikkeling in Nederland die de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet vervangt door een nieuw kader voor energie. Deze twee wetten omvatten met name regels voor het transport en de levering van elektriciteit en gas. Door internationale afspraken is inmiddels de transitie naar een klimaatneutrale economie en samenleving ingezet, dit heeft grote implicaties voor de energiesystemen voor gas en elektriciteit.³ Met de Energiewet wordt een stevig en integraal wettelijk fundament voor de energietransitie vastgelegd. Hiermee wordt de positie van de consument versterkt en worden nieuwe ontwikkelingen op de energiemarkt gefaciliteerd. Daarnaast legt de nieuwe Energiewet het fundament voor belangrijke veranderingen in het Nederlandse energiesysteem en draagt bij aan de strijd tegen klimaatverandering en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

Doel van het wetsvoorstel:

Het wetsvoorstel beoogt de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te vervangen en een modern en geactualiseerd ordeningskader te bieden. Daarnaast strekt dit wetsvoorstel tot implementatie van een aantal richtlijnen (EU-Richtlijn 2019/944) en verordeningen voor elektriciteit ook wel het 'Clean Energy Package' (CEP), en tot uitvoering van enkele onderdelen van het Klimaatakkoord. Zo biedt dit wetsvoorstel een gemoderniseerd wettelijk kader voor zowel elektriciteit als voor gas waarbinnen de energietransitie mede ondersteund en gestimuleerd wordt en een bijdrage wordt geleverd aan het

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 378, nr.3

doel van een schone en koolstofdioxide-arme (CO₂) energievoorziening die ruimtelijk inpasbaar, veilig, betrouwbaar en betaalbaar is.⁴

Zoals hierboven aangegeven heeft de nieuwe Energiewet als doel de Nederlandse energieconsumenten beter te beschermen, het elektriciteitsnet flexibeler te gebruiken en veilige gegevensuitwisseling tussen netbeheerders, energiemaatschappijen en afnemers te organiseren. Hier zijn een aantal belangrijke aspecten van deze nieuwe wet:

- Versterkt kader voor toekomstige systeemintegratie: De nieuwe wet bundelt gas en elektriciteit in één wet, waardoor het energiesysteem beter kan worden geïntegreerd.
- Energiedata als grondstof: Energiedata wordt gezien als een noodzakelijke en kansrijke grondstof voor het energiesysteem. De wet legt de basis voor een efficiënte meetketen.
- Systemen op orde voor energietransitie: De wet vereenvoudigt en verheldert bestaande regels, zodat de energietransitie sneller kan plaatsvinden.
- Meer ruimte voor nieuwe marktinitiatieven: De nieuwe wet stimuleert actieve deelname van afnemers aan de energiemarkt, bijvoorbeeld via energiegemeenschappen die zelf geproduceerde elektriciteit verkopen en leveren.
- Meer bescherming voor eindafnemers: De wet introduceert het begrip 'huishoudelijke eindafnemer' en biedt betere contractuele bescherming, transparante voorwaarden en verbeterde opzegging en facturering van energiecontracten.
- Verbeterd toezicht: De nieuwe wet stelt ook regels voor gegevensuitwisseling, waardoor huishoudens en bedrijven hun eigen data eenvoudiger kunnen inzien of delen met dienstverleners zoals prijsvergelijkers of energieverbruiksmanagers.

De Autoriteit Consument en Markt is de toezichthouder voor de Energiemarkt en breidt uit zodat er beter getoetst kan worden wie wel of niet een vergunning verdient. Niet alleen voor consumenten verandert er veel, ook voor de netbeheerders zelf. De nieuwe wet biedt netbeheerders meer mogelijkheden om de problemen met het overvolle elektriciteitsnetwerk aan te pakken. Zo kan niet gebruikte transportcapaciteit vrijgegeven worden en komt er de mogelijkheid om meer flexibele transportcontracten aan te bieden. Daarmee wordt het bestaande net slimmer en efficiënter gebruikt.

Het is een belangrijke stap om de energietransitie te ondersteunen en een duurzame energievoorziening te realiseren middels de Energiewet. Deze nieuwe Energiewet is nog niet in werking getreden. Momenteel bevindt het wetsvoorstel zich in verschillende stadia van behandeling in de Tweede Kamer, waaronder debatten en stemmingen (zie [Regels over energiemarkten en energiesystemen \(Energiewet\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)).

Wanneer de Energiewet precies geïmplementeerd gaat worden en hoe de definitieve vorm eruit gaat zien, is nog even onduidelijk. Het wetsvoorstel is op 9 juni 2023 aangeboden aan de Tweede kamer.⁵

⁴ Memorie van toelichting wetsvoorstel Energiewet, 17 november 2021

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 378, nr. 2

Op 19 april 2024 is de derde nota van wijziging inzake de Energiewet aangeboden aan de Tweede kamer⁶ (Kamerstuk 36 378, nr. 41) en op 17 mei 2024 de vierde nota van wijziging.⁷

In hoofdstuk 6 van de Energiewet is de bevoegdheidsverdeling voor het projectbesluit op grond van de Omgevingswet geregeld. Nieuw voor het rijk is de categorie voor een productie-installatie met zonne-energie en de categorieën sub e t/m j van artikel 6.1 lid 1. Ook voor de provincies komt de categorie van zonne-energie erbij.

Naast de generieke flexibiliteitsbepalingen in artikel 6.1, derde lid, en artikel 6.2, tweede lid, van het wetsvoorstel Energiewet biedt artikel 5.44b, eerste lid, van de Omgevingswet de mogelijkheid voor de Minister, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om specifiek de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen, over te dragen aan gedeputeerde staten van de provincie waar het project geheel of in hoofdzaak wordt uitgevoerd. Dit is op grond van artikel 5.44b, eerste lid, van de Omgevingswet alleen mogelijk als gedeputeerde staten daarmee instemmen. Los van deze flexibiliteitsmogelijkheden kan de Minister ook beslissen om in het geheel geen uitvoering te geven aan zijn bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen. Dit geldt ook voor gedeputeerde staten. Het vaststellen van een projectbesluit is een discretionaire bevoegdheid van de Minister en gedeputeerde staten, die in een concreet geval de afweging maken of het uitvoeren van het project past binnen het rijks- of provinciaal beleid en bij die beslissing het beleid van de andere overheden betrekken. Zo omvat het Rijksbelang mede het belang van de decentrale overheden en het provinciale belang mede het belang van andere decentrale overheden (onder meer gemeenten en waterschappen).

De Minister en gedeputeerde staten zijn in geen enkel opzicht gehouden tot het vaststellen van een projectbesluit. Het eerste lid van de artikelen 6.1 en 6.2 bepaalt slechts dat de Minister en gedeputeerde staten voor het nastreven van het nationaal, respectievelijk provinciaal belang, in principe het instrument projectbesluit benutten voor de uitvoering van de in die artikelen aangewezen projecten. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de artikelen 6.1 en 6.2 van het wetsvoorstel Energiewet bepalen wanneer de Minister en gedeputeerde staten «in ieder geval» bevoegd zijn een projectbesluit vast te stellen. Artikel 5.44 van de Omgevingswet biedt ruimte om ook in andere gevallen een projectbesluit vast te stellen, als er sprake is van respectievelijk een nationaal of provinciaal belang. Daarbij worden de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet in acht genomen.⁸

De Omgevingswet

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Deze wet vervangt 26 wetten en heeft tot doel om de regelgeving over de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en te integreren, met aandacht voor participatie en inspraak van burgers en andere belanghebbenden.

In de systematiek van de Omgevingswet staat de beleidscyclus centraal die gericht is op het actief realiseren van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. In samenspraak met andere actoren in de maatschappij formuleert de overheid de doelen voor de fysieke leefomgeving en ziet zij er op

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 378, nr. 40

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 378, nr. 44

⁸ Tweede kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 378, nr. 3

toe dat deze worden gehaald. Dat vereist heldere randvoorwaarden waarbinnen burgers, bedrijven en de overheid activiteiten kunnen verrichten, zoals de aanleg van wegen en energieparken, de bouw van woningen, of het in bedrijf hebben van een fabriek. De Omgevingswet biedt een eenduidig palet aan instrumenten om activiteiten in goede banen te leiden. Het gaat daarbij om instrumenten die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen, instrumenten voor beleidsdoorwerking en regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers.

Typering van de instrumenten van de Omgevingswet

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
omgevingsvisie programma	omgevingswaarde instructieregel instructie beoordelingsregel voor vergunningaanvraag*	omgevingsplan algemene regels in de waterschapsverordening algemene regels in de omgevingsverordening algemene rijksregels*	omgevingsvergunning projectbesluit

Hier zijn enkele hoofdlijnen van de Omgevingswet:

1. Vereenvoudiging en integratie: De Omgevingswet bundelt regels over milieu, natuur, bouwen, infrastructuur, monumenten en ruimte. Voorheen waren deze regels verspreid over verschillende wetten, maar met de Omgevingswet ontstaat één vereenvoudigd wettelijk kader.
2. Procedures: Het begrip 'procedures' heeft in de Omgevingswet een brede betekenis. Het gaat niet alleen om bezwaar en beroep of rechtsbescherming, maar ook om het proces van vergunningverlening, participatie en inspraak. De wet sluit zoveel mogelijk aan bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en laat bestuursorganen vrij om het proces van vergunningverlening, participatie en inspraak zelf in te richten. Er zijn conform de Awb twee voorbereidingsprocedures: de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Daarnaast streeft de Omgevingswet naar vroegtijdige participatie van de omgeving bij beleids- en besluitvorming.
3. Zes kerninstrumenten: De Omgevingswet introduceert zes kerninstrumenten: deze kerninstrumenten vormen de bouwstenen van de Omgevingswet en dragen bij aan een duurzame en goed beheerde leefomgeving.

De zes instrumenten stellen de overheid in staat om beleid te formuleren en uit te voeren, evenals regels vast te stellen voor activiteiten en projectuitvoering. Hieronder zijn deze kerninstrumenten nader uitgewerkt:

1. **Omgevingsvisie:** De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en door gemeenten op hun grondgebied vastgesteld. Het is een document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. Het gaat om één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de visievaststellende overheid.
2. **Programma:** Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies vervullen programma's een belangrijke rol. Er is geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma. Een programma is vooral uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Een programma bevat maatregelen om de leefomgeving te beschermen, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen. Het kan ook gericht zijn op het voldoen aan omgevingswaarden. Programma's kunnen zich richten op specifieke onderwerpen, bedrijfssectoren of gebieden, en verschillende overheden kunnen samenwerken bij het opstellen ervan. Bij de provincie zijn gedeputeerde staten bevoegd het programma vast te stellen.
3. **Decentrale regels:** Decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) hebben elk één regeling voor de fysieke leefomgeving binnen hun grondgebied. Deze regelingen omvatten het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Ze bevatten diverse soorten regels, zoals regels voor activiteiten van burgers en bedrijven en toetsingskaders voor vergunningverlening. De provincie is bevoegd om in de omgevingsverordening ook instructieregels te stellen aan gemeenten en waterschappen om daarmee doorwerking van beleid te bewerkstelligen. Bij de provincie zijn provinciale staten bevoegd om de omgevingsverordening vast te stellen of gedeputeerde staten na delegatie daartoe.
4. **Algemene rijksregels:** De algemene rijksregels zijn primair bedoeld voor de werking van het Omgevingswet-stelsel. Ze vormen de basis voor de instrumenten en de taken/bevoegdheden van overheden. Deze regels bevatten algemene regels voor (vergunningplichtige) activiteiten en normen voor de kwaliteit van de leefomgeving (omgevingswaarden) die het Rijk stelt. Daarnaast omvatten ze procedurele regels die gelden voor de instrumenten van de wet, zoals de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Dit valt buiten de bevoegdheden van de provincie.
5. **Omgevingsvergunning:** De omgevingsvergunning is een instrument waarmee activiteiten in de leefomgeving worden gereguleerd. Het vervangt verschillende toestemmingen (vergunningen en ontheffingen) uit eerdere wetten en bundelt deze in één vergunning. De omgevingsvergunning kan zowel individuele als meerdere activiteiten omvatten. Aan de omgevingsvergunning kunnen op grond van de omgevingswet voorschriften worden verbonden die voortvloeien uit toetsingskader/beoordelingsregels en geldende regels. Dit is aan het bevoegd gezag om te bepalen.

Bij de provincie zijn gedeputeerde staten bevoegd om te beslissen op aanvraag om omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten op het gebied van infra, natuur, milieu en ruimte. Als er sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) en batterijopslag wordt opgenomen in de lijst provinciaal belang dan heeft gedeputeerde staten advies met instemming. Als er sprake is van een milieubelastende activiteit waarbij batterijopslag functioneel ondersteunend is dan is de hoofdregel dat B&W bevoegd gezag zijn, tenzij artikel 4.6, eerste lid onder c, Omgevingsbesluit van toepassing is.

6. Projectbesluit: Een projectbesluit is een besluit voor complexe projecten met een publiek belang. Dit is de opvolgende van het provinciaal inpassingsplan, het tracébesluit en het projectplan (water). Het projectbesluit stelt regels vast voor de uitvoering van deze projecten en kan het omgevingsplan wijzigen en gelden als omgevingsvergunning. Het kan bijvoorbeeld gaan om grote infrastructuurprojecten of andere ingrijpende ontwikkelingen zoals het versterken van waterkeringen, de aanleg van hoogspanningsnetten en de productie van elektriciteit. Bij de provincie zijn gedeputeerde staten bevoegd een projectbesluit vast te stellen.

Bij de Omgevingswet hebben provincies, gemeenten, het rijk en waterschappen specifieke taken en bevoegdheden met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Hieronder zijn per discipline de bevoegdheden nader toegelicht:

Gemeenten:

De uitvoering van de Omgevingswet ligt voornamelijk in handen van de gemeente. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een omgevingsplan, waarin regels staan voor de fysieke leefomgeving binnen hun gemeente. Ze zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een omgevingsvisie voor de hele gemeente. Ze moeten rekening houden met het waterbelang, provinciale belangen en andere relevante aspecten in hun omgevingsvisies.

Waterschappen:

Waterschappen hebben taken met betrekking tot het waterbeheer in de fysieke leefomgeving. Ze moeten samenwerken met gemeenten en provincies om een goede afstemming te bereiken. Het begrip 'weging van het waterbelang' vervangt de term 'watertoets' in de Omgevingswet.

Provincies:

Provincies hebben een coördinerende rol en houden toezicht op gemeenten en waterschappen. Ze zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een omgevingsvisie voor de hele provincie. Bij internationale verplichtingen of als het niet doelmatig is dat de gemeente een taak uitvoert, komen provincies en het rijk in beeld.

Rijk:

Het rijk komt pas aan bod als het om internationale verplichtingen gaat of als gemeenten en provincies niet doelmatig een taak kunnen uitvoeren. Ze is verantwoordelijk voor het opstellen van een omgevingsvisie voor het hele land. Het rijk stelt algemene rijksregels op voor activiteiten die in het hele land plaatsvinden.

De Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma Flevoland en de Omgevingsverordening provincie Flevoland

Sinds 2017 heeft de provincie Flevoland een omgevingsvisie te weten, Omgevingsvisie FlevolandStraks. Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuwe Omgevingsvisie Flevoland, blik op de Toekomst. De verwachting is dat deze in 2025 klaar is. De omgevingsvisie is zelfbindend voor het vaststellend bestuursorgaan.

Het Omgevingsprogramma Flevoland (uit 2019) is een uitwerking van wat de provincie belangrijk vindt en wil doen om te zorgen voor een goede fysieke leefomgeving. Daarnaast zijn er een aantal separate programma's, zoals het Programma Landschap van de Toekomst en het Waterprogramma. In deze programma's staat beschreven welk maatregelen of het te voeren beleid nodig is om de doelstellingen van Flevoland te kunnen bereiken. Bijvoorbeeld de ontwikkeling, het gebruik en beheer van wegen, natuur, bodem. Het programma is zelfbindend voor het vaststellend bestuursorgaan.

Voor de doorwerking van diverse beleidsthema's maakt de provincie waar nodig gebruik van gezamenlijke programma's, de omgevingsverordening, bestuurlijke afspraken, convenanten en stimuleringsregelingen. Sinds 1 januari 2024 staan de provinciale regels voor de fysieke leefomgeving in de Omgevingsverordening provincie Flevoland. Deze bestaat uit algemene regels die gelden voor een ieder en instructieregels die gelden voor gemeenten en waterschap.

Het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK)

Iedere provincie heeft een meerjarenprogramma opgesteld over hoe het energiesysteem er uit moet komen te zien: het pMIEK. Het PMIEK is een nieuw sturingsinstrument in de planning en uitvoering van energie-infrastructuur, dat landelijk door rijk en provincies wordt toegepast. Minister Jetten heeft middels een kamerbrief ⁹ aangekondigd (o.b.v. bestuurlijke afspraken tussen Rijk en medeoverheden), dat alle provincies aan de slag gaan met integraal programmeren, om te komen tot een provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (PMIEK).

Sinds begin juli 2023 heeft iedere provincie een vastgesteld provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK). De vraag naar en het aanbod van elektriciteit en andere energiedragers stijgen in hoog tempo. Er ontstaat op steeds meer plekken netcongestie. De huidige energie infrastructuur moet aangepast en uitgebreid worden, maar niet alles kan tegelijk. Daarom maken overheden en netbeheerders in de pMIEK's gezamenlijk keuzes over hoe het energiesysteem er uit moet komen te zien en in welke volgorde de aanpassingen gerealiseerd worden. Per provincie een overzicht van de belangrijkste maatschappelijke projecten voor het ontwikkelen van het toekomstige energiesysteem.

In het kader van het PMIEK werkt de provincie Flevoland in drie werksporen:

1. Het versnellen en bouwen van de energie-infrastructuur;
2. Het integraal programmeren van de energie-infrastructuur;

⁹ 30 juni 2022, kenmerk DGKE-PIDI / 22259303

3. Het effectief benutten van het elektriciteitsnet. Batterijopslag heeft impact op het elektriciteitsnet en kan daarbij zowel positieve als ook negatieve effecten op de stabiliteit en de capaciteit van het elektriciteitsnet hebben.

De pMIEK's zijn ontwikkeld via de methode van integraal programmeren. In dit proces staat de publieke afweging centraal. Daarbij maken provincies, gemeenten, netbeheerders en andere partners gezamenlijk keuzes in samenhang met ruimtelijke en sectorale planvorming. Zoals de planvorming vanuit NP RES, het Nationaal Plan Energiesysteem en Programma Energiehoofdstructuur.

Versnellen uitvoering en start tweede ronde

De regionale netbeheerders nemen de projecten uit de pMIEK's met prioriteit op in hun investeringsplannen 2024-2034. Deze investeringsplannen worden 1 november 2023 ter consultatie aan stakeholders aangeboden. Daarnaast gaan overheden en netbeheerders samen aan de slag om de uitvoering van de pMIEK projecten te versnellen. Ook start de tweede ronde van het integraal programmeren: in 2024 worden de energievisies opgeleverd, in 2025 moeten de pMIEK's 2.0 klaar zijn.

Juridische instrumenten

Momenteel kennen de provincie en de gemeenten geen beleid ten aanzien van batterijopslag. In het Omgevingsprogramma Flevoland is een Experimentenkader opgezet, dat op drie locaties van batterijopslag toestaat. Het Experimentenkader Grootschalige batterijopslag Flevoland maakt de ontwikkeling van een innovatieve activiteit mogelijk door middel van een positieve grondhouding. Iedere experimentenkader wordt geëvalueerd om hieruit lering te trekken voor de toekomst. Dit voor verbetering van communicatie en samenwerking met stakeholders, landschap, energetische inpassing, (financiële) participatie, natuur en milieu aspecten, en de juridische doorwerking.

Hiermee wil de provincie Flevoland een stap zetten richting beleid, oftewel een afwegingskader. Het doel van het afwegingskader is tweeledig en luidt als volgt:

- Het afwegingskader zal bijdragen aan een toekomstig bestendig provinciaal energiesysteem ten behoeve van de doorontwikkeling van Flevoland;
- Het afwegingskader zal bijdragen aan het bewaren van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit van Flevoland.

Het juridisch instrumentarium bestaat uit onder andere omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en andere ruimtelijke regelingen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld eisen stellen aan de locatie van zonneparken, windturbines en andere elektriciteitsprojecten om netcongestie te voorkomen.

Daarnaast is het mogelijk voor gemeenten en provincies om hun beleid aan te passen om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Denk hierbij aan het prioriteren van locaties met voldoende netcapaciteit voor duurzame energieprojecten. Door batterijopslag te faciliteren is het mogelijk de vraag en aanbod van energie beter te benutten dan wel te reguleren.

De juridische instrumenten die door de provincie kunnen worden ingezet zijn onder andere: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma. Het reguleren van batterijopslag in de omgevingsverordening door middel van zoekgebieden/plaatsingszones, het nemen van een projectbesluit of het wijzigen van een omgevingsplan door middel van een voorbereidingsbesluit.

In de reguliere procedures op grond van de Omgevingswet bestaat er de mogelijkheid van de inzet als provincie van wettelijk instrumentarium (zienswijze, reactieve interventie).

De bevoegdheden bij de provincie:

Instrument	Bevoegd
Omgevingsvisie	Provinciale Staten
Omgevingsprogramma	Gedeputeerde Staten
Omgevingsverordening	Provinciale Staten (of gedeputeerde staten bij delegatie)
Projectbesluit	Gedeputeerde Staten
Onteigening	Provinciale Staten

Regelgeving voor energieopslagsystemen voor Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS).

Afhankelijk van de situatie is er bepaalde regelgeving voor energieopslagsystemen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en omgevingsplan, opgenomen.¹⁰

In december 2023 zijn Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) PGS 37-1 en PGS 37-2 vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB). Deze PGS'en bieden een richtlijn voor de veilige opslag van elektriciteit in energieopslagsystemen en de opslag van lithium-houdende energiedragers.

PGS 37-1 is een richtlijn voor de veilige opslag van elektriciteit in Energie Opslag Systemen (EOS). Deze richtlijn legt vast hoe u op een veilige manier moet omgaan met 'grote batterijen'. Deze batterijen bestaan uit gekoppelde lithiumbatterijen die worden gebruikt om energie op te slaan en vervolgens elektriciteit te leveren. Ze worden bijvoorbeeld gebruikt door bewonersverenigingen om zonne-energie op te slaan ('buurtbatterijen'). Energiemaatschappijen gebruiken ze om windenergie op te slaan of schommelingen in het elektriciteitsnet te stabiliseren. Vanwege het risico op een 'thermal runaway'¹¹, een brand die zich voordoet in de energiedrager en niet zomaar te stoppen is, kunnen ze gevaarlijk zijn. Daarom is het belangrijk om ze op de juiste manier te gebruiken.

PGS 37-2: deze PGS heeft betrekking op de opslag van lithiumhoudende energiedragers. Lithium batterijen en accu's zijn opslagmiddelen die worden gebruikt voor bijvoorbeeld laptops, e-bikes, in elektrische of hybride voertuigen en voor de toekomstige zeevaart.

De opslag van lithium-ion batterijen en accu's kent verschillende risico's. De batterijen kunnen instabiel kunnen worden bij overladen, diep ontladen, en blootstelling aan hoge én lage temperaturen. Daardoor kan er kortsluiting, thermal runaway en brand ontstaan. Daarbij kunnen zeer giftige pyrolyseproducten vrijkomen. Bij het blussen ontstaat corrosief en giftig bluswater waaraan de hulpverleners, omstanders en bewoners blootgesteld kunnen worden.

¹⁰ [PGS 37-1 en 37-2 | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

¹¹ Een thermal runaway is een ongewenst chemisch proces waarbij de temperatuur van een batterijcel flink stijgt.

Een opslag van batterijen (PGS 37-2) of een EOS (PGS 37-1) is (nog) niet aangewezen als milieubelastende activiteit in het Bal. Er zijn 2 scenario's die op dit moment gelden voor batterijen of een EOS. Deze activiteiten kunnen wel functioneel ondersteunend zijn aan een andere aangewezen milieubelastende activiteit. Dan gelden de regels uit het Bal. Als ze niet ondersteunend zijn aan een aangewezen milieubelastende activiteit, gelden de regels in het omgevingsplan.

Wel functioneel ondersteunend aan een milieubelastende activiteit die in het Bal is aangewezen:

1. Als de opslag of EOS functioneel ondersteunend is aan een aangewezen milieubelastende activiteit kan PGS 37 verplicht worden gesteld in een vergunningvoorschrift als de opslag of EOS binnen de vergunningplicht van die aangewezen milieubelastende activiteit valt.
2. Als de opslag of EOS niet binnen de vergunningplicht van de aangewezen milieubelastende activiteit valt, kan PGS 37 verplicht worden als invulling van de zorgplicht (artikel 2.11 Bal) en eventueel met een maatwerkvoorschrift op grond van de zorgplicht vastgelegd (artikel 2.13).

Niet functioneel ondersteunend aan een milieubelastende activiteit die in het Bal is aangewezen:

Als de opslag of EOS niet functioneel ondersteunend is aan een aangewezen milieubelastende activiteit, dan gelden niet de regels van het Bal. Dan gelden de regels in het omgevingsplan. Dit zijn de bruidsschatregels zolang de gemeente deze niet heeft gewijzigd. Tot deze bruidsschatregels behoort ook de specifieke zorgplicht, opgenomen in artikel 22.44 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400). De specifieke zorgplicht in artikel 22.44 van de bruidsschat geldt voor alle activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en die niet als milieubelastende activiteit zijn aangewezen in het Bal (zie artikel 22.41, lid 1, en artikel 22.44, lid 1, 2 en 4, van de Bruidsschat). Dit betekent dat PGS 37 verplicht kan worden als invulling van de zorgplicht en dat de toepassing van PGS 37 op grond van artikel 22.45 met een maatwerkvoorschrift kan worden vastgelegd.

Advies

De opdracht is om naar aanleiding van het experimentenkader voor drie experimenten een afwegingskader op te stellen. Dit afwegingskader is juridisch in ieder geval aan te merken als een programma in de zin van de Omgevingswet. Hiervoor is niet nodig dat het onderwerp ook voorkomt of opgenomen wordt in de omgevingsvisie, voordat het afwegingskader/programma kan worden opgesteld. De grens tussen een omgevingsvisie en een programma is niet eenduidig te trekken. Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt die grens zelf, afhankelijk van de situatie, het politiek-bestuurlijke spectrum en de sturingsfilosofie. Let wel bij de vaststelling van de omgevingsvisie zijn provinciale staten het bevoegd gezag. Bij de vaststelling van een omgevingsprogramma zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag.

De visie en programma zijn bindend voor de provincie maar niet voor derden.

In het afwegingskader/programma worden de beleidsdoelen en bijbehorende maatregelen opgenomen. Het pakket aan maatregelen zal voldoende moeten zijn om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te kunnen bereiken, bijvoorbeeld het bepalen van mogelijke locaties voor

batterijopslag. Belangrijk daarbij is te bepalen welke stakeholders de provincie nodig heeft voor het bereiken van welke doelen. Daar kunnen vervolgens de in te zetten instrumenten op worden afgestemd. Dit kunnen verschillende instrumenten zijn, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van batterijopslag bij grote energieslurpende bedrijven, het reguleren van batterijopslag in de omgevingsverordening door middel van zoekgebieden en instructie-/beoordelingsregels, het nemen van een projectbesluit of het wijzigen van een omgevingsplan door middel van een voorbereidingsbesluit.

Indien de provincie ervoor kiest de batterij-opslag in een verordening op te nemen dan zijn provinciale staten het bevoegd gezag. De verordening geldt is bindend voor een ieder dus naar 'buiten' werkend. Of dit nodig is afhankelijk van de beleidskeuzes en -doelen in het op te stellen afwegingskader/programma.