

# onderzoeksnotitie



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

*Centrum voor Energievraagstukken*

## Ruimtelijke inpassing van lokale duurzame energievoorzieningen

*Een duurzame (energie)gebiedsontwikkeling*

Masterclass  
15 maart 2012

|                   |                                                                                                                      |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Van:              | Centrum voor Energievraagstukken<br>Mr. drs. Sanne Akerboom<br>Mr. Gerrit Buist<br>Prof. dr. Simone Pront-van Bommel |
| Document:         | Vorbereidende notitie                                                                                                |
| Datum:            | 8 maart 2012                                                                                                         |
| Bijeenkomst:      | Masterclass                                                                                                          |
| Tijd:             | 10.00 - 16.00 uur                                                                                                    |
| Locatie:          | Kloveniersburgwal 48 (locatie Bushuis)<br>VOC zaal                                                                   |
| Openbaar vervoer: | Metro 50, 51 en 54 (halte Nieuwmarkt)<br>Tram 4, 9, 16 en 24 (halte Dam)                                             |

## Inhoud

|                    |                                                                         |           |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 1</b> | <b>Inleiding</b>                                                        | <b>1</b>  |
| 1.1                | Aanleiding .....                                                        | 1         |
| 1.2                | Doel van het onderzoek en de discussie .....                            | 2         |
| 1.3                | Doelgroep.....                                                          | 3         |
| 1.4                | Afbakening.....                                                         | 3         |
| <b>Hoofdstuk 2</b> | <b>Achtergronden</b>                                                    | <b>4</b>  |
| 2.1                | Lokale duurzame energievoorzieningen (LDE's) .....                      | 4         |
| 2.2                | Nieuwe ontwikkeling .....                                               | 6         |
| 2.3                | De rol van decentrale overheden .....                                   | 8         |
| 2.4                | Invloed van de markt .....                                              | 12        |
| <b>Hoofdstuk 3</b> | <b>Instrumentarium van decentrale overheden nader bezien</b>            | <b>13</b> |
| 3.1                | Inleiding .....                                                         | 13        |
| 3.2                | Inzet van eigendomsrecht met betrekking tot gronden.....                | 13        |
| 3.3                | Publieke planologische bevoegdheden.....                                | 16        |
| 3.3.1              | Inleiding .....                                                         | 16        |
| 3.3.2              | Mag niet verplichtend, wel stimulerend en ook voorwaarden-stellend zijn | 17        |
| 3.3.3              | Een goede ruimtelijke ordening .....                                    | 17        |
| 3.3.4              | Vergunningen .....                                                      | 18        |
| 3.4                | Contracten .....                                                        | 19        |
| 3.5                | Subsidies en investeringsfondsen .....                                  | 21        |
| 3.6                | Informatie en faciliteiten verstrekken.....                             | 21        |
| <b>Hoofdstuk 4</b> | <b>Complexe besluitvorming en interactief bestuur</b>                   | <b>21</b> |
| 4.1                | Inleiding .....                                                         | 21        |
| 4.2                | Belangenafweging en belanghebbenden .....                               | 22        |
| 4.2.1              | Algemeen .....                                                          | 22        |
| 4.2.2              | Weerstand en verhoging van de efficiëntie van de besluitvorming         | 23        |
| 4.3                | Omgaan met innovaties .....                                             | 24        |
| 4.4                | Vereenvoudiging en versnelling .....                                    | 24        |
| 4.5                | Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit (anderszins).....            | 25        |
| <b>Hoofdstuk 5</b> | <b>Slotbeschouwingen</b>                                                | <b>26</b> |

**1.1 Aanleiding**

Nederland is niet onbekend met de invloed van lokale ontwikkelingen op het terrein van de energievoorziening. Door de mogelijkheden van de technologie en uit milieuoverwegingen kwam opwek door warmte-kracht-koppeling (WKK) in de jaren '80 van de vorige eeuw sterk op. Deze ontwikkeling leidde tot een uitbreiding van elektriciteit in de energievoorziening en ongekende discussies tussen de toenmalige productiebedrijven, de distributiebedrijven en de ministeries van EZ en VROM over de (over)capaciteit van de markt. Het energiebeleid kraakte in zijn voegen. Ook in het licht van deze geschiedenis is het raadzaam tijdig rekenschap te geven van de nieuwe impulsen die door de lokale duurzame energievoorziening (LDE) worden gegeven aan de energievoorziening.

Energiebeleid in dit decennium wordt een wisselwerking tussen duurzaamheid en economie bij de beleid- en besluitvorming waarbij de rol en invloed van centraal beleid sterk onder druk komt te staan door lokale ontwikkelingen en mogelijkheden. Met een juist begrip van de ruimtelijke inpassing van de LDE's kan een betere afstemming tussen centrale beleidsdoelstelling en het lokale beleid worden gerealiseerd.<sup>2</sup>

In toenemende mate beïnvloeden lokale overheden het centrale energiebeleid. Lokale overheden op hun beurt zijn afhankelijk voor de realisatie van de LDE's van de (lokale) gebruikers. Het instrumentarium van de decentrale overheden maakt bij een juist gebruik veel mogelijk. De planologische besluitvormingsprocedures springen hierbij in het oog. Deze worden als complex en langdurig ervaren. Met een beter begrip van de belangenafweging en de belanghebbenden kan de lokale besluitvorming over LDE's bijdragen aan een efficiëntere besluitvorming met een rechtstatelijk juiste honorering van de publieke steun dan wel weerstand tegen veronderstelde effecten van de LDE's, vooral daar waar het gaat om onbekende en nieuwe vormen van innovatieve energievoorzieningen.

De ruimtelijke inpassing van lokale duurzame<sup>3</sup> energievoorzieningen<sup>4</sup> is een belangrijk aspect en nog maar een beperkt verkend terrein. Een en ander is aanleiding om tijdens de aankomende masterclass de ruimtelijke inpassing van LDE's nader aan de orde te stellen.

---

<sup>1</sup> Dank aan Jorien Boerefijn, student-assistent bij het Centrum voor Energiewerkzaamheden voor haar ondersteunende onderzoekwerkzaamheden in het kader van deze notitie.

<sup>2</sup> Hugo Gordijn, Femke Verwest en Anton van Hoorn, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2003: voor het belang om een debat te voeren over de relatie tussen energie en ruimte in Nederland. Andere energiesystemen met daarin de nadruk op hernieuwbare energie leidt tot verandering in ruimtelijk beslag (m.n. hoofdstuk 5).

<sup>3</sup> Duurzame energie is hernieuwbare energie: wind, zonne-energie, omgevingslucht, oppervlaktewater- en aardwarmte, energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas (art. 1 onder t, Elektriciteitswet 1998).

<sup>4</sup> Kenmerken en achtergronden van LDE's zijn omschreven in een eerdere onderzoeknotitie van het Centrum voor Energievraagstukken UvA: Gerrit Buist en Simone Pront-van Bommel, 'Decentrale duurzame energievoorzieningen' en meer specifiek met betrekking tot biogas in de onderzoeknotitie van het Centrum, in samenwerking met Energy Delta Institute (EDI): Sanne Akerboom, Christiaan Bos, Gerrit Buist, Steven von Eije, Catrinus Jepma en Simone Pront-van Bommel, 'Gasrondjes', ten behoeve van masterclasses met gelijklopende titels op 20 januari 2011 respectievelijk 16 juni 2011. Deze zijn op de website van het Centrum voor Energievraagstukken UvA gepubliceerd, <[www.jur.uva.nl/cve](http://www.jur.uva.nl/cve)>. Inmiddels zijn we overgestapt op het begrip 'lokaal' in plaats van 'decentraal'.

## 1.2 Doel van het onderzoek en de discussie

Deze onderzoeksnotitie en de masterclass beogen bovenstaande ontwikkeling in kaart te brengen. Het is onze bedoeling daarbij de volgende zaken aan de orde te stellen.

- De rol die decentrale overheden moeten of kunnen vervullen bij ruimtelijke inpassing van LDE's en welk instrumentarium hun daarbij toekomt.
- In het kader van het 'overheidsinstrumentarium': de planologische besluitvorming, en in dat verband ook de aan decentrale overheden toekomende wettelijke taken en bevoegdheden en de wettelijke planologische besluitprocedures. De beschrijving van de planologische besluitvormingsprocedures en aan overheden toekomende bevoegdheden blijft in deze notitie beperkt.<sup>5</sup> Het gaat er in deze onderzoeknotitie vooral om de 'decentralisatie' van de energievoorziening zichtbaar te maken in de veranderende rol van het Rijksbestuur inzake de energievoorziening en ter discussie te stellen. Het Rijksbestuur zal voor realisatie van zijn duurzaamheidsdoelstellingen op energiegebied in toenemende mate afhankelijk zijn van wat andere overheden besluiten.
- De 'afhankelijkheid' van decentrale overheden voor realisatie van hun duurzaamheidsbeleid en totstandkoming van LDE's van marktpartijen, waaronder verbruikers.

In dit verband gaan wij in op de vraag hoe binnen de bestaande juridische kaders voor planologische besluitvorming efficiënte en effectieve ruimtelijke inpassing van LDE's zoveel mogelijk valt te bevorderen. Dit betreft niet zozeer de vereenvoudiging en versnelling van juridische besluitprocedures en de verruiming van juridische materiële toetsingskaders. Het gaat daarbij veeleer om de maatschappelijke, sociale kant en communicatievaardigheden.

Deze onderzoeknotitie stelt de ruimtelijke inpassing van LDE's daarbij 'over de volle breedte' aan de orde. Dat betekent dat deze over veel meer gaat dan alleen de juridische planologische besluitvorming, iets waaraan men bij dit onderwerp vaak in eerste instantie zal denken. De totstandkoming van een LDE begint daarentegen vaak met samenwerkingen tussen diverse partijen, alsmede op beleidsniveau als onderdeel van stedelijke gebiedsontwikkeling. Afspraken, business-modellen, financierings- en exploitatiemogelijkheden, achterliggende belangen en positie van betrokken partijen zijn bovendien van doorslaggevend belang of LDE's uiteindelijk van de grond komen.

De juridische kaders laten veel ruimte voor plannen en afspraken van en met marktpartijen, het afwegen van belangen, beleidskeuzen en voor diverse vormen van overleg met belanghebbenden,<sup>6</sup> alsmede om invloed te geven aan en ten behoeve van participatie door belanghebbenden. En binnen die ruimte gebeurt 'het' grotendeels. Vooral deze 'niet-juridische' component blijkt van belang voor een effectieve en efficiënte realisatie van LDE's als onderdeel van planologie en gebiedsontwikkeling. Bovendien zijn deze niet-juridische

---

<sup>5</sup> Zie hiervoor uitgebreid Simone-van Bommel, 'Juridische mogelijkheden en beperkingen voor windenergie op land', in: *Duurzame energie. Juridische kansen en belemmeringen* (red. B. Krot en L. van Middelkoop), Congresbundel Centrum voor Milieurecht UvA 2010, p. 67-86 en Simone Pront-van Bommel, 'Ruimtelijke inpassing van grote energieprojecten', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, oktober 2009, pp. 978-988.

<sup>6</sup> In dit verband gebruiken wij de term belanghebbenden ruim, in de zin van 'stakeholders', en in niet in de zin van art. 1:2 Awb, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld. Het Awb-begrip heeft veelal een beperktere strekking dan stakeholders.

aspecten van de besluitvorming - afhankelijk van hoe in het overleg belangen en belanghebbenden worden betrokken - mede bepalend voor de legitimiteit van de benodigde planologische besluitvorming.

De problematiek van de ruimtelijke inpasbaarheid zal mede aan de hand van praktijkgevallen tijdens de masterclass worden toegelicht.

### **1.3 Doelgroep**

Deze masterclass is bestemd voor (beleids)medewerkers van de betrokken ministeries en de Energiekamer. De betrokken ministeries kunnen inzetten op het faciliteren van decentrale overheden bij het ontwikkelen van een integraal lokaal energiebeleid, mede gericht op energiegebiedsontwikkeling en om uitwisseling van ervaring, kennis en dergelijke tussen steden verder mogelijk te maken.

De ruimtelijke inpassing van LDE's speelt zich in eerste instantie af buiten de directe competentie van de Energiekamer (namens de raad van bestuur van de NMa), maar kan uiteindelijk gevolgen hebben voor haar reguleringstaak. Als de ontwikkeling van LDE's zich doorzet, leidt dat onder meer tot differentiatie, verspreiding en mogelijk ook tot (behoefte aan) integratie van energieactiviteiten. Uiteindelijk kan dit ertoe nopen dat bestaande tarifieringstructuren, uitzonderingsmogelijkheden voor distributiebeheer, toezicht op energieprijzen en consumentenbescherming, zaken die wel direct onder de competentie van de Energiekamer vallen, opnieuw moeten worden bezien, omdat de bestaande toezichtpraktijk onvoldoende op LDE's is toegesneden.<sup>7</sup>

### **1.4 Afbakening**

Met de oriëntatie op de ruimtelijke inpassing van LDE's lijkt in eerste instantie vooral het accent te liggen op de *opwekking* van duurzame energie; dit terwijl het begrip LDE's ook verwijst naar het verbruik en het verband tussen de verschillende ketens uit de waardenketen, zoals opwekking, levering, distributie en handel.<sup>8</sup>

Wat betreft de situering van lokale *opwekkings*installaties en de impact daarvan op de nabije leefomgeving zijn de mogelijkheden voor lokale benutting, de verbruikerskant en de lokale distributie- en handelsmogelijkheden echter wel degelijk van belang. Deze raken mede de haalbaarheid van plannen voor LDE's en zijn bijvoorbeeld relevant voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van planologische overheidsbesluiten (zie daarover nader paragraaf 2.4).

Het onderwerp van deze masterclass - de ruimtelijke inpassing - brengt mee dat we vooral de gebied-gebonden aspecten van LDE's behandelen. Een LDE kan daarnaast ook deels uit gebied-overstijgende handels- en leveringsfaciliteiten en energiediensten bestaan. Deze activiteiten hebben geen rechtstreekse gevolgen voor gebiedsontwikkeling en zijn niet locatie-gebonden. Deze zaken blijven daarom voor deze masterclass verder buiten beschouwing.

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de onderzoeknotitie: Gerrit Buist en Simone Pront-van Bommel 'Toezicht Energiesector toekomst'proof?', ter voorbereiding van de masterclass d.d. 2 september 2010 met dezelfde titel, Centrum voor Energievraagstukken UvA september 2010. Deze is gepubliceerd op de website van het Centrum.

<sup>8</sup> Zie noot 4.

De *grootschalige* energieopwekking en -transportprojecten komen in deze notitie niet expliciet aan bod.<sup>9</sup> Weliswaar worden nieuwe fossiele installaties gepland en gebouwd met de daarbij behorende technische faciliteiten. Deze geven aanleiding geven tot belangwekkende vragen.<sup>10</sup> Ook worden bouwplannen in uitvoering genomen voor grootschalige opwek van stroom door windmolenparken op zee met de daarbij behorende grootschalige infrastructuur. Deze grootse projecten kennen grootse juridische procedures.<sup>11</sup> Het behandelen van ieder afzonderlijk groot project biedt echter aanleiding tot even zoveel afzonderlijke masterclasses.<sup>12</sup>

## Hoofdstuk 2      Achtergronden

### 2.1      *Lokale duurzame energievoorzieningen (LDE's)*

Om hierna de verschillende aspecten van de ruimtelijke impact van LDE's te kunnen duiden, beginnen we met een algemene omschrijving van LDE's waarbij we voortbouwen op eerdere publicaties.

LDE's hebben diverse verschijningsvormen, variërend van bijvoorbeeld de exploitatie van opwekkingsinstallaties voor hernieuwbare energie zoals enkele of een groot aantal zonnecellen op daken van woningen, flats, bedrijfs- en kantoren gebouwen,<sup>13</sup> in velden of langs wegen, windmolens, biomassa-vergistingsinstallaties (verwerking van afval, mest en dergelijke), alsmede (gedeelde) warmtekrachtkoppelingen (WKO's), stedelijke warmtenetten tot (aanvullend) gemeenschappelijke inkoop van duurzame energie en lokale 'handelsplatforms'.

LDE's zijn daarbij primair gericht op *lokale* energieopwekking en *lokaal* verbruik. Productie, levering en verbruik worden lokaal afgestemd en kunnen daarbij binnen één rechtspersoon, groepsonderneming of andere organisatie plaatsvinden. Die lokale afstemming kan daarbij betrekking hebben op de verschillende energiebedrijfsactiviteiten, zoals productie, handel en levering, distributie en het bieden van aanvullende services.

De afstemming kan daarbij ook betrekking hebben op het samenbrengen van de vraag naar en aanbod van energie en het in evenwicht houden van deze om de energiebalans op de

---

<sup>9</sup> Zie voor een beschrijving Simone Pront-van Bommel (2010), pp. 67-86 en Simone Pront-van Bommel (2009), pp. 978-988.

<sup>10</sup> Zie voorbeelden o.a. Kolencentrales op de Maasvlakte (MPP3) door het Duitse E.ON, <[www.eon-benelux.com/eonwww/publishing.nsf/Content/MPP3](http://www.eon-benelux.com/eonwww/publishing.nsf/Content/MPP3)> en de Kolencentrale in Eemshaven, A.J. Seebregts & A.W.N. van Dril, 'Kolencentrales Eemshaven - Dwingende redenen openbaar belang, Antwoorden op vragen van het Ministerie van EL&I', (studie van het ECN in opdracht van het Ministerie EL&I, nr. 50558.01.02 van december 2010. Zie bijvoorbeeld de plannen voor CO2 opslag in Barendrecht en Baarn, die weliswaar begin 2011 zijn opgeschort, maar waarvoor in de plaats plannen voor off-shore opslag zijn gemaakt. Brief van de Minister van EL&I, 14 februari 2011 (CCS/11020207).

<sup>11</sup> Bij dit soort projecten geldt de wettelijke Rijkscoördinatieregeling met een centrale betekenis voor het rijksinpassingsplan.

<sup>12</sup> Zie noot 5.

<sup>13</sup> Zonnecellen zijn over het algemeen nog niet economisch rendabel te exploiteren, maar daar zal in de komende tijd verandering in komen. Cf. W.C. Sinke, De stille revolutie: zonne-energie op weg naar grootschalig gebruik', *Internationale spectator*, jaargang 65, nr. 1, januari 2011. Er zijn verschillende opvattingen over de verwachting wanneer deze omslag zal plaatsvinden, verschillend van 2020-2030 tot 2040-2050 of zelfs later, zo blijkt uit verschillende publicaties zoals die van het IEA (International Energy Agency), 'Technology Roadmap - Solar Photovoltaic Technology', <[www.iea.org/papers/2010/pv\\_roadmap.pdf](http://www.iea.org/papers/2010/pv_roadmap.pdf)>, 'Technology Roadmap - Concentrating Solar Power', <[www.iea.org/papers/2010/csp\\_roadmap.pdf](http://www.iea.org/papers/2010/csp_roadmap.pdf)>, en de European Renewable Energy Council (ERAC), <[www.rethinking2050.eu/fileadmin/documents/ReThinking2050\\_full\\_version\\_final.pdf](http://www.rethinking2050.eu/fileadmin/documents/ReThinking2050_full_version_final.pdf)>.

netwerken te handhaven. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan hoge productie van elektriciteit op het moment dat er veel wind waait of als de zon schijnt, deze al dan niet om te zetten in koude en warmte, of op te slaan in bijvoorbeeld accu's van elektrische auto's. Tevens zou op dat soort momenten de vraag naar elektriciteit gestimuleerd kunnen worden met behulp van regelbaar verbruik van koelingssystemen, wasmachines en andere apparaten. Ingeval van gebrek aan wind en zon als bron, zou elektriciteit en warmte opgewekt kunnen worden in de lokale afvalinstallatie of door een waterbedrijf, met uit afval of rioolwater geproduceerd biogas. Afval zou daarbij in feite kunnen fungeren als een energieopslag; verbranden/opwekken kan plaatsvinden op het moment van (extra) energiebehoefte. Ook water kan als lokale 'energieopslag' fungeren. Verder valt in dit systeem warmte-koudeopslag en hergebruik van restwarmte afkomstig van bijvoorbeeld energiecentrales, ICT-bedrijven en plantenkassen in te passen.

Voorts is een belangrijk aspect, dat ook al in eerder onderzoeknotities<sup>14</sup> aan de orde kwam, dat eindverbruikers in toenemende mate in staat zijn om een actieve rol te vervullen door actief beheer van hun energiehuishouding (al dan niet door tussenkomst van dienstverleners), vaak door zelf te produceren (prosumenten) en (in toenemende mate) ook door (mede)zeggenschap, alsmede (mede)eigendom met betrekking tot gedeelde productiecapaciteit.

Voor LDE's is afstemming van activiteiten tussen lokale marktpartijen, alsmede de organisatiestructuur bepalend. De vraag is welke organisatiegraad nodig is. Dat is lastig te duiden. Als de LDE in een formele rechtspersoon is ondergebracht, is de organisatiestructuur makkelijk herkenbaar. Voor het overige menen wij dat in ieder geval coherentie van energieactiviteiten, een duidelijke afgebakende groep van partijen, onderlinge juridisch bindende afspraken en samenwerking op langere termijn noodzakelijk zijn. Een algemeen stedelijk gebiedsontwikkelingsbeleid is bijvoorbeeld onvoldoende om van een LDE te spreken, maar kan daarvoor wel de kaders en uitgangspunten bieden.

Met het accent op 'afstemmen, verbinden en organisatiestructuur' valt de 'individuele' kleinverbruiker die tevens voor eigen gebruik opwekt en voor de overige elektriciteit van de salderingsregeling<sup>15</sup> gebruikt maakt, buiten het zicht van de omschrijving van LDE's. Vanuit het gezichtspunt van deze omschrijving is wel weer interessant *een groep van eindverbruikers* die gezamenlijk lokale opwekkingsinstallatie (willen) exploiteren, alsmede onderling zelf opgewekte energie verkopen, uitwisselen of zich anderszins structureel hebben georganiseerd. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatie plaatsvinden.

Deze afstemming en organisatie kunnen tot een bepaald gebied beperkt zijn. Maar ook ingeval deze afstemming zich binnen een bepaalde organisatorische eenheid over verscheidene gescheiden gebieden uitstrekt, zouden wij van een LDE willen spreken. Deze laatste vorm is overigens van minder belang voor het onderwerp 'ruimtelijke impact van LDE's'.

---

<sup>14</sup> Zie noot 4 ; zie verder Gerrit Buist en Simone Pront-van Bommel, 'Smart grids', onderzoeksnotitie ten behoeve van de masterclass d.d. 29 april 2010 met dezelfde titel, Centrum voor Energievraagstukken UvA. Deze is gepubliceerd op de website van het Centrum, <[www.jur.uva.nl](http://www.jur.uva.nl)>.

<sup>15</sup> Sanne Akerboom, Gerrit Buist, Annelies Huijgen, Annetje Ottow en Simone Pront (red.), *Smart grid pilots, Handvatten voor toepassing van Wet- en Regelgeving*, uitgave van het Centrum voor Energievraagstukken UvA, het Europa Instituut Universiteit van Utrecht en TNO, september 2011, Deel 2, hoofdstuk 2, par. 4, <[www.jur.uva.nl/cve](http://www.jur.uva.nl/cve)>.

Bij de ene LDE zullen deze kenmerken in verdergaande mate aanwezig zijn dan bij de andere. De gegeven omschrijving van LDE's is overigens niet vastomlijnd, maar ziet veeleer op een maatschappelijke ontwikkeling met een aantal (in meer of mindere mate vertegenwoordigde) kenmerken, waarbij het vooral gaat om de verschillen met de bestaande grootschalige opwek uit veelal fossiele energiebronnen te benadrukken. Het betreft niet alleen andere bronnen, technieken, maar vooral ook andere 'spelers', andere afspraken, andere markten en een andere marktordening.

## 2.2 Nieuwe ontwikkeling<sup>16</sup>

De oprichting en exploitatie van LDE's betreffen een relatief nieuwe ontwikkeling,<sup>17</sup> in ieder geval wat betreft de variëteit en omvang.

De 'oude' energievoorziening kenmerkt zich door opwekking op grote schaal in grote installaties, die hoofdzakelijk draaien op fossiele brandstoffen en met levering aan het hoogspanningsnet. Het verbruik vindt daarbij vervolgens meestal plaats aan distributienetten (aan midden- maar vooral laagspanningsnetten) en niet aan het hoogspanningsnet, waarbij de groep van verbruikers aan het distributienet voor ruim 90% uit kleinverbruikers bestaat.<sup>18</sup> Kenmerkend voor LDE's zijn daarentegen de productie op het niveau van distributienetten en de veranderende rol van verbruikers, die in toenemende mate zelf gaan produceren, alsmede gaan participeren in LDE's. Het distributienet krijgt daarbij een andere functie.<sup>19</sup>

We hebben te maken met innovaties en daarmee ook met onbekendheden wat betreft techniek, maatschappelijke en sociale gevolgen en financiële en economische aspecten. Het ontbreekt in de praktijk nog aan uitgewerkte en 'ervaren' business-modellen voor LDE's en scenario's op basis waarvan partijen goede inschattingen van mogelijkheden, beperkingen en risico's kunnen maken en goede afspraken kunnen maken.

Nieuwe samenwerkingsvormen, financierings-, beheer en exploitatiecontracten ontwikkelen zich. Binnen de wereld van projectontwikkelaars wordt bijvoorbeeld nagedacht over een andere invulling van projecten. Na voltooiing van de ontwikkeling van het gebied, het bouwproject, alsmede de daarbij behorende infrastructuur is een 'vertrek' niet meer vanzelfsprekend en is vaker een blijvend beheer en exploitatie van (ook) de energievoorziening als dienstverlening voor de bewoners en gevestigde bedrijven aan de orde. Tevens wordt bijvoorbeeld 'gezocht' naar 'lease' constructies (eventueel met bijhorende

---

<sup>16</sup> In het onderzoeksprogramma SREX staat een regionale aanpak van het energievraagstuk centraal. SREX staat voor Synergie tussen regionale planning en exergie en is een gezamenlijk onderzoeksprogramma van de Universiteiten van Delft, Wageningen en Groningen en het Agentschap NL. Uitgangspunt van het programma is dat het energierecht (mede)sturend is voor keuzes op het vlak van ruimtelijke ordening. Functies dienen zodanig ten opzichte van elkaar te zijn gesitueerd dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van bijvoorbeeld restwarmte of reststromen. Het regionale of bovenlokale schaalniveau is hiervoor het meest geschikt. <sup>16</sup> Zie <[www.exergieplanning.nl](http://www.exergieplanning.nl)>.

<sup>17</sup> Vgl. Faber, A. en J.P.M. Ros, *Decentrale elektriciteitsvoorziening in de gebouwde omgeving. Evaluatie van transitities op basis van systeemopties*, Den Haag/Bilthoven: PLB 2009, hoofdstuk 2.

<sup>18</sup> Kleinverbruikers zijn aangesloten die beschikken over een aansluiting met een maximale doorlaatwaarde van 3\*80 Ampère. Daartoe behoren in ieder geval huishoudens en het midden- en kleinbedrijf. Maar een kleinverbruiker kan ook de exploitant bijvoorbeeld van een kantoorgebouw zijn. EnergieNed en Netbeheer Nederland, *Energie in Nederland 2010*, p. 48: Uit de gegevens van Energie in Nederland blijkt dat er in 2009 in totaal 7,861 miljoen kleinverbruikers waren, waaronder 7,030 miljoen huishoudens. Onder de kleinverbruikers bevinden zich dus 831.000 ondernemingen. Dit staat tegenover het aantal grootverbruikers, dat 65.000 bedraagt. Volgens een rapport van SEO valt 96,7% van het aantal ondernemingen onder de groep kleinverbruikers. Zie R. van der Noll, M. de Nooij, B. Tieben, 'Kwaliteitsregulering levering elektriciteit en de grootverbruiker', *SEO*, 2010, p.13. <[www.seo.nl/uploads/media/2010-09\\_Kwaliteitsregulering\\_levering\\_elektriciteit\\_en\\_de\\_grootverbruiker.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/2010-09_Kwaliteitsregulering_levering_elektriciteit_en_de_grootverbruiker.pdf)>, geraadpleegd op 20 december 2010.

<sup>19</sup> Smart grid pilots', 2011, zie noot 15; 'Smart grids', 2010, zie noot 14.

aflosconstructies en eigendomsoverdracht aan de eind van de rit) inzake allerlei energie-apparatuur voor koopwoningen en naar andere vormen van waardering en financiering van onroerend goed.

Ook anderszins is bij LDE's sprake van innovatie. Planologische besluitvorming is nog in beperkte mate gericht op realisatie van LDE's met als doel om energie-duurzame en energie-efficiënte *gebieden* te ontwikkelen. Daarmee is nog maar verhoudingsgewijs in beperkte mate ervaring opgedaan.

Bindende energie-efficiënte gebiedsnormen komen niet in bestemmingsplannen voor en kunnen daarin ook niet worden opgenomen. Wel kunnen deze doelstellingen 'indirect' bepalend zijn voor bestemmingen en bestemmingsplanvoorschriften (zie paragraaf 3.3) en in de toelichting van een bestemmingsplan uitgewerkt worden.

Anders dan de (verplichte) waterparagraaf<sup>20</sup> kent de toelichting van een bestemmingsplan waarbij sprake is van gebiedsontwikkeling, echter meestal geen energieparagraaf. Bij situering van diverse soorten bestemmingen van onroerend goed ten opzichte van elkaar wordt nog maar zelden rekening gehouden met voordelen uit oogpunt van de energievoorziening en energie-efficiëntie. Een gebiedsenergie-efficiëntienorm is een nog vrijwel onbekend fenomeen.

Wat betreft de bouw van afzonderlijke (bedrijfs-, industrie en/of woning)bouw zijn kennis en ervaring veel verder gevorderd. Energie-efficiëntie is inmiddels bevorderd tot bindende bouweisen die mede in het Bouwbesluit, en ook Europeesrechtelijk zijn vastgelegd.<sup>21</sup>

Wij verwachten echter dat energie-efficiëntie en duurzame energie steeds meer een belangrijk onderdeel wordt van gebiedsontwikkeling en planologische besluitvorming. Milieu- en klimaatdoelstellingen winnen immers ook op het niveau van decentrale overheden aan belang (zie paragraaf 2.3). Bovendien kan de opwekking van duurzame energie, anders dan bij fossiele energie, heden (relatief) kleinschalig, ruimtelijk verspreid in de stedelijk omgeving plaatsvinden, mede dankzij technologische innovaties. Vaak bevinden deze opwekkinginstallaties zich in of direct nabij de woonomgeving. Men treft bijvoorbeeld in steden in toenemende mate zonnecellen en WKO's aan.<sup>22</sup> Geothermie kan in de toekomst eveneens tot winning van energie in stedelijk gebied leiden. Bovendien zijn warmtenetten een typische stedelijke aangelegenheid. Afvalverwerkingsinstallaties, die tevens kunnen dienen tot opwekking van warmte, biogas en elektriciteit, bevinden zich eveneens in of nabij steden.<sup>23</sup> En ook windmolens en windmolenparken komen voor in stedelijk gebied, nabij industrie- en of havens; daarnaast natuurlijk ook, of zelfs meestal, in landelijke omgeving of op zee. Dan is van belang dat het verbruik van windenergie vervolgens in belangrijk mate in

---

<sup>20</sup> Zo blijkt uit de Wro en het daarop gebaseerde Bro. Uit het Bro blijkt dat overleg door gemeenten met waterschappen tijdens het proces van belang is, art. 3.1.1 lid 1. Daarnaast dient de gemeente uit te leggen wat de gevolgen van het bestemmingsplan zijn voor de waterhuishouding, art. 3.1.6 lid 1 onder b. Verder dienen de kosten met betrekking tot de waterhuishouding uitgelegd te worden, art. 6.2.4 onder b, c en e juncto 6.2.5 onder c kosten met betrekking tot watervoorziening. Voor wat betreft de nutsvoorzieningen moet ook een kostenplaatje gegeven worden, art. 6.2.4 onder c juncto 6.2.5 onder a. Een uitwerking van de plannen en eisen voor wat betreft de nutsvoorziening is echter alleen vereist in het exploitatieplan, art. 6.13 lid 1 onder b en lid 2 onder b Wro.

<sup>21</sup> Zie Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad (Voor de EER relevante tekst) en Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie en houdende intrekking van Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.

<sup>22</sup> Zo is in Deventer bijv. in een woonwijk 1.7 MW aan zonnepanelen geplaatst, waarvan 1 MW op publieke gebouwen. De gemeente heeft de zonnepanelen gekocht en subsidie hiervoor ontvangen in het kader van de SDE regeling. De gemeente Gorinchem zal in samenwerking met Eneco 1.400 huizen voorzien van warmte en koude via WKO's.

<sup>23</sup> Zie Amsterdam, AEB, in de Westpoort. In Den Haag en Rotterdam zijn afvalverwerkingsbedrijven als AVR en van Gansewinkel ook relatief dichtbij de steden gevestigd.

steden plaatsvindt. Vanaf 2020 moet nieuwbouw bijvoorbeeld energieneutraal zijn. Dit betreft het bouwen. Het laat zich echter aanzien dat om deze norm te realiseren dan zeker 20% van de energieprestatie uit gebiedsmaatregelen moet worden gerealiseerd, bijvoorbeeld uit een collectieve warmtevoorziening (warmtenet, alsmede collectieve WKO).<sup>24</sup>

LDE's in urbane samenwerking kunnen derhalve een essentiële rol vervullen in het behalen van Europese milieu- en klimaatdoelstellingen. Voorts is een belangrijke doelstelling om op de lange termijn te voorzien in de energievoorzieningszekerheid voor steden, zoveel mogelijk onafhankelijk van import en geopolitieke ontwikkelingen.<sup>25</sup>

Door een integraal stedelijk energiegebiedsontwikkelingsbeleid valt een substantiële energie-efficiëntie en opschaling van lokale opwekking en verbruik van duurzame energie te bereiken. De mogelijkheden van een integrale stedelijke energiegebiedsontwikkeling zijn echter nog nauwelijks in kaart gebracht. Het onderzoek daar naar staat nog in de kinderschoenen.<sup>26</sup> Wij willen met deze masterclass expliciet aandacht vragen voor het belang daarvan en nagaan wat daarbij de rol, taken en bevoegdheden van lokale overheden zijn, mede gezien in relatie tot de betrokken ministeries en Europese overheden.

### **2.3 De rol van decentrale overheden**

Het toenemend belang van LDE's voor de realisatie van de Europese en landelijke milieu- en klimaatdoelstellingen heeft consequenties voor de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen ter realisatie van deze doelstellingen.

Europese en statelijke overheden zijn - het kwam hiervoor al ter sprake - in toenemende mate voor het behalen van deze doelstellingen afhankelijk van het beleid en bindende planologische besluitvorming van decentrale overheden, in ieder geval voor zover het de ruimtelijke inpassing van LDE's betreft. Dat heeft mede te maken met het feit dat in het algemeen op dat niveau de relevante planologische besluiten zullen worden genomen.

De bestemmingsplan vaststellende overheid is weliswaar volgens de huidige Wro niet zonder meer de gemeenteraad. Met de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 heeft immers een belangrijke herverdeling van taken en bevoegdheden inzake planologische besluiten plaatsgevonden en is de positie van het provincie- en rijksbestuur enorm versterkt.<sup>27</sup> Dit is aanleiding om verder aan de orde te stellen welke bestuurslaag de meest aangewezen is om de voor LDE's benodigde planologische besluiten te nemen. De wet geeft hierover geen uitsluitsel, maar uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat voor de competentieverdeling tussen de verschillende bestuurslagen dient te worden uitgegaan van een hiërarchie. Uitgangspunt is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> F.H. Oosterhuis, R. Uylenburg en F.A.G. Groothuijs, 'Energieprestatie en gebiedsmaatregelen. Knelpunten en oplossingsrichtingen, Structurele Evaluatie Milieuwetgeving', *STEM*, mei 2011, i.h.b. p. 11, <[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)>.

<sup>25</sup> G. Ault, D. Frame, N. Hughes, N. Strachan, *Electricity Network Scenarios for Great-Britain in 2050 – Final Report for Ofgem's LENS Project*, November 2008.

<sup>26</sup> Deze term krijgt echter wel steeds meer aandacht. Door middel van pilotprojecten worden belangrijke thema's en vraagstukken bij een integrale gebiedsbenadering in kaart gebracht. Zie bijv. het project Gebieden Energieneutraal (GEN) van TNO, banken, netbeheerders en andere partijen <[www.gebiedenenergieneutraal.nl](http://www.gebiedenenergieneutraal.nl)>, maar ook de projecten in het kader van de Crisis- en herstelwet <[www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/hoofdstuk-1/bijlage-ii](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/hoofdstuk-1/bijlage-ii)>.

<sup>27</sup> Zie artikel 4.3 Wro voor de bevoegdheden van het Rijk en artikel 4.1 Wro voor provinciale verordeningen.

<sup>28</sup> Zie ook met een verdergaand accent op decentraal: Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland van de Raad van State onder de titel: *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, 's-Gravenhage, juni 2009. In de toelichting bij het ontwerp, 'Algemene regels ruimtelijke ordening', d.d. 29

Voor LDE's betekent dit het volgende. Welke bestuurslaag de meest aangewezen is hangt onder meer af van de 'reikwijdte' van de LDE. Mede gelet op de genoemde kenmerken van LDE's (paragraaf 2.1) lijkt het gemeentelijke bestuursniveau veelal de meest aangewezen.

Een ander belangrijk argument in dit verband is dat het gemeentebestuur zich het dichtst bij de gebruikers en andere betrokkenen bij de LDE bevinden. Dit bestuur lijkt gelet daarop het meest aangewezen om het gewenste draagvlak te creëren, de lokale belangen juist te kunnen wegen en om de vereiste medewerking van belanghebbenden te verkrijgen (zie paragraaf 4.2).

Het komt voor dat LDE's de gemeentegrenzen overschrijden. Dan komt de competentie van het provinciebestuur in zicht. Ingeval van een groot windmolenpark of een 'regionale' biomassa-vergistingsinstallatie die bedoeld is om meerdere gemeenten te bedienen, kan bijvoorbeeld het provinciebestuur de eerst aangewezen zijn om de benodigde planologische besluiten te nemen; temeer als gemeentebesturen er niet in slagen sluitende afspraken te maken over de planologische inpassing daarvan en over uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden daartoe.<sup>29</sup>

Maar ook als LDE's geen gemeentegrenzen overschrijden zijn mogelijk diverse bestuurslagen betrokken. De nieuwe Rijksstructuurvisie 2011<sup>30</sup> die ook de lokale duurzame energievoorzieningen als van rijks- en provinciebelang bestempelt, lijkt daarvan uit te gaan.<sup>31</sup> Als een gemeentebestuur vervolgens niet zijn voor de realisatie van een stedelijke LDE benodigde medewerking geeft, valt aan deze structuurvisie het argument te ontleen dat realisatie van de LDE tevens van provinciaal of rijksbelang moet worden geacht, wat de weg opent voor het rijks- en provinciebestuur om met het hun toekomende publiekrechtelijke bevoegdhedenarsenaal de planologische besluitvorming naar zich toe te trekken. Deze kunnen daarbij tevens gebruik maken van de in de Wro en Elektriciteitswet opgenomen coördinatieregelingen.<sup>32</sup> Deze bestaan uit een planologische module en een uitvoeringsmodule.<sup>33</sup>

---

mei 2009 is gekozen voor een andere benadering: "Bij de toedeling van de bevoegdheden krachtens de Wro is de wetgever uitgegaan van de gedachte 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid'", p. 3.

<sup>29</sup> Ministerie van I&M, *Werk maken van klimaat, Klimaatakta 2011-2014*, november 2011.; "Of het nu gaat om biogaswinning of windenergie, realisatie ervan is een samenspel van gemeenten, provincies en waterschappen. Met andere woorden de 'klimaat-neutrale stad' vraagt een duurzame gebiedsontwikkeling." p. 17. Zie ook p. 19 en 20.

<sup>30</sup> Kamerstuk II, 2011/12 32 660, bijlage bij aanbiedingsbrief, 14 juni 2011.

<sup>31</sup> In de ontwerp SVIR is ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energie transitie opgenomen als 'nationaal belang' en er staat aangegeven dat regels uitgewerkt moeten worden met betrekking tot de actualisatie van het Derde Structuurschema energievoorziening. Zie Kamerstukken II, 2011/12 32 660 bijlage bij aanbiedingsbrief, 14 juni 2011, p. 85. Er worden geen specifieke voorbeelden van LDE's genoemd. Wel; "...de transitie naar andere energiebronnen (wind, zon, biomassa, bodemenergie, geothermie) en -productiemethoden (kernenergie) in combinatie met het werken aan energiebesparing en energierecycling..." Minister Schultz van Haegen zal begin 2012 een nieuw ontwerp van de Infrastructuur en Ruimte (SVIR) aanbieden aan de Tweede Kamer. De structuurvisie betreft een framework voor de middellange en lange termijn (2028 en 2040) en geldt de komende 10 jaar.

<sup>32</sup> In de Elektriciteitswet zijn energieprojecten genoemd die wettelijk als van nationaal en provinciaal belang zijn aangemerkt (de RCR en PRC). Voor deze is waarschijnlijk alleen de PCR van belang. Deze PCR is in feite voor bijna alle windparkprojecten op land.<sup>32</sup> Deze is van toepassing op 5 - 100 MW en aan deze norm is al gauw voldaan, temeer tegenwoordig een grote windmolen 6 MW bedraagt. Dit kan betekenen dat zelfs bij de plaatsing van één molen het provinciebestuur het bevoegd gezag is. Zie verder de in de vorige noot genoemde publicaties. Het gemeentebestuur is nog steeds bevoegd; het provinciebestuur heeft ruimere mogelijkheden om de benodigde planologische besluiten te nemen, temeer ingeval van een verzoek van de projectontwikkelaar. Zie voor een beschrijving Simone Pront-van Bommel (2010), p. 67-86 en Simone Pront-van Bommel (2009), *TBR* 2009, pp. 978-988.

<sup>33</sup> Zie voor dit onderscheid in modules: Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nr. 3 p. 23 e.v. (MvT). De uitvoeringsmodule lijkt in hoofdlijnen op de regeling voor samenhangende besluiten in de Awb die per 1 juli 2008 is ingevoerd, Stb. 2008, nr. 200, wet van 29 mei 2008. Vgl. A.B. Blomberg, 'Van ongecoördineerde coördinatie naar harmonisatie', *NTB*, 2009, p. 344 e.v.; T.C. Broman, 'De wet samenhangende besluiten Awb', *AA* 2008, p. 747 e.v.; Zie specifiek: J.P. van de Water, 'Gaswinning onder de Waddenzee; bevindingen toepassing

Decentrale overheden zijn echter niet wettelijk verplicht om binnen hun ‘gebied’ bepaalde milieu- en klimaatdoelstellingen te stellen en te realiseren. Maar zij leggen deze zichzelf in toenemende mate op. Het is interessant en van belang om verder in kaart te brengen wat overwegingen van decentrale overheden zijn om dat te doen.

Naast milieu- en klimaat als zelfstandig te dienen algemene belangen, spelen overwegingen zoals leefbaarheid, vestigings- en economisch klimaat. Van een duurzame woonwijk of geavanceerd kantoren- en bedrijvencomplex kan bijvoorbeeld voor een gemeente een grote (internationale) aantrekkingskracht uitgaan.

Wij noemen ter illustratie de ambities van Schiphol om een CO<sub>2</sub>-neutrale vlieghaven te worden<sup>34</sup> en die van Amsterdam inzake de Zuid-as als duurzame en hoogwaardig werkwoongebied en inzake de wijk IJburg fase II<sup>35</sup> en voor de stad als zodanig.<sup>36</sup> Een ander voorbeeld biedt het beleid van de gemeente Texel en de lokale energie-coöperatie TexelEnergie.<sup>37</sup> Deze coöperatie is begonnen met in- en verkoop van stroom aan haar leden. De stroom wordt lokaal en duurzaam opgewekt, in beginsel via bewezen technieken op basis van wind, zon en bio-vergisting.

Wij noemen voorts bijvoorbeeld de Structuurvisie van Amsterdam, waarin zij zichzelf vergaande doelstellingen heeft opgelegd.<sup>38</sup> In de periode tussen 2010 en 2020 wil de stad 100.000 woningen, 1.000.000 vierkante meter aan kantoorruimte en 1000 scholen verduurzamen. Daarnaast heeft zij als doelstelling dat in 2040 33% van de Amsterdammers is aangesloten op duurzame restwarmte. De gemeente Leeuwarden gaat zo mogelijk nog verder en heeft met lokale bedrijven en instellingen een overeenkomst getekend waarin is vastgelegd dat Leeuwarden in 2020 onafhankelijk is van fossiele brandstoffen en in 2015 500 nieuwe, groene banen gecreëerd zijn.<sup>39</sup>

Gemeentelijke en provinciale overheden kennen daarbij in toenemende mate beleidsprioriteit toe aan de totstandkoming van LDE's, in de vorm van zeer uiteenlopende projecten. Zo heeft de gemeente Lochem een Klimaatbeleidsplan opgesteld waarin energieproductie op eigen bodem als een belangrijk thema is aangemerkt.<sup>40</sup> De gemeente Meppel heeft op 26 januari 2012 in samenwerking met de provincie, een netbeheerder en het waterschap het energiebedrijf MeppelEnergie opgericht. Deze LDEB zal, zo is de bedoeling, “tegen aantrekkelijke prijzen” energie leveren aan een nieuw te bouwen woonwijk, opgewekt uit verschillende hernieuwbare bronnen.<sup>41</sup>

---

Rijksprojectenprocedure', *Tijdschrift voor Energierecht*, 2008, p. 15 e.v. Een belangrijk verschil tussen beide is dat als een overheid niet de benodigde medewerking verleent, het rijksbestuur op grond van de rijkscoördinatie-regeling in de Wro anders dan volgens de Awb, zelf het te 'coördineren' besluit kan nemen in plaats van de niet-meewerkende overheid, bijvoorbeeld in plaats van GS de verlening van een omgevingsvergunning. Art. 3.36 en 10.3 Wro.

<sup>34</sup> Zie o.a. het Jaarverslag Amsterdam Airport Schiphol 2010, 'Bijbehorende doelstellingen: CO<sub>2</sub> neutraal voor de eigen activiteiten op locatie Schiphol in 2012'.

<sup>35</sup> Overigens zijn de plannen daarvoor voorlopig in de ijskast gezet vanwege de verslechterde economische situatie; zie bijvoorbeeld het persbericht van 3 februari 2010 (Pb: Twee Olympische locaties: Haven binnen de Ring A10 en Zuid-as Ontwerp Structuurvisie over ruimtelijke toekomst van Amsterdam en bijbehorend milieueffectrapport vrijgegeven voor inspraak) waarin staat aangegeven dat voor realisatie van de plannen een investeringsplan benodigd is.

<sup>36</sup> C. Leguijt, M. Bles, B.L. Schepers, L.M. Brinke en H.P. van Essen, *MRA: route naar energieneutraliteit*, Delft, juni 2011, Metropool Regio Amsterdam.

<sup>37</sup> P. Henneman, *Het Burgermeesterboek. Methode voor lokale duurzame innovatie door radicale participatie*, Assen, 2011.

<sup>38</sup> Zie 'Structuurvisie Amsterdam 2040 - uitwerking Duurzaamheidsvisie'.

<sup>39</sup> Zie Verklaring van Leeuwarden, <[www.leeuwarden.nl/klimaatop](http://www.leeuwarden.nl/klimaatop)>.

<sup>40</sup> Zie Klimaatbeleidsplan, p. 10 en Klimaatbeleid uitvoeringsprogramma Lochem, <[www.lochem.nl/](http://www.lochem.nl/)>.

<sup>41</sup> Persbericht van de gemeente Meppel van 30 juni 2010. Zie <[www.meppel.nl](http://www.meppel.nl)>.

Rijk en decentrale overheden hebben om de landelijke milieu- en klimaatdoelstellingen te bereiken inmiddels diverse convenanten en akkoorden gesloten, met ‘zachte tot geen juridische binding’. Op 14 januari 2009 heeft het Rijk bijvoorbeeld met de twaalf provincies het Klimaat- en Energieakkoord afgesloten. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt met betrekking tot het gebruiken van de wettelijke taken van de provincies voor het realiseren van de klimaatdoelstellingen via ruimtelijke ordening. Het betreft de verantwoordelijkheid van de provincies als ruimtelijke ordening met betrekking tot:

- het bevorderen van energiebesparing;
- het stellen van randvoorwaarden voor de ruimtelijke inpassing van energieprojecten en infrastructuur;
- het opstellen van klimaatbestendige provinciale structuurvisies;<sup>42</sup>
- het leveren van bijdragen aan het ontwikkelen van innovatieve duurzame technologie, zowel in grootschalige projecten als in lokale benutting van duurzame energiebronnen;
- het leveren van bijdragen aan een betere ruimtelijke inrichting van Nederland met het oog op de klimaatverandering.<sup>43</sup>

Het Rijk heeft 12 november 2007 met de VNG afspraken gemaakt over het bevorderen van ontwikkelingen met betrekking tot duurzame energie. Gemeenten moeten hiervoor in de bestemmingplannen ruimte reserveren door locaties aan te wijzen waar duurzame energie kan worden opgewekt.<sup>44</sup> Tevens moeten gemeenten in de bestemmingplannen ruimte bieden voor biomassa- en mestvergisting die zo goed mogelijk landschappelijk wordt ingepast.<sup>45</sup> Dit akkoord is overigens niet juridisch bindend.

---

<sup>42</sup> Zie bijv. de uitvoeringsagenda bij de Structuurvisie van Zuid-Holland, <[www.zuid-holland.nl/documenten](http://www.zuid-holland.nl/documenten)>, waarin is bepaald dat plekken voor alternatieve energieopwekking worden onderzocht, water- en energiekansen beter te benutten, waarbij de focus ligt op duurzaamheid. Ook de provincie Noord-Holland bepaald in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie dat bestemmingsplannen voor woningbouw, renovatie, (her)structurering) bedrijventerreinen, kantoorlocaties en glastuinbouw dienen te beschrijven op welke wijze invulling wordt gegeven aan energiebesparing en inzet van duurzame energie, waaronder mede wordt verstaan het gebruik van restwarmte, Warmte Koude Opslag en aardwarmte, zonne-energie, biomassa. Structuurvisies zijn overigens niet juridisch bindend.

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld het *Nationaal plan van aanpak Windenergie*, 30 januari 2008, waarbij ministeries, Interprovinciaal overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, SenterNovem, Milieu- en Natuurplanbureau, WNF, Organisatie voor Duurzame Energie en enkele andere organisaties partij bij zijn en het vervolg hierop: *De groei van windenergie op land*, juni 2009. Het gaat hier om intentieafspraken om eind 2020 een verdubbeling van het aantal windmolens op land door middel van vergunning of realisatie. Echter, deze afspraken zijn gemaakt onder het vorige kabinet. Het huidige kabinet heeft zijn doelstellingen vastgelegd in het Energierapport 2011. Het kabinet betreft bovenstaande partijen door middel van het Topsectorenoverleg. Dit is echter nog volop in ontwikkeling, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 637, nr. 1, Bedrijfslevenbeleid, 4 februari 2011 en nr. 25 van 21 februari 2012 voor de status en enkele antwoorden van de Minister hierover.

<sup>44</sup> Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011, Kamerstuk II, 2007/08 31 209, nr. 9, aanbiedingsbrief, 27/11/2007. Zie verder Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020 Den Haag, 8 juni 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 813, nr. 1: de Ministers van EL&I, BZK en I&M beogen samen met zogenoemde klimaatambassadeurs van de lokale overheden een lokale klimaatagenda op te stellen. Zie Ministerie van I&M, *Werk maken van klimaat*, Klimaatagenda 2011-2014, november 2011.

<sup>45</sup> Zie ook de volgende convenanten: recentelijk is het convenant *Energiebesparing bestaande gebouwen* (“meer met minder”) gesloten. Op provinciaal niveau bestaat het *Klimaat- en Energieakkoord Rijk en provincies 2009-2011*. Andere voorbeelden zijn *Convenant duurzaam bouwen West-Brabant*, gesloten tussen de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal en Woensdrecht met een groot aantal projectontwikkelaars (Zevenbergen, 23 maart, 2011); en het convenant tussen Provincie Utrecht, LTO Noord en gezamenlijke agrarische verenigingen van Utrecht. Doelstellingen van dit convenant zijn: een gezamenlijke reductie van broeikasgassen, 20% energiebesparing en het benutten van de mogelijkheden voor opwekking van duurzame energie Utrecht, 4 februari 2011).

## 2.4 *Invloed van de markt*

Decentrale (stedelijke) overheden zijn vervolgens weer in belangrijke mate afhankelijk van plannen, investeringen en projecten van marktpartijen. Overheden beogen immers vaak niet zelf de energievoorzieningen te realiseren en exploiteren; en als dat wel het geval is, beogen zij dit veelal te doen in samenwerking met marktpartijen.<sup>46</sup> Er zijn diverse voorbeelden waarbij een gemeente het voortouw nemen tot realisatie van CO<sub>2</sub>-neutrale/arme wijken, maar daartoe wel willen en moeten samenwerken met marktpartijen om deze te kunnen realiseren.

Decentrale overheden kunnen energieactiviteiten van marktpartijen echter in beperkte mate met inzet van publiekrechtelijke middelen ‘afdwingen’ door middel van geboden, verboden en handhaving (door toezicht en sancties in de zin van de Awb). Het komt vooral aan op het scheppen van (planologische) voorwaarden, faciliteren en ‘verleiden’ of het sluiten van contracten (zie verder hoofdstuk 3 inzake het overheidsinstrumentarium). Dat heeft onder meer te maken te maken met de aard van de planologische besluitvorming.

Voor marktpartijen<sup>47</sup> is duurzaamheid een overweging voor een lokaal energieproject, maar bepaald niet de enige en het belangrijkste. De praktijk laat diverse voorbeelden zien van initiatieven, waar de verduurzaming volgt op financiële dan wel overige (bedrijf)belangen en overwegingen. Een commerciële partij wenst een project te realiseren en beseft gaandeweg dat door toepassing of aanpassing van de energievoorziening de aantrekkelijkheid van het project aan (financiële) waarde wint. Een eigenaar wenst de leegstand van zijn kantoor tegen te gaan door deze te verduurzamen en zo nodig de kantoorfunctie aan te passen. Industriële partijen zien de waarde van hun installaties toenemen indien deze bijdragen aan een vermindering van het energieverbruik dan wel aan energie-efficiëntie en zij zullen trachten deze waarde te securitiseren.

Voor overheden is het van belang om deze wisselwerking tussen duurzaamheid en economie bij hun beleids- en besluitvorming in het oog te houden, onder meer om mogelijke ‘marktpartijen’ te verleiden tot oprichting, deelname in en exploitatie van LDE’s goed in te schatten, voor zover overheden dit tot hun taak rekenen.

Het economisch-financiële aspect raakt de rechtmatigheid van de benodigde planologische besluitvorming. Ingeval op voorhand de economische haalbaarheid van een te bestemmen energievoorziening discutabel is, is immers de kans groot dat het planologisch besluit niet voldoet aan het wettelijk criterium van ‘uitvoerbaarheid’.<sup>48</sup> Om een voorbeeld te geven: als met het project een groot WKO is beoogd voor een wijk, waarvan op grond van de economische crisis en het terugtrekken van projectontwikkelaars op voorhand al vaststaat dat deze er niet (in zijn geheel) zal komen, zal een bestemmingsplan dat beoogt deze WKO mogelijk te maken, mogelijk wat betreft de ‘uitvoerbaarheid’ onrechtmatig moeten worden

---

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld gemeente Meppel, welke gemeente met onder andere Rendo Duurzaam b.v. (netbeheerder) een intentieovereenkomst sloot om een Lokaal Duurzaam Energiebedrijf op te zetten, zie ook noot 41. De gemeente Den Haag heeft een oproep gedaan gericht aan marktpartijen om zich aan te melden om bij te dragen aan realisatie van de duurzame wijk Erasmusveld <[www.denhaag.nl/Erasmusveld/voor-marktpartijen/to/Samenwerking-gezocht.htm](http://www.denhaag.nl/Erasmusveld/voor-marktpartijen/to/Samenwerking-gezocht.htm)>.

<sup>47</sup> Overheden die eigenaar zijn van kantoren en gebouwen, kunnen als zodanig in een vergelijkbare positie verkeren als commerciële private partijen.

<sup>48</sup> De eis van uitvoerbaarheid geldt voor bestemmingsplannen, de toelichting daarop en de exploitatieplannen. Zie in dit verband art. 3.1 lid 1 en 3.37 (bestemmingsplannen) en art. 6.13 lid 2 (exploitatieplannen) Wro. Tevens de art. 3.1.2 lid 1 (bestemmingsplannen) en 3.1.6 lid 1 onder f (toelichting op bestemmingsplannen) Bro zijn van belang.

geoordeeld.<sup>49</sup> Welke afspraken marktpartijen onderling en met de gemeente hebben gemaakt, kunnen in dat verband belangrijk zijn om de uitvoerbaarheid te beoordelen.

Meer algemeen gesteld, de uitvoerbaarheid van planologische overheidsbesluiten wordt vaak bepaald door exploitatiemogelijkheden van de beoogde voorzieningen waarin deze besluiten voorzien. Ingeval van grote twijfel over de exploitatiemogelijkheden, de financiering, alsmede veelal over het rendement, is eventueel niet voldaan aan het zogeheten 'uitvoerbaarheids criterium'. Dat zou dan een grond opleveren op basis waarvan de bestuursrechter het desbetreffende planologisch besluit onrechtmatig oordeelt, ingeval van beroep.

## **Hoofdstuk 3            Instrumentarium van decentrale overheden nader bezien**

### **3.1    Inleiding**

Overheden beschikken voor het vervullen van deze rol over een pallet aan mogelijkheden/instrumenten. Voor decentrale overheden bestaat dit pallet onder meer uit:

- uitoefening van eigendomsbevoegdheden en uit hoofde daarvan het sluiten van contracten;
- (planologische) publiekrechtelijke bevoegdheden tot voeren van beleid en nemen van uitvoeringsbeslissingen;
- sluiten van andere contracten;
- subsidie- en investeringsfondsen;
- (zachte instrumenten) zoals informatieverstrekking, faciliteren van organisaties; platforms etc.

Per project zal moeten worden gezien welke instrumenten geschikt en toegestaan zijn.

### **3.2    Inzet van eigendomsrecht met betrekking tot gronden**

Het eigendomsrecht is een belangrijk instrument, overigens één dat maar een beperkt aantal overheden ter beschikking staat. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld die veel grond in eigendom heeft,<sup>50</sup> komt dit toe. De meeste grond is, in andere gemeenten, overwegend eigendom van particulieren.

In hoeverre overheden grondeigendomsrechten kunnen inzetten ter uitvoering van hun duurzaamheidsbeleid wordt vervolgens in belangrijke mate bepaald door de zogeheten in de jurisprudentie ontwikkelde 'leer van de onaanvaardbare doorkruising'. Kort gezegd komt deze leer erop neer dat overheden hun eigendomsrechten kunnen aanwenden op eenzelfde wijze als particuliere eigenaren<sup>51</sup> en daarmee ook realisatie van algemene belangen mogen

---

<sup>49</sup> ABRvS 10 november 2010, no. 201005126; ABRvS 31 maart 2010, no. 200905851; ABRvS 2011, BR 2011/119, m.nt. Bosma.

<sup>50</sup> Amsterdam bezit in 2012, 200.000 panden, dit komt neer op ongeveer 85% van de grond. Bron: <www.amsterdam.nl>, geraadpleegd op 6 maart 2012.

<sup>51</sup> De problematiek welke (private, alsmede publiekrechtelijke) toestemming nodig is voor gebruik van gronden met openbare bestemming blijft in deze onderzoeknotitie buiten beschouwing. Meestal zal het bij ruimtelijke inpassing van LDE's om gebruik en bebouwing van niet-openbare gronden gaan.

nastreven, mits en voor zover daarmee het publiekrecht niet onaanvaardbaar wordt doorkruist.<sup>52</sup> In deze laatste clausulering ligt echter een belangrijke beperking besloten. Gemeente en provincie kunnen volgens deze jurisprudentie in het algemeen grondeigendom wel inzetten om het *gebruik* van onroerend goed verdergaand te reguleren dan volgens de Wro en in bestemmingsplannen is toegestaan. In dat geval is geen sprake van een onaanvaardbare doorkruising van de Wro.

Het is op grond van artikel 122 Woningwet<sup>53</sup> overheden daarentegen niet toegestaan met inzet van eigendomsrechten (en ook niet met inzet van andere privaatrechtelijke bevoegdheden) *bebouwingseisen* te stellen die energie-efficiëntie en verbruik en opwekking van duurzame energie bevorderen. Dat artikel bepaalt dat de gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht kan verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de Algemene Maatregel van Bestuur, bedoeld in artikel 2 Woningwet, is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn geregeld.

Aan het op de Woningwet gebaseerde Bouwbesluit<sup>54</sup> komt in dit verband een limitatieve, en bezien vanuit de optiek van een optimaal integraal duurzaamheidsbeleid, ook beperkende werking toe. Deze wordt door betrokken overheden voor uitvoering van hun duurzaamheidsbeleid als knellend ervaren. Deze wettelijke bepaling staat - dit ter zijde opgemerkt - ook in de weg aan bebouwingsvoorschriften in bestemmingsplannen die eveneens deze doelen beogen te dienen. Het is dus niet mogelijk om in bestemmingsplannen energie-efficiëntienormen voor bouwwerken op te nemen (zie paragraaf 3.3).<sup>55</sup>

Strengere energie-efficiëntie bebouwingsnormen kunnen dus alleen geïmplementeerd worden op basis van vrijwilligheid van marktpartijen, waarbij wij er vanuit gaan dat private partijen onderling wel verdergaande bouweisen kunnen afspreken.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> HR 26 jan. 1990, NJ 1991/393, m.nt. M. Scheltema (Windmill); HR 8 juli 1991, AB 1991/659 m.nt. F.H. van de Burg (Kunst- en Antiekstudio Lelystad); HR 24 december 2004, AB 2004/58, m.nt. Van der Veen (beperkingen in overeenkomst tot gronduitgifte getoetst aan Windmill-criteria); HR 14 april 2006, AB 2006/198, m.nt. G.A. van der Veen (anti-speculatiebeding; beding in grondovereenkomst waarbij zelfbewoning (doorverkoop-verbod) gedurende een bepaalde tijd is vastgelegd, getoetst aan de Windmill-criteria) en HR 5 juni 2009, AB 2009/327, m.nt. G.A. van der Veen (misbruik van bevoegdheid wegens weigering door een gemeente van privaatrechtelijke toestemming tot benutten publiekrechtelijke vergunning).

<sup>53</sup> In het Bouwbesluit is voor nieuwbouw van woningen of utiliteitsgebouwen de EnergiePrestatieNormering (EPN) opgenomen. De EPN houdt in dat eisen worden gesteld aan het maximale energiegebruik van het gebouw. Dit is vastgelegd in een getal: de EnergiePrestatieCoëfficiënt (EPC). De EPC wordt berekend volgens bepaalde NEN-normen. Voor woningen en woongebouwen is dat de NEN 5128 en voor utiliteitsgebouwen is dat de NEN 2916. Zie ABRvS 10 augustus 2011, BR 2011/160, m.nt. De Wit; HR 17 juni 2011, AB 2011/330, m.nt. F.J. van Ommeren: "Meer in het algemeen blijkt dat men in de praktijk nogal eens moeite heeft met het feit dat art. 122 Woningwet belemmert dat een hoger bouwtechnisch kwaliteitsniveau wordt gehanteerd dan door het Bouwbesluit is voorgeschreven."

<sup>54</sup> Op 1 april 2012 treedt het Bouwbesluit 2012 in werking, Stb. 2011, 416. De wetgever beoogt de bouwtechnische eisen leesbaarder, eenvoudiger en eenduidiger te maken. Tot 1 april is het Bouwbesluit 2003 (Stb. 2001, 410) van kracht.

<sup>55</sup> J.J. Hoekstra en G.A. van der Veen, 'Kwaliteits- en bindingseisen bij nieuwbouw, wat mag wel en wat niet?', TBR, 2008/85, p. 430 e.v. Zij ontleen aan de wetsgeschiedenis argumenten dat als op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid verdergaande afspraken worden gemaakt, dit niet in strijd met art. 122 Woningwet zou zijn. Nadere technische eisen zouden (ook) mogen worden gesteld in het kader van subsidieverlening (aanvulling: mits dit niet in strijd is met art. 3:3 Awb).

<sup>56</sup> Innovatieve lokale energieprojecten kunnen in aanmerking komen voor plaatsing op de zogeheten Bijlage II bij de Chw. Deze voorziening is geregeld in Afdeling 2 Hoofdstuk 2 Chw (experimenteerartikelen artikel 2.4 en volgende Chw) en biedt mogelijkheden tot het afwijken van bestaande wetten. De Chw kent daarnaast ook nog andere bijzondere voorzieningen, zoals die van de gebiedsaanwijzing en tot versnelde uitvoering van woningbouwprojecten, al dan niet met versoepeling van milieu- en andere omgevingsnormen (Afdelingen 1 en 6 Hoofdstuk 2 Chw). Zie verder 'Smart grids' (2011), zie noot 15, hoofdstuk 13.

Wij wijzen in dit verband ook op artikel 83 Elektriciteitswet.<sup>57</sup> Op grond daarvan zijn provinciale staten en de gemeenteraad niet bevoegd om het opwekken, het transporteren en het leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden, ook niet in een privaatrechtelijke overeenkomst. Deze wet is uitputtend bedoeld ten aanzien van voornoemde onderwerpen. Achterliggende gedachte is dat de met de Elektriciteitswet beoogde liberalisering niet (gedeeltelijk) ongedaan zou kunnen worden gemaakt doordat provinciale staten of de gemeenteraad beperkende verordeningen zouden kunnen vaststellen ten aanzien van in deze wetten geregelde energiezaken.<sup>58</sup>

Verder is de Europese normering inzake (verboden)staatsteun van groot belang.<sup>59</sup> De prijs die voor de grond betaald wordt, dient in principe een marktconforme te zijn.<sup>60</sup> Ingeval de gemeente of provincie grond tegen een duidelijk lagere prijs dan een marktconforme uitgeeft, bijvoorbeeld omdat de koper bepaalde duurzaamheidsdoelstellingen beoogt te realiseren, kan sprake zijn van staatsteunverlening. Ingeval (potentieel) sprake is van beïnvloeding van de handel tussen lidstaten,<sup>61</sup> dient (ingeval de staatsteun in waarde een bepaalde drempel overstijgt) deze in beginsel gemeld te worden bij de Europese Commissie. Totdat deze de geoorloofdheid daarvan (impliciet) heeft vastgesteld, mag de transactie niet plaatsvinden.<sup>62</sup>

Ingeval van openbare biedingsprocedure of vaststelling van de marktwaarde door een onafhankelijk taxateur die aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoet,<sup>63</sup> is aanmelding echter niet vereist.<sup>64</sup> De Commissie neemt dan automatisch aan dat geen sprake is van staatsteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Daarnaast kunnen ook nog andere uitzonderingen van toepassing zijn.<sup>65</sup>

Als toch in strijd met de Europese bepalingen voor (verboden)staatsteun verlening van gemeentelijke grond- of erfpachtuitgifte heeft plaatsgevonden, is sprake van onrechtmatigheid, en is de desbetreffende overeenkomst op grond van artikel 3:40 BW

---

<sup>57</sup> Zie ook art. 62 Gaswet.

<sup>58</sup> D. van Tilborg en E.W.J. de Groot, 'Gebiedsontwikkeling, grondexploitatie, duurzaamheid en energievoorziening; ontwikkelingen, mogelijkheden en beperkingen door de komst van de Wro en de Warmtewet', *TBR*, 2009/188, pp. 1015-1024. Inmiddels is een amendement van 28 februari 2012 tot invoering van een 'experimentartikel' in de Elektriciteitswet en Gaswet ingediend. Het experiment dient bij te dragen aan ontwikkelingen op het gebied van de productie, het transport en de levering van decentraal opgewekte duurzame elektriciteit, of elektriciteit opgewekt in een installatie voor warmtekraftkoppeling en past binnen verantwoorde financiële van het Rijk. Kamerstukken II, 32 814, nr. 19, motie Van der Werf/Leegte.

<sup>59</sup> Het Europese Verdrag voor de Werking van de EU (VWEU) verbiedt staatsteun, tenzij deze onder een uitzondering valt. Zie art. 107-109 VWEU. Zie 'Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties', PbEG 1997, C 209/03, Mededeling Europese Commissie staatssteunelementen bij verkoop van gronden en gebouwen 10/07/1997, I- 0003-0005.

<sup>60</sup> Hetzelfde geldt voor verschillende voorbeelden van jurisprudentie over de marktconforme prijs; Rechtbank Alkmaar, 20-04-2011, LJN: BQ2032; Zaken T-127/99, T-129/99 en T-148/99 van 6 maart 2002, Jur.2002, p.II-01275; Foral de Álava en Daewoo v Commissie, ANFEL en CECED (Demesa), PbEG, 28 februari 2012, Land Burgenland/Commissie en Gevoegde zaken T-268/08, T-281/08.

<sup>61</sup> En dit wordt snel aangenomen. Zie HvJEG, 6 december 2010, LJN BO8823. Zie ook het klassieke arrest *Altmark*, HvJEG, 24 juli 2003, C-280/00, rec.81-82. Aan de voorwaarde van art. 107 lid 1 VWEU inhoudende 'ongunstige beïnvloeding handelsverkeer tussen de lidstaten' kan worden voldaan ongeacht de plaatselijke of regionale aard van de geleverde diensten of de omvang van het betrokken werkterrein.

<sup>62</sup> Rb Alkmaar, 24 april 2011, LJN BQ2032, Rb Arnhem, 2 november 2011, LJN BU3569, Hof 's-Hertogenbosch, 17 januari 2012, LJN BV1367.

<sup>63</sup> Zie PbEG van 13 februari 2001, 1999, C144/04, 25-5-1999 en C2001(402), L 186.

<sup>64</sup> *Ibid*, hoofdstuk II, rec. 3.

<sup>65</sup> Bij Verordening (EG) nr. 994/98 is de Commissie gemachtigd, overeenkomstig artikel 87 van het Verdrag, vast te stellen dat, onder bepaalde voorwaarden, steun aan kleine en middelgrote ondernemingen, hierna "kmo's" genoemd, steun ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling, steun voor milieubescherming, werkgelegenheid en opleiding, en steun die in overeenstemming is met de kaart welke de Commissie met het oog op de toekenning van regionale steun voor elke lidstaat heeft goedgekeurd, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is en niet aan de aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3, van het Verdrag is onderworpen.

nietig.<sup>66</sup> Tevens kan dit ertoe leiden dat een nog niet onherroepelijk bestemmingsbesluit of een nog niet onherroepelijke omgevingsvergunning die een bepaalde met de grond- of erfpacht samenhangende bebouwing of gebruik beoogt toe te staan, vernietigbaar is vanwege strijd met het (hiervoor in paragraaf 2.4 genoemde) wettelijk criterium van uitvoerbaarheid.

### **3.3 Publieke planologische bevoegdheden**

#### **3.3.1 Inleiding**

Het gaat wat betreft het publiekrechtelijke bevoegdhedeninstrumentarium vooral om bevoegdheden op grond van de Wro, de Wabo en aanverwante wetten. In deze notitie concentreren wij ons vooral op de Wro, omdat deze vooral van belang is voor de ruimtelijke inpassing van LDE's. Het bestemmingsplan en het provinciale inpassingsplan (in feite een provinciaal bestemmingsplan) zijn hierbij sleutelfiguren. Gemakshalve spreken wij hierna veelal alleen van bestemmingsplannen.

LDE's vallen overigens buiten het bereik van de ruimtelijke ordening voor zover geen gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn betrokken (zie paragrafen 1.4 en 2.1), dit terzijde opgemerkt.

Ook het exploitatieplan is van belang. Het gemeentebestuur is in beginsel verplicht dit tezamen met het bestemmingsplan vast te stellen ingeval van gebiedsontwikkeling, dit om verhaal van wettelijk limitatief opgesomde kosten van de gebiedsontwikkeling zeker te stellen. Dit plan hoeft daartoe niet opgesteld te worden, als het kostenverhaal voldoende zeker is gesteld in anterieure overeenkomsten met alle betrokken grondgerechtigden.<sup>67</sup> De reikwijdte van het exploitatieplan wordt daarbij overwegend bepaald door wat in het bestemmingsplan is geregeld en mag worden geregeld.

De fysieke infrastructuur (in ruime) zin van LDE's dient in overeenstemming te zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Dit vereist dat de daarin opgenomen bestemmingen en bijbehorende voorschriften de oprichting van lokale energieopwekkingsinstallaties toestaan. Positieve bestemming ten behoeve van LDE's kan dus noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld als het de bouw van bepaalde productie-installaties betreft, aangezien in het algemeen het verbod geldt om percelen in strijd met de bestemming te gebruiken en te bebouwen.<sup>68</sup> Zo bezien is planologische overheidsbesluitvorming voorwaardenschepend.

In het bestemmingsplan kunnen regels worden opgenomen die nodig zijn om bestemmingen goed te laten aansluiten op omliggende bestemmingen. Dit betreft immers de fysieke leefomgeving en kan ook de situering van energiebronnen en opwekkingsinstallaties ten opzichte van gebruikseenheden, zoals woningen en kantoren, betreffen.<sup>69</sup>

Voor het plaatsen van zonnecellen op daken is overigens geen aparte bestemming nodig<sup>70</sup>. Dat kan onder de bestemming van het gebouw - bijvoorbeeld wonen, bedrijf, school etc. - gebracht worden.

---

<sup>66</sup> Zie Rb. Rotterdam, 24 januari 2007, LJN AZ6904; Hof 's-Gravenhage, 10 juli 2008; Rb Groningen (Vz), 10 juni 2011, LJN BD6981; HvJEg, 21 november 1991, C345-90, LJN BQ8211.

<sup>67</sup> Art. 6.12 lid 1 en 2 onder c Wro.

<sup>68</sup> Zie art. 7.1 Wro dat een algemeen verbod voor gebruik in strijd met de desbetreffende bestemming bevat. Daarnaast kunnen in het bestemmingsplan specifieke (bebouwings-, gebruiksverboden en dergelijk) zijn opgenomen.

<sup>69</sup> Vgl. Oosterhuis, Uylenburg en Groothuijse (2011), p. 29.

<sup>70</sup> Er is sprake van een bouwwerk, maar een waarvoor geen 'bouw' omgevingsvergunning nodig is. Ook collectoren voor warmteopwekking vallen onder deze uitzondering, zie art. 2.1 lid 1 onder a en c Wabo en Hoofdstuk II, art. 2 lid 6 onder a, b en c van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

Het is van belang daarbij een onderscheid te maken tussen conserverende bestemmingsplannen en bestemmingsplannen die gericht zijn op gebiedsontwikkeling of -herstructurering. Ingeval van een conserverend bestemmingsplan zal een beoogd LDE veelal in strijd daarmee zijn en is aanpassing van het plan nodig om de LDE mogelijk te maken of is een omgevingsvergunning vereist (zie paragraaf 3.3.4).

### 3.3.2 Mag niet verplichtend, wel stimulerend en ook voorwaarden-stellend zijn

Het bestemmingsplan kan daarbij ook worden ingezet om totstandkoming van LDE's actief te stimuleren. Dat kan bijvoorbeeld geschieden door het situeren van een warmte-producerend bedrijf dichtbij een gebouwde omgeving met warmtebehoefte. Zo is denkbaar dat (in de toekomst) bij het verzoek tot grondontwikkeling ten behoeve van een beoogd datacentrum rekening wordt gehouden met de warmte die dat kan leveren aan nabij gelegen bebouwing. Daartoe kunnen tussen gemeenteraad, de projectontwikkelaar en anderen (denk ook aan (voor zover al bekend) verbruikers en bewoners) tevens in een eerder stadium samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Verder valt bijvoorbeeld te denken aan bestemmingsplanvoorschriften bij bedrijfsmatige activiteiten waarin uitdrukkelijk de mogelijkheden voor de productie van duurzame energie (mestvergisting, oprichting windturbine) als mogelijke nevenactiviteit worden benoemd.

Een bestemmingsplan kan echter geen *verplichting* tot realisatie van bestemmingen bevatten.<sup>71</sup> De bestemmingsplanvoorschriften kunnen slechts bepaalde bebouwing, aanleg of gebruik *toestaan* (toelatingsplanologie). Wel is mogelijk om in een bestemmingsplan een fasering in de realisatie van een (her)nieuw(d) woon-, kantoren en bedrijven- of industriegebied bindend voor te schrijven. Volgens de rechtspraak is het immers mogelijk (onder omstandigheden) het benutten van gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden afhankelijk te stellen van een voorwaarde.<sup>72</sup> Daarbij kan de bouw van woningen of bedrijven bijvoorbeeld voorwaardelijk zijn bestemd en afhankelijk zijn gesteld van een eerdere realisatie van een lokale energieopwekkingsinstallatie, een warmtenet of 'smart grid'.

### 3.3.3 Een goede ruimtelijke ordening

Voor wat wel en niet mogelijk is om ten aanzien van LDE's in een bestemmingsplan op te nemen is het wettelijk criterium van 'een goede ruimtelijke ordening', waaraan een bestemmingsplan, moet voldoen, cruciaal. Dit is een zeer ruim begrip, dat in de tijd enorm is geëvalueerd. Het biedt de bevoegde overheid veel ruimte om diverse aspecten af te wegen (beleidsvrijheid).

---

<sup>71</sup> Zie noot 72, Van Buuren en A.G.A. Nijmeijer (2010), p. 46.

<sup>72</sup> Deze opvatting is gebaseerd op ABRS 22 maart 2006, BR 2006/115, p. 546 en AB 2006/421 m.nt. de Gier (Bedrijvenpark Linderveld). Meer recent: ABRvS 1 juni 2011, BR 2011/133, m.nt. Rijs. A.G.A. Nijmeijer, 'Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?', *M en R*, 2006-6, p. 363 e.v. en P.J.J. van Buuren en A.G.A. Nijmeijer, 'Bestemmingsplan en Privaatrecht. Over voorwaardelijke verplichtingen en complementaire overeenkomsten', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Europa Law Publishing 2010, p. 417 e.v. Als sprake is van een m.e.r.-verplichting, kunnen wel verplichtingen in het bestemmingsplan worden opgenomen, ook als deze niet ruimtelijk relevant zijn, mits deze dienen ter bescherming van het milieu, een ruim begrip, art. 7.35 lid 3 Wm. Hiertoe behoort ook zuinig gebruik van energie en grondstoffen. Aanleg van een collectieve WKO is dan bijvoorbeeld mogelijk. Voorwaarde is onder meer dat het wel om een noodzakelijke maatregel gaat. Vgl. Oosterhuis, Uylenburg en Groothuijse (2011), pp. 31-36.

Deze norm is ook bepalend voor uitwerkingsplannen en de omgevingsvergunning die beoogt van het geldend bestemmingsplan afwijkend gebruik of bebouwing toe te staan (omgevingsvergunning) (zie paragraaf 3.3.4), alsmede (grotendeels) voor het exploitatieplan. De Wro geeft verder geen uitwerking van wat tot een goede ruimtelijke ordening moet worden gerekend. Dat maakt het vaststellen van bestemmingsplannen vaak tot een complexe aangelegenheid, vooral bij een meer omvattend gebied.

De vraag is welke ruimte het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’ biedt voor uitvoering van energiebeleid en implementatie van LDE’s.

Voorts is de vraag of het wettelijk criterium van een goede ruimtelijke ordening kwaliteitsnormering in een bestemmingsplan toestaat, die bijvoorbeeld betrekking heeft op een bepaalde mate van duurzaam energieverbruik of energie-efficiëntie voor te bestemmen gebied.<sup>73</sup>

Energie-efficiëntienormen en energieduurzaamheidscriteria horen in ieder geval niet in het bindende deel van het bestemmingsplan thuis; de plankaart met de bestemmingen en de voorschriften.<sup>74</sup> De bestemmingsplan vaststellende overheid kan wel indirect deze energieaspecten in zijn afweging betrekken; maar hoeft dat niet te doen en (in ieder geval tot voor kort) doet dat meestal ook niet bij ‘ontwerpen’ van nieuwe woon-, kantoren-, bedrijven- en industriegebieden.

Als het energiebeleid wel in de belangenafweging wordt betrokken ondervindt het ‘concurrentie’ van andere algemene belangen, aan welke tenminste evenveel gewicht toekomt en vaak ook dwingendrechtelijk van aard zijn.<sup>75</sup>

### 3.3.4 Vergunningen

Voor de omgevingsvergunning (Wabo) is relevant, in het bijzonder voor zover deze dient om een uitzondering op het geldende bestemmingsplan te maken ten behoeve van een bepaald project. De omgevingsvergunning omvat - voor de omvangrijke projecten - vaak diverse deeltoestemmingen. Met de inwerkingtreding van de Wabo zijn vele afzonderlijke vergunningen en ontheffingsstelsel tot één vergunning verweven, de omgevingsvergunning, geïntegreerd om besluitprocedures te vereenvoudigen en stroomlijnen, overigens wel onder handhaving van de (voorheen) bestaande materiele toetsingskaders.<sup>76</sup> Er zijn evenzovele materiële toetsingskaders als deeltoestemmingen van een omgevingsvergunning.

---

<sup>73</sup> Zij bijv. de Dutch Green Building Council, een stichting die zich inzet voor het verduurzamen van de gebouwde omgeving, en waarin een veelheid van stakeholders participeert. De organisatie ontwikkelt keurmerken voor een onafhankelijke beoordeling van gebouwen en gebieden op het gebied van duurzaamheid.

<sup>74</sup> Een niet bindend beleidsinstrument dat wel valt toe te passen is de Energie Prestatie op Locatie (EPL) dat ertoe dient energiebesparing op locatie - in een bepaald gebied - te realiseren. Deze normering dient wat betreft doelstelling te worden onderscheiden van de energieprestatienormen in het Besluit die op afzonderlijke gebouwen betrekking heeft en bovendien bindend zijn in tegenstelling tot de EPL. De EPL richt zich op het totale energieverbruik, inclusief al het elektriciteitsverbruik. Wel kunnen niet bindende streefnormen inzake het EPL in de toelichting van het bestemmingsplan opgenomen worden. De bij het bestemmingsplan behorende toelichting heeft geen bindende werking. De EPL kan worden bepaald in de fase van (stedenbouwkundige) planvorming, waarna de resultaten in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. De EPL is een getal tussen 0 en 10 waarbij de 10 staat voor de ideale situatie waarin geen fossiele brandstoffen meer worden gebruikt.

<sup>75</sup> Vgl. ABRvS 25 februari 2009, BR 2009, 115 m.nt. E.T. Jong en JM 2009, 44 m.nt. Zijlmans.

<sup>76</sup> Art. 2.10-2.20 Wabo.

Deze vergunning is bijvoorbeeld nodig:

- Voor oprichting van een bouwwerk (zie artikel 2.1 onder a Wabo). Bepalend is dus of sprake is van een ‘bouwwerk’. Daarvan is al gauw sprake, in ieder geval bij oprichting van energieopwekkingsinstallaties. Een omgevingsvergunning om te bouwen kan alleen worden verstrekt als het bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan, dan wel bij (dezelfde) omgevingsvergunning voor het desbetreffende bouwproject het geldende bestemmingsplan buiten toepassing is verklaard.
- Het aanleggen van een werk, als geen sprake is van een bouwwerk; maar dan alleen als dat ook in het ter plaatse geldende bestemmingsplan (of provinciaal inpassingsplan) is voorgeschreven (voorheen aanlegvergunning). Dat plan bevat dan (aanvullende) regels voor de vergunningverlening (zie artikel 2.1 onder b Wabo). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij aanleggen van distributienetten.<sup>77</sup>
- Of als sprake is van bouw/aanleg/gebruik in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan (voorheen WRO-vrijstelling; ontheffing of projectbesluit), zie artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.<sup>78</sup> Deze deelt toestemming is voor de ruimtelijke inpassing van LDE's van groot belang.

Wij zullen dit niet afzonderlijk toelichten. Het inhoudelijk criterium voor de geoorloofdheid daarvan - een goede ruimtelijke ordening - en de totstandkomingsprocedure zijn immers (bijna) hetzelfde als die gelden voor een bestemmingsplan. Daarvoor verwijzen wij naar hetgeen over dit criterium is opgemerkt tussen in relatie tot het bestemmingsplan (zie par. 3.3.3).

### 3.4 Contracten

Overheden kunnen ter realisatie van hun duurzaamheidsbeleid ook (andere) contracten sluiten. Het gaat daarbij om contracten die verschillend zijn van aard, zowel wat betreft daarvoor geldende regels als de mate van binding.

Welke contracten gemeente en provincie op grond van eventuele grondeigendomsrechten kunnen aangaan kwam al (zie paragraaf 3.2) ter sprake. Voorts kunnen zij bijvoorbeeld met marktpartijen een Publiek-Private-Samenwerking (PPS) aangaan of afspraken maken om deel te nemen in een B.V. of andere rechtspersoon om energiebedrijfsactiviteiten te ontwikkelen, dit wel met in achtneming van aanbestedingsregels<sup>79</sup> en Europese regels inzake (verboden) staatsteun die van toepassing kunnen zijn, alsmede van de specifieke regels (uit de

---

<sup>77</sup> Zo heeft bijv. de gemeente Texel ervoor gekozen om een omgevingsvergunning te verplichten, zie Bestemmingsplan Buitengebied. Door dit te doen, kan aan de omgevingsvergunning en derhalve aan de voorziening aanvullende regels worden gesteld, zie art. 3.3 en 3.6 met name onder lid c Wro en Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3 (MvT Wabo) en Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3 (MvT).

<sup>78</sup> Waar het gaat om het inpassingsplan zie paragraaf 3.5.1 Wro en voor de omgevingsvergunning hoofdstuk 2 van de Wabo. Beide voorzieningen vervangen het projectbesluit (artikel 3.10 Wro oud), welke op haar beurt weer een opvolger is van artikel 19 leden 1 en 2 WRO (WRO-vrijstelling). Hiervoor was tevens een voorafgaande goedkeuring van GS nodig, zie V.J. van den Broek, *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2008 en G. van den Boom, *De omgevingsvergunning: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: met artikelsgewijze toelichting en toelichting op aanpassing wetgeving omgevingsrecht*, Reed Business, Amsterdam, 2010.

<sup>79</sup> Zie onder meer P.M.L.M. Kuypers en F.H. Simon, 'Gebiedsontwikkeling en aanbesteding; Het Hof ploegt het veld maar zaait ook twijfel', *BR* 2010/104, p. 571 e.v.; P.H.L.M. Kuypers en F.H. Simon, 'Gebiedsontwikkeling en aanbesteding: de bel luidt voor de volgende ronde', *BR* 2010/31, p. 175; A.G. Bregman, 'Het privaatrecht op de terugtocht bij gebiedsontwikkeling? Over ICER, Noordwijk, Kampen en art. 122 Woningwet', *TBR*, 2008/211, p. 1120 e.v. en G.L. van Hoff, 'Samenwerking in gebiedsontwikkeling', *BR*, 2008/132, p. 609 e.v.

Gemeentewet en Provinciewet) tot oprichting van en deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen.<sup>80</sup>

Daarnaast kunnen gemeentebesturen en provinciebesturen een overeenkomst aangaan over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden; een bevoegdhedenovereenkomst. Omdat de overeenkomst over een publiekrechtelijke bevoegdheid gaat, wordt deze voor dat deel als ‘bestuursrechtelijk’ aangemerkt.<sup>81</sup>

Wij noemen hier in het bijzonder de mogelijkheid die het gemeentebestuur heeft om in het kader van de totstandkoming van een bestemmingsplan dat voorziet in gebiedsontwikkeling, een anterieure exploitatieovereenkomsten te sluiten, in plaats van een exploitatieplan<sup>82</sup> (zie par. 3.3.1). Deze kunnen ook betrekking hebben op aan te leggen energievoorzieningen,<sup>83</sup> bijvoorbeeld een warmtenet of gasnetwerk dat is afgestemd op vervoer van biogas (van een andere kwaliteit dan aardgas).<sup>84</sup> Daarin worden afspraken gemaakt over verhaal van kosten die verband houden met de ontwikkeling van het bestemde gebied; veelal in plaats van het vaststellen van een exploitatieplan.<sup>85</sup> Die kosten kunnen ook betrekking hebben op de aanleg van nutsvoorzieningen, voor zover de kosten niet zijn begrepen in de aansluittarieven voor aangeslotenen. Ingeval van een anterieure exploitatieovereenkomst komt de gemeente overigens, anders dan bij het vaststellen van een exploitatieplan of posterieure exploitatieovereenkomst, enige ruimte toe om ook andere gebiedsontwikkelingskosten te verhalen.<sup>86</sup> Hoe ver de gemeente bij het maken van deze afspraken kan gaan is echter niet geheel duidelijk, mede gelet op de hiervoor genoemde artikel 83 Elektriciteitswet en artikel 62 Gaswet.

Als geen overeenstemming wordt bereikt kan het gemeentebestuur daarnaast op grond van het Besluit aanleg energie-infrastructuur eenzijdig eisen stellen aan de aan te leggen infrastructuur.<sup>87</sup> Ingeval van een woonwijk van meer dan 500 woningen is het gemeentebestuur vervolgens bevoegd de aanleg van de energie-infrastructuur aan derden aan te besteden.

Daarnaast kan de gemeente of provincie een convenant aangaan met andere overheden of marktpartijen. Een convenant heeft veelal geen ‘hard’ juridisch afdwingbaar karakter (zie par. 2.3). Vaak sluiten overheden onderling of met marktpartijen dergelijke overeenkomsten om beleid vast te leggen. Dat kan zich beperken tot intenties, hoofdlijnen, te volgen richtingen, maar het is ook mogelijk dat dit beleid in de convenanten is vertaald in concrete criteria die zich lenen voor beoordeling van afzonderlijke gevallen. In dat geval heeft het convenant een

---

<sup>80</sup> M. Koetser en S. Pront-van Bommel, ‘Inleiding tot het bestuursrecht voor het notariaat’, *Ars Notariatus*, nr. 140, Deventer 2009, hoofdstuk 9.

<sup>81</sup> HR 8 juli 2011, AB 2011/298, m.nt. Van Ommeren en Van der Veen (overheidsprivaatrecht; bevoegdhedenovereenkomst; rechtsmachtverdeling; leer van de formele rechtskracht). Zie voor juridische voorwaarden voor een dergelijke overeenkomst; M. Scheltema en M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht, Wisselwerking tussen publiek-en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2003; zie bijv. ook H.D. Tolsma, *Bemiddelend bestuur. Juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

<sup>82</sup> Dit mag alleen als verhaal van alle te verhalen exploitatiekosten voldoende verzekerd is; zie art. 6.12 lid 1 en 2 onder c Wro.

<sup>83</sup> Art. 6.24 Wro. Zie van Tilborg & de Groot (2009), zie ook noot 58.

<sup>84</sup> Op grond van art. 16 lid 3 Elektriciteitswet en art. 7a Gaswet mogen in beginsel alleen netbeheerders het net aanleggen. De aanleg moet vervolgens door de voor dat gebied aangewezen netbeheerder plaatsvinden. Art. 16 leden 1 en 3 Elektriciteitswet en art. 7a Gaswet.

<sup>85</sup> Ingeval van locatie-eisen is (daarnaast) wel een exploitatieplan vereist, art. 6.13 lid 2 en 2 Wro.

<sup>86</sup> In de Wro wordt in art. 6.13 lid 1 onder c en lid 8 aangegeven dat er bij AMvB een limitatieve lijst van te verhalen kosten zal worden opgesteld. In art. 6.2.4 van het Bro is hieraan gehoor gegeven.

<sup>87</sup> De AMvB is gebaseerd op artikel 20 Elektriciteitswet en artikel 39 Gaswet.

‘zwaarder’ juridisch gewicht, temeer als het convenant door de ‘juiste’ bestuursorganen is meegetekend of anderszins is geaccordeerd.

### **3.5 Subsidies en investeringsfondsen**

Het verlenen van subsidies en het tegen gunstige voorwaarden ter beschikking stellen van een lening is een ander door decentrale overheden te hanteren instrument om lokale opwekking van duurzame energie en energie-efficiëntie te stimuleren.<sup>88</sup> Een aantal overheden, waaronder Amsterdam, beschikken over omvangrijke opbrengsten uit verkoop van hun energiebedrijven die zij (grotendeels) beogen aan te wenden ten behoeve van duurzaamheid. Als voorbeeld wordt het revolverend Investeringsfonds van Amsterdam genoemd.<sup>89</sup> Daarnaast zijn er overheden die (aanvullende) subsidies voor plaatsing van zonnecellen en andere energievoorzieningen verstrekken.

### **3.6 Informatie en faciliteiten verstrekken**

Gemeente en provincies kunnen, eventueel met inzet van subsidies, organisaties opzetten om betrokken partijen bij elkaar te brengen, een platform te vormen, te zorgen voor informatievoorziening, het delen van kennis en ervaring te faciliteren en dergelijke. Dit soort activiteiten kunnen bijdragen aan verdere maatschappelijke bewustwording van noodzaak, nut en (economische) mogelijkheden om te investeren in opwekking en verbruik van duurzame energie en energie-efficiëntie en om marktpartijen te stimuleren daarin te investeren.<sup>90</sup>

## **Hoofdstuk 4 Complexe besluitvorming en interactief bestuur**

### **4.1 Inleiding**

Mede vanwege al hiervoor genoemde facetten zijn planologische besluitvormingsprocedures inzake LDE's zijn vaak complex en langdurig. We zetten, zonder uitputtend te zijn, daarvoor bepalende factoren op een rij.

Van complexiteit kan sprake zijn vanwege weerstand van belanghebbenden en/of gebrek aan deskundigheid en informatie bij alle partijen, wat weer in belangrijke mate te maken heeft met het feit dat we met innovaties van doen hebben. Tegelijkertijd is de medewerking van diverse marktpartijen nodig om daadwerkelijk lokale energievoorzieningen te kunnen realiseren. Voorts is vaak sprake van betrokkenheid van diverse, veelal concurrerende algemene belangen.

De complexiteit houdt ook verband met de veelheid van toepasselijke wettelijke normen. Het gaat daarbij om Europese en nationale energiewetgeving, de ruimtelijke ordening en Europese

---

<sup>88</sup> Dit is mogelijk in aanvulling op eventuele rijks-SDE+ subsidies.

<sup>89</sup> Na verkoop van haar aandelen in Nuon, wil Amsterdam de opbrengst van 150 miljoen in een Investeringsfonds steken, zie de brief van Wethouder Financiën Asscher van 26 november 2010. Ook bij gemeente Renkum is hierover een vraag in behandeling van GroenLinks en is het genoemd in beleidsdocumenten, *De Ruimtelijke Visie 2025, Strategisch Beleidskader, Renkum (ver)bindt*, oktober 2011 en ook de gemeente Westland zal financieel in exploitatie van bijv. duurzame glastuinbouw voorzien. Bron: <[www.ta-energy.nl/pdf/Jeroen%20Straver.pdf](http://www.ta-energy.nl/pdf/Jeroen%20Straver.pdf)>.

<sup>90</sup> Zo heeft de gemeente De Ronde Venen een prijs voor het meest duurzame bedrijf in het leven geroepen, waarbij bewoners op hun favoriet kunnen stemmen <[www.secure.derondevenen.nl/index.php?simaction=content&mediumid=9&pagid=53&rubriek\\_id=71&stukid=8797](http://www.secure.derondevenen.nl/index.php?simaction=content&mediumid=9&pagid=53&rubriek_id=71&stukid=8797)>, en gemeente Hulst heeft zich aangesloten bij de Millenniumgemeentes <[www.gemeentehulst.nl/Actueel/Projecten/Hulst\\_Millenniumgemeente](http://www.gemeentehulst.nl/Actueel/Projecten/Hulst_Millenniumgemeente)>.

en nationale milieuwetgeving. Verschillende (bindende) milieunormen kunnen daarbij om de voorrang strijden.

De complexiteit betreft vooral de meer omvangrijke LDE's. Een groep bewoners die besluit tot gezamenlijke inkoop van zonnecellen en eventueel exploitatie daarvan, ondervindt wat betreft de ruimtelijke inpassing bijvoorbeeld in dat geval weinig problemen. De implicaties van de planologische en leefomgevingswetgeving zijn dan makkelijk te overzien. Voor plaatsing van zonnecellen op daken is in het algemeen geen omgevingsvergunning (voor bouwen) nodig.<sup>91</sup> De groep van betrokkenen en betrokken energieactiviteiten is bovendien behapbaar. Relevante complicaties zijn veeleer gelegen in de toepasselijke energie- en belastingwetgeving met regels over de energiebelasting, netten, netbeheer, levering en dergelijke.<sup>92</sup>

## **4.2 Belangenafweging en belanghebbenden**

### **4.2.1 Algemeen**

Wat betreft de betrokken algemene belangen ging het tot nu toe vooral over de positieve effecten. Maar er kan ook sprake zijn van een (vergaande) negatieve ruimtelijke impact voor de nabije leefomgeving. Dit betreft zaken zoals natuurwaarden, hinder, zicht en ook schaarste van grond en concurrerende (beoogde) bestemmingen. Bij de ene energieopwekkingsinstallatie speelt dat sterker dan bij de andere, mede afhankelijk van de omvang en het uitstralingseffect daarvan. Zo zijn er grote verschillen tussen het geval van enkele zonnecellen of kleine windmolens op daken of het geval van mega-windmolens die zijn gegroepeerd, en omvangrijke en biomassa-vergistinginstallaties.

Bij ruimtelijke inpassing van LDE's is sprake van een veelheid van algemene belangen, die met elkaar op gespannen voet kunnen staan en die tegen elkaar moeten worden afgewogen en de te verdelen ruimte is bovendien schaars.<sup>93</sup>

Dit doet zich in het bijzonder gevoelen bij de vaststelling van bestemmingsplannen. Dat heeft te maken met dat deze aan het wettelijk criterium van een 'goede ruimtelijke ordening' moeten voldoen (zie ook paragraaf 3.3.3).

Dit is een ruim begrip dat ook diverse milieuaspecten omvat. Deze milieuaspecten zijn mede bepalend voor de in een bestemmingsplan op te nemen bestemmingen en de daarbij behorende bebouwings- en gebruiksbestemmingsvoorschriften.<sup>94</sup> Vaak gaat het om dwingende wettelijke criteria, zoals bij luchtkwaliteit, externe veiligheid, geluidshinder en radarnormen. In de loop van de afgelopen decennia zijn de ruimtelijke ordening en milieu in steeds vergaande mate geïntegreerd en zijn er ten gevolge van (Europese) wetgeving (diverse milieurichtlijnen) en jurisprudentie steeds meer milieuaspecten gebracht onder de reikwijdte van de Wro. Milieuaspecten en het algemeen belang van duurzame energie en energie-efficiëntie, situering van gebouwen en 'gebruik' kunnen met elkaar om de voorrang strijden.

---

<sup>91</sup> Art. 2.4 lid 1 Chw. Op grond van artikel 2, lid 6, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is het plaatsen van een collector voor de elektriciteitsopwekking op een dak vergunningsvrij, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: a) indien geplaatst op een schuin dak: 1. binnen het dakvlak, 2. in of direct op het dakvlak, en 3. hellingshoek gelijk aan hellingshoek dakvlak. b) indien op een plat dak: afstand tot de zijkanen van het dak ten minste gelijk aan de hoogte paneel, en c) indien het paneel niet een geheel vormt met de installatie voor het omzetten van de opgewekte elektriciteit: die installatie aan de binnenzijde van het bouwwerk is geplaatst, zie ook noot 70.

<sup>92</sup> Zie 'Smart grids' (2011), zie noot 15, Deel 2.

<sup>93</sup> Pront-van Bommel (2009), zie noot 5, p. 170.

<sup>94</sup> Op grond van art. 3.1 Wro moeten met het oog op de bestemming die aan een stuk grond wordt gegeven regels worden gegeven. Volgens art. 3.1.3 Bro moeten die regels in ieder geval (daarnaast) betrekking hebben op een omschrijving van (gebruiks)doeleinden per bestemming.

Welke milieuaspecten aan de orde zijn hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Of een beoogd windmolenpark of biomassa-vergistingsinstallatie op natuur- en instandhoudingsdoelstelling (Natuurbeschermingswet) getoetst moet worden,<sup>95</sup> is bijvoorbeeld afhankelijk van of deze in of nabij een natuurgebied (Natura 2000-gebieden) zijn gepland.<sup>96</sup> Dan zal in ieder geval moeten worden gezien of deze eventueel significante gevolgen voor dit gebied hebben. Dit vereist een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f van de Natuurbeschermingswet, tenzij op voorhand met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat deze gevolgen zijn uitgesloten<sup>97</sup> dan wel al anderszins met voldoende zekerheid is vastgesteld dat die gevolgen (niet) optreden.<sup>98</sup> Situering van een windmolenpark in of nabij een natuurgebied is overigens niet uitgesloten, maar vergt in ieder geval deugdelijk (alternatieven- en compensatie)onderzoek en een deugdelijke motivering (met betrekking tot de afweging van alle betrokken algemene belangen).

#### 4.2.2 Weerstand en verhoging van de efficiëntie van de besluitvorming

Deze effecten kunnen leiden tot weerstand vanuit de omgeving. Burgers vrezen waardevermindering van hun huis, geluidsoverlast en, afhankelijk van het soort project, horizon- of milieuvervuiling ten gevolge van nabij geplande duurzame energieopwekkinginstallaties, en worden daarin vaak gesteund door milieu- en andere belangenorganisaties. Daarnaast kan ook sprake zijn van een belangentegenstelling tussen de diverse betrokken overheden, het ontbreken van politieke wil of een gebrek aan besluitvaardigheid.<sup>99</sup>

Kritische reacties daarop zijn dat de noodzaak van afwegen van belangen veelal leidt tot ‘stroperigheid’<sup>100</sup> rond planologische besluitvorming, wat vanuit de optiek van de voorliggende kabinetsdoelstellingen en de daarmee gemoeide tijdsdruk als onwenselijk wordt ervaren.

---

<sup>95</sup> Artikel 10a lid 1 en 2 Nbw.

<sup>96</sup> De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt hiertoe eenmaal in de acht jaar een natuurbeleidsplan vast (art. 4 Natuurbeschermingswet), waarin hij de relevante criteria vaststelt, maar waarin in ieder geval de criteria moeten staan die zijn genoemd in Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EEG. Hierin wordt het behoud van flora en fauna en specifiek de vogelstand voorzien in beschermde gebieden: de natura 2000 gebieden. ABRvS, 27 april 2011, nr. 200807503/1/R2, LJN: BQ2680: een vergunningverlening krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) voor het plaatsen van drie windturbines in de Sabina-Henrica polder in de nabijheid van het als speciale beschermingszone aangewezen gebied "Krammer-Volkerak". ABRvS, 4 mei 2011, nr. 200808317/1/R2, LJN: BQ3436: een vergunningverlening ingevolge artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) voor de bouw en exploitatie van een kolen/biomassa gestookte energiecentrale op de Maasvlakte.

<sup>97</sup> Vgl. ABRvS 17 maart 2010, nr. 200808402/1/R2, uitspraak betreffende passende beoordeling windturbinepark en cumulatie.

<sup>98</sup> ABRvS 7 februari 2007, nr. 200600281/1.

<sup>99</sup> Zie het B4 rapport Knelpunten en oplossingsrichtingen bij gaswinning en windenergie, van 15 juni 2004, zie: Kamerstukken II 2004/05, 29 023, nr. 9, o.a. hoofdstuk 5.

<sup>100</sup> Zie: VROM-Raad, zoals aangehaald door A.G. Bregman in par. 1.1 van *Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid*, Den Haag: IBR, 2003; H.P. Heida, F.A.M. Stroink en P.C.E. van Wijmen, *Preadviezen VAR: Complexe besluitvorming*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag: 1998. Zie ook *Jaarverslag 2009*, Raad van State, 14 april 2010 waarin wordt geconcludeerd dat een aantal nieuwe wetten en wetsvoorstellen met elkaar gemeen hebben “dat de wetgever daarmee reageert op de discussie in de politiek en de samenleving over trage en stroperige besluitvorming” en Kamerstukken II 2000/01, 27 178, nr. 4, Verslag, 12 januari 2001; “De stroperigheid en onderlinge verwevenheid van procedures belemmert de daadkracht van de overheid om te doen wat in het algemeen belang nodig is, en waartoe langs democratische weg besloten is. De stroperigheid van procedures draagt bovendien niet bij aan een helder en transparant besluitvormingsproces, waardoor het voor burgers en belanghebbenden steeds moeilijker wordt in het proces te participeren”.

### 4.3 Omgaan met innovaties

Het is voor de inrichting van planologische besluitvorming en gebiedsontwikkeling van groot belang om ook de innovaties waarmee LDE's zijn omgeven (zie paragraaf 2.2) in de besluitvorming te betrekken. Het ontbreken van deze kennis kan immers bij betrokkenen de onzekerheid vergroten met betrekking tot mogelijkheden, beperkingen en risico's en daarom bijdragen aan weerstand of stagnatie in besluitvormingsprocedures.<sup>101</sup> Deze onbekendheid maakt het bovendien lastig de uitvoerbaarheid van het beoogde energieproject goed in te schatten, terwijl 'de uitvoerbaarheid' van bindende planologische besluiten zoals bestemmingsplannen en een omgevingsvergunning een juridische vereiste is (zie daarover paragraaf 2.4).

Hoe met dit soort onzekerheden wordt omgegaan kan bepalend zijn voor het verloop en uitkomst van planologische besluitvormingsprocedures. Het is belangrijk dat bij besluitvorming de benodigde kennis en informatie inzake innovaties wordt ingebracht en met belanghebbenden wordt gedeeld, temeer de belanghebbenden die investeringsbeslissingen zullen moeten nemen, de kosten en financiële risico's dragen en vaak zelf over relevante (feiten)kennis beschikken.

### 4.4 Vereenvoudiging en versnelling

Europees en nationaal overheids(wetgevings)beleid is mede gericht op het terugdringen van de complexiteit door vereenvoudiging en stroomlijning van de besluitvormingsprocedures en het materiële juridische toetsingskader.<sup>102</sup>

De invoering van de Wabo en Crisis- en herstelwet (Chw), alsmede van de diverse coördinatieregelingen in de Wro, de Elektriciteitswet en Gaswet, voor planologische en vergunning-besluitvorming zijn daarvan voorbeelden.<sup>103</sup> Deze raken de *juridische* aspecten van de besluitprocedures.

Zorgvuldigheid vergt echter tijd en de gesignaleerde knelpunten zijn maar ten dele te ondervangen door juridische oplossingen.<sup>104</sup> Efficiëntie zal vooral ook bereikt moeten worden door betere afstemming tussen overheden onderling, alsmede met belanghebbenden bij het nemen van beleidsbeslissingen in de voorbereidende fase. De juridische besluitvormingsregels bieden daarnaast maar in zeer beperkte mate handvatten hoe om te gaan met innovaties, de wederkerige afhankelijkheid van decentrale overheidsorganen en stakeholders, de complexiteit van de belangenafweging en het betrekken van alle (andere) factoren die bepalend zijn voor het (succesvol) tot stand komen van een LDE.

Voorts is een belangrijk aspect dat de meeste tijd bij complexe projecten niet gaat zitten in de juridische besluit- en rechtspraakprocedures, maar vooral in de daaraan voorafgaande fase.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Zonder onzekerheid, geen innovatie zegt de WRR: WRR, *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008. Zie ook L. van der Geest en L. Heuts, 'Barriers for innovation', in B. Noteboom en E. Stam (red.), *Micro-foundations for innovation policy*, Amsterdam University Press, Amsterdam: 2008 en G. Bartels, W. Nelissen en H. Ruelle (red.), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Alphen a/d Rijn: 1998.

<sup>102</sup> In dit kader moet ook het interdepartementale programma Eenvoudig Beter genoemd worden, welk programma gericht is op de ontwikkeling van een Omgevingswet. Naar verwachting verschijnt het voorontwerp van deze wet halverwege maart 2012. Gestreefd wordt naar een inwerkingtreding in 2014.

<sup>103</sup> Zie noot 5.

<sup>104</sup> L. Michiels, *Een snelweg voor besluitvorming*, AAe, 2009, p. 531 e.v.

<sup>105</sup> Zie vorige noot.

Het komt bovendien in belangrijke mate aan op duidelijke beleidskeuzen van betrokken overheden en op gedegen onderzoek en goede ‘communicatie’ in de voorfase van de besluitvorming.<sup>106</sup>

#### 4.5 Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit (anderszins)

Effectiviteit en efficiëntie van de besluitvorming inzake LDE's dienen behalve in het stroomlijnen en vereenvoudigen van juridische besluitprocedures, dus vooral elders gezocht te worden, namelijk in principes van goed overleg, oplossingsgericht onderhandelen en interactief bestuur. Het gaat daarbij om maatschappelijke en sociale aspecten van relaties tussen overheden (onderling) en belanghebbenden. Deze kunnen daarnaast mede van belang zijn voor de uiteindelijke legitimiteit van besluiten.

Voor effectieve en efficiënte totstandkoming van LDE's zullen vooral dit soort zaken belangrijk zijn; dit mede vanwege onder meer de betrokken belangen en de onderlinge afhankelijkheid van betrokken overheden (onderling) en belanghebbenden. Die afhankelijkheid betreft naast de kennis,<sup>107</sup> ook de mogelijkheden om te investeren en (vervolgens) daadwerkelijk de energievoorzieningen te realiseren en te benutten.

Wat betreft efficiënt, effectief en legitiem bestuur en het voeren van constructief overleg, is nodig de (toekomstig) belanghebbenden bij de LDE en hun belangen te inventariseren en welke mogelijke ruimtelijke gevolgen deze kunnen ondervinden. Voor zover die belangen ruimtelijk relevant zijn, bijvoorbeeld zicht, hinder en (anderszins) woongenot, uitbreidingsmogelijkheden voor de bedrijfsvoering en dergelijke betreffen, zullen deze belangen meegewogen moeten worden bij de beoordeling of de beoogde nieuwe bestemmingen beantwoorden aan het wettelijk dwingend criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’. Wat betreft de noodzakelijke uitvoerbaarheid is het van belang om een bredere belangenafweging te maken.

Daarvoor leent zich vooral de informele voorbereidingsfase, die voorafgaat aan het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit/bestemmingsplan of de aanvraag daarvan. Anders dan de procedure na de terinzagelegging of indiening van de aanvraag, geldt daarvoor immers niet een bepaalde wettelijke termijn.<sup>108</sup>

Een adequate inventarisatie van de belangen<sup>109</sup> en een interactieve besluitvorming<sup>110</sup> kan naar verwachting eraan bijdragen dat (eventuele) belanghebbenden ervaren dat hun belangen ‘fair’

<sup>106</sup> Vgl. het rapport ‘Sneller en beter’ van de commissie Elverding, zie Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18, Rapport Sneller en Beter advies, bijlage en Ruimtelijke inpassing van grote energieprojecten, TBR 2009, p. 978-988.

<sup>107</sup> Zie voor inbreng van kennis in besluitvormingsprocedures: A. van Buuren, *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Uitgeverij Lemma, Den Haag 2006.

<sup>108</sup> Mogelijke beslotenheid van overleg en onderhandelingen kan op gespannen voet staan met eisen van openbaarheid. Dit is verder onbesproken gebleven, alsmede mandaatkwesties, de betekenis van het legaliteits- en specialiteitsbeginsel. Deze stellen voorwaarden aan het overleg en de onderhandelingen voor het aandeel van bestuursorganen daarin. Zie daarover o.a. A.J. Hoekema, N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies, en B. de Broom, *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandeld bestuur*, Amsterdam University Press 1998.

<sup>109</sup> De inventarisatie en afweging van belangen kan daarbij ruimer zijn dan waartoe de Awb verplicht, temeer wanneer deze tijdens de informele voorbereidingsfase plaatsvindt.

<sup>110</sup> J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht, 2001. Kenmerkend voor interactieve beleidsvorming is dat burgers en belangenorganisaties in een vroeg stadium bij de beleidsvorming worden betrokken en daar een grotere invloed op zouden moeten hebben dan bijvoorbeeld bij de traditionele inspraak ‘achteraf’.

en 'deugdelijk' in de besluitvorming zijn betrokken. Op die manier kunnen bovendien eventueel negatieve consequenties voor hun belangen gemitigeerd of weggenomen worden, omdat door goed overleg 'onverwacht' adequate ideeën daarvoor worden aangedragen, dan wel kan de aanvaardbaarheid daarvan voor hen worden vergroot.

Door al in een vroegtijdig stadium de belangen en belanghebbende goed te benoemen en te betrekken, kan besluitvorming tot ruimtelijke inpassing van LDE's geregeld 'sneller' en effectiever plaatsvinden. En het is dus de vraag of dit vervolgens zonder meer tot de veronderstelde en vaak door initiatiefnemers gevreesde vertraging van besluitvorming en hogere kosten, alsmede lager rendement leidt.<sup>111</sup>

In andere gevallen is deze weerstand een 'gegeven' en 'hoort' deze bij de besluitvormingsprocedures en dient daarbij rekening te worden gehouden met het maken van plannen, mede door ook met behulp van inspraak en overleg, om aanvaardbare aanpassingen, alternatieven en compenserende maatregelen te exploiteren.

Goede 'organisatie, overleg en onderzoek' tijdens de voorbereidingsfase zijn dus in hoge mate bepalend voor de verdere verloop van de (formeel juridische) besluitvorming, de inhoud en de uiteindelijke rechtmatigheid van het bestemmingsplan. Gebrekkige voorbereiding tijdens de informele besluitvormingsprocedure wrekt zich ten aanzien van de snelheid van de volgende fasen.

## **Hoofdstuk 5                      Slotbeschouwingen**

Het lokale energieoverheidsbeleid zal in toenemende mate een eigen dynamiek krijgen, die in belangrijke mate bepalend wordt voor de toekomstige inrichting van de (landelijke) energievoorziening. Het Energierapport 2011 stelt dat op korte en lange termijn de doelstellingen gerealiseerd moeten worden door het nemen van stimuleringsmaatregelen ten behoeve van LDE's. Met andere woorden, rijksbeleid moet in belangrijke mate worden gedragen door lokale initiatieven. Staten en Europese overheden worden daarmee in belangrijke mate (verder) afhankelijk voor de realisatie van milieu- en klimaatdoelstellingen van wat lokaal gebeurt.

Energiebeleid lokaliseert. De soort, plaats en schaal van de energieopwekking, de inrichting van de energiedistributiesystemen alsmede het ontstaan van lokale energiemarkten en de rolverandering van de (lokale) marktpartijen zijn de kwesties van belang in het kunnen duiden van deze verandering in de energievoorziening.

Zonder planologische besluitvorming van decentrale overheden zullen LDE's veelal niet van de grond komen. Duurzame energie is vaker dan voorheen een doelstelling van stedelijk

---

Zie voor methoden en voorwaarden voor interactieve beleidsvorming: C. van Woerkum, *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Samsom, Alphen a/d Rijn/Diegem, 2000, hfd. 5 en 6. De invloed van burgers kan uiteenlopen van mening geven en adviseren tot coproduceren. Interactieve besluitvorming heeft in tegenstelling tot 'klassieke vormen van inspraak' veelal betrekking op de voorfase. Vgl. J. Edelenbos en E.H. Klijn, *De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming*, Bestuurswetenschappen (2005), nr. 4, p. 281-305. Interactieve beleidsvorming maakt deel uit van de brede maatschappelijke verschuiving van 'government' naar 'governance'. Vgl. H. Goverde en C. Lako, *Hoe innovatief is interactieve beleidsvorming?*, Bestuurswetenschappen (2005), nr. 6, p. 530-550. Zie voor relativerende beschouwingen: S. van der Arend, *Opkomst en neergang van interactief beleid*, Openbaar bestuur (2008), nr. 6-7.

<sup>111</sup> Zie voor ondersteuning van dit standpunt o.a. Kamerstukken II 2005-06, 29 385, nr. 7, Eindrapport *Inspraak Nieuwe Stijl*, september 2008, waarin geconcludeerd is dat passende publieksparticipatie niet leidt tot vertraging en Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten, *Sneller en Beter*, April 2008.

beleid en steeds meer steden willen een duurzaamheidsbeleid met energie als centrale pijler. De ruimtelijke inpassing van de LDE is in dit licht te bezien als een duurzame (energie) gebiedsontwikkeling.

Die lokale overheden vervullen dus een cruciale rol in de verdere uitrol van decentrale energie. Zonder een adequate ruimtelijke inpassing van LDE's zal decentrale energie niet de groei laten zien die noodzakelijk is, willen de milieu- en klimaatdoelstellingen gerealiseerd worden.

De ontwikkeling van een groeiende invloed van lokale energiebeleid wordt tevens in belangrijke mate gedragen door het gegeven dat in de stedelijke omgeving de meeste energie wordt verbruikt en daar de grootste energie-efficiënte en toename van verbruik van duurzame energie valt te realiseren. 70% van de Europese bevolking wordt in steden en dat percentage stijgt. In steden zijn de meeste kantoren en bedrijven die verantwoordelijk zijn voor een groot aandeel in het energieverbruik. Energie-intensieve industrieën zijn veelal dichtbij steden gevestigd.

Juridisch bestaat de nodige ruimte. Het is vooral de niet-juridische component die van belang blijkt te zijn voor een effectieve en efficiënte realisatie van LDE's. De legitimiteit van de besluitvorming ligt besloten in de planologie en gebiedsontwikkeling, maar het succes wordt bepaald door de afspraken tussen betrokken marktpartijen en belanghebbenden. Deze twee categorieën zijn niet vastomlijnd en zullen aan de hand van praktijkgevallen moeten worden geïdentificeerd.

In toenemende mate beïnvloeden lokale overheden het centraal energiebeleid. Lokale overheden op hun beurt zijn afhankelijk voor de realisatie van de LDE's van de (lokale) gebruikers. Het instrumentarium van de decentrale overheden maakt bij een juist gebruik veel mogelijk. De planologische besluitvormingsprocedures springen hierbij in het oog. Deze worden als complex en langdurig ervaren. Met een beter begrip van de belangenafweging en de belanghebbenden kan de lokale besluitvorming over LDE's bijdragen aan een efficiëntere besluitvorming met een rechtstatelijk juiste honorering van de publieke steun dan wel weerstand tegen veronderstelde effecten van de LDE's, vooral daar waar het gaat om onbekende en nieuwe vormen van innovatieve energievoorzieningen.

Centrale overheden dienen weet te hebben van het decentrale potentieel alsmede van de kansen en de (on)mogelijkheden om LDE's te realiseren. Zonder deze lokale ordening zal de realisatie van een landelijke en eventueel toekomstige Europese duurzame energievoorziening niet worden gerealiseerd. De combinatie is slechts mogelijk door de afstemming van het rijksbeleid met de lokale besluitvorming.