

Kennisblad verankering handreiking batterij-systemen

9 september 2026



Inhoud

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van dit kennisblad	7
1.3 Doelgroep	8
2. Rol van verschillende partijen	9
2.1 Rol van gemeenten bij energieopslag	9
2.1.1 Omgevingsvisie: strategisch sturen	9
2.1.2 Uitwerken in programma	10
2.1.3 Omgevingsplan	10
2.1.4 Vergunningverlening en handhaving	11
2.2 Rol van netbeheerder, initiatiefnemer en andere partijen	13
2.3 Samenhang met provinciaal en landelijk beleid	15
2.3.1 Rijksbeleidskaders: vier strategische en programmatische documenten	15
2.3.2 ACM-prioriteringskader: wat regelt het?	15
2.3.3 Aansluitoffensief: waarom en wat regelt het?	16
2.3.4 Subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 2.3 Ow)	16
2.3.5 PGS 37-1 en het Bal: wetgeving in voorbereiding	17
2.3.6 Aandachtspunten voor de gemeente	17
2.4 Doorwerking van het Regionaal Programma Energievoorziening (RPE)	18
2.5 Samenwerking en afstemming	19
3. De beleidscyclus als kapstok	21
3.1 De vier fasen van de beleidscyclus	21
3.2 De instrumenten in samenhang	22
3.3 Volgordelijkheid en flexibiliteit	23
4. Verankering in de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's	24
4.1 Omgevingsvisie: strategisch fundament	24
4.2 Programma als operationele uitwerking	26
4.3 Aandachtspunten voor de praktijk	27
5. Verankering in het omgevingsplan	28
5.1 Juridische vereisten voor het omgevingsplan	29
5.2 Welke onderwerpen verankeren in het omgevingsplan?	29
5.3 Mogelijkheid bedrijventerrein: bedrijvenlijst en 'nutsvoorziening'	31
5.4 Staalkaarten als hulpmiddel	32
5.5 Onderscheid tussen grote en kleinere batterijopslag	32
5.6 Voorbereidingsbesluit als tijdelijk vangnet	33
5.7 Procedurele aspecten in samenhang	34
6. Toepassing bij vergunningverlening	36
6.1 De drie soorten omgevingsvergunningen voor batterijopslag	36
6.2 Beoordelingsregels in het omgevingsplan en in beleidsregels	38
6.3 Doorwerking provinciaal beleid en provinciale verordening bij vergunningverlening	39
6.4 Procedure en beslistermijnen	39
6.5 Vergunningvoorschriften en flexibiliteit	40
6.6 Adviesrecht raad bij Bopa	40



6.7 Welke route is het snelst?	40
7. Milieueffectrapportage en overige juridische aandachtspunten	42
7.1 M.e.r.: getrapt werken	42
7.2 Participatie en zienswijzen	43
7.3 Voorbereidingsbesluit als planologisch tussenstation	43
7.4 De vergunning faseren: omgaan met ontwerpflexibiliteit.....	43
7.5 Samenhang met gebiedsontwikkeling en privaatrechtelijke aspecten	44
Instrumentenmatrix	45



Management Samenvatting

Deze samenvatting geeft de hoofdlijn van het kennisblad weer: het juridische kader, de instrumenten van de Omgevingswet en de wijze waarop de regionale Handreiking Batterijsystemen daarin kan worden verankerd.

Waarom dit kennisblad

Gemeenten sturen niet op batterijen, maar op een toekomstbestendige energievoorziening in de fysieke leefomgeving. Batterijopslag is geen doel op zich, maar één van de instrumenten om woningbouw en bedrijvigheid mogelijk te maken die anders vastlopen op transportschaarste. De urgentie is niet theoretisch: gemeenten en omgevingsdiensten ontvangen nu al concrete aanvragen, vaak voordat er beleid of een toetsingskader ligt. De regionale Handreiking Batterijsystemen geeft de inhoudelijke uitgangspunten; deze kennisblad laat zien hoe gemeenten die omzetten in de instrumenten van de Omgevingswet.

Status: het kennisblad is een hulpmiddel, geen beleid. De Handreiking is door de stuurgroep van de energieregio vastgesteld en vormt een gezamenlijk vertrekpunt, maar is niet juridisch bindend. Gemeenten behouden volledige beleidsvrijheid.

De juridische kern

Bevoegdheidsverdeling. Onder de Omgevingswet is de gemeente het primaire bestuursorgaan voor de fysieke leefomgeving. De energetische werking van een batterijsysteem, aansluiting, transportcapaciteit en congestie-management, is op grond van de Energiewet voorbehouden aan netbeheerder en ACM. Met het Omgevingswet-instrumentarium kan de gemeente haar ruimtelijke keuzes laten aansluiten op de energetische werking van het net, bijvoorbeeld door locaties te kiezen die op de netstructuur zijn afgestemd. Provincie en Rijk treden alleen op binnen de voorwaarden van artikel 2.3 Ow.

Status van de instrumenten. Omgevingsvisie en programma zijn zelfbindend en hebben geen rechtstreekse rechtsgevolgen voor burgers. Het omgevingsplan bevat algemeen verbindende voorschriften. De omgevingsvergunning heeft rechtstreeks rechtsgevolg.

Plaats van de regels. Beoordelingsregels horen in het omgevingsplan (artikel 4.20 e.v. Ow), afwegingscriteria die per geval invulling vragen in beleidsregels (artikel 4:81 e.v. Awb). Een beleidsregel die feitelijk een algemeen verbindend voorschrift bevat, houdt in beroep geen stand.

Toetsingskader. Zowel het omgevingsplan als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow, afdeling 8.0a Bkl). Binnenplans is de toets gebonden aan de regels van het plan: het college kijkt alleen of de aanvraag past binnen de toegelaten functies, de afwijkingsregels en de beoordelingsregels die de raad heeft vastgesteld. Buitenplans ontbreekt zo'n maatstaf. Het college moet dan zelf beoordelen of het besluit leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en daarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving betrekken die voor die beoordeling van belang zijn.

Vergunningplicht. De omgevingsplanactiviteit en de technische bouwactiviteit worden los van elkaar beoordeeld; voor de bouwactiviteit geldt artikel 2.25 Bbl. Vergunningvrij betekent niet regelvrij: de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal blijft gelden.

Vorbereidingsbesluit. Overweeg een voorbereidingsbesluit als er aanvragen komen voordat het kader er is. Verschillende gemeenten deden dit al, met een drempel van 1 MWh en een tijdelijke vergunningplicht.

Veiligheidskader. Er zijn nog geen specifieke regels voor lithium-houdende energieopslagsystemen in het Bal opgenomen. PGS 37-1 is niet uit zichzelf juridisch bindend en de RIVM-rekenmethode heeft geen wettelijke status; borging verloopt via de specifieke zorgplicht of maatwerkvoorschriften. De afstanden zelf zijn beperkt: voor energieopslagsystemen tot 50 MWh gaat het om enkele tientallen meters, waardoor geluid in de praktijk meestal het maatgevende hinderaspect is.

Reikwijdte van het ruimtelijke spoor. Het kennisblad gaat over systemen die ruimtelijk zichtbaar zijn. Een groot deel van de groei wordt verwacht bij kleinere systemen achter de meter, binnen bestaande aansluit- en transportovereenkomsten. Die vallen grotendeels buiten het gemeentelijke instrumentarium; zicht daarop loopt via de netbeheerder en via de meld- en registratieplicht. Hoe meer capaciteit achter de meter ontstaat, hoe minder grootschalige opslag in de publieke ruimte nodig is.

Vier instrumenten, één cyclus

De Omgevingswet biedt vier instrumenten die op elkaar voortbouwen. Beleidskeuzes zoals de batterijladder en de Energie-Allocatiezone zijn geen zelfstandige wettelijke figuren; zij krijgen hun juridische werking pas door dit pad te doorlopen. Pas in het omgevingsplan ontstaat binding voor burgers en bedrijven.



Omgevingsvisie. Vastgesteld door de gemeenteraad, zelfbindend. Waarom en waar, en de keuze wel of geen Energie-Allocatiezones.

Programma. Vastgesteld door het college, zelfbindend. Kansenkaart, batterijladder, indieningsvereisten, samenwerking en monitoring.

Omgevingsplan. Vastgesteld door de gemeenteraad, algemeen verbindend. Begrippen, toelaatbaarheid, randvoorwaarden, veiligheid en beoordelingsregels.

Omgevingsvergunning. Verleend door het college, rechtstreeks rechtsgevolg. Toets van het concrete initiatief aan het plan of aan een evenwichtige toedeling.

Let op de scheidslijn: harde grenzen (afstanden, hoogtes, vermogensplafonds, locatie-uitsluitingen) horen in het omgevingsplan. Afwegingscriteria die per geval invulling vragen horen in beleidsregels.

Begin bij het beleid: omgevingsvisie en programma

De omgevingsvisie en het programma zijn zelfbindend en scheppen geen rechten of plichten voor burgers, maar zij leveren wél de motiveringsbasis voor alles wat daarna komt. Een vergunning zonder kader vraagt bij elke aanvraag opnieuw een volledige afweging; een omgevingsplan zonder visie is moeilijk te verdedigen.

Omgevingsvisie (raad). Hier hoort de principiële keuze thuis: waarom batterijopslag in deze gemeente nodig is, welke locaties de voorkeur hebben en welke gebieden worden uitgesloten, en of de gemeente Energie-Allocatiezones wil aanwijzen en op welk schaalniveau. Neem ook een haakje op naar een programma en naar het omgevingsplan, want een visie zonder doorvertaling blijft een papieren tijger. Is de visie al vastgesteld, dan volstaat een partiële herziening of een addendum.

Programma (college). Het programma maakt de visie operationeel: kansenkaart, uitwerking van de batterijladder, locatiecriteriën, indieningsvereisten, de werkwijze bij vooroverleg, afspraken met netbeheerder, omgevingsdienst en veiligheidsregio, en monitoring. Omdat het college vaststelt, is het wendbaar in een dossier dat snel beweegt. Koppel het niet zonder noodzaak aan een formele omgevingswaarde: dat schept een wettelijke monitoringverplichting zonder extra sturingseffect.

De grens. Harde beoordelingsregels horen niet in de visie of het programma. Wel kan daarin worden benoemd waarop de gemeente bij vergunningverlening zal letten: locatie, schaal, veiligheid, inpassing en participatie.

De link met het Regionaal Programma Energievoorziening

Het RPE is door de zeven gemeenten bestuurlijk vastgesteld. Het is geen besluit in de zin van de Omgevingswet en bindt burgers en bedrijven niet rechtstreeks, maar de gemeenten hebben zich aan de gezamenlijke uitgangspunten gecommitteerd. Op grond van het vertrouwens-, zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel mag van hen worden verwacht dat zij hun eigen instrumentarium daarmee in lijn brengen. Afwijken kan, maar vraagt een dragende motivering.

Vier afspraken vragen om doorvertaling: energie vanaf het begin meenemen in ruimtelijke plannen (1), het verzorgingsgebied van een onderstation als basis voor de kansenkaart (5), opslagcapaciteit actief vergroten (6) en sturen op wat binnen de eigen rol past (10). Daarnaast vragen de governance-afspraken om regionale afstemming, ook omdat gemeenten op hetzelfde verdeelstation om dezelfde netcapaciteit concurreren.

Onderwerpen voor het omgevingsplan

- Begripsbepalingen voor de vier typen batterijsystemen, met aansluitende vermogens- en capaciteitsgrenzen.
- Toelaatbaarheid per gebied: direct toegestaan, binnenplannen met afwijking, of uitsluitend buitenplannen.
- Ruimtelijke randvoorwaarden: bouwhoogte, oppervlakte, scheidingsafstanden, bluswater, hekwerk en landschappelijke inpassing, inclusief transformatoren en geluidwerende voorzieningen.
- Veiligheid: een specifieke zorgplicht met verwijzing naar PGS 37-1, en een externe veiligheidsanalyse volgens de RIVM-rekenmethode als indieningsvereiste.
- Beoordelingsregels, zodat het college binnen de reguliere termijn van acht weken kan beslissen.
- Procedurele borging: adviesrecht van de raad, en advies van omgevingsdienst en veiligheidsregio boven drempelwaarden.
- Een bepaling die heroverweging triggert wanneer de hoofdfunctie van een gekoppeld systeem vervalt. Zonder die bepaling wordt een batterij bij een zonnepark stilzwijgend een zelfstandige netbatterij.

Vergunningverlening: drie routes



Binnenplans vergunnen, 8 weken. Eenmaal te verlengen met 6 weken. Alleen mogelijk als het plan de activiteit toelaat; zelden begaanbaar, omdat batterijopslag meestal niet in de bedrijvenlijst staat.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit, regulier of 26 weken. De snelste route voor wat niet binnenplans past, maar kwetsbaar: elke aanvraag vraagt opnieuw een volledige afweging.

Wijziging van het omgevingsplan, minimaal een jaar. Meeste sturing en rechtszekerheid; eenmalige investering. Daarna kunnen vergelijkbare aanvragen binnenplans.

Het kennisblad beveelt aan het urgente initiatief met een Bopa op te lossen en parallel te werken aan verankering in beleid en omgevingsplan. Het adviesrecht van de raad bij een Bopa is bindend; baken het af tot werkelijk grootschalige of politiek gevoelige gevallen en delegeer de routinegevallen aan het college.

Veiligheid, milieueffectrapportage en participatie

Voor externe veiligheid geldt op dit moment geen rechtstreeks werkende norm. PGS 37-1 en de RIVM-rekenmethode zijn breed geaccepteerd, maar werken alleen als de gemeente ze zelf publiekrechtelijk borgt. De opname van PGS 37-1 in het Bal is in procedure; inwerkingtreding wordt niet vóór 2028 verwacht.

Batterijsystemen zijn niet als zelfstandige categorie m.e.r.-plichtig, maar een groot systeem kan materieel onder een andere categorie vallen en nabij Natura 2000 leidt een passende beoordeling automatisch tot een plan-m.e.r. Werk getrap: investeer eenmalig in een goede plan-m.e.r. en hergebruik die informatie later.

Participatie is vrij in vorm maar niet in verantwoording: bij visie, programma en omgevingsplan geldt een motiveringsplicht, en bij een Bopa kan de raad participatie als aanvraagvereiste aanwijzen.

Handelingsopties die het kennisblad aanreikt

- Controleer waar het huidige omgevingsplan batterijopslag nu al ongewild toelaat.
- Zet een principiële keuze in de omgevingsvisie, desnoods via een partiële herziening of addendum.
- Neem energieopslag als benoemde categorie op in het omgevingsplan, met begripsbepaling en randvoorwaarden.
- Borg veiligheid via de specifieke zorgplicht en een verplichte veiligheidsanalyse.
- Baken het adviesrecht van de raad af en delegeer routinewijzigingen aan het college.
- Organiseer het vooroverleg, met vaste contactpersonen bij de ketenpartners.
- Houd het instrumentarium aanpasbaar en kondig periodieke actualisering aan.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten sturen niet op batterijen, maar op lokale maatschappelijke belangen rond het borgen van een toekomstbestendige energievoorziening in de fysieke leefomgeving. Batterijopslag is daarbij geen doel op zich, maar één van de instrumenten om maatschappelijke opgaven te realiseren: woningbouw en economische ontwikkeling die anders vastlopen op eisen rond transportschaarste, leveringszekerheid, betaalbaarheid en een robuust energiesysteem. De vraag is daarom niet alleen 'hoe regelen we batterijen zorgvuldig en veilig?', maar vooral: 'wanneer dragen batterijen -als onderdeel van een groter geheel- daadwerkelijk bij aan een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening?' Die strategische afweging staat in deze kennisblad voorop; het juridische instrumentarium is het middel om haar in de praktijk te brengen.

De energietransitie verandert het energiesysteem in hoog tempo. Er is steeds meer duurzame opwek, terwijl de vraag naar elektriciteit sterk groeit. Tegelijkertijd loopt het elektriciteitsnet op veel plekken tegen grenzen aan (netcongestie). Opslag en flexibiliteit zijn daardoor geen aanvulling meer, maar een cruciale randvoorwaarde voor het functioneren van het energiesysteem.

In het Regionaal Programma Energievoorziening (RPE) van de energieregio Stedendriehoek is dit ook zichtbaar gemaakt. Daarin is onderbouwd dat in 2050 een groot deel van de energie via vormen van opslag of buffering loopt, voordat deze bij de eindgebruiker komt. Dit maakt opslag – en in het bijzonder batterijsystemen – een essentieel onderdeel van het toekomstige decentrale energiesysteem.

Batterijopslag speelt vandaag al een belangrijke rol en de groei van het aantal systemen is exponentieel:

bij het mogelijk maken van nieuwe projecten waaronder woningbouw en bedrijvigheid;
bij het verduurzamen van bedrijven;
bij het beter benutten van het bestaande elektriciteitsnet;
en bij het realiseren van duurzame energieprojecten.

Zonder opslag stagneren deze ontwikkelingen. Tegelijkertijd is batterijopslag voor veel gemeenten en omgevingsdiensten een relatief nieuw thema. Er is behoefte aan duidelijke handvatten voor:

het beoordelen van aanvragen;
het maken van ruimtelijke afwegingen;
en het opnemen van batterijopslag in beleid en gebiedsontwikkelingen.

De regionale handreiking batterijsystemen biedt hiervoor inhoudelijke uitgangspunten. Deze kennisblad helpt gemeenten om die uitgangspunten daadwerkelijk toe te passen in de praktijk van de Omgevingswet.

De urgentie is groot. Door de netcongestie is er op korte termijn veel behoefte aan flexibel vermogen, en gemeenten en omgevingsdiensten ontvangen nu al concrete aanvragen voor batterijsystemen. Beleid en een helder toetsingskader van gemeenten zijn daardoor snel nodig. Met de Handreiking en dit kennisblad kunnen gemeenten hiermee aan de slag.

1.2 Doel van dit kennisblad

Dit kennisblad ondersteunt gemeenten bij het vertalen van de regionale handreiking batterijsystemen naar concrete keuzes in beleid, omgevingsplan en vergunningverlening, zodat batterijopslag planologisch zorgvuldig, voorspelbaar en uitvoerbaar wordt gefaciliteerd.

Het doel is om:

- batterijopslag sneller, duidelijker en zorgvuldiger mogelijk te maken;
- gemeenten te helpen bij concrete keuzes in beleid en vergunningverlening;
- en binnen de regio te zorgen voor meer samenhang en voorspelbaarheid.

Het kennisblad doet een voorstel voor hoe gemeenten:

- de uitgangspunten uit de handreiking kunnen opnemen in de omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan;



- deze kunnen toepassen bij vergunningverlening;
- en hoe dit zich verhoudt tot provinciaal en landelijk beleid.

Het kennisblad is nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel. Gemeenten bepalen zelf hoe en wanneer zij deze uitwerking toepassen.

Samengevat heeft dit kennisblad drie samenhangende doelen: (1) de regionale handreiking en het RPE vertalen naar de gemeentelijke praktijk; (2) de gemeentelijke rol onder de Omgevingswet structureren; en (3) concrete handvatten bieden voor de uitvoering via omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en vergunningverlening.

Dit kennisblad maakt onderdeel uit van een bredere ontwikkeling waarin overheden gezamenlijk ervaring opdoen met het vertalen van energieambities naar de ruimtelijke praktijk. Voor het thema batterijopslag is in dit kennisblad een relatief uitgebreide uitwerking gemaakt van de manier waarop omgevingswetinstrumenten kunnen worden ingezet. Tegelijkertijd werken andere regio's, provincies en gemeenten aan vergelijkbare vraagstukken rond andere energiethema's, zoals energiehub's, lokaal eigendom, mobiliteit of netinfrastructuur. Zo ontstaat stap voor stap een gezamenlijke toolbox van instrumenten, werkwijzen en voorbeelden, waarbij kennis uit verschillende thema's en gebieden elkaar versterkt en verder brengt.

Als rode draad geldt daarbij dat de Omgevingswet niet alleen een instrument is om batterijopslag mogelijk te maken, maar ook om richting te geven aan een toekomstbestendig energiesysteem. Dat vraagt naast een zorgvuldig vergunningenproces ook bewuste keuzes over welke ontwikkelingen het meeste bijdragen aan maatschappelijke doelen. Energie-infrastructuur (opwek, opslag en netcapaciteit in samenhang) wordt daarmee een ruimtelijk structurerend systeem, vergelijkbaar met water en mobiliteit.¹

1.3 Doelgroep

Dit kennisblad is bedoeld voor gemeenteambtenaren die werken aan ruimtelijke en energetische opgaven, in het bijzonder:

- beleidsadviseurs ruimtelijke ordening;
- projectleiders woningbouw en gebiedsontwikkeling;
- vergunningverleners;
- beleidsadviseurs energie;
- en medewerkers die werken aan omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's.

De nadruk ligt op ruimtelijke (RO-)collega's, omdat batterijopslag een duidelijke ruimtelijke component heeft en daar vaak de eerste afweging plaatsvindt.

Status en positie van de handreiking en dit kennisblad

De handreiking batterijsystemen is vastgesteld door de stuurgroep van de energieregio.

De handreiking:

- is geen formeel beleid;
- heeft geen juridisch bindende status;
- maar vormt een gezamenlijk vertrekpunt voor gemeenten bij het omgaan met batterijopslag.

De vaststelling door de stuurgroep betekent dat de betrokken partners afspreken om deze handreiking te gebruiken bij de verdere uitwerking van beleid. Gemeenten behouden daarbij volledige beleidsvrijheid. Het is aan colleges, raden en – waar relevant – andere partners om beleid vast te stellen.

Dit kennisblad:

- Heeft geen formele status;
- Doet een voorstel voor hoe gemeenten de handreiking kunnen vertalen naar hun eigen beleid en instrumenten.

¹ RPE: afspraak 1 (p. 9), in de uitwerking op p. 34



2. Rol van verschillende partijen

Energieopslag raakt aan beleid en bevoegdheden van gemeenten op meerdere niveaus. Voor gemeenten is van belang om te weten welke rol zij hebben, welke rol andere partijen vervullen en hoe gemeentelijk handelen zich verhoudt tot landelijk en provinciaal beleid. Dit hoofdstuk plaatst die rolverdeling in het systeem van de Omgevingswet en gaat in op de samenwerking en afstemming die daarbij hoort.

2.1 Rol van gemeenten bij energieopslag

Onder de Omgevingswet is de gemeente het primaire bestuursorgaan dat over de fysieke leefomgeving beslist. Voor batterijopslag betekent dit dat de gemeente vooral een ruimtelijke en, in beperkte mate, milieurechtelijke rol heeft. De energetische werking van het systeem behoort in beginsel niet tot de taken van de gemeente. De energetische werking van het energiesysteem (de aansluitvoorwaarden, het congestiemanagement) is op grond van de Energiewet voorbehouden aan de netbeheerder en de ACM. Dat betekent niet dat gemeenten in het geheel geen regie kan nemen om te sturen op het gebruik van het energiesysteem. In haar ruimtelijke afweging (de evenwichtige toedeling van functies aan locaties) kan de gemeente energieverbruikende en energieopwekkende functies op elkaar afstemmen en zo indirect bijdragen aan een doelmatig gebruik van het energiesysteem. Over besluiten die de aansluiting en het transport zelf betreffen, gaat de gemeente niet; die zijn op grond van de Energiewet voorbehouden aan de netbeheerder en de ACM. De mogelijkheden en grenzen van dit omgevingsrechtelijk sturen worden nader uitgewerkt in een afzonderlijk product dat in de regio's wordt ontwikkeld; zodra dat rapport gereed is (voorzien september 2026) wordt hiernaar verwezen.

Vanuit het omgevingsrecht heeft de gemeente vier kernrollen. In deze paragraaf komen de verschillende rollen kort aan de orde. In de hoofdstukken hierna (hoofdstukken 4-6) zijn de instrumenten verder uitgewerkt.

2.1.1 Omgevingsvisie: strategisch sturen

Via de omgevingsvisie zet de gemeenteraad de lange-termijn visie op de leefomgeving uiteen². In de Omgevingswet staat niet wat gemeenten precies op moeten nemen in de omgevingsvisie. Belangrijk is dat daarin de hoofdzaken van het te voeren integrale beleid staat.

Voor batterijopslag is het belangrijk dat in de omgevingsvisie de plek wordt benoemd die energieopslag inneemt in de fysieke leefomgeving en het toekomstige energiesysteem, in samenhang met landelijk en provinciaal beleid.

In de praktijk zien we ook gemeenten die deze positionering uitwerken via een omgevingsprogramma Energievoorziening, waarvan batterijbeleid onderdeel uitmaakt (bijvoorbeeld Lochem).

Wat betekent dit concreet voor de omgevingsvisie?

De omgevingsvisie geeft op hoofdlijnen richting. Voor batterijopslag betekent dat het maken van keuzes op de volgende punten, gevolgd door een toezegging om die keuzes steeds door te trekken naar programma en omgevingsplan.

- Waarom batterijopslag in de gemeente nodig is: positioneer dit in de bredere energietransitie, de afspraken in het RPE en de bestaande netcongestie-opgave.
- Waar past het ruimtelijk: benoem voorkeurslocaties (bedrijventerreinen, clustering bij onderstations) en uitsluitingsgebieden (open landschap, waardevolle natuur); pas ETFAL toe
- Hoe wil je omgaan met grootschalige systemen: maak een principekeuze of die binnen de gemeente worden toegelaten en onder welke ruimtelijke voorwaarden: werk met EAZ-aanwijzing en batterijladder.
- Hoe sluit de visie aan op RPE en provinciaal beleid: erken het RPE als regionaal kader en geef aan op welke punten lokaal maatwerk wordt toegepast, onderbouwd.
- Verbind de visie expliciet aan het programma en het omgevingsplan: een visie zonder doorvertaling blijft zonder effect.
- Positioneer batterijopslag in het decentrale energiesysteem: geef aan hoe de gemeente wil aansluiten bij een lokaal/decentraal energiesysteem en hoe zij omgevingsrechtelijk wil sturen op de energetische dimensie.

²Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet (verplichting tot vaststellen omgevingsvisie door gemeenteraad). Gemeenten moeten een omgevingsvisie vaststellen.



2.1.2 Uitwerken in programma

Het college kan in een programma (al dan niet met programmatische aanpak) concrete maatregelen, gebieden en uitvoeringsafspraken opnemen om de omgevingsvisie te realiseren.³ Het is niet verplicht om een programma vast te stellen, het wordt wel aangeraden om beleid waarmee de omgevingsvisie wordt uitgewerkt vast te leggen in een programma.

Wat betekent dit concreet voor het programma?

Het programma is het instrument waarmee het college de visie operationeel maakt. Voor batterijopslag betekent dat het maken van een kansenkaart, het vastleggen van samenwerking en het scherp formuleren van het vooroverleg.

- Maak een kansenkaart die per gebied aangeeft waar batterijopslag wel/niet/onder voorwaarden past, met onderbouwing op netinfrastructuur en ruimtelijke kwaliteit.
- Leg samenwerking vast met netbeheerder, omgevingsdienst en veiligheidsregio, inclusief vaste contactpersonen, overlegstructuur en eventuele escalatieroute.
- Spreek af hoe vooroverleg werkt: vanaf welk vermogen, met welke partijen aan tafel, met welke documentatie als input, en hoe lang de termijn is tot een conceptbesluit.
- Spreek af wat je verwacht van initiatiefnemers
- Stel indieningsvereisten vast die meer omvatten dan de standaard: denk aan een netimpact-analyse en een externe veiligheidsanalyse op basis van de RIVM-rekenmethode.
- Borg monitoring en evaluatie: aantal aanvragen, doorlooptijden, knelpunten en veiligheidsincidenten, met een evaluatiemoment (bijv. twee jaar na vaststelling) om te bezien of bijstelling van visie of omgevingsplan nodig is.
- Houd ook zicht (via de netbeheerder, zo mogelijk) op de groei van kleine opslag systemen (E, W en K⁴) achter de meter. We verwachten dat die groei doorzet en dat die systemen tot op zekere hoogte maatschappelijk verantwoord worden aangestuurd. Bij een grote penetratie van kleine systemen is er veel minder grootschalige opslag in de publieke ruimte nodig dan zonder zo'n ontwikkeling.

2.1.3 Omgevingsplan

Het omgevingsplan vormt het juridisch fundament voor de toets van een vergunningaanvraag.⁵

In het omgevingsplan worden ruimtelijke regels gesteld over toelaatbare locaties, bouwhoogten, afstanden, milieuaspecten en participatie. Hoe deze regels concreet vorm krijgen, waaronder het "haakje" voor energieopslag op een bedrijventerrein via de bedrijvenlijst of de functie "nutsvoorziening", en de mogelijkheden om batterijopslag te combineren met andere functies zoals een zonneveld of een laadplein, is uitgewerkt in hoofdstuk 5 (Verankering in het omgevingsplan), paragraaf 5.3.

Wat betekent dit concreet voor het omgevingsplan?

Het omgevingsplan is de juridische verankering van de omgevingsvisie en het programma. Voor batterijopslag betekent dat een set heldere regels die zowel rechtszekerheid biedt aan initiatiefnemers als sturingsruimte aan de gemeente.

- Bepaal waar batterijopslag is toegestaan, met onderscheid tussen direct toegestaan (binnenplans), onder afwijking, en buitenplans (Bopa).
- Overweeg om maximale grootte en hoogte vast te stellen en eventueel een maximale oppervlakte en een vermogensgrens per categorie.

³Artikel 3.4 e.v. Omgevingswet (programma's).

⁴E = Elektrisch opslag-systeem

Bijvoorbeeld accu's, batterijpakketten, kleine thuisbatterijen.

W = Warmte-opslagsysteem

Denk aan warmwaterbuffers, thermische opslagtanks, PCM-opslag, seizoensopslag van warmte.

K = Koude-opslagsysteem

Bijvoorbeeld koudebuffers, ijswateropslag, WKO-installaties gericht op koeling.

⁵Artikel 2.4 Omgevingswet (verplichting tot vaststellen omgevingsplan); artikel 4.1 lid 1 Ow (regels in omgevingsplan).



- Leg scheidingsafstanden tot kwetsbare objecten vast en verwijs via een specifieke zorgplicht naar PGS 37-1 (zolang die niet in het Bal is verankerd).
- Maak expliciet wanneer een vergunning nodig is en wanneer activiteiten direct zijn toegestaan, voorkom interpretatie-onzekerheid.
- Leg beoordelingsregels vast (artikel 4.20 e.v. Ow) zodat het college binnen het reguliere kader, in 8 weken, kan beslissen.
- Monitor de ontwikkeling van aanvullende regelgeving, bijvoorbeeld rond andere batterij chemie (natrium) en pas indien nodig periodiek het omgevingsplan hierop aan.

2.1.4 Vergunningverlening en handhaving

Het college beoordeelt aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een (binnenplanse of buitenplanse) omgevingsplanactiviteit en houdt toezicht op de naleving.⁶

De ruimtelijke afweging vindt plaats vanuit het wettelijke uitgangspunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet en afdeling 8.0a Bkl). Dit is het centrale toetsingskader: gemeenten wegen ruimtelijke belangen, milieu, gezondheid, veiligheid, landschap en participatie integraal. Voor batterijsystemen vertaalt zich dat in keuzes zoals over locatie, schaal, inpassing, externe veiligheid en circulariteit.

Belangrijk is dat gemeenten de impact van batterijsystemen niet uitsluitend per project beoordelen. Een ruimtelijke omgevingsvisie op het energiesysteemniveau (gemeentelijk en aansluitend op provinciaal en landelijk niveau), bijvoorbeeld door aanwijzing van Energie-Allocatiezones (EAZ) of door het opnemen van de batterijladder als beoordelingsmaatstaf, voorkomt dat de afweging telkens opnieuw moet worden gemaakt en geeft richting en zekerheid voor initiatiefnemer en omwonende.

Wat betekent dit concreet voor vergunningverlening?

Vergunningverlening is de uitvoeringsfase: hier komen de batterijladder, de EAZ en de regels uit het omgevingsplan samen in de beoordeling van een concrete aanvraag. Doel is een proces dat snel, voorspelbaar en navolgbaar is, zonder afbreuk te doen aan zorgvuldigheid. In de praktijk betekent dat:

- Zorg vóór de eerste aanvraag voor een actueel toetsingskader in het omgevingsplan. Dit is urgent: in de regio komen nu al aanvragen binnen voordat het plan op orde is.
- Vertaal de systeemkeuzes uit visie en programma (batterijladder, EAZ) naar concrete beoordelingsregels in het omgevingsplan, zodat elke aanvraag aan hetzelfde kader wordt getoetst en ad-hocafwegingen worden voorkomen.
- Maak de afwegingscriteria expliciet en per type batterijsysteem voorspelbaar (locatie, schaal, veiligheid, inpassing).
- Stuur ruimtelijk in plaats van per project: binnen een EAZ en op de hoogste treden van de ladder kan binnenplans en via de reguliere procedure worden vergund; daarbuiten geldt een terughoudender regime.
- Richt het proces strak en consistent in: vaste contactpersonen, vastomlijnde indieningsvereisten, een conceptaanvraag in het Omgevingsloket en een integraal vooroverleg met omgevingsdienst, veiligheidsregio en netbeheerder.
- Geef initiatiefnemers én omgeving vooraf duidelijkheid over wat wel en niet kan, en op welke termijn.
-

Energie-Allocatiezones (EAZ) en de batterijladder

In de voorgaande paragrafen is kort beschreven wat de gemeente in omgevingsvisie, programma en het omgevingsplan kan regelen mbt batterijopslag (verder uitgewerkt in hoofdstukken 4-6). Minstens zo belangrijk is de vraag die daaraan voorafgaat: wáár wil de gemeente batterijopslag eigenlijk hebben, en in welke volgorde van voorkeur? Zonder dat ruimtelijke afwegingskader blijft de gemeente reactief: elke aanvraag moet dan opnieuw ad hoc worden gewogen, met het risico op willekeur, precedentwerking en mogelijk vestiging op plekken die vanuit het energiesysteem of het landschap niet logisch zijn.

Niet elke batterij levert dezelfde maatschappelijke waarde. Sommige systemen dragen sterk bij aan gemeentelijke doelen (doordat zij woningbouw of bedrijvigheid mogelijk maken, netcongestie verlichten of lokale opwek beter

⁶Artikel 5.1 Omgevingswet (omgevingsvergunning); artikel 5.21 Ow (omgevingsplanactiviteit).



benutten) terwijl andere vooral een individueel of commercieel belang dienen. Dit onderscheid gaat niet over het beoordelen van businesscases, maar over de vraag welke ontwikkelingen de gemeente vanuit haar ruimtelijke afweging actief wil faciliteren. Juist daarom werkt de gemeente met een voorkeursvolgorde: zij vertaalt de maatschappelijke bijdrage van een systeem naar een rangorde van typen en locaties.

In de Handreiking batterijsystemen worden twee samenhangende sturingsinstrumenten gehanteerd: de Energie-Allocatiezone (EAZ) en de batterijladder. Beide zijn geen zelfstandige wettelijke figuren, maar beleidsmatige constructies die hun juridische betekenis krijgen via het bestaande instrumentarium van de Omgevingswet: omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en (beleidsregels bij) vergunningverlening. Ze beantwoorden elk een eigen vraag: de EAZ bakent de gebieden af waar de gemeente opslag gericht wil toelaten, aansluitend op de structuur van het elektriciteitsnet; de batterijladder legt de voorkeursvolgorde vast van typen en locaties, van klein en meekoppelend naar groot en zelfstandig. Samen vormen zij het afwegingskader dat de regels uit het omgevingsplan van een ruimtelijke en energetische onderbouwing voorziet. Hierna volgt eerst de EAZ daarna de batterijladder.

Energie-Allocatiezones (EAZ): welke instrumenten en welk pad?

Een Energie-Allocatiezone is een gebied waarin de gemeente energieopslag en aanverwante functies gericht wil toelaten en prioriteren, aansluitend op de structuur van het elektriciteitsnet. "EAZ" is geen zelfstandig wettelijk instrument; de zone krijgt vorm via de bestaande instrumenten van de Omgevingswet, in vier stappen die op elkaar voortbouwen.

1. Omgevingsvisie: de principiële keuze. De raad legt vast óf de gemeente EAZ's wil aanwijzen en op welk schaalniveau (gemeentelijk, regionaal of in samenwerking met de provincie). Dit is strategisch en zelfbindend en vormt de motiveringsbasis voor de volgende stappen.
2. Programma: de operationele onderbouwing. Het college werkt de zones uit met een kansenkaart of batterijladder, locatiecriteria en afspraken met de netbeheerder over netcapaciteit. Hier wordt onderbouwd wáár de zones logisch liggen.
3. Omgevingsplan: de juridische verankering. De zone wordt daadwerkelijk aangewezen als functie of gebiedsaanduiding, met bijbehorende regels: toelaatbaarheid per type, ruimtelijke randvoorwaarden en beoordelingsregels (artikel 4.20 e.v. Ow). Pas hier ontstaat rechtstreekse binding. Beoordeel bij deze aanwijzing de plan-m.e.r.-plicht (artikel 16.36 Ow).
4. Vergunningverlening: de toepassing. Binnen een EAZ kunnen aanvragen binnenplannen en via de reguliere procedure worden afgehandeld; buiten de zone geldt een terughoudender regime.

Aandachtspunten: stem de zones vooraf af met de provincie, baseer ze op de globale netcapaciteitsinformatie die nu beschikbaar is, en borg monitoring en periodieke actualisering in het programma.

De batterijladder

De batterijladder heeft betrekking op de grootschalige, zelfstandige netbatterijen (de EOS-parken). Kleinschalige, achter-de-meter opgestelde systemen bij bestaande bebouwing of bedrijfsprocessen vallen buiten deze afweging en worden langs de reguliere weg beoordeeld. Voor netbatterijen loopt de voorkeursvolgorde van goed inpasbaar naar minst wenselijk:

1. nabij een onderstation op een industriële locatie, waarbij 1A staat voor een industrieterrein nabij een onderstation en 1B voor een Energie-Allocatiezone nabij een onderstation;
2. nabij een onderstation, zonder industriële omgeving;
3. industrieterreinen zonder directe koppeling aan een onderstation;
4. overige gronden, waaronder open landschap: 'nee, tenzij'.

Let op: trede 1 (industrie- en bedrijventerreinen) ligt de voorkeur bij industrieterreinen. De nabijheid van een bestaand onderstation is daarbij een afwegingsfactor, geen harde afstandseis. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling de afstand tot het onderstation in een vaste afstandsmaat vast te leggen. Wanneer tussen locaties moet worden gekozen, verdient de locatie die het beste past de voorkeur; in de regel is dat een locatie op een industrieterrein die dicht bij een onderstation ligt.

Doorwerking in de Omgevingswetinstrumenten:

- *Omgevingsvisie*: neem de ladder op als beleidsuitgangspunt en voorkeursvolgorde (strategisch, zelfbindend).
- *Programma*: werk de treden operationeel uit, gekoppeld aan de kansenkaart en aan criteria per trede.



- *Omgevingsplan*: vertaal de ladder naar regels. Bijvoorbeeld, laat hogere treden direct of binnenplans toe en maak lagere treden alleen mogelijk via afwijking of Bopa; leg de volgorde eventueel vast als beoordelingsregel (artikel 4.20 e.v. Ow) of via een beleidsregel. Voor de snelste route, zie hoofdstuk 5.
- *Beleidsregels (artikel 4:81 e.v. Awb)*: maak de toepassing van de ladder bij vergunningverlening voorstelbaar, met name de motivering waarom in een concreet geval een lagere trede wordt toegestaan.

De batterijladder en de EAZ vullen elkaar aan: de ladder bepaalt de voorkeursvolgorde van typen en locaties, de EAZ bakent de gebieden af waarbinnen dat gericht wordt toegepast.

2.2 Rol van netbeheerder, initiatiefnemer en andere partijen

Naast de gemeente zijn meerdere partijen betrokken bij de realisatie van een batterijsysteem. Voor het uitvoeren is het noodzakelijk dat zij al vroeg in het proces samenwerken.

Netbeheerder. TenneT (hoogspanningsnet, > 70 MW) en Liander (regionaal net) zijn verantwoordelijk voor de aansluiting, de transportcapaciteit en de inzet van het systeem in relatie tot het elektriciteitsnet. Zij beoordelen de netimpact, passen het ACM-prioriteringskader toe en kunnen verschillende contractvormen bieden. Hun primaire belang volgt uit de wettelijke taak: leveringszekerheid en betaalbaarheid. Dat wettelijke kader beperkt tegelijk hun flexibiliteit: het aansluitprincipe "wie het eerst komt, het eerst maalt" staat op gespannen voet met de wens om regionaal te prioriteren, en netuitbreiding kent lange doorlooptijden. Wat netbeheerders nodig hebben is vroegtijdige en betrouwbare projectinformatie; wat gemeenten nodig hebben is transparantie over (indicatieve) netcapaciteit. Die informatie is voor de ruimtelijke afweging van de gemeente essentieel om de haalbaarheid van een batterijsysteem op een locatie te beoordelen.

Congestiedienstverleners en capaciteitssturingscontracten (CSC). Naast de netbeheerder spelen congestiedienstverleners (ook wel congestion service provider (CSP) genoemd) een rol bij het voorkomen van netcongestie. Via een capaciteitssturingscontract (CSC) past een deelnemer zijn invoeding of afname tijdelijk aan wanneer het net daarom vraagt, in ruil voor een vergoeding (onder meer georganiseerd via GOPACS⁷ en de regionale netbeheerders). Batterijopslag (EOS) is bij uitstek geschikt om als flexibel vermogen aan zo'n contract deel te nemen: het systeem slaat energie op bij een overschot en levert terug op piekmomenten, waardoor het aantoonbaar congestieverzachtend werkt en de businesscase van de batterij verbetert. Voor de gemeente is dit vooral van belang als context voor het opstellen van beleid: het bevestigt dat een batterij, mits daarop ingericht, kan bijdragen aan het ontlasten van het net (zie de toelichting op het ACM-prioriteringskader in §2.3.2). De CSC-afspraken zelf is een energetische en privaatrechtelijke afspraak tussen initiatiefnemer en netbeheerder en valt buiten het omgevingsrechtelijke instrumentarium van de gemeente.

Een netneutrale ondergrens? In de regio is de vraag opgeworpen of met de netbeheerder een ondergrens kan worden afgesproken die borgt dat een batterijsysteem via zijn transportovereenkomst altijd minimaal netneutraal opereert op het niveau van de MS-route en het onderstation. Energetisch is dat een goede vraag: de netbeheerder kan die analyse per route en station maken, en beschikt met de alternatieve transportrechten over contractvormen die het gedrag van een systeem daadwerkelijk begrenzen.

Juridisch zijn daarbij drie kanttekeningen te maken:

- Ten eerste liggen de voorwaarden voor alternatieve transportrechten vast in de Netcode en de Tarievencode elektriciteit; de netbeheerder is bij het aanbieden ervan gebonden aan objectiviteit, transparantie en non-discriminatie en kan in regionaal verband geen strengere of afwijkende voorwaarden overeenkomen.
- Ten tweede vraagt "netneutraal" om een momentgebonden en toetsbare formulering, zoals niet laden tijdens een afnamepiek en niet invoeden tijdens een invoedpiek
- Ten derde zijn deze rechten congestiegebonden: valt de congestie weg of wordt het net verzuurd, dan vervalt de grondslag voor de beperking, terwijl de omgevingsvergunning doorloopt.

Voor de gemeente betekent dit dat een netneutrale ondergrens geen ruimtelijk toetsingskader oplevert. Wat zij er wél mee kan: de analyse van de netbeheerder per MS-route en onderstation gebruiken als onderbouwing van de kanskaart en van een eventuele aanwijzing van energie-allocatiezones (zie paragraaf 2.4 en hoofdstuk 4), en bij de aanvraag vragen welk contracttype de initiatiefnemer aannemelijk maakt (zie paragraaf 6.3 over indieningsvereisten en paragraaf 2.3.2 over het ACM-prioriteringskader). Privaatrechtelijk kan hooguit een inspanningsverplichting en een informatieplicht bij wijziging van de transportovereenkomst worden vastgelegd.

⁷ Dat is een platform voor congestiemanagement waar netbeheerders en bedrijven samenwerken om netcongestie te verminderen door flexibel vermogen aan te bieden.



Initiatiefnemer/exploitant. De ontwikkelaar/opdrachtgever onderbouwt locatie, techniek, vermogen, capaciteit en de bijdrage aan systeem- en/of congestiediensten.⁸ De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie (lees over de al dan niet verplichte participatie, paragraaf 5.7), voor het indienen van de benodigde onderzoeken en voor naleving van vergunningvoorschriften.

Omgevingsdienst en veiligheidsregio. Zij adviseren over milieubelastende activiteiten en externe veiligheid. Zolang de PGS 37-1 nog niet als norm in het Bal is verankerd, kunnen zij via maatwerkvoorschriften en/of de specifieke zorgplicht in het omgevingsplan ervoor zorgen dat veiligheidsrichtlijnen worden nageleefd.

Verzekeraars en financiers. Hun acceptatieleidraad bevat steeds vaker eisen aan ontwerp, scheidingsafstanden, brandwerendheid en blusvoorzieningen. Deze eisen kunnen strenger zijn dan de publieke regelgeving en kunnen het projectontwerp materieel beïnvloeden. Vroegtijdige afstemming met deze partijen is praktisch nuttig en kan worden meegenomen als onderbouwing in de aanvraag.

Provincie en Rijk. Beide niveaus stellen kaders en kunnen onder voorwaarden de bevoegdheid naar zich toetrekken (zie paragraaf 2.3). Daarnaast zijn omwonenden, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken via participatie en zienswijzen.

Regio (Stedendriehoek). De regio heeft geen eigen bevoegdheden, maar vervult een coördinerende en verbindende rol: zij bewaakt de samenhang met het Regionaal Programma Energievoorziening, kan een regionale prioritering van initiatieven voorbereiden en is als collectief een sterkere gesprekspartner richting netbeheerders dan individuele gemeenten. Dat is voor batterijopslag relevant omdat gemeenten die op hetzelfde verdeelstation zijn aangesloten feitelijk concurreren om dezelfde netcapaciteit; regionale afstemming voorkomt dat lokale keuzes elkaar doorkruisen. De effectiviteit van de regio staat of valt met het commitment van de deelnemende gemeenten en met onderling vertrouwen en transparantie.

Overzicht rollen bij energieopslag

Partij	Rol	Belang
Gemeente	Ruimtelijke inpassing, vergunningverlening, beleid	Regie op locaties, leefbaarheid, veiligheid
Regio Stedendriehoek	Coördinatie, verbinding, regionale prioritering	Samenhang met Regionaal Programma Energievoorziening
Provincie	Kaderstelling, instructieregels, samenhang wonen–energie–infra	Energie- en klimaatdoelen; rechtvaardige prioritering
Rijk	Wet- en regelgeving (Ow, Bal/Bkl in voorbereiding), PEH	Systeemdoelen, uniforme veiligheidsnormen
TenneT	Hoogspanningsnet, aansluiting > 70 MW	Systeemstabiliteit, leveringszekerheid, investeringsplanning
Liander	Regionaal net, aansluiting en transport	Leveringszekerheid en betaalbaarheid (wettelijke taak)
CSP / congestiedienstverlener	Flexibiliteitsdiensten via CSC (o.a. GO-PACS)	Vergoeding voor flexibel vermogen
Initiatiefnemer / exploitant	Ontwikkeling, onderbouwing, participatie, naleving	Planzekerheid, doorlooptijd, businesscase
Omgevingsdienst / veiligheidsregio	Advies milieubelastende activiteit en externe veiligheid	Veilige inpassing
Verzekeraars / financiers	Acceptatie- en financieringsvoorwaarden	Beheersbaar risico

⁸ Ook als het batterijsysteem als congestieverachter (en daarmee categorie 1 ACM prioriteringskader) aangemerkt moet worden, is deze onderbouwing vereist, zie de website van de netbeheerder ([Congestieverzachters | Liander](#)). Dit kan aan de orde zijn als er sprake is van netcongestie en er alleen nog ruimte is voor congestieverzachters.



2.3 Samenhang met provinciaal en landelijk beleid

Het beleid voor batterijopslag wordt op verschillende niveaus gevoerd. Op rijksniveau bieden het Nationaal Plan Energiesysteem, de Routekaart Energieopslag, het Programma Energiehoofdstructuur en de Strategische Aanpak Batterijen 2025 strategische en programmatische kaders.⁹ Het door de ACM vastgestelde prioriteringskader regelt de energetische randvoorwaarden voor aansluiting en inzet. Daarnaast hebben Rijk, netbeheerders en marktpartijen in februari 2026 een Aansluitoffensief gesloten: een samenwerkingsagenda met afspraken over versnelling van aansluitprocedures en betere benutting van netcapaciteit. Het Aansluitoffensief bindt partijen niet rechtstreeks, maar geeft gemeenten wel zicht op wat zij van netbeheerders en Rijk mogen verwachten in lopende projecten.

10

11

2.3.1 Rijksbeleidskaders: vier strategische en programmatische documenten

De vier hierboven genoemde rijksdocumenten bieden ieder een eigen invalshoek op het energiesysteem en op de plek van batterijopslag daarin. Voor de gemeente zijn ze niet rechtstreeks bindend, maar ze geven wel het kader waarbinnen de gemeentelijke omgevingsvisie en het programma logisch kunnen aansluiten. In het kort:

- Nationaal Plan Energiesysteem (NPE, 2023): de strategische hoofdvisie van het Rijk op het toekomstige energiesysteem (richting 2050). Het NPE schetst hoe vraag, aanbod, transport en opslag zich tot elkaar verhouden en welke transities nodig zijn. Voor batterijopslag is het kader: opslag wordt erkend als kerncomponent van het systeem.
- Routekaart Energieopslag (2023): een sector-specifieke routekaart voor de ontwikkeling en inzet van energieopslag in Nederland. De Routekaart benoemt knelpunten (netcongestie, vergunningverlening, veiligheid) en stelt acties voor om opslag op te schalen, zowel grootschalige netbatterijen als kleinschalige opslag bij gebouwen en wijken.
- Programma Energiehoofdstructuur (PEH, 2024): een ruimtelijk programma op rijksniveau dat regels en uitgangspunten geeft voor de ruimtelijke inpassing van de hoofdinfrastructuur voor energie (hoogspanningsverbindingen, transformatorstations, buisleidingen). Voor gemeenten is dit relevant omdat het de ruimtelijke randvoorwaarden bepaalt voor de plekken waar grootschalige batterijopslag wordt aangelegd (dicht bij hoofdinfrastructuur).
- Strategische Aanpak Batterijen 2025 (Ministerie van Klimaat en Groene Groei): een specifieke beleidsaanpak voor de hele batterijketen, van grondstoffen en productie tot inzet, veiligheid en hergebruik/recycling. Voor gemeenten is dit het meest direct relevante rijksdocument omdat het de inhoudelijke lijn voor batterijopslag uitwerkt (veiligheid, circulariteit, netinpassing).

Voor de praktijk betekent dit dat een gemeentelijke omgevingsvisie expliciet kan verwijzen naar deze rijkskaders en kan benoemen hoe het lokale beleid voor batterijopslag daarop aansluit. Dit versterkt de motivering van keuzes in het omgevingsplan en in vergunningverlening.

2.3.2 ACM-prioriteringskader: wat regelt het?

Het door de ACM vastgestelde Codebesluit Prioriteringsruimte Transportverzoeken regelt hoe netbeheerders de schaarse transportcapaciteit verdelen in netcongestiegebieden. Aanvragen worden in categorieën gerangschikt. Voor batterijopslag zijn twee elementen van belang:

- congestieverzachers krijgen voorrang. Een aanvraag waarbij het systeem aantoonbaar bijdraagt aan het verlichten van netcongestie (bijvoorbeeld door op piekmomenten te ontladen en op daluren te laden) wordt eerder in behandeling genomen dan een reguliere aansluiting.
- een batterij is niet automatisch congestieverzachtend. Dat is alleen zo als de inzet daarop is gericht, via specifieke contractvormen met de netbeheerder¹². Een netbatterij die vrij commercieel op de markt opereert, kwalificeert in de regel niet als congestieverzachter.

⁹Strategische aanpak batterijen, Ministerie van Klimaat en Groene Groei, 2025; Routekaart Energieopslag (2023); Programma Energiehoofdstructuur (2024); Nationaal Plan Energiesysteem (2023).

¹⁰ACM, Prioriteringskader voor transportverzoeken in afnamecongestiegebieden, in werking 1 oktober 2024 en gewijzigd en in werking getreden op 31 december 2025. Zie [Codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken 2025 | ACM](#)

¹¹Aansluitoffensief Rijk – netbeheerders – marktpartijen, februari 2026.

¹²Bijvoorbeeld TDTR, biedplichtcontract re-dispatch of een congestieverzachter-contract, zie [Q&A over congestiemanagement en capaciteitsbeperkingencontract | ACM](#).



Netbeheerder Liander illustreert dit met een praktijkvoorbeeld: een klant wil een aansluiting voor een batterij van 5 MW in een afname-congestiegebied en maakt met de netbeheerder flexafspraken dat de batterij nooit oplaadt tijdens een afnamepiek én het volledige vermogen op afroep invoedt om die piek te verlagen. Zo werkt de batterij aantoonbaar congestieverzachtend en kan zij eerder voor voorrang in aanmerking komen (bron: Liander, "Net slimmer benutten" / Congestieverzachtters).

Voor de gemeente betekent dit dat zij bij de ruimtelijke afweging kan nagaan of een initiatiefnemer aannemelijk maakt dat zijn systeem als congestieverzachter wordt ingezet, in combinatie met het bijbehorende contract van de netbeheerder. Dat is voor de gemeente een indicator van haalbaarheid: zonder voorrang in het ACM-prioriteringskader kan een aansluiting in een congestiegebied lang op zich laten wachten.

2.3.3 Aansluitoffensief: waarom en wat regelt het?

Naast deze formele kaders hebben Rijk, netbeheerders en marktpartijen in februari 2026 het Aansluitoffensief gesloten. De aanleiding is dat de aansluiting van nieuwe gebruikers, waaronder batterijopslag, door netcongestie ernstige vertraging oploopt, en de bestaande netcapaciteit nog niet optimaal wordt benut. Het Aansluitoffensief is een samenwerkingsagenda met afspraken over:

- versnelling van aansluitprocedures door betere afstemming tussen netbeheerders, Rijk en initiatiefnemers;
- slimmere benutting van bestaande netcapaciteit, onder meer via tijdsduurgebonden transportrechten (TDTR) en flexcontracten;
- gezamenlijke programmering van netuitbreidingen, zodat ruimtelijke procedures en netinvesteringen beter op elkaar aansluiten.

Juridisch is het Aansluitoffensief geen bindend besluit; het is een bestuurlijk akkoord, vergelijkbaar in karakter met het Klimaatakkoord. Voor gemeenten heeft het daarmee geen toetsingsrol. Het geeft wel zicht op wat zij van netbeheerders en Rijk mogen verwachten in lopende batterijprojecten, bijvoorbeeld of een aansluiting in een specifiek gebied binnen redelijke termijn realiseerbaar is.

Op provinciaal niveau geven de omgevingsvisie en, vooral, de provinciale omgevingsverordening richting aan gemeentelijk beleid (en omgevingsplan en vergunningverlening). In Gelderland zijn op dit moment geen specifieke instructieregels voor batterijsystemen opgenomen, maar de bestaande regels over de Groene Ontwikkelingszone (GO), het Gelders Natuurnetwerk (GNN), landschap, glastuinbouw en bedrijventerreinen werken wel door in keuzes voor locaties van batterijsystemen. Het betreft hier nog een ontwerp-omgevingsverordening; in de zienswijzeprocedure is om verduidelijking gevraagd over de doorwerking voor batterijsystemen.¹³

2.3.4 Subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 2.3 Ow)

De Omgevingswet codificeert in artikel 2.3 een belangrijk uitgangspunt: bestuursorganen oefenen hun taken en bevoegdheden uit op het niveau dat het meest doelmatig is. Provincies en het Rijk treden alleen op als sprake is van een belang dat niet doelmatig of doeltreffend door de gemeente kan worden behartigd, en het optreden van het hogere bestuursorgaan moet evenredig zijn aan dat belang.¹⁴

Voor batterijsystemen werkt dit als volgt. Hoe groter het systeem en hoe directer het de hoogspanningsinfrastructuur ondersteunt, hoe sterker het bovenlokale belang. Dit kan voor de provincie of het Rijk reden zijn om de bevoegdheid naar zich toe te trekken. Dat kan langs vier hoofdroutes:

- **Provinciaal projectbesluit**

Een door gedeputeerde staten (GS) vastgesteld besluit dat het omgevingsplan van rechtswege wijzigt en waarmee de provincie een batterijsysteem kan toelaten.¹⁵

- **Instructieregels in de provinciale omgevingsverordening**

¹³Provincie Gelderland, Omgevingsverordening (geconsolideerde versie); Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (geactualiseerde versie 2025).

¹⁴Artikel 2.3 Omgevingswet (subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel).

¹⁵Artikel 5.44 e.v. Omgevingswet (provinciaal projectbesluit). Zie ook art. 16.55 e.v. Ow voor de bijbehorende procedure.



Algemeen verbindende regels die gemeenten verplichten bij vaststelling van het omgevingsplan of bij vergunningverlening. Voor batterijopslag kan een provincie bijvoorbeeld locatie-eisen of beoordelingsregels stellen waar de gemeente bij vergunningverlening expliciet aan moet toetsen.¹⁶

- **Instructiebesluit**

Een specifiek, op een individuele gemeente gericht besluit van GS waarmee bepaalde regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen of gewijzigd.¹⁷

- **Reactieve interventie**

Op grond van artikel 16.21 Ow kan de provincie bij omgevingsplannen een reactieve aanwijzing geven om delen van het plan niet in werking te laten treden. Dit instrument is uitsluitend bedoeld als een laatste vangnet als andere meer preventieve middelen niet hebben geholpen of ingezet kunnen worden. Het wordt in de praktijk zelden ingezet.

2.3.5 PGS 37-1 en het Bal: wetgeving in voorbereiding

Voor de veiligheid van batterijsystemen is het wettelijke kader nog in ontwikkeling. Op dit moment geldt het volgende:

- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal): kent algemene regels voor milieubelastende activiteiten en een specifieke zorgplicht (artikel 2.11 Bal). Er zijn nog géén specifieke wettelijke regels voor lithium-houdende energieopslagsystemen in het Bal opgenomen.
- PGS 37-1 (juli 2023): de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen voor Lithium-houdende energiedragers, Energy Storage Systems. Deze richtlijn is niet uit zichzelf juridisch bindend, maar wordt breed gehanteerd als de actuele stand van best practices en kan via maatwerkvoorschriften of de specifieke zorgplicht in het omgevingsplan worden geborgd.
- RIVM-rekenmethode batterijsystemen (24 april 2025): biedt een uniforme methode voor de berekening van externe veiligheidsrisico's bij batterijopslag. Wordt door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's toegepast in de risicobeoordeling.

Het RIVM heeft deze rekenmethode uitgewerkt in RIVM-briefrapport 2024-0194 en de bijbehorende vaste-afstandstabellen in 2026 aangevuld (kennisnotitie KN-2026-0016). De tabellen bestrijken een reeks van systeemgroottes, van kleinere energieopslagsystemen tot de grotere batterijcontainers, zodat voor uiteenlopende capaciteiten kan worden bepaald op welke afstand van woningen, scholen en ziekenhuizen een systeem veilig kan worden geplaatst. De methode heeft (nog) geen wettelijke status, maar kan al worden gebruikt bij de locatiekeuze en het bepalen van scheidingsafstanden in het omgevingsplan; zij gaat uit van systemen die voldoen aan PGS 37-1 (EOS) respectievelijk PGS 37-2 (opslag).

Het Rijk werkt aan opname van PGS 37-1 (of een afgeleide norm) als rechtstreeks werkende regel in het Bal. De precieze inhoud en het inwerkingtredingsmoment zijn op het moment van schrijven nog niet vastgesteld. Tot dan blijven maatwerkvoorschriften en de specifieke zorgplicht in het omgevingsplan de manier om veiligheidsrichtlijnen publiekrechtelijk te borgen, zie ook §2.2 (rol omgevingsdienst en veiligheidsregio) en §5.2 (verankering in het omgevingsplan).

Het wijzigingsbesluit dat PGS 37-1 (of een afgeleide norm) als rechtstreeks werkende regel in het Bal opneemt, is inmiddels in procedure. De internetconsultatie liep van 27 maart tot 28 april 2026 en is afgerond; de consultatiereacties worden nu in het voorstel verwerkt. Na behandeling in de ministerraad wordt het voorstel (naar verwachting na het zomerreces 2026) aan de Tweede Kamer aangeboden, waarmee het formele wetgevingstraject start; het exacte tempo daarna is lastig in te schatten. De beoogde inwerkingtreding is in de loop van 2028. Tot dat moment blijven maatwerkvoorschriften en de specifieke zorgplicht in het omgevingsplan de manier om de veiligheidsrichtlijnen publiekrechtelijk te borgen. Zie voor meer informatie de website van ILPO: [PGS 37-1 en 37-2: wat houden ze in en wat te doen tot de wijziging van het Bal? | Informatiepunt Leefomgeving](#).

2.3.6 Aandachtspunten voor de gemeente

Wat betekent dit voor de gemeente? Een aantal aandachtspunten:

¹⁶Artikel 2.22 Omgevingswet (instructieregels van provinciale staten in de provinciale omgevingsverordening).

¹⁷Artikel 2.33 e.v. Omgevingswet (instructie van gedeputeerde staten aan een gemeente).



- Wanneer de provincie een instructieregel of een projectbesluit overweegt, verschuift de bevoegdheid feitelijk, al blijft de gemeente betrokken bij participatie en in sommige gevallen bij vergunningverlening (ruimtelijke inpassing?).
- Een gemeentelijk omgevingsplan en programma moeten in lijn zijn met provinciale instructieregels. Strijdige regels in het omgevingsplan zijn niet rechtsgeldig.¹⁸
- De gemeente kan op eigen kracht beleid maken zolang er geen instructieregels zijn. Wel is het verstandig om vooraf met de provincie te toetsen of het beleid de provinciale doelen niet doorkruist.

Concreet betekent dit voor de regio Stedendriehoek dat zolang de provincie Gelderland geen specifieke regels stelt, gemeenten de regie houden. Komt er provinciaal beleid, bijvoorbeeld een aanwijzing van EAZ's of een instructieregel voor netbatterijen, dan moet het gemeentelijke instrumentarium hierop worden aangepast.

Wat betekent dit concreet voor de afstemming met de provincie?

Provinciaal beleid en de provinciale omgevingsverordening werken, afhankelijk van hun status, direct of indirect door in het gemeentelijk handelen. Voor batterijopslag betekent dat actieve afstemming met de provincie, ook bij afwezigheid van specifieke instructieregels.

- Maak nu zelf beleid zolang de provincie nog geen specifieke instructieregels voor batterijopslag heeft, gebruik de huidige beleidsvrijheid.
- Toets altijd aan provinciale regels die wél raken (GO, GNN, landschap, glastuinbouw, bedrijventerreinen).
- Stem vroeg af met de provincie bij grotere projecten of bij locaties met provinciaal belang (Natura 2000, GNN/GO).
- Houd rekening met mogelijke overname van bevoegdheid via projectbesluit, instructieregels, instructiebesluit of reactieve interventie.
- Zorg dat het eigen beleid flexibel aanpasbaar is, bij wijziging van de provinciale verordening of bij inwerkingtreding van rijksregels.

2.4 Doorwerking van het Regionaal Programma Energievoorziening (RPE)

Het Regionaal Programma Energievoorziening (RPE) is door de zeven gemeenten van de regio Stedendriehoek bestuurlijk vastgesteld. Het RPE is geen formeel besluit in de zin van de Omgevingswet en bevat geen algemeen verbindende voorschriften; het bindt burgers en bedrijven daarom niet rechtstreeks. Tegelijk hebben de gemeenten zich aan de gezamenlijke uitgangspunten gecommitteerd. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het vertrouwens-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel, mag van een gemeente worden verwacht dat zij haar eigen instrumentarium met die uitgangspunten in lijn brengt. Afwijken kan, maar vraagt om een dragende motivering.

Het RPE is bovendien meer dan een set bestuurlijke afspraken: het bevat een gezamenlijke analyse van het toekomstige energiesysteem van de regio en biedt daarmee een inhoudelijke onderbouwing voor gemeentelijke keuzes. Die analyse laat zien dat opslag geen sluitpost is maar een structureel onderdeel van het systeem: in 2050 loopt meer dan de helft van de energie via een vorm van opslag of buffering voordat zij bij de gebruiker komt, en het grootste deel daarvan maakt deel uit van het lokale energienetwerk.¹⁹ Omdat netcapaciteit ook op de lange termijn schaars blijft, moet het net efficiënt worden gebruikt door vraag en aanbod met opslag en flexibiliteit zo lokaal mogelijk te balanceren; het verzorgingsgebied van een onderstation dient daarbij als basis.²⁰ Voor batterijbeleid zijn daarmee vier uitgangspunten richtinggevend: het energiesysteem wordt decentraler, opslag is daarvan een integraal onderdeel, netcapaciteit werkt ruimtelijk structurerend, en vraag, aanbod en flexibiliteit worden in samenhang ontwikkeld. Gemeentelijke keuzes over locaties, batterijladder en Energie-Allocatiezones kunnen daardoor niet alleen op de gemaakte afspraken, maar ook op deze gedeelde systeemanalyse worden gebaseerd.

Voor batterijopslag betekent dit dat in elk geval de volgende RPE-elementen door vertaald worden in het gemeentelijke beleid en het omgevingsplan:

¹⁸ Een gemeentelijk omgevingsplan moet in lijn zijn met provinciale instructieregels. Strijdige regels in het omgevingsplan zijn vatbaar voor vernietiging in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 16.85 Ow) en kunnen daarnaast door de rechter in concrete gevallen onverbindend worden geacht (exceptieve toetsing). De provincie kan zo nodig een reactieve interventie geven (art. 16.21 Ow) waardoor de strijdige onderdelen niet in werking treden.

¹⁹RPE, p. 33

²⁰ RPE-afspraken 5, p. 9; RPE, p. 32



- de afspraak om de energievoorziening vanaf het begin mee te nemen in plannen voor de fysieke leef-omgeving (RPE-afpraak 1, p. 9): expliciete opname in de omgevingsvisie en, waar relevant, in gebiedsvisies en programma's;
- het uitgangspunt dat het verzorgingsgebied van een onderstation als basis dient voor het balanceren van vraag en aanbod (RPE-afpraak 5, p. 9): doorvertaling in een ruimtelijke kansenkaart die op de structuur van het elektriciteitsnet aansluit;
- de gezamenlijke inspanning om opslagcapaciteit actief te vergroten (RPE-afpraak 6, p. 9): in de omgevingsvisie als beleidsdoelstelling en in een programma als operationele uitwerking;
- de afspraak dat RPE-partners sturen op wat binnen hun rol past (RPE-afpraak 10, p. 9): doorvertaling in een rolverdeling tussen gemeente, netbeheerder, omgevingsdienst, veiligheidsregio en provincie en in afspraken over vooroverleg en informatiedeling;
- de governance- en interbestuurlijke afspraken (RPE § 5.1, p. 56–57 en § 6.3, p. 64–66): borging van regionale afstemming bij het vaststellen en bijstellen van gemeentelijk beleid en bij de beoordeling van omvangrijke initiatieven.

Een gemeente die op één of meer van deze punten een eigen koers wil varen, kan dat doen via een eigen keuze in de omgevingsvisie of het programma. De motivering moet dan dragend zijn, een afwijking zonder dragende motivering raakt aan het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel en kan in beroep tegen het omgevingsplan of een omgevingsvergunning juridisch kwetsbaar blijken, zeker wanneer de afwijking nadelige gevolgen heeft voor regionale doelen of voor andere gemeenten in de regio.

2.5 Samenwerking en afstemming

De Omgevingswet veronderstelt voortdurende samenwerking tussen overheden onderling en met andere partijen. Voor batterijbeleid is dat geen formaliteit maar randvoorwaardelijk. Onderzoek van de VNG laat zien dat het ontbreken van vaste contactpersonen, gedeelde routines en informatie-uitwisseling met netbeheerders één van de belangrijkste vertragingfactoren is in de uitvoering.²¹

Het verdient aanbeveling om de afstemming op drie sporen vorm te geven:

- **Strategische afstemming.**

In RPE-verband zijn op stuurgroepniveau afspraken gemaakt over een gezamenlijke koers. Vertaal deze in de eigen omgevingsvisie en gebruik regionale afstemming bij het opstellen van programma's en beleidsregels.

- **Tactische afstemming.**

Tussen gemeente, provincie, omgevingsdienst en netbeheerder is doorlopende afstemming nodig over locatiekaarten, kansenkaarten en de gewenste mate van uniformiteit in beoordelingsregels. Provincie en regio kunnen hierbij een coördinerende rol vervullen.

Wie daarbij de coördinerende rol neemt, hangt mede af van de schaal van het initiatief; bij vergunningverlening ligt de coördinatie doorgaans bij het bevoegd gezag, dat immers binnen de beslistermijn moet beslissen. In RPE-verband zijn de overlegstructuren voor deze afstemming ingericht, maar de coördinerende rol is daar nog niet concreet belegd; dit wordt in overleg met de provincie en de netbeheerders uitgewerkt.

- **Operationele afstemming.**

Per concrete aanvraag is vooroverleg essentieel. Een conceptaanvraag in het Omgevingsloket, gevolgd door een integraal vooroverleg met initiatiefnemer, omgevingsdienst, veiligheidsregio en netbeheerder, voorkomt dat ruimtelijke en energetische trajecten mogelijk ontsporen.²²

In de praktijk verdient het ook aanbeveling om afspraken over data-uitwisseling te formaliseren, bijvoorbeeld door een gezamenlijke werkagenda met de netbeheerder en het systematisch delen van TDTR-kaarten en flexplekken-overzichten zodra deze beschikbaar zijn. De afspraken in het RPE over rolverdeling en vroegtijdig overleg vormen hiervoor een geschikt vertrekpunt.²³

Dit operationele vooroverleg kan worden vormgegeven als een vast werkprotocol met de betrokken stakeholders (initiatiefnemer, omgevingsdienst, veiligheidsregio en netbeheerder), zodat rollen, stappen en informatie-uitwisseling per aanvraag vastliggen.

²¹VNG Realisatie, Uitvoeringsscan grootschalige systeembatterijen, oktober 2025.

²²Artikel 16.21 Omgevingswet en artikel 16.7 Omgevingsbesluit (verplichte vooroverleg- en afstemmingsmomenten).

²³Zie De afspraken in het RPE over het vanaf het begin meenemen van energievoorziening in ruimtelijke plannen (afpraak 1, p. 9), het sturen op de eigen rol (afpraak 10, p. 9) en het actief meewerken aan opslagcapaciteit (afpraak 6, p. 9), in samenhang met de governance-afspraken in paragraaf 5.1 (p. 56–57) en de interbestuurlijke paragraaf 6.3 (p. 64–66).



Tot slot: de inhoudelijke samenhang tussen Omgevingswet en Energiewet is in ontwikkeling. Met het in voorbereiding zijnde artikel 6.12 lid 2 Energiewet wordt het naar verwachting duidelijk in hoeverre energetische aspecten in omgevingsrechtelijke besluiten kunnen worden betrokken. Concreet betekent dit dat duidelijk wordt geregeld in hoeverre de gemeente bij vergunningverlening voor een batterijsysteem kan overwegen of het systeem bijdraagt aan het energiesysteem en aan congestiemanagement, naast de zuiver ruimtelijke afweging. De exacte reikwijdte wordt uitgewerkt in wetgeving, waarvan de consultatie medio 2026 wordt verwacht.²⁴ Tot die tijd is samenwerking en afstemming een belangrijke de schakel tussen beide wettelijke werelden.

In hoeverre de regio en gemeenten via het omgevingsrecht willen en kunnen sturen op de energetische werking van het energiesysteem, vooruitlopend op artikel 6.12 lid 2 Energiewet, is nog een punt van aandacht. In andere regio's wordt onder de noemer energieplanologie hieraan een verder uitwerking gegeven dat ter inspiratie kan dienen. Deze rapporten of kennisdocumenten worden gepubliceerd op de website van NPRES.

Wat betekent dit concreet voor de doorwerking van het RPE?

Het RPE is door de gemeenten gezamenlijk vastgesteld, maar werkt pas door als het in eigen instrumenten wordt vertaald. Voor batterijopslag betekent dat een commitment om de RPE-afspraken consistent te vertalen.

- Vertaal het RPE naar eigen beleid: opname in de omgevingsvisie als kader; uitwerking in een programma als operationele lijn.
- Koppel ruimtelijke keuzes aan de netstructuur: gebruik onderstations en hoofdverbindingen als leidend principe voor locatiekeuzes (RPE-afpraak 5).
- Maak actief ruimte voor batterijopslag in het omgevingsplan; dit is meer dan 'niet uitsluiten', het is positief mogelijk maken (RPE-afpraak 6).
- Organiseer rollen en samenwerking zoals afgesproken in het RPE: ieder partner stuurt op wat binnen zijn rol past (RPE-afpraak 10).
- Wijk alleen gemotiveerd af van de RPE-uitgangspunten, afwijken zonder dragende motivering raakt het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel.

²⁴Artikel 6.12 lid 2 Energiewet inzake het toelaten van een energetische afweging in omgevingsrechtelijke besluiten. De uitwerking in het Energiebesluit wordt nu voorbereid en naar verwachting medio 2026 in consultatie gaan.

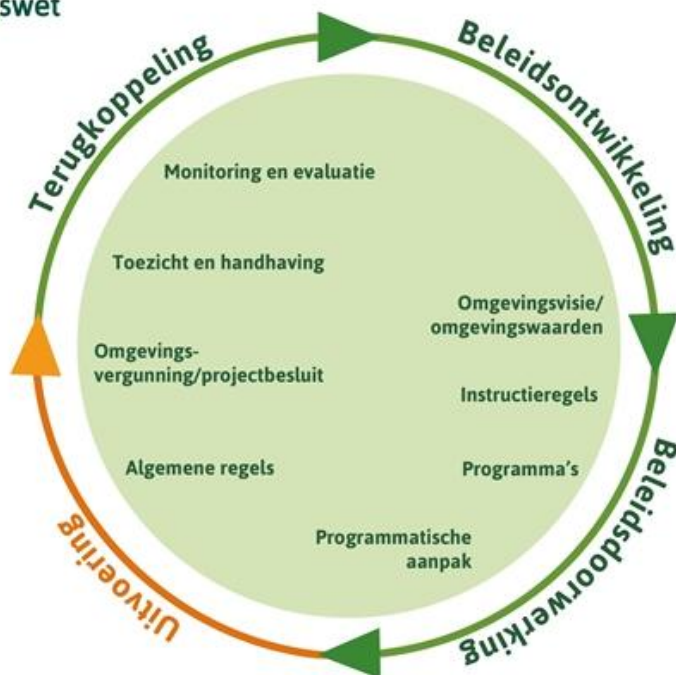


3. De beleidscyclus als kapstok

Het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) gebruikt voor het ordenen van de instrumenten van de Omgevingswet de zogenoemde beleidscyclus.



Aan de slag met de
Omgevingswet



Bron: [Beleidscyclus | Informatiepunt Leefomgeving](#)

Deze cyclus laat zien hoe beleid van strategische ambitie via uitwerking en uitvoering uiteindelijk wordt teruggekoppeld naar nieuw beleid. Voor batterijopslag is deze cyclus een nuttige kapstok, omdat de keuzes die in een vroege fase op visieniveau worden gemaakt doorwerken in alle volgende stappen, tot en met de individuele vergunning.²⁵ Batterijopslag is daarmee onderdeel van een brede afweging van de fysieke leefomgeving.

3.1 De vier fasen van de beleidscyclus

De beleidscyclus kent vier fasen, die niet lineair maar iteratief verlopen:

1. Beleidsontwikkeling.

In deze fase worden ambities en doelen geformuleerd. De omgevingsvisie is hier het hoofdinstrument: integraal, strategisch en zelfbindend voor de gemeente.²⁶

2. Beleidsdoorwerking.

In deze fase worden ambities vertaald naar uitvoeringsgerichte programma's en juridisch bindende regels in het omgevingsplan. Hier vindt de juridische verankering plaats.²⁷

3. Uitvoering.

²⁵IPLO, Beleidscyclus Omgevingswet, <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/beleidscyclus/>.

²⁶Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet (verplichting tot vaststellen omgevingsvisie door de gemeenteraad).

²⁷Artikel 2.4 Omgevingswet (verplichting tot vaststellen omgevingsplan); artikel 3.4 e.v. Ow (programma's); artikel 4.1 Ow (regels in omgevingsplan).



De fase waarin individuele besluiten genomen worden, met name omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Toezicht en handhaving horen er ook bij.²⁸

4. Terugkoppeling.

Monitoring en evaluatie. Inzichten leiden tot bijstelling van programma, omgevingsplan, beleidsregels of uiteindelijk de visie. Voor batterijbeleid zijn hier vooral monitoring van veiligheidsincidenten, ruimtelijke effecten en de werking van het net relevant.

3.2 De instrumenten in samenhang

Voor batterijopslag is de samenhang tussen de instrumenten als volgt:

Omgevingsvisie (artikel 3.1 e.v. Ow)

Vastgesteld door: gemeenteraad. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing.

Reikwijdte: gehele grondgebied; integraal, strategisch.

Status: zelfbindend voor de gemeente; geen rechtstreekse rechtsgevolgen voor burgers.

Functie voor batterijbeleid: positionering van energieopslag in het toekomstig energiesysteem; aanwijzen van richtinggevende ruimtelijke principes (bijvoorbeeld voorkeur voor industriegebieden, batterijladder, EAZ).

Programma (artikel 3.4 e.v. Ow)

Vastgesteld door: het college van B&W.

Reikwijdte: maatregelen, monitoring en uitvoering ten behoeve van een specifiek doel of gebied.

Status: zelfbindend;

Functie voor batterijbeleid: concrete uitvoeringsmaatregelen, kansenkaarten, regionale samenwerkingsafspraken en implementatie van RPE-afspraken.

Omgevingsplan (artikel 2.4 en 4.1 Ow)

Vastgesteld door: gemeenteraad; delegatie van delen aan B&W mogelijk (art. 2.8 Ow).

Reikwijdte: alle regels over de fysieke leefomgeving die niet door rijk of provincie zijn gesteld.

Status: algemeen verbindende voorschriften; bindend voor burgers en bedrijven.

Functie voor batterijbeleid: locaties, bouwhoogten, scheidingsafstanden, beoordelingsregels, participatie- en adviesrechtbepalingen.

Omgevingsvergunning (artikel 5.1 en 5.21 Ow)

Bevoegd gezag in beginsel het college van B&W; in bepaalde gevallen provincie of Rijk.

Reikwijdte: individueel besluit voor een concrete activiteit (bouw, omgevingsplanactiviteit, milieubelastende activiteit).

Status: rechtstreeks rechtsgevolg.

Functie voor batterijbeleid: toets aan omgevingsplan en, bij Bopa, aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties; verbinden van voorschriften en (waar nodig) maatwerk.

Project- en plan-m.e.r. (hoofdstuk 16 Ow)

Plan-m.e.r.: bij plannen of programma's die kader stellen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten of die een passende beoordeling vereisen.

²⁸Artikel 5.1 Omgevingswet (omgevingsvergunning); artikel 5.21 Ow (omgevingsplanactiviteit); afdeling 18.1 Ow (toezicht en handhaving).



Project-m.e.r.: voor in bijlage V Omgevingsbesluit aangewezen projecten.

Functie voor batterijbeleid: zie hoofdstuk 7 voor de strategie tot getrapte en hergebruik-vriendelijke beoordeling.

3.3 Volgordelijkheid en flexibiliteit

In de praktijk werken niet alle gemeenten de instrumenten in dezelfde volgorde uit. De wet kent geen verplichting om eerst een omgevingsvisie en dan een programma te maken voordat regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Wel is het verstandig om de cyclus zoveel mogelijk volgordelijk te volgen, anders ontstaan regels zonder omgevingsvisie of vergunningen zonder beleidskader. Voor batterijbeleid betekent dit:

- Begin met het opnemen van een principiële keuze in de omgevingsvisie (zelfs als de omgevingsvisie al is vastgesteld, kan dit met een partiële herziening of een addendum).
- Werk dit uit in een programma met operationele en regionale afspraken, mogelijk inclusief monitoring.
- Vertaal de gewenste regels naar het omgevingsplan, met gebruik van staalkaart als modeltekst.²⁹
- Behandel concrete aanvragen op basis van de regels en, waar relevant, beleidsregels.

In hoofdstuk 4 t/m 7 wordt elk van deze stappen voor batterijopslag uitgewerkt.

²⁹ Zie de Staalkaart Opwek van VNG: [Staalkaart Energietransitie Opwek | VNG](#)



4. Verankering in de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's

In de beleidsontwikkelingsfase ligt het zwaartepunt op het strategisch positioneren van energieopslag in de gemeentelijke ambities. De omgevingsvisie en het programma vormen samen de strategische laag waarin de gemeente koers bepaalt, vaak nog voordat regels in het omgevingsplan worden vastgelegd of vergunningen worden verleend.

4.1 Omgevingsvisie: strategisch fundament

De omgevingsvisie is op grond van artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet verplicht voor de gemeenteraad. Ze is integraal en strategisch en bevat de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De omgevingsvisie is zelfbindend: bij het vaststellen van programma's, het omgevingsplan en bij vergunningverlening moet rekening worden gehouden met de visie, maar er bestaan geen rechtstreekse rechtsgevolgen voor burgers.³⁰

Juridische vereisten omgevingsvisie

Wie stelt vast? De gemeenteraad (art. 3.1 lid 1 Ow).

Procedure: uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), met gelegenheid tot het indienen van zienswijzen. Bij vaststelling wordt gemotiveerd hoe burgers, bedrijven en organisaties zijn betrokken en wat met de resultaten is gedaan (art. 10.7 Omgevingsbesluit).

Inhoud: hoofdlijnen kwaliteit fysieke leefomgeving; hoofdzaken voor de lange termijn; hoofdzaken integraal beleid (art. 3.2 Ow).

Plan-m.e.r.-plicht: indien de omgevingsvisie kader stelt voor m.e.r.-plichtige projecten of als een passende beoordeling vereist is (art. 16.36 Ow).

Status: zelfbindend; geen algemeen verbindende voorschriften.

De omgevingsvisie is bovendien niet alleen de plek om locaties aan te wijzen, maar vooral om richting te geven aan de ontwikkeling van het lokale energiesysteem. Door in de visie bewuste systeemkeuzes te maken (hoe verhouden vraag, aanbod, opslag en netcapaciteit zich in de gemeente, en welke rol speelt batterijopslag daarin) krijgen instrumenten als de batterijladder en de Energie-Allocatiezones pas hun volle betekenis. Zij zijn dan geen losstaande ruimtelijke regels, maar de doorvertaling van een bewuste keuze over het toekomstige energiesysteem.

Voor batterijopslag bevat de gemeentelijke omgevingsvisie minimaal de volgende elementen:

- Een principiële keuze waarom batterijopslag in de gemeente nodig is, geplaatst in de bredere energietransitie en de afspraken in het RPE.
- Ruimtelijke uitgangspunten op hoofdlijnen: voorkeur voor industrieterreinen en clustering bij onderstations, terughoudendheid bij open landschap en waardevolle gebieden.
- Ambities voor (boven)regionale samenhang en samenwerking, inclusief de afspraak om in regionaal verband afstemming te zoeken.
- Een doorkijk naar het instrumentarium dat verder zal worden ingezet (programma, omgevingsplan, beleidsregels).
- Een expliciete keuze of de gemeente Energie-Allocatiezones (EAZ) wenst aan te wijzen en zo ja, op welk schaalniveau (gemeentelijk, regionaal, in samenwerking met de provincie).

Voor het daadwerkelijk aanwijzen van een EAZ is een duidelijk pad nodig: de principiële keuze wordt in de omgevingsvisie gemaakt, operationeel uitgewerkt in het programma (met kanskaart of batterijladder) en juridisch verankerd in het omgevingsplan door de zone en bijbehorende regels aan te wijzen. Zie paragraaf 2.1.4.

Op (boven)regionaal schaalniveau ligt hier ook een rol voor de provincie. De provincie kan met haar omgevingsvisie, een (bovenlokaal) programma en zo nodig instructieregels of een voorkeursvolgorde in de provinciale omgevingsverordening (art. 2.6 en 2.22 Omgevingswet) richting geven aan de aanwijzing van energie-allocatiezones en zo gemeentegrensoverschrijdende afstemming borgen. Wanneer een EAZ op regionaal niveau wordt overwogen, verdient vroegtijdige afstemming met de provincie daarom aanbeveling.

³⁰Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet (verplichting tot vaststellen omgevingsvisie door de gemeenteraad); artikel 3.2 Ow (inhoud).



Let op: gemeenten beschikken op dit moment niet over harde cijfers over beschikbare netcapaciteit per onderstation. Voor zover de netbeheerder deze data niet kan verstrekken, zal een EAZ-keuze daarom moeten worden gebaseerd op de globale informatie die de netbeheerder beschikbaar stelt (zoals de Capaciteitskaart Nederland), in afwachting van fijnmaziger data.

Een “haakje” voor het programma

Het is sterk aan te raden om in de omgevingsvisie een haakje op te nemen voor een programma batterijopslag of een programma energietransitie waarin batterijopslag een onderdeel van is. Het opstellen van zo'n programma is niet wettelijk verplicht, maar wel wenselijk om de volgende 4 redenen:

1. De omgevingsvisie is van de raad, het programma kan door het college worden vastgesteld. Dat geeft het college ruimte om operationele maatregelen en uitvoeringsmaatregelen vorm te geven zonder dat voor elke aanpassing terug naar de raad gegaan moet worden.
2. In het programma kunnen regionale afspraken (zoals die uit het RPE) operationeel worden gemaakt en kan een kansenkaart worden opgenomen.
3. Overweeg of naast of in plaats van een kansenkaart een "batterijladder" (voorkeursvolgorde van toepassingen en locaties) hier het meest bruikbare instrument is.
4. Een programma maakt monitoring en bijstelling expliciet, wat past bij een dossier dat zo sterk in beweging is als batterijopslag.
5. Een programma kent een wettelijk vastgelegde voorbereidingsprocedure: in beginsel afdeling 3.4 Awb (op grond van artikel 16.27 Omgevingswet), met kennisgeving van het voornemen, terinzagelegging van het ontwerp en de mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen in te dienen. Daarmee zijn participatie en zorgvuldige besluitvorming wettelijk geborgd. Voor een dossier als batterijopslag, waar maatschappelijke gevoeligheid speelt en waar afspraken met ketenpartners (netbeheerder, omgevingsdienst, veiligheidsregio) belangrijk zijn, biedt deze procedure een transparante en navolgbare basis.

NB: dezelfde procedure (afdeling 3.4 Awb) geldt overigens voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het verschil zit niet in de procedure maar in het bestuursorgaan dat vaststelt (raad voor visie en plan; college voor programma) en in de juridische werking van het instrument.

Doorwerking RPE-afspraken in de visie

Het RPE is het regionale samenwerkingsverband waarin gemeenten en partners afspraken maken over de energietransitie. RPE-afspraken zijn niet rechtstreeks juridisch bindend voor individuele inwoners; zij krijgen pas effect zodra zij in formele instrumenten worden vertaald. De omgevingsvisie is de logische plek voor die strategische vertaling.³¹

Concreet betekent dit dat de gemeente in haar omgevingsvisie kan opnemen:

- De erkenning van het RPE als regionaal kader en de bereidheid om de gezamenlijke uitgangspunten als vertrekpunt te hanteren.
- De afspraken die over de batterijladder, EAZ en kansenkaart in regionaal verband zijn gemaakt, de gemeente kan met lokaal maatwerk accentueren of nuanceren. Belangrijk is dat dit wordt benoemd en onderbouwd.
- Een toezegging dat bij vaststelling en wijziging van regionale afspraken het eigen instrumentarium zal worden geactualiseerd.

Beoordelingsregels in beleid

Een belangrijke vraag is in hoeverre de omgevingsvisie of het programma al iets kan zeggen over de wijze waarop een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor (grootschalige) batterijopslag zal worden beoordeeld. Daarbij is een juridisch onderscheid van belang. De omgevingsvisie is zelfbindend en niet rechtstreeks bindend voor burgers; harde beoordelingsregels horen niet thuis in de omgevingsvisie maar in het omgevingsplan of in beleidsregels (Awb 4:81 e.v.).

Het is niettemin nuttig om in de omgevingsvisie of het programma te benoemen op welke aspecten de gemeente bij vergunningverlening let (locatie, schaal, externe veiligheid, landschappelijke inpassing, koppeling met andere functies, participatie, circulariteit). Daarmee creëert de gemeente verwachtingsmanagement en maakt zij, in lijn met de afstemming en samenwerking uit hoofdstuk 2 onder d, inzichtelijk hoe haar beleid zich verhoudt tot wat in provinciaal beleid en/of in een provinciale verordening is vastgelegd.

³¹[RPE Stedendriehoek, Handreiking batterijsystemen, 22 april 2026](#). De omgevingsvisie is niet juridisch bindend voor de inwoners, het is immers zelfbindend voor de gemeente. Maar via participatie worden inwoners, organisaties, bedrijven wel betrokken. Als het beleid juridisch wordt verankerd in het omgevingsplan kunnen inwoners en andere partijen zienswijzen indienen en eventueel hiertegen in rechte opkomen (naar de rechter stappen).



Checklist: batterijbeleid in de omgevingsvisie

Een omgevingsvisie bevat minimaal:

- Principiële keuze waarom batterijopslag in de gemeente nodig is, geplaatst in de energietransitie en de afspraken in het RPE.
- Ruimtelijke uitgangspunten op hoofdlijnen: voorkeurslocaties (industrieterreinen, clustering bij onderstations) en uitsluitingsgebieden (open landschap, waardevolle natuur).
- Expliciete principekeuze over Energie-Allocatiezones (EAZ) en op welk schaalniveau (gemeentelijk, regionaal, in samenwerking met de provincie).
- Aansluiting op RPE-afspraken, met aanduiding waar lokaal maatwerk wordt toegepast en hoe dat wordt onderbouwd.
- Doorkijk naar het programma, het omgevingsplan en eventuele beleidsregels, zodat de visie ook werkelijk wordt vertaald.
- Toezegging om bij belangrijke ontwikkelingen (wijziging rijksbeleid, provinciale verordening, PGS 37-1 in het Bal) het instrumentarium te actualiseren.
- Borging van participatie: hoe inwoners, ondernemers en netbeheerder bij visievorming en uitvoering worden betrokken.

4.2 Programma als operationele uitwerking

Het programma is een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet (artikelen 3.4 e.v. Ow). Het is een politiek-bestuurlijk document waarin een bestuursorgaan keuzes maakt over de fysieke leefomgeving. Het is bedoeld als flexibel beleidsinstrument dat in verschillende fasen van de beleidscyclus kan worden ingezet, meestal in de fase tussen de strategische omgevingsvisie en de juridisch bindende regels in het omgevingsplan.

Voor gemeenten is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag (artikel 3.4 lid 1 Ow). De inhoud is geregeld in artikel 3.5 Ow: een programma bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving, en de concrete maatregelen om een omgevingswaarde of een ander beleidsdoel te realiseren.³²

Let bij batterijopslag op het volgende: zodra het programma wordt gekoppeld aan een formele omgevingswaarde, ontstaat een wettelijke monitoringverplichting (art. 20.1 e.v. Ow). Ga vooraf na of een omgevingswaarde noodzakelijk is. Het gevolg is dat het een doorlopende verplichting tot meten schept, evalueren en zo nodig ingrijpen, terwijl een programma zonder formele omgevingswaarde dezelfde sturingsmogelijkheid biedt zonder die juridische last.

Juridische vereisten programma

Vastgesteld door: het college van burgemeester en wethouders (art. 3.4 lid 1 Ow).

Procedure: in beginsel afdeling 3.4 Awb (art. 16.27 Ow), tenzij anders bepaald.

Inhoud: maatregelen, monitoring, evaluatie; bij programmatische aanpak ook bindend toetsingskader voor activiteiten (art. 3.15 Ow).

Status: zelfbindend; geen algemeen verbindende voorschriften (tenzij programmatische aanpak).

Plan-m.e.r.: zie hoofdstuk 7.

Voor batterijopslag, als zelfstandig programma of als onderdeel van een breder programma energievoorziening (zoals Lochem voorbereidt), zijn de volgende onderdelen passend:

- Een uitwerking van de regionale afspraken: kansenkaart, batterijladder, classificatie van batterijsystemen, locatieprincipes voor netbatterijen.
- Een set indieningsvereisten en richtsnoeren voor vooroverleg, gekoppeld aan het Omgevingsloket.
- Afspraken over samenwerking met netbeheerder, omgevingsdienst, veiligheidsregio en provincie, inclusief vaste contactpersonen.
- Monitoring: aantal aanvragen, doorlooptijden, knelpunten, samenwerkingservaringen, veiligheidsincidenten.

³²Artikel 3.4 lid 1 Omgevingswet (vaststelling programma door het college van burgemeester en wethouders) jo. artikel 3.5 Ow (inhoud) en artikel 3.6 e.v. Ow (verplichte programma's, eveneens vastgesteld door het college).



- Een evaluatiemoment, bijvoorbeeld twee jaar na vaststelling, om te bezien of bijstelling van omgevingsvisie of omgevingsplan nodig is.

Verhouding college en raad

Het feit dat de raad de omgevingsvisie vaststelt en het college het programma, betekent dat een goede afstemming tussen beide organen essentieel is. Een korte “route” kan zijn dat de raad bij de vaststelling van de omgevingsvisie de hoofdlijnen meegeeft, en het college bij het programma terugkoppelt en in dialoog met de raad bijstelt. Dit voorkomt dat in de operationele uitwerking in het programma voor de gemeenteraad onverwachte koerswijzigingen plaatsvinden.

Doorwerking provinciaal en landelijk beleid in omgevingsvisie en programma

Provinciaal beleid (zoals een omgevingsvisie of -programma van de provincie) werkt indirect door: gemeenten “houden rekening met” provinciaal beleid maar zijn er niet rechtstreeks aan gebonden. Een provinciale omgevingsverordening met instructieregels werkt wel rechtstreeks door, met name in het omgevingsplan en bij vergunningverlening (zie hoofdstuk 5 en 6).³³ Landelijk beleid (Routekaart, Programma Energiehoofdstructuur, Strategische aanpak batterijen) is voor gemeenten richtinggevend zonder dat het rechtstreekse verplichtingen oplevert; in de omgevingsvisie wordt dit doorgaans genoemd als context.³⁴

Suggestie: laat de omgevingsvisie expliciet refereren aan de RPE en het eerder genoemde landelijk beleid en eventueel het ACM-prioriteringskader, en geef in het programma operationeel vorm aan de afstemming met deze kaders.

4.3 Aandachtspunten voor de praktijk

- Maak in de omgevingsvisie een nadrukkelijke keuze of de gemeente bij voorkeur grootschalige netbatterijen binnen haar grenzen wil toelaten en onder welke ruimtelijke voorwaarden.
- Erken in de omgevingsvisie en het programma dat het beleidsveld in beweging is en kondig periodieke actualisering aan, bijvoorbeeld bij wijziging van rijksbeleid, provinciale verordening, PGS 37-1 of de Omgevingswet/Energiewet.
- Verbind de operationele afspraken met de samenwerking en afstemming uit paragraaf 2.5: zonder goed overleg met netbeheerder, omgevingsdienst en provincie blijft het beleid op papier.
- Wees terughoudend met het opnemen van harde beoordelingsregels in omgevingsvisie of programma; deze horen thuis in het omgevingsplan of in beleidsregels.

³³ Artikel 2.22 Omgevingswet (instructieregels van provinciale staten); de provinciale omgevingsvisie en het provinciale programma werken indirect door (gemeenten ‘houden rekening met’ provinciaal beleid).

³⁴ Strategische aanpak batterijen, Ministerie van Klimaat en Groene Groei, 2025; Routekaart Energieopslag (2023); Programma Energiehoofdstructuur (2024); Nationaal Plan Energiesysteem (2023).



5. Verankering in het omgevingsplan

Het omgevingsplan is het centrale juridische instrument waarmee de gemeente regels stelt over de fysieke leef-omgeving. Met het omgevingsplan worden de keuzes uit omgevingsvisie en programma vertaald naar bindende regels voor burgers en bedrijven. Voor batterijopslag is dit de stap waarin het beleid juridisch wordt verankerd.³⁵

Batterijopslag in combinatie met andere functies

Batterijopslag staat zelden op zichzelf. De regionale *Handreiking Batterijsystemen* onderscheidt vier typen:

- residentiële batterij,
- bedrijfs- of wijkbatterij,
- co-located batterij en
- netbatterij

Vervolgens wordt aan elk type een eigen ruimtelijke afweging verbonden; de locatievraag en de planologische route verschillen dus per situatie.³⁶ Uitgangspunt is dat batterijsystemen zich op logische plekken bevinden en waar mogelijk aansluiten bij bestaande energie-infrastructuur of bedrijfsfuncties.³⁷ Het RPE onderstreept dat opslag en flexibiliteit integraal onderdeel zijn van de energievoorziening en dat gemeenten kansen benutten om opslag met bestaande opgaven te combineren.³⁸ Hieronder de meest voorkomende situaties.

Bij een zonneveld of windpark (co-located). Een co-located batterij wordt op dezelfde projectlocatie als een zonne- of windpark gerealiseerd en ingezet om de aansluiting efficiënter te benutten. De locatievraag is beperkt: de batterij wordt binnen het plangebied van de opwekinstallatie ingepast en blijft qua vermogen proportioneel en ondergeschikt aan de opwek als hoofdfunctie. Planologisch kan dit gunstig uitpakken. Voor de technische bouw-activiteit geldt voor een opwekbatterij bij een zonnepark in de regel géén vergunningplicht, omdat de batterij geen hoofdgebouw wordt (artikel 2.25 Bbl). En de rechtbank Midden-Nederland oordeelde op 24 april 2025 dat een co-located batterij als *nutsvoorziening* binnen de bestaande planologische regeling kan passen. Bij een grootschalige netbatterij is daarentegen een integraal ontwikkelplan vereist.

Bij een laadplein of mobiliteitshub. De Handreiking rekent laadpleinen (mobiliteit) tot de inzet van bedrijfs- of wijkbatterijen om de bestaande netaansluiting efficiënter te benutten, en noemt koppeling met energieknooppunten zoals mobiliteitshubs als voorkeurslocatie. Binnen een plangebied kan een laadplein een gunstige plek voor een wijkbatterij zijn. Het RPE benoemt dat laadpleinen, in woongebieden of op bedrijventerreinen, op termijn extra mogelijkheden creëren voor opslag en levering van energie en zo het net ontlasten. Voor de gemeente betekent dit dat bij de inrichting van laad- en parkeervoorzieningen ruimte voor opslag vroegtijdig wordt gereserveerd.

Bij woningbouw en wijkontwikkeling. Als buurtbatterij ondersteunt opslag de wijk- of verduurzamingsopgave. De handreiking adviseert ruimte binnen toekomstige projecten (woonwijk of bedrijventerrein) specifiek voor opslag aan te wijzen, maar waarschuwt dat batterijsystemen niet zijn toegestaan op locaties met een bestaande ruimtelijke claim (zoals woningbouwcontouren), tenzij er integrale afstemming is.

Bij een bestaande bedrijfsfunctie of op een bedrijventerrein. In bestaand stedelijk gebied worden systemen bij voorkeur binnen bestaande functies ingepast (in of naast bedrijfspercelen), op industrie- en bedrijventerreinen binnen het bouwvlak. Of een batterijsysteem daar zonder planwijziging kan worden vergund, hangt af van het omgevingsplan. De Handreiking wijst op twee mogelijkheden langs de bestaande regels: gelijkstelling in de Staat van Bedrijfsactiviteiten (een EOS-park "naar aard en omvang" gelijkstellen aan een elektriciteitsdistributiebedrijf) en kwalificatie als "nutsvoorziening".³⁹ Vanuit juridisch oogpunt verdienen beide routes een voorbehoud, al is dat voor elk van beide een ander voorbehoud. De gelijkstelling vergt dat de ruimtelijk-milieuhygiënische uitstraling vergelijkbaar is met de toegelaten categorie, en vraagt per geval een deugdelijke motivering. Het externe-veiligheidsprofiel van lithium-ion-opslag staat daaraan niet zonder meer in de weg. De vaste-afstandstabellen van het RIVM laten voor energieopslagsystemen tot 50 MWh beperkte afstanden zien: voor LFP-systemen een gifwolk- en explosieaandachtsgebied van 20 meter en een plaatsgebonden risico van 5 tot 40 meter, voor NMC-systemen nog kleiner. Daarmee sluiten de veiligheidsafstanden een gelijkstelling met een inrichting in milieucategorie 3.2 of 4.1 van de VNG-systeematiek niet uit; welke categorie passend is, wordt bepaald door het maatgevende hinderaspect, in de praktijk doorgaans geluid. Twee kanttekeningen: de tabellen gaan uit van systemen die aan PGS 37-1 voldoen en reiken tot 50 MWh, zodat grotere parken een locatiespecifieke berekening vragen, en de rekenmethode heeft nog geen wettelijke status. Het voorbehoud bij de gelijkstelling zit dan ook niet in de veiligheidsafstanden, maar in de motiveringslast per geval en in het gegeven dat de gelijkstelling van batterijopslag nog niet door de hoogste rechter is getoetst.

³⁵ Artikel 2.4 Omgevingswet (verplichting tot vaststellen omgevingsplan); artikel 4.1 lid 1 Ow (regels in omgevingsplan).

³⁶ Handreiking Batterijsystemen (RPE Stedendriehoek, vastgesteld 22 april 2026), §3.2 (blz. 9).

³⁷ Handreiking, §4.1 (blz. 11).

³⁸ RPE energieregio Stedendriehoek (2025), §2.2 (blz. 27).

³⁹ Handreiking Batterijsystemen §4.2 (blz. 13–14).



De kwalificatie als nutsvoorziening is in één zaak aanvaard (Rb. Midden-Nederland 24 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1953), maar dat betrof een atypisch plan zonder begripsdefinitie, waarbij doorslaggevend was dat de batterij aan de netzijde in het distributienet was opgenomen (vgl. de Circulaire risicobeheersing lithium-ion energiedragers); het is bovendien een uitspraak in eerste aanleg, geen uitspraak van de hoogste rechter (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Beide routes kunnen in een concreet geval uitkomst bieden, maar zij leunen op uitleg en motivering en zijn daarmee aanvechtbaar. Voor structurele rechtszekerheid verdient het daarom de voorkeur energieopslag expliciet als benoemde functie of categorie ("energieopslagsysteem") in het omgevingsplan op te nemen, in plaats van te leunen op gelijkstelling of begripsuitleg. Hoe dit "haakje" precies wordt gelegd, is hieronder in paragraaf 5.3 uitgewerkt..

In het buitengebied of open landschap. Voor netbatterijen geldt hier de laagste trede van de batterijladder: "nee, tenzij".⁸ De landschappelijke inpassing is bepalend: afstemming op het landschapstype, terughoudendheid in en rond waardevolle gebieden (Natura 2000, GNN, GO), visuele afscherming en containers van doorgaans maximaal drie meter.⁹ Een standalone batterij in het landelijk gebied is bovendien vergunningplichtig.⁵

Batterijladder en combineren met andere functies. Voor grootschalige netbatterijen geldt de voorkeursvolgorde (batterijladder): eerst nabij een onderstation, dan bestaande industrie- of bedrijventerreinen, en pas als laatste overige gronden.⁸ In alle gevallen is het uitgangspunt opslag zoveel mogelijk te combineren met andere functies of gebiedsopgaven (waterberging, biodiversiteit, recreatie, circulaire economie) en te clusteren bij bestaande energie-infrastructuur; op een hoger schaalniveau kan de gemeente energie-allocatiezones (EAZ) aanwijzen.⁷ Dit sluit aan bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow) en bij de RPE-lijn om opslagcapaciteit actief te vergroten en "netvriendelijk" te ontwerpen.³

5.1 Juridische vereisten voor het omgevingsplan

Juridische aspecten omgevingsplan

- Vastgesteld door: gemeenteraad (art. 2.4 Ow); delegatie aan B&W mogelijk (art. 2.8 Ow).
- Procedure: uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), met voorafgaande kennisgeving van het voornemen (art. 16.29 Ow).
Participatie: in de kennisgeving wordt aangegeven hoe participatie wordt vormgegeven; bij vaststelling wordt gemotiveerd hoe partijen zijn betrokken (art. 10.2 Omgevingsbesluit). Eventueel nadere regels in eigen participatiebeleid.
- Plan-m.e.r.: indien het omgevingsplan kader stelt voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten of een passende beoordeling vereist (art. 16.36 Ow).
- Beroep: rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 16.85 Ow jo. art. 8.6 Ow).
- Toets: regels moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow jo. afdeling 8.0 Bkl).

5.2 Welke onderwerpen verankeren in het omgevingsplan?

Voor batterijsystemen ligt het voor de hand om in het omgevingsplan in elk geval het volgende te regelen:

- Begripsbepalingen voor de verschillende typen batterijsystemen (residentieel, bedrijfs- of wijkbatterij, co-located batterij, netbatterij), aansluitend op de classificatie uit de Handreiking Batterijsystemen (15 april 2025).
- Toelaatbaarheid per locatie: waar zijn welke typen direct toegestaan, waar onder afwijkingsregeling (binnenplanse omgevingsplanactiviteit), waar uitsluitend via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa).
Let op: Op bedrijventerreinen kan het "haakje" voor energieopslag worden gelegd door de functie expliciet op te nemen in de toegelaten bedrijfsactiviteiten (bijvoorbeeld als categorie "energieopslagsysteem" of via de functie "elektriciteitsdistributiebedrijf") in de bedrijvenlijst of toegelaten functies van het omgevingsplan. Zodra de functie is benoemd, is binnenplans afwijken mogelijk en hoeft niet telkens een buitenplanse procedure te worden gevolgd. Voor het buitengebied ligt een "nee, tenzij"-benadering meer voor de hand. Zie paragraaf 2.1.3 van hoofdstuk 2.
- Ruimtelijke randvoorwaarden: denk aan maximale bouwhoogte (in de regel 3 meter voor containers, met uitzondering voor bliksemafleiders), maximale oppervlakte, scheidingsafstanden, bluswatervoorzieningen, hekwerken, landschappelijke inpassingsplicht.



- Neem bij de ruimtelijke randvoorwaarden ook de bijbehorende bouwwerken mee die nodig zijn voor aansluiting op het hoogspanningsnet, zoals één of meer transformatoren, en geluidwerende voorzieningen (geluidswanden of noise kits).
- Specifieke zorgplichtbepaling, met expliciete verwijzing naar de PGS 37-1, zolang deze nog niet in het Bal is verankerd.
- Beoordelingsregels (artikel 4.20 e.v. Ow) waarin de toetsingsmaatstaf voor binnenplanse en buitenplanse activiteiten wordt vastgelegd.
- Procedurele regels: adviesrecht raad, advies omgevingsdienst en veiligheidsregio, participatie, doelvoorschriften.
- Looptijd-/herbeoordelingsbepalingen voor batterijsystemen die functioneel zijn gekoppeld aan een hoofdfunctie (zoals een zonnepark): bij beëindiging van de hoofdfunctie heroverweging.

Checklist: wat regel je in het omgevingsplan?

Een robuust omgevingsplan dekt zes onderwerpen af. Hieronder per onderwerp wat minimaal, en wat aanvullend, moet worden vastgelegd om batterijopslag rechtszeker, voorspelbaar en uitvoerbaar te regelen.

1. Begripsbepalingen

- Definieer de typen batterijsystemen: residentieel, bedrijfs-/wijkbatterij, co-located batterij, netbatterij. Sluit aan op de classificatie in de Handreiking Batterijsystemen.
- Definieer relevante kerngrootheden: nominaal vermogen, energieopslagcapaciteit, footprint, hoogte van behuizing.

2. Toelaatbaarheid

- Direct toegestaan: per gebied/functietype expliciet aangeven (ja/nee), denk aan bedrijventerreinen, glas-tuinbouwgebieden, agrarische bouwvlakken.
- Binnenplanse afwijking: wanneer en onder welke voorwaarden, met objectieve criteria die het college binnen 8 weken kan toetsen.
- Alleen via Bopa: voor grootschalige zelfstandige netbatterijen of locaties die niet in het plan zijn voorzien.

3. Ruimtelijke randvoorwaarden

- Maximale bouwhoogte (bijvoorbeeld 3 meter voor containers; uitzondering voor bliksemafleiders en eventueel transformator).
- Maximale oppervlakte per systeem en/of per perceel.
- Afstanden tot gevoelige functies (woningen, scholen, zorginstellingen), gekoppeld aan veiligheidsanalyse.
- Landschappelijke inpassingsplicht: omhulling, beplanting, materialisatie.

4. Veiligheid

- Verwijzing naar PGS 37-1 via een specifieke zorgplicht, zolang deze nog niet in het Bal is verankerd.
- Specifieke zorgplichtbepaling voor incidentbeheersing en bluswatervoorzieningen.
- Eis tot indiening van een externe veiligheidsanalyse op basis van de RIVM-rekenmethode batterijsystemen (24-4-2025).

5. Beoordelingsregels (art. 4.20 e.v. Ow)

- Locatiegeschiktheid: criteria voor passendheid van een type batterij op een specifieke locatie.
- Schaal versus omgeving: verhouding tussen vermogen/capaciteit en draagkracht van de omgeving.
- Veiligheid en milieueffecten: minimale eisen op basis van PGS 37-1 en de RIVM-rekenmethode.
- Participatie: minimale eisen aan vroegtijdige betrokkenheid van omwonenden en bedrijven.

6. Procedurele borging

- Adviesrecht raad (artikel 16.15a Ow jo. 4.21 Ob) voor bijvoorbeeld grootschalige systemen (≥ 20 MW en/of $\geq 0,4$ ha) en/of locaties in waardevolle gebieden.
- Verplichte advisering door omgevingsdienst en veiligheidsregio bij bepaalde drempelwaarden.

7. Functionele koppeling

- Regels voor co-located systemen: definieer wat 'functioneel gekoppeld aan een hoofdfunctie' betekent (bijv. binnen bouwblok zonnepark).
- Bepaling die heroverweging triggert bij beëindiging van de hoofdfunctie, voorkomt dat een co-located batterij feitelijk verandert in een zelfstandige netbatterij.



5.3 Mogelijkheid bedrijventerrein: bedrijvenlijst en 'nutsvoorziening'

Of een batterijsysteem (EOS) op een bedrijventerrein kan worden vergund, hangt af van het omgevingsplan. De eerste vraag is steeds: laat het omgevingsplan de activiteit op die locatie toe? Het antwoord bepaalt of een aanvraag snel en binnenplannen kan worden afgehandeld, of dat toch eerst een zwaardere procedurele route nodig is.

Wat kan nu meteen: binnen het huidige omgevingsplan

Als het omgevingsplan energieopslag op het betreffende bedrijventerrein al toelaat, kan het college de vergunning binnenplannen verlenen via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA). Dat kan langs twee wegen:

Direct toegelaten. Past het systeem volledig binnen de geldende regels van het omgevingsplan, dan is sprake van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit zonder afwijking; de toets is beperkt en de reguliere procedure van acht weken geldt. Of een batterijsysteem daarnaast vergunningvrij is, verschilt per spoor en hangt vooral af van de ondergeschiktheid van het bouwwerk: ruimtelijk is opslag in de regel niet vergunningvrij, terwijl een ondergeschikt systeem dat niet het hoofdgebouw van het perceel wordt (bijvoorbeeld een opwekbatterij bij een zonnepark of een batterij bij een fabriekshal) bouwtechnisch wél vergunningvrij kan zijn (artikel 2.25 Bbl). Zie hierover de inleiding van hoofdstuk 6, 'Is er een vergunning nodig? Vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen'.

Binnenplannen afwijken. Kent het omgevingsplan een afwijkings- of flexibiliteitsbepaling waaraan het systeem voldoet, dan kan het college binnenplannen afwijken. Ook dit loopt via de reguliere procedure (8 weken, eenmaal te verlengen met 6 weken, artikel 16.64 Omgevingswet).

Om deze snelle route mogelijk te maken, moet het omgevingsplan voor het bedrijventerrein in elk geval het volgende bevatten:

- energieopslag als toegelaten functie of activiteit, bij voorkeur als een eigen, benoemde categorie 'energieopslagsysteem' in de bedrijvenlijst (Staat van Bedrijfsactiviteiten). Ontbreekt zo'n benoemde categorie, dan biedt de gebruikelijke gelijkstellingsregeling uitkomst: vrijwel elk omgevingsplan kent een bepaling waarmee een niet met name genoemde functie kan worden toegelaten als deze naar aard, omvang en milieuhinder vergelijkbaar is met een wél toegelaten categorie (bijvoorbeeld een elektriciteitsdistributiebedrijf). Gemeenten maken deze vergelijking in de praktijk ook daadwerkelijk; het is een gangbare en bruikbare methode, mits per geval een deugdelijke, door een deskundige onderbouwde motivering wordt gegeven. De gelijkstelling van batterijopslag is echter nog niet door de (hoogste) rechter getoetst. De kwalificatie als 'nutsvoorziening' kan in bijzondere gevallen aan de orde zijn, zoals in de specifieke zaak Rb. Midden-Nederland 24 april 2025 (ECLI:NL:RBMNE:2025:1953), maar leent zich minder als algemene route;
- een heldere begripsbepaling, aansluitend op de typologie uit de Handreiking Batterijsystemen;
- eventueel ruimtelijke randvoorwaarden (zoals vermogens- of oppervlaktegrens, bouwhoogte, scheidingsafstanden en veiligheidsmaatregelen);
- waar gewenst een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid met objectieve, toetsbare criteria en beoordelingsregels (artikel 4.20 e.v. Omgevingswet), zodat het college binnen een vast kader kan beslissen.

Staat energieopslag als toegelaten functie in het omgevingsplan én zijn de randvoorwaarden benoemd, dan kan op een bedrijventerrein relatief snel met een binnenplanse OPA worden vergund.

Wat moet de gemeente doen als het omgevingsplan het niet toelaat

Ontbreekt de functie, of past het systeem niet binnen de regels, dan is een aanpassing nodig. Er zijn twee routes, met een verschillend bereik:

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Hiermee maakt de gemeente één concreet initiatief mogelijk zonder het omgevingsplan te wijzigen. De toets is integraal en gericht op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (afdeling 8.0a Bkl). De Bopa volgt in beginsel de reguliere procedure; alleen in aangewezen gevallen, bij m.e.r.-plicht of vanwege complexiteit geldt de uitgebreide procedure (afdeling 3.4 Awb, 26 weken). De Bopa is dus geschikt om snel op een individuele aanvraag te reageren, maar lost het niet structureel op: elk volgend initiatief vraagt opnieuw een eigen afweging.

Wijziging van het omgevingsplan. Wil de gemeente energieopslag op een bedrijventerrein structureel en voorspelbaar mogelijk maken, dan wijzigt zij het omgevingsplan: zij voegt de functie "energieopslagsysteem" toe aan



de bedrijvenlijst⁴⁰ en legt begripsbepaling, ruimtelijke randvoorwaarden en beoordelingsregels vast. Deze route kost meer tijd (voorbereiding via afdeling 3.4 Awb, met terinzagelegging en zienswijzen), maar is een eenmalige investering: daarna kunnen vergelijkbare aanvragen binnenplans, en dus via de snelle reguliere procedure, worden afgehandeld.

Afweging. Bij een enkel, urgent initiatief ligt een Bopa voor de hand. Verwacht de gemeente meerdere aanvragen, of wil zij regie en voorspelbaarheid, dan verdient een gerichte wijziging van het omgevingsplan de voorkeur: die verlegt de aanvragen naar de binnenplanse OPA en voorkomt dat telkens opnieuw een buitenplanse afweging moet worden gemaakt.

5.4 Staalkaarten als hulpmiddel

De VNG heeft de Staalkaart Energietransitie Opwek ontwikkeld die als modeltekst kan dienen voor onderdelen van het omgevingsplan. De Staalkaart Energietransitie Opwek bevat regels voor onder andere zonne- en windprojecten en energieopslag.⁴¹

Aandachtspunten bij het gebruik van staalkaarten:

- Staalkaarten zijn voorbeeldteksten en geen juridisch bindende modellen. De gemeente moet ze waar nodig aanpassen aan het lokale beleid en de regionale afspraken in het RPE.
- Controleer de staalkaart op consistentie met de provinciale omgevingsverordening en met eigen omgevingsvisie en programma; zonder deze afstemming ontstaan er mogelijk inconsistenties.
- Zorg dat de toepasselijke begrippen, classificaties en uitsluitingsgebieden in lijn zijn met de Handreiking Batterijsystemen.

5.5 Onderscheid tussen grote en kleinere batterijopslag

Een specifieke aanpak voor grote en kleine batterijsystemen verdient aanbeveling. Het beleidsmatige en juridische zwaartepunt verschilt namelijk⁴²:

- Residentiële en kleinere bedrijfsbatterijen: beperkte ruimtelijke impact; meestal vergunningvrij of in een eenvoudige binnenplanse omgevingsplanactiviteit te regelen.
- Wijk- en co-located batterijen: middenklasse; ruimtelijke afweging gericht op inpassing binnen bestaande functies; veelal binnenplans af te handelen.
- Grootschalige netbatterijen (≥ 20 MW en/of $\geq 0,4$ ha): aanzienlijke ruimtelijke impact; raadsbetrokkenheid via adviesrecht; doorgaans buitenplans, vaak in combinatie met m.e.r.

Delegatie van de raad naar het college (artikel 2.8 Ow)

Op grond van artikel 2.8 Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het wijzigen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B&W. Dit instrument is met name geschikt om de slagvaardigheid bij batterijopslag te vergroten, maar moet dan wel zorgvuldig worden afgebakend.⁴³

De volgende lijn kan dan gehanteerd worden: de raad delegeert het wijzigen van regels voor batterijsystemen in bepaalde gebieden of onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld: bedrijfs- en co-located batterijen op aangewezen industrieterreinen onder een vermogensgrens). Voor regels die aanzienlijke ruimtelijke effecten kennen, zoals het toelaten van een grootschalige netbatterij in het buitengebied, behoudt de raad de bevoegdheid.

Adviesrecht van de gemeenteraad

Op grond van artikel 16.15a Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit kan de raad gevallen aanwijzen waarin een bindend advies van de raad nodig is voordat het college een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) verleent. In de Handreiking Batterijsystemen is voorgesteld om dit adviesrecht in elk geval van toepassing

⁴⁰ De gemeente kan dit in haar beleid regelen door de bedrijvenlijst aan te passen en energieopslag daarin expliciet als toegelaten functie op te nemen (bijvoorbeeld als categorie "energieopslagsysteem" of via de functie "elektriciteitsdistributiebedrijf"), eventueel onder ruimtelijke voorwaarden zoals een vermogens- of oppervlaktegrens, scheidingsafstanden en een landschappelijke inpassingsplicht. Zodra de functie eenmaal is benoemd, is binnenplans afwijken mogelijk.

⁴¹VNG, Staalkaart Energietransitie. Opwek (2024).

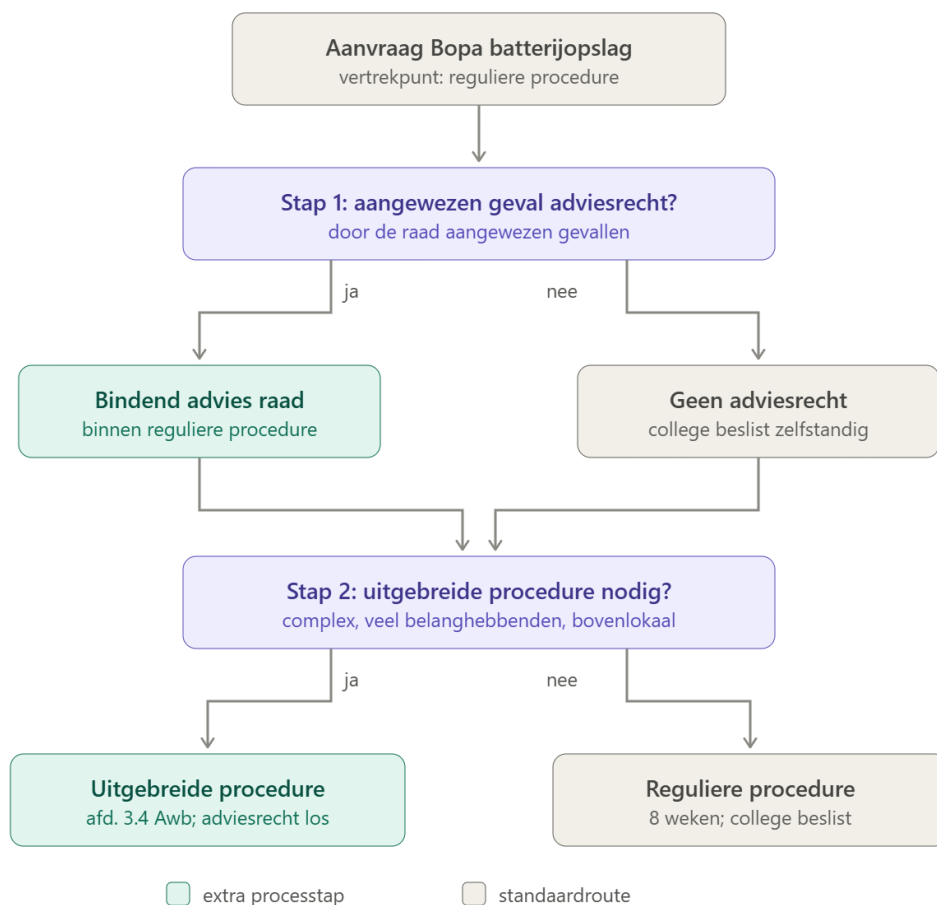
⁴² Zie de Handreiking Batterijsystemen, Regio Stedendriehoek

⁴³ Artikel 2.8 Omgevingswet (delegatie van vaststelling van delen van het omgevingsplan aan het college van B&W).



te laten zijn op grootschalige batterijsystemen (vermogen ≥ 20 MW en/of ruimtebeslag $\geq 0,4$ ha) in nabijheid van kwetsbare objecten, en altijd op systemen > 70 MW.⁴⁴

Aan te bevelen is om het adviesrecht te beperken tot gevallen met daadwerkelijk politieke en/of bovenlokale impact, om vertraging in de procedure te voorkomen. Maak in het omgevingsplan, of in een afzonderlijk besluit van de raad, het adviesrecht expliciet en kenbaar.



Toelichting: De reguliere procedure is het vertrekpunt; het adviesrecht van de raad functioneert daarbinnen voor de aangewezen gevallen. Alleen bij complexe locaties, veel belanghebbenden of bovenlokale impact kiest het college, na de aanvrager te hebben gehoord, voor de uitgebreide procedure. Het adviesrecht is daaraan niet automatisch gekoppeld.

5.6 Voorbereidingsbesluit als tijdelijk vangnet

Wanneer batterijaanvragen binnenkomen voordat het omgevingsplan op orde is, kan de raad een voorbereidingsbesluit nemen op grond van artikel 4.14 Omgevingswet. Het voorbereidingsbesluit bevat voorbeschermingsregels die strijdig gebruik tegengaan totdat de definitieve regels in het omgevingsplan zijn opgenomen.⁴⁵

Een voorbereidingsbesluit is geschikt:

- wanneer het zicht op een ongewenste ontwikkeling reëel is: het voorbereidingsbesluit voegt dan voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan (bijvoorbeeld een tijdelijke vergunningplicht of een verbod), waaraan nieuwe aanvragen direct worden getoetst;

⁴⁴Artikel 16.15a Omgevingswet jo. artikel 4.21 Omgevingsbesluit (bindend adviesrecht gemeenteraad bij Bopa).

⁴⁵Artikel 4.14 e.v. Omgevingswet (voorbereidingsbesluit gemeenteraad); artikel 4.16 Ow (rechtsgevolg: voorbeschermingsregels).



- wanneer de gemeente daadwerkelijk een wijziging van het omgevingsplan voorbereidt: de voorbeschermingsregels vervallen na 1 jaar en 6 maanden (verlenging is niet mogelijk en een herhaald besluit voor hetzelfde doel is niet toegestaan); is de planwijziging binnen die termijn bekendgemaakt, dan lopen de voorbeschermingsregels van rechtswege door tot de nieuwe regels in werking treden;
- als overbruggingsinstrument om gemeentelijke regie te bewaren, mits gekoppeld aan een eigen, concreet voornemen tot wijziging van het omgevingsplan; regionale of provinciale kaders (kansenkaart, batterijladder, EAZ) kunnen de inhoud van die voorgenomen wijziging onderbouwen.

Houd er rekening mee dat een voorbereidingsbesluit geen volledige “stop” oplegt: lopende rechten blijven gerespecteerd en de gemeente zal het besluit goed moeten motiveren. Het instrument leent zich uitdrukkelijk niet voor structurele beleidskeuzes.

Voor batterijopslag is het voorbereidingsbesluit een waardevol instrument om gemeentelijke regie te bewaren in een periode waarin het juridisch kader nog wordt opgebouwd. Het voorkomt dat initiatiefnemers, door snel een aanvraag in te dienen, het ruimtelijk regime feitelijk zelf bepalen en de gemeente met onomkeerbare situaties confronteren.

Concreet kan de raad voorbeschermingsregels vaststellen die voor een afgebakende periode (artikel 4.14 Omgevingswet):

- bouw- of gebruiksactiviteiten ten behoeve van grootschalige netbatterijen op specifieke locaties (zoals open landschap, GO/GNN-gebieden, of locaties zonder aansluiting op het hoofdnets) verbieden of vergunningplichtig maken;
- aan bestaande activiteiten nadere voorwaarden verbinden (bijvoorbeeld over schaal, afstanden of veiligheidsmaatregelen) in afwachting van definitieve regels in het omgevingsplan.

Daarmee voorkomt de gemeente dat zij, bij gebrek aan een actueel toetsingskader, een vergunning moet verlenen voor een batterijsysteem op een locatie waar zij het systeem liever niet ziet, terwijl er geen weigeringsgrond beschikbaar is. Voorwaarde is dat het voorbereidingsbesluit goed wordt gemotiveerd en dat er een concreet zicht is op een aanstaande regeling. Zonder dat zicht sneuvelt het instrument in beroep wegens onvoldoende onderbouwing.

In de praktijk wordt het instrument voor energieopslag inmiddels ook daadwerkelijk ingezet. Een aantal gemeenten heeft voorbeschermingsregels vastgesteld die specifiek zien op energieopslagsystemen.

Hoeksche Waard. De gemeente heeft voorbeschermingsregels in haar omgevingsplan opgenomen. Zij zijn te raadplegen via Regels op de kaart in het Omgevingsloket, waar per locatie zichtbaar is hoe de regels doorwerken.

Hendrik-Ido-Ambacht en Alblasterdam. Beide gemeenten hebben afzonderlijke voorbeschermingsregels vastgesteld, in werking op 10 oktober 2025 en 27 november 2025. Zij hanteren een drempel van 1 MWh en maken het bouwen en exploiteren van grotere systemen tijdelijk vergunningplichtig, met een uitzondering voor systemen die uitsluitend de eigen bedrijfsvoering bedienen.

RES Rivierenland. Model-voorbereidingsbesluit Grootschalige energieopslag, met de afspraak dat alle deelnemende gemeenten dit in procedure brengen. Nog niet openbaar; de regio beschikt over een werkversie.

Let op: tegelijkertijd is terughoudendheid op zijn plaats. Het voorbereidingsbesluit is een tijdelijk en uitsluitend beperkend instrument dat ook gewenste, netverlichtende batterijen kan raken, dat om een deugdelijke beleidsmatige motivering vraagt en binnen de termijn moet worden opgevolgd door een omgevingsplanwijziging. Het past daarom vooral bij acute aanvraagdruk zonder sturend kader. Waar al gemeentelijk beleid bestaat, verdienen gerichtere instrumenten (een omgevingsplanwijziging, open normen met beleidsregels of sturing via de Bopa en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties) vaak de voorkeur.

5.7 Procedurele aspecten in samenhang

Bij vaststelling van het omgevingsplan, en daarmee van de batterijregels, gelden de volgende procedurele kernpunten:

Participatie.

Vroegtijdig betrekken van bewoners, bedrijven, omgevingsdienst, veiligheidsregio en netbeheerder. Participatie speelt daarbij niet alleen bij het omgevingsplan, maar bij alle drie de kerninstrumenten waarin batterijopslag, en breder het RPE, wordt verankerd: de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Voor de omgevingsvisie en het programma geldt een motiveringsplicht: bij vaststelling wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (art. 10.7 resp. 10.8 Omgevingsbesluit). Voor het omgevingsplan geldt daarnaast een kennisgevingsplicht: bij de kennisgeving van het voornemen (art. 16.29 Ow) wordt aangegeven hoe de participatie wordt vormgegeven,



en bij vaststelling wordt gemotiveerd hoe partijen zijn betrokken en wat met de resultaten is gedaan (art. 10.2 Omgevingsbesluit).

De wijze waarop participatie plaatsvindt, is vrij in te vullen: de wetgever heeft bewust niet vastgelegd hoe participatie moet worden georganiseerd, om bevoegd gezag en initiatiefnemer de ruimte te geven voor maatwerk. De gemeente bepaalt dus zelf welk participatieniveau passend is bij het verankeren van batterijopslag, en breder het RPE, in de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Uitgangspunt daarbij is proportionaliteit: de participatie moet passend zijn ten opzichte van de inhoud en de maatschappelijke en bestuurlijke impact van het instrument. Voor een strategische keuze op visieniveau (wil de gemeente batterijopslag en waar globaal) past een ander, vaak breder, agenderend, participatieniveau dan voor concrete planregels of een individuele vergunning. Hanteert de gemeente eigen participatiebeleid, dan moet zij bij de vaststelling van visie, programma en plan bovendien aangeven in hoeverre aan dat eigen participatiebeleid is voldaan.

Zienswijzeprocedure.

Het ontwerp-omgevingsplan ligt gedurende zes weken ter inzage; eenieder kan zienswijzen indienen. De Nota van Antwoord is een belangrijk verantwoordingsdocument; voor batterijbeleid loont het om er zorgvuldig mee om te gaan, juist vanwege de maatschappelijke gevoeligheid.⁴⁶

Plan-m.e.r.

Beoordeel of het omgevingsplan kader stelt voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten. Voor regels die groot-schalige batterijsystemen toelaten in een afgebakend gebied is een plan-m.e.r. al snel aan de orde. Zie hoofdstuk 7 voor een werkbare strategie.⁴⁷

Doorwerking provinciale verordening.

Provinciale instructieregels werken rechtstreeks door in het omgevingsplan: strijdige regels zijn niet rechtsgeldig. Toets bij vaststelling expliciet aan de Gelderse omgevingsverordening, ook al bevat deze (nu nog) geen specifieke regels voor batterijopslag, andere themaregels (GO/GNN, landschap, glastuinbouw) kunnen wél raken.⁴⁸

⁴⁶artikel 16.30 Omgevingswet (toepassing afdeling 3.4 Awb op het omgevingsplan); artikel 16.29 Ow en artikel 10.2 Omgevingsbesluit (kennisgeving van het voornemen en participatie).

⁴⁷Artikel 16.43 e.v. Omgevingswet (plan-m.e.r.) en artikel 16.50 e.v. Ow (project-m.e.r.).

⁴⁸Een gemeentelijk omgevingsplan moet in lijn zijn met provinciale instructieregels (artikel 2.22 Ow). Strijdige regels zijn niet 'nietig van rechtswege', maar vatbaar voor vernietiging in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak (artikel 16.85 Ow) en kunnen in concrete gevallen door de rechter onverbindend worden geacht (exceptieve toetsing; ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452). De provincie kan zo nodig een reactieve interventie geven (artikel 16.21 Ow) waardoor de strijdige onderdelen niet in werking treden.



6. Toepassing bij vergunningverlening

Wanneer het beleid is vastgelegd in omgevingsvisie, programma en omgevingsplan, beoordeelt de gemeente concrete aanvragen voor een omgevingsvergunning. In dit hoofdstuk staat de juridische toetsing centraal: aan welk kader wordt getoetst, hoe ver gaat de beoordelingsruimte, welke rol speelt het provinciale beleid en welke procedure wordt gevolgd.⁴⁹

Is er een vergunning nodig? Vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen

Voordat de vraag speelt welke omgevingsvergunning nodig is (paragraaf 6.2), moet worden bepaald of een vergunning nodig is. Onder de Omgevingswet worden daarbij twee activiteiten los van elkaar beoordeeld (de "knip"):

De omgevingsplanactiviteit (gebruik en ruimtelijke inpassing). Laat het omgevingsplan het batterijsysteem op die locatie rechtstreeks toe én stelt het daarvoor geen vergunningplicht, dan is het gebruik vergunningvrij. Is dat niet het geval, dan is een binnenplanse omgevingsplanactiviteit of, bij het ontbreken van een passende regeling, een Bopa nodig (paragraaf 6.2). De gemeente bepaalt dit zelf in het omgevingsplan: zij kan bepaalde typen of omvangen batterijsystemen direct toelaten, binnenplans vergunningplichtig maken of uitsluiten. De VNG-Staalkaart Energietransitie Opwek biedt hiervoor modelregels (zie §5.3 en §5.4 van de staalkaart).

De technische bouwactiviteit (het bouwwerk zelf). Hiervoor geldt op grond van artikel 2.25 Bbl géén vergunningplicht, tenzij het bouwwerk een hoofdgebouw wordt. Gangbare EOS-containers (doorgaans circa drie meter, op de grond, functioneel ingericht) zijn in de regel vergunningvrij als bijbehorend bouwwerk. Zo is een opwekbatterij bij een zonnepark of een batterij gelieerd aan een fabriekshal doorgaans vergunningvrij, terwijl een standalone (net)batterij in het landelijk gebied, die feitelijk de hoofdfunctie van het perceel wordt, wél vergunningplichtig is.

Twee aandachtspunten. Vergunningvrij betekent niet regelvrij: ook vergunningvrije systemen moeten voldoen aan de regels van het omgevingsplan en aan de specifieke zorgplicht (artikel 2.11 Bal), inclusief de veiligheidsborging langs PGS 37-1 (zie paragraaf 2.3 en 5.2); residentiële batterijen zijn doorgaans vergunningvrij, maar kennen vanaf 0,8 kW wel een registratie-/meldplicht bij de netbeheerder.

Deze lijn is nader uitgewerkt in de Handreiking Batterijsystemen (paragraaf 6.1, blz. 20; classificatie en meldplicht §3.2, blz. 9) en in de VNG-Staalkaart Energietransitie Opwek.

6.1 De drie soorten omgevingsvergunningen voor batterijopslag

Voor batterijsystemen zijn in de regel drie typen omgevingsvergunningen relevant:

- Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (Opa) zonder afwijking, wanneer het systeem direct binnen de regels van het omgevingsplan past. In de praktijk komt dit beperkt voor, omdat batterijsystemen vaak (nog) niet expliciet in het omgevingsplan zijn benoemd.
- Omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit met afwijking, wanneer in het omgevingsplan een afwijkingsregeling is opgenomen waaraan het systeem voldoet.
- Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa), wanneer er geen passende regeling in het omgevingsplan staat. Deze toets is integraal en wordt beoordeeld op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie hierover uitgebreider hierna in paragraaf 6.3).

Bij de Bopa is afdeling 8.0a Bkl het centrale toetsingskader: het besluit moet leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit toetsingskader vervangt de "goede ruimtelijke ordening" uit de oude Wro en is materieel breder.⁵⁰

Verschil in toetsing tussen een binnenplanse Opa en een Bopa

De drie vergunningtypen uit §6.1 vallen voor de toetsing uiteen in twee sporen, met een verschillende grondslag.

Bij een *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit (met of zonder afwijking) toetst de gemeente aan de regels van het omgevingsplan zelf, inclusief de daarin opgenomen beoordelingsregels (art. 4.20 e.v. Ow) en aan de beleidsregels die de gemeente ter invulling van die beoordelingsregels heeft vastgesteld (zie paragraaf 6.2). De toets is gebonden en daardoor beperkter en beter voorspelbaar: past het systeem binnen de toegelaten functies, afwijkings- en beoordelingsregels? Dat kader legt de gemeente vooraf vast in het omgevingsplan (zie §5.2 en §5.3) en kan zij verduidelijken met beleidsregels (§6.2). De reguliere procedure van acht weken is van toepassing (§6.4).

Bij een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit (Bopa) ontbreekt een passende regeling en is de toets integraal: het besluit moet leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow, afdeling 8.0a Bkl; paragraaf 6.1). Dit kader is materieel breder dan de binnenplanse toets. De gemeente weegt alle betrokken

⁴⁹Artikel 5.1 Omgevingswet (omgevingsvergunning); artikel 5.21 Ow (omgevingsplanactiviteit).

⁵⁰Artikel 8.0a en 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving (beoordelingsregels Bopa: evenwichtige toedeling van functies aan locaties).



belangen zelfstandig af. Hier kan bovendien het provinciale beleid rechtstreeks doorwerken (paragraaf 6.3), kan de uitgebreide procedure van 26 weken gelden (paragraaf 6.4) en kan het adviesrecht van de raad van toepassing zijn (paragraaf 6.6).

Twee dwarsverbanden gelden voor beide sporen. Het net-aspect is voor de gemeente steeds een *haalbaarheids-indicator*, geen zelfstandige toetsings- of weigeringsgrond. En de locatiekeuze voor (grootschalige) netbatterijen wordt gestuurd door de regionale afspraken, batterijladder, kansenkaart en EAZ (§2.4 en de Handreiking Batterij-systemen, §4.1).

Let op: Netcongestie kan onder omstandigheden raken aan de uitvoerbaarheid van een besluit. Geeft de netbeheerder ten tijde van de vergunningverlening aan dat er nog transportcapaciteit beschikbaar is (een aanbod tot transport (ATO) is mogelijk), dan vormt netcongestie geen zelfstandige weigeringsgrond; de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft tot op heden alleen in dergelijke situaties geoordeeld. Of dat anders ligt wanneer de netbeheerder juist expliciet aangeeft dat aansluiting en transport structureel niet mogelijk zijn, is nog niet uitgemaakt. Niet uitgesloten is dat de bestuursrechter een beroep op evidente onuitvoerbaarheid in dat geval wél honoreert.

Wat dit betekent voor de toetsing

De onderstaande zes punten vormen een gedeelde checklist voor beide sporen. De *grondslag en diepgang* verschillen echter: bij een binnenplanse Opa is de toets gebonden aan de regels en beoordelingsregels van het omgevingsplan (§6.2), terwijl bij een Bopa alle belangen integraal worden afgewogen tegen de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (§6.1). Per punt is daarom met **[Opa]** en **[Bopa]** aangegeven waar het accent verschilt.

Toetsingspunten bij vergunningaanvraag

Bij een aanvraag voor een batterijsysteem toetst de gemeente, naast de standaard ruimtelijke afweging, minimaal de volgende zes punten. Per punt is aangegeven waarop concreet wordt gelet en welke partij input levert.

1. Locatie

- **[Opa]** Past de aanvraag binnen de gebieden en functies die het omgevingsplan voor dit type batterij toelaat?
- **[Bopa]** Is de locatie, bij het ontbreken van een passende regeling, verdedigbaar binnen de integrale afweging (art. 4.2 Ow)?
- Sluit de locatie aan op omgevingsvisie en programma — voorkeurslocaties, EAZ-aanwijzing, en voor netbatterijen de batterijladder/kansenkaart (zie paragraaf 2.4; Handreiking paragraaf 4.1)?
- Wordt voldaan aan eventuele provinciale instructieregels (GO, GNN, landschap, glastuinbouw; zie paragraaf 6.3)?

2. Netaspect (haalbaarheidsindicator, geen toetsingsgrond zie paragraaf 2.1 en 2.3)

- Is een aansluiting realistisch qua capaciteit en termijn? Input van de netbeheerder.
- Draagt het systeem bij aan congestieverlichting — is het een congestieverzachter (categorie 1 van het ACM-prioriteringskader, zie paragraaf 2.3)? Dit is voor de gemeente een indicatie van haalbaarheid, niet iets wat zij zelf toetst.
- Welk contracttype maakt de initiatiefnemer aannemelijk (bijv. TDTR, capaciteitsbeperkings-/sturingscontract (CBC/CSC) of redispatch-/biedplichtcontract; zie paragraaf 2.3)?

3. Ruimtelijke inpassing (geldt voor beide sporen; bij Bopa integraal gewogen)

- Visuele inpassing: omhulling, materialisatie, beplanting, afgestemd op landschappelijke waarden (zie paragraaf §5; Handreiking paragraaf 4.2).
- Geluid (koeling, transformator): toets aan de geluidsnormen.
- Cumulatieve effecten met andere energieprojecten in de omgeving.

4. Veiligheid (geldt voor beide sporen)

- Is PGS 37-1 correct toegepast in het ontwerp? PGS 37-1 is nog geen wettelijke norm; borging loopt via de specifieke zorgplicht of maatwerkvoorschriften (zie paragraaf 2.3.5 en 5.2). Verifieer met advies van de omgevingsdienst.
- Is een externe veiligheidsanalyse uitgevoerd volgens de RIVM-rekenmethode (24 april 2025)?
- Advies van de veiligheidsregio over bereikbaarheid, bluswater en incidentbeheersing.



- Afstanden tot kwetsbare objecten conform omgevingsplan en risicoberekening.

5. Participatie (geldt voor beide sporen; bij een Bopa doorgaans zwaarder gemotiveerd, zie paragraaf 7.2)

- Is de omgeving (omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties) tijdig betrokken? Welke vorm is gekozen?
- Hoe zijn opgehaalde zorgen verwerkt in het ontwerp en de aanvraag? Documenteer in een participatieverslag (Nota van Antwoord).

6. Procedurele en publiekrechtelijke borging

- **[Opa]** Reguliere procedure (8 weken). **[Bopa]** Regulier, of de uitgebreide procedure (26 weken) in aangewezen gevallen of bij m.e.r.-plicht (zie paragraaf 6.4).
- **[Bopa]** Is het adviesrecht van de raad van toepassing (bij grootschalige systemen of waardevolle gebieden)? Bij vastgelegd adviesrecht is het advies bindend (art. 16.15a Ow jo. 4.21 Ob; zie paragraaf 6.6).
- Bij een co-located batterij: opname van een clause die heroverweging triggert bij beëindiging van de hoofdfunctie (zie paragraaf 5.2 en 5.3)..

6.2 Beoordelingsregels in het omgevingsplan en in beleidsregels

Een gemeente kan haar beoordelingsruimte structureren via twee parallelle sporen:

Beoordelingsregels in het omgevingsplan (art. 4.20 e.v. Ow).

Deze zijn algemeen verbindend en bieden hoge rechtszekerheid. Geschikt voor terugkerende, goed afbakenbare maatstaven (zoals bouwhoogte, scheidingsafstanden, locatie uitsluitingen).

Beleidsregels (art. 4:81 e.v. Awb).

Deze maken de toepassing van bestaande regels door bestuursorganen voorspelbaar. Geschikt voor afwegingscriteria die per geval invulling vragen, zoals “functioneel passend” of “maatschappelijke meerwaarde”.

Beoordelingsregels in beleid

Een belangrijk juridisch aandachtspunt is de scheiding tussen beleidsregels (Awb) en algemeen verbindende voorschriften (omgevingsplan). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bewaakt deze scheiding strikt. Beleidsregels mogen geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, en bij toepassing van beleidsregels moet het bestuursorgaan, op grond van artikel 4:84 Awb, de mogelijkheid behouden om in bijzondere omstandigheden van de regel af te wijken.

Voor de praktijk betekent dit: gebruik beleidsregels om afwegingscriteria te verduidelijken (bijvoorbeeld: hoe wordt “proportionaliteit van het opslagvermogen ten opzichte van de hoofdfunctie” uitgelegd?), maar leg harde grenzen (zoals locatie-uitsluitingen, afstanden, vermogensplafonds) in het omgevingsplan vast. Daarmee voorkomt de gemeente dat beleidsregels in beroep sneuvelen omdat zij feitelijk algemeen verbindende voorschriften bevatten.

Een illustratief voorbeeld in het batterijdomein is de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 24 april 2025, waarin een co-located batterijsysteem (BESS) bij een zonnepark werd aangemerkt als een nutsvoorziening binnen de bestaande planologische regeling. De rechtbank oordeelde dat bij het ontbreken van een definitie in het bestemmingsplan moet worden aangesloten bij de actuele invulling volgens het algemeen gangbaar spraakgebruik. In de huidige context van de energietransitie vervult een dergelijk systeem een essentiële maatschappelijke rol voor een stabiel elektriciteitsnet. De uitspraak laat zien dat een goed onderbouwde, actuele uitleg van bestaande planregels veel kan oplossen, maar bevestigt ook dat gemeenten er verstandig aan doen om dergelijke voorzieningen expliciet in hun regels vast te leggen om interpretatie-onzekerheid te beperken.⁵¹

Uit de jurisprudentie blijkt bovendien dat bij batterijsystemen steeds de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet) centraal staat: ook zonder specifieke planregels wordt aan dit criterium getoetst. Een expliciete, goed gemotiveerde regeling in het omgevingsplan en uitwerking in beleidsregels verkleint de kans dat deze open toets in beroep tot onzekerheid leidt.

⁵¹Rechtbank Midden-Nederland 24 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1953 (co-located batterijsysteem aangemerkt als nutsvoorziening binnen bestemmingsplan).



6.3 Doorwerking provinciaal beleid en provinciale verordening bij vergunningverlening

Wanneer een provinciale omgevingsverordening instructieregels of rechtstreeks werkende regels bevat die op de aanvraag van toepassing zijn, moet de gemeente daar bij de beoordeling actief aan toetsen. Strijd met provinciale regels betekent in de regel weigering van de vergunning of, bij beoordelingsruimte, een gemotiveerde afweging waarom de aanvraag toch passend is.⁵²

Wat in dit verband cruciaal is, en aansluit bij de samenwerking en afstemming uit § 2.5, is dat de gemeente vooraf weet waar de provincie zich over zal uitlaten. Dat vraagt om:

- Periodieke check op nieuwe of gewijzigde provinciale instructieregels (Gelderland herzielt de omgevingsverordening regelmatig).
- Vooroverleg met de provincie in zaken waarin het provinciaal belang aan de orde kan zijn (zoals nabij Natura 2000, GNN/GO of bij grootschalige netbatterijen).
- Afstemming over de gewenste mate van uniformiteit in de regio: hoe identiek of juist hoe gedifferentieerd zijn beoordelingsregels in vergelijkbare gemeenten?

6.4 Procedure en beslistermijnen

De procedure verschilt per type vergunning:

- Reguliere procedure: 8 weken, eenmaal te verlengen met 6 weken (artikel 16.64 Omgevingswet). Onder de Omgevingswet geldt géén *lex silentio positivo*: bij niet tijdig beslissen ontstaat geen vergunning van rechtswege. De aanvrager kan wel een ingebrekestelling indienen en op grond van afdeling 4.1.3 Awb een dwangsom afdwingen, of beroep wegens niet tijdig beslissen instellen (artikel 6:2 Awb).
- Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb, 26 weken) voor Bopa's in aangewezen gevallen, voor m.e.r.-plichtige projecten en wanneer de gemeente daartoe besluit op grond van complexiteit.

Werkwijze: zo veel mogelijk via de reguliere procedure

Uitgangspunt is dat aanvragen voor batterijopslag zo veel mogelijk via de reguliere procedure (8 weken, 1× te verlengen met 6 weken, artikel 16.64 Omgevingswet) worden behandeld. De uitgebreide procedure (afdeling 3.4 Awb, 26 weken) wordt gereserveerd voor situaties waarin dat juridisch is voorgeschreven of inhoudelijk onvermijdelijk.

De gemeente kan dat sturen door het omgevingsplan zo in te richten dat veel typen batterijsystemen binnenplans, en daarmee in de reguliere procedure, kunnen worden afgehandeld. Een werkbare driedeling:

- Reguliere procedure (binnenplans, 8 weken). Geschikt voor residentiële en kleinere bedrijfsbatterijen en voor co-located batterijen die functioneel zijn gekoppeld aan een bestaande hoofdfunctie (bijvoorbeeld een zonnepark of een bedrijventerrein). Voorwaarde is dat het omgevingsplan voor deze categorieën heldere begripsbepalingen, ruimtelijke randvoorwaarden en beoordelingsregels bevat.
- Reguliere procedure met binnenplanse afwijking (8 weken). Geschikt voor wijk- en grotere co-located batterijen die binnen de bandbreedte van een afwijkingsregeling vallen. De afwijkingsregeling kent objectieve toetsingscriteria (vermogen, oppervlakte, afstanden) zodat het college binnen het reguliere kader kan beslissen.
- Uitgebreide procedure (Bopa, 26 weken). Gereserveerd voor grootschalige zelfstandige netbatterijen (richtsnoer Handreiking Batterijsystemen: ≥20 MW en/of ≥0,4 ha), voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, en voor projecten op locaties die niet in het omgevingsplan zijn voorzien. Ook op verzoek van de aanvrager kan deze procedure worden toegepast.

Wat moet de gemeente in het omgevingsplan goed regelen om de reguliere procedure mogelijk te maken?

- Begripsbepalingen voor de verschillende typen batterijsystemen (residentieel, bedrijfs- of wijkbatterij, co-located batterij, netbatterij), aansluitend op de classificatie in de Handreiking Batterijsystemen.
- Toelaatbaarheid per locatie: een expliciete lijst van locaties waar typen direct of binnenplans (met afwijking) zijn toegestaan, denk aan bedrijventerreinen en bij bestaande zon- of windparken.

⁵²Artikel 2.22 Omgevingswet (instructieregels van provinciale staten in de provinciale omgevingsverordening); rechtstreeks werkende regels op grond van artikel 4.1 jo. 4.2 Ow.



- Ruimtelijke randvoorwaarden: maximale bouwhoogte (in de regel 3 meter voor containers), maximale oppervlakte, scheidingsafstanden tot kwetsbare objecten, bluswatervoorzieningen, hekwerken en land-schappelijke inpassingsplicht.
- Specifieke zorgplicht met verwijzing naar PGS 37-1, zolang deze nog niet in het Bal is verankerd.
- Beoordelingsregels (artikel 4.20 e.v. Omgevingswet) waarin de toetsingsmaatstaf voor binnenplanse activiteiten objectief en voorspelbaar is vastgelegd.
- Adviesrecht raad uitsluitend voor de echt grootschalige systemen of locaties in waardevolle gebieden, zodat het college voor de overige aanvragen zonder vertraging in de reguliere procedure kan beslissen.

Doet de gemeente dit, dan kan voor het overgrote deel van de aanvragen de reguliere termijn van 8 weken worden gehanteerd. Gemeenten kunnen uiteraard altijd zelf kiezen om voor specifieke gevallen een andere route te volgen, bijvoorbeeld door op verzoek van de aanvrager of vanwege complexiteit alsnog de uitgebreide procedure toe te passen, maar de bovenstaande werkwijze biedt het kader om vergunningverlening niet onnodig een bottleneck te laten worden in batterijprojecten.

6.5 Vergunningvoorschriften en flexibiliteit

In de praktijk is de leverancier van het batterijsysteem bij de aanvraag vaak nog niet definitief geselecteerd. Dat vraagt om een combinatie van rechtszekerheid en flexibiliteit in de vergunning. In de vergunning kan de gemeente:⁵³

- een onderdeel opnemen met maxima voor vermogen, capaciteit, hoogte en oppervlakte;
- een verplichte definitieve systeemkeuze met indieningsmoment vóór de start van de bouw vastleggen (bijvoorbeeld een {X} aantal maanden voor start);
- via maatwerkvoorschriften de toepassing van PGS 37-1 en (voor netbatterijen) een externe veiligheidsanalyse afdwingen;
- voorschriften opnemen over end-of-life, ontmanteling;
- bij een vergunningen in geval van een co-located batterij, een clausule opnemen die ervoor zorgt dat de co-located batterij niet feitelijk een zelfstandige netbatterij wordt als de hoofdfunctie verdwijnt (bijvoorbeeld omdat het zonnepark wordt ontmanteld).

6.6 Adviesrecht raad bij Bopa

Wanneer de gemeenteraad het adviesrecht heeft vastgelegd voor (categorieën) Bopa's, geldt het advies van de raad als bindend (art. 4.21 Ob). Het college kan zonder positief advies van de raad de Bopa niet verlenen. Dit geeft de raad een sturende rol in politiek gevoelige zaken; tegelijk kost het tijd en kan het projecten vertragen.

Zoals hiervoor beschreven (paragraaf 5.5) is het van belang dat het adviesrecht wordt beperkt tot grootschalige systemen of systemen in waardevolle gebieden.

6.7 Welke route is het snelst?

De meeste gemeenten werken nog met een tijdelijk omgevingsplan: sinds 1 januari 2024 vormen de voormalige bestemmingsplannen en de bruidsschat van rechtswege het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voor batterijopslag zijn binnen dat kader drie routes denkbaar, oplopend in doorlooptijd.

Route 1: binnenplans vergunnen

Toets eerst of het initiatief past binnen de regels van het (tijdelijke) omgevingsplan. Past het, dan wordt de omgevingsvergunning in beginsel verleend via de reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken). In de praktijk is deze route niet vaak begaanbaar: batterijopslag is doorgaans niet opgenomen in de zogenoemde bedrijvenlijst of de geldende functieomschrijving (zie paragraaf 2.1.3 en, voor de uitwerking, paragraaf 5.3). Uitzonderingen zijn denkbaar waar het systeem ondersteunend is aan een bestaande functie (bij een bedrijf, zon- of windpark) of waar het oude plan een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid bevat die soelaas biedt. Aandachtspunt: als het plan het toelaat, móét in beginsel worden vergund, ook op locaties waar opslag beleidsmatig niet gewenst is.

Route 2: buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa).

Past het initiatief niet binnen het (tijdelijke) omgevingsplan, dan kan het college vergunning verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, Ow). Dat kan bij een tijdelijk

⁵³Artikel 4.1 lid 1 onder a en lid 2 Omgevingswet (delegatie binnen het omgevingsplan); artikel 4.18 Ow (verbinding voorschriften aan vergunning).



omgevingsplan: strijd met het tijdelijke deel (bestemmingsplan of bruidsschat) maakt de activiteit een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, die het college kan vergunnen als sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, tweede lid, Bkl). Ook hier geldt de reguliere procedure van 8 weken. Zie voor een toelichting op de systematiek de website van het IPLO (iplo.nl, "Omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit"). De Bopa is daarmee in de praktijk de snelste route voor initiatieven die niet binnenplannen passen.

Kanttekening: zonder vastgesteld beleid moet elke aanvraag afzonderlijk en volledig worden gemotiveerd; een (kort) beleidskader of kansenkaart versnelt en verstevigt de Bopa-praktijk aanzienlijk (zie paragraaf 2.1.1 en 2.1.2 en hoofdstuk 4). Eenmaal vastgesteld bieden ook de Energie-Allocatiezones en de batterijladder (paragraaf 2.1.4) hiervoor een direct bruikbare motiveringsbasis: de ladder onderbouwt waarom een locatie of type de voorkeur heeft, de EAZ waar dat gericht wordt toegepast.

Twee factoren kunnen de Bopa-route vertragen:

- Adviesrecht gemeenteraad. De raad kan gevallen aanwijzen waarin zijn bindende advies nodig is voordat een Bopa wordt vergund (artikel 16.15a Ow jo. artikel 4.21 Omgevingsbesluit). Het adviesrecht schort de reguliere procedure niet formeel op, maar de raadsproces leidt in de praktijk vaak tot verlenging van de beslistermijn en feitelijke vertraging.
- Participatie. De raad kan gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is bij een Bopa (artikel 16.55, zevende lid, Ow). Overweeg of participatie in dit stadium noodzakelijk is (indien participatie al heeft plaatsgevonden in het kader van de omgevingsvisie en programma waarin batterijopslag beleidsmatig goed is vastgelegd).

Ter overweging voor gemeenten. De Bopa is wellicht een snellere route dan een omgevingsplanwijziging, maar kan ook juridisch kwetsbaarder zijn: bij elke aanvraag moet opnieuw een uitgebreide ETFAL-afweging worden gemaakt en gemotiveerd. Dit kan worden ondervangen door, naast de vergunningverlening, te werken aan verankering in beleid zoals beschreven in hoofdstuk 2 paragraaf 2.1 en hoofdstuk 4, of planregels (hoofdstuk 5). Een vastgesteld kader in beleid (kansenkaart, batterijladder, EAZ) en een vaste veiligheidsonderbouwing (zie paragraaf 2.3.5) maken elke volgende Bopa sneller én robuuster.

Route 3: wijziging van het omgevingsplan (langste route, meeste sturing).

Het opnemen van batterijregels in het (nieuwe deel van het) omgevingsplan vergt de wijzigingsprocedure en kost in de praktijk minimaal een jaar. Daar staat tegenover dat het omgevingsplan een concreter toetsingskader biedt dan beleid, vooraf inzichtelijk maakt waar en hoeveel vermogen mogelijk is, en daarmee zowel rechtszekerheid als sturing versterkt. Binnen deze route zijn twee varianten denkbaar:

- Gebiedsgericht* (bijvoorbeeld een bedrijventerrein): batterijopslag wordt meegenomen in een integrale gebiedsuitwerking, in samenhang met andere functies, netinfrastructuur en milieuruimte. Dit past bij de gebiedsgewijze opbouw van het nieuwe omgevingsplan, maar de doorlooptijd wordt bepaald door het bredere gebiedsproces. Zie paragraaf 5.2 en 5.4. (5.2 voor de onderwerpen die je in een gebiedsuitwerking meeneemt, 5.4 voor de staalkaart als hulpmiddel)
- Sectoraal/thematisch (alleen batterijopslag, voor het hele grondgebied of meerdere gebieden): dit geeft sneller één uniform kader en een dekkende vergunningplicht, maar vergt zorgvuldige inpassing in het tijdelijke deel. Door het beleidsmatig goed vast te leggen en aan te sluiten bij het RPE en de Handreiking is de kans kleiner dat het later moet worden heroverwogen bij gebiedsgerichte uitwerkingen.

Welke variant passend is, hangt af van de urgentie van de aanvragenstroom, de fase waarin de gemeente met haar omgevingsplan zit en de mate waarin batterijopslag zich concentreert in specifieke gebieden. Beide varianten zijn juridisch begaanbaar; het kennisblad beoogt hierin geen keuze voor te schrijven.

Voorbescherming.

Wil de gemeente voorkomen dat in de aanloop naar een planwijziging ongewenste initiatieven binnenplannen of via een Bopa "tussendoor" komen, dan kan zij een voorbereidingsbesluit nemen met voorbeschermingsregels (artikel 4.14 e.v. Ow). Daarmee kan bijvoorbeeld een tijdelijke vergunningplicht voor energieopslagsystemen worden geïntroduceerd. Let op de keerzijde: voorbescherming vertraagt ook gewenste initiatieven en vraagt dus om een heldere koppeling aan het beoogde beleid (kansenkaart, batterijladder). Zie over voorbescherming uitgebreider paragraaf 5.6 en 7.3.

Externe veiligheid geldt in elke route.

Ongeacht de gekozen route moet de externe veiligheid van het systeem worden beoordeeld. Zie paragraaf 2.3.5.



7. Milieueffectrapportage en overige juridische aandachtspunten

Voor batterijopslag spelen, naast de instrumenten van de Omgevingswet, enkele juridische aandachtspunten die door het hele planproces heen relevant zijn. Dit hoofdstuk bundelt ze. Twee rode draden lopen door alle onderdelen: hergebruik onderzoek dat in een eerdere fase al is gedaan, en bewaak de samenhang met aangrenzende juridische velden zoals het privaatrecht, het aanbestedingsrecht en het verzekeringsrecht. Achtereenvolgens komen aan de orde: een slimme, getrapte m.e.r.-strategie (paragraaf 7.1), participatie en zienswijzen (paragraaf 7.2), het voorbereidingsbesluit als planologisch tussenstation (paragraaf 7.3), het faseren van de vergunning (paragraaf 7.4) en de samenhang met gebiedsontwikkeling en privaatrechtelijke aspecten (paragraaf 7.5).

7.1 M.e.r.: getrapd werken

Een doordachte m.e.r.-strategie scheelt gemeenten veel werk in de hele beleidscyclus. De kerngedachte is: onderzoek dat eenmaal op planniveau goed wordt gedaan, hoeft op projectniveau niet meer over te worden gedaan. Voor batterijopslag, een dossier waarin per project veel vergelijkbare aspecten spelen (externe veiligheid, geluid, stikstof, landschap), leent zich dat bij uitstek voor een getrapte aanpak.

Drie principes voor een slimme m.e.r.-strategie

- Investeer eenmalig in een goede plan-m.e.r. bij beleidsdocumenten. Wanneer in het regionale of gemeentelijke beleid (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan) batterijopslag wordt mogelijk gemaakt op specifieke locaties of binnen aangewezen zones, beoordeel dan op grond van artikel 16.36 Omgevingswet of een plan-m.e.r. nodig is. Een goed onderbouwde plan-m.e.r. legt de milieubandbreedte vast waarbinnen latere projecten kunnen werken.
- Werk met een 'worst-case'-bandbreedte. Ga in de plan-m.e.r. uit van het meest ongunstige batterijsysteem (qua geluid, externe veiligheid en stikstof) dat binnen de gestelde randvoorwaarden mogelijk is. Concrete projecten die binnen die bandbreedte vallen, hoeven niet de hele milieuanalyse over te doen, de project-m.e.r.-beoordeling kan zich beperken tot de specifieke leveranciers- en locatiekenmerken.
- Borg de informatieoverdracht tussen plan- en projectfase. De toelichting bij het omgevingsplan en de bijbehorende milieueffectrapportage vormen samen de evidence base voor latere vergunningprocedures. Verwijs hier expliciet naar in vergunningstoelichtingen (artikel 16.43 lid 3 en 16.49 lid 2 Ow over hergebruik van milieu-informatie).

Wanneer m.e.r.-plichten ontstaan

Batterijsystemen zijn niet als zelfstandige categorie opgenomen in bijlage V Omgevingsbesluit. In de regel geldt daarom geen automatische m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht. Maar materieel kan een groot batterijsysteem onder een andere aangewezen categorie vallen (bijvoorbeeld opslag van gevaarlijke stoffen of een industriële installatie). Bovendien geldt op grond van artikel 16.49 jo. 16.36 lid 1 onder b Ow dat als nabij een Natura 2000-gebied een passende beoordeling nodig is, automatisch ook een plan-m.e.r. moet worden uitgevoerd.

Praktische werkwijze:

- Bij het opstellen van een omgevingsvisie of programma dat kader stelt voor grootschalige batterijopslag op specifieke locaties: richt de plan-m.e.r. in als integraal onderdeel van het beleidstraject.
- Bij wijziging van het omgevingsplan waarmee een EAZ of een bredere zone met batterijopslag wordt aangewezen: beoordeel de plan-m.e.r.-plicht aan de hand van artikel 16.36 Ow.
- Bij Bopa's voor grootschalige netbatterijen: voer een project-m.e.r.-beoordeling uit, ook als geen formele mer-plicht bestaat. Dat voorkomt risico op vernietiging in beroep wegens onvolledige beoordeling van milieueffecten.

Let op: juist bij het aanwijzen van een EAZ komt de plan-m.e.r.-vraag nadrukkelijk in beeld. Voor locaties met uitsluitend kleinschalige EOS'en speelt dit in de regio doorgaans niet.

Door deze drie principes en deze werkwijze consistent toe te passen, voorkomt de gemeente dat in iedere stap van de beleidscyclus opnieuw onderzoek moet worden gedaan dat al beschikbaar is, en blijft de m.e.r. een instrument dat de kwaliteit van besluitvorming versterkt zonder de procedure onnodig te belasten.



7.2 Participatie en zienswijzen

De Omgevingswet stelt op meerdere momenten participatie centraal: bij omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en bij Bopa (art. 7.4 Ob, art. 16.55 Ow). De wet schrijft niet voor hoe participatie moet worden vormgegeven, dat geeft beleidsruimte. Wel is er sprake van een zogenoemde “motiveringslast”.⁵⁴

Praktijkrichtlijnen om participatie en zienswijzen efficiënt vorm te geven:

- Maak gebruik van eigen participatiebeleid (Awb-beleidsregels) waarin per type besluit en per type project de minimale participatie-eisen zijn vastgelegd. Dat voorkomt willekeur en biedt initiatiefnemers houvast.
- Combineer participatiemomenten waar mogelijk. Een gezamenlijke informatiebijeenkomst voor omgevingsvisie en programma kan de basis leggen voor latere planregels.
- Documenteer wat is opgehaald en hoe daarmee is omgegaan.
- Schakel de omgevingsdienst, veiligheidsregio en netbeheerder als technische partners in bij participatiebijeenkomsten over batterijopslag. Veel zorgen draaien om brand, geluid en netimpact.

7.3 Voorbereidingsbesluit als planologisch tussenstation

Zoals in paragraaf 5.6 toegelicht, biedt het voorbereidingsbesluit een tijdelijk vangnet. In de praktijk zijn drie inzet-scenario's denkbaar:

- Anticiperend op herziening van het omgevingsplan, om ongewenste batterijaanvragen te kunnen weigeren zolang de voorbeschermingsregels gelden of, met instemming van de aanvrager, de beslistermijn op te schorten (art. 4:15 lid 2 Awb) totdat het nieuwe kader geldt.
- Als regie-instrument in afwachting van regionale of provinciale besluitvorming, bijvoorbeeld over EAZ-aanwijzing.
- Als signaal naar de markt dat de gemeente actief beleid in voorbereiding heeft.

Belangrijk is dat het voorbereidingsbesluit gemotiveerd wordt door een concreet zicht op een toekomstige regeling, het is geen plaatsvervangend beleidsinstrument.

7.4 De vergunning fasen: omgaan met ontwerpflexibiliteit

Bij batterijopslag wijkt het uiteindelijke ontwerp regelmatig af van wat is aangevraagd en vergund. Dat komt doordat de definitieve systeemkeuze (fabrikant, celtype, containeropstelling) vaak pas laat in het traject wordt gemaakt, terwijl de vergunning al is verleend. Een aanvraag op basis van een worst-case-bandbreedte biedt hiervoor deels een oplossing: wie de vergunning aanvraagt voor het meest ongunstige systeem (qua geluid, externe veiligheid en ruimtebeslag), kan binnen die vergunde marge later een kleiner of vergelijkbaar systeem bouwen. Blijft het ontwerp binnen de vergunde bandbreedte, dan is geen nieuwe toestemming nodig; overschrijdt het die, dan is een gewijzigde of nieuwe omgevingsvergunning vereist, wat tot vertraging en onzekerheid kan leiden.

Een andere route is de vergunningverlening te faseren. Onder de Omgevingswet hoeven samenhangende activiteiten niet langer in één aanvraag te worden ingediend: de 'onlosmakelijke samenhang' uit de oude wetgeving (de Wabo) is vervallen en de aanvrager bepaalt zelf welke activiteiten hij in welke volgorde aanvraagt (artikel 5.7 Omgevingswet). Bovendien worden de ruimtelijke omgevingsplanactiviteit en de technische bouwactiviteit als afzonderlijke activiteiten beoordeeld (artikel 5.1 Omgevingswet). Daardoor kan de gemeente eerst het ruimtelijk-planologische kader en de milieuruimte vergunnen (locatie, maximale omvang, geluid- en veiligheidscontouren, landschappelijke inpassing; toets: evenwichtige toedeling van functies aan locaties, afdeling 8.0a Bkl) en de concrete technische uitvoering in een later, opvolgend besluit.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dit gefaseerd vergunnen uitdrukkelijk geregeld in de figuur van de opvolgende Bopa (artikel 12.27a Bkl), die overgangsrechtelijk geldt voor het tijdelijke deel van het omgevingsplan tot 1 januari 2032. Bij een opvolgende aanvraag wordt alleen beoordeeld wat nog niet eerder is getoetst, en mag de latere aanvraag niet in strijd zijn met de eerder verleende Bopa. Zo wordt de ruimtelijke afweging losgekoppeld van de nog niet vaststaande systeemkeuze: het kader ligt vast, terwijl daarbinnen ontwerp vrijheid blijft bestaan. Aandachtspunt is dat de opeenvolgende besluiten onderling consistent en handhaafbaar moeten zijn en dat de milieuruimte in het eerste besluit toereikend en toetsbaar wordt vastgelegd.

Houd bij het faseren rekening met de procedure en het adviesrecht. Elk (opvolgend) besluit doorloopt een eigen procedure: in beginsel de reguliere procedure van acht weken (artikel 16.64 Omgevingswet), maar voor groot-schalige zelfstandige netbatterijen en/of m.e.r.-plichtige projecten geldt de uitgebreide procedure van 26 weken (afdeling 3.4 Awb); zie paragraaf 6.4. Faseren levert dus meer besluitmomenten op, wat ervoor pleit de zwaarste

⁵⁴ Zie ook handreiking VNG, Participatiebeleid onder de Omgevingswet, 2024.



toets in het eerste besluit te bundelen. Datzelfde geldt voor het adviesrecht van de raad: is dat voor de betrokken Bopa vastgelegd, dan is het advies bindend (artikel 4.21 Omgevingsbesluit) en kan het college zonder positief advies niet vergunnen (zie paragraaf 6.6). Laat de raad zijn advies daarom bij voorkeur bij het eerste, kaderstellende besluit uitbrengen, zodat de opvolgende besluiten binnen dat afgestemde kader blijven en niet telkens opnieuw langs de raad hoeven.

7.5 Samenhang met gebiedsontwikkeling en privaatrechtelijke aspecten

Batterijopslag staat zelden op zichzelf. In de praktijk speelt zij in op gebiedsontwikkelingen rond bedrijventerreinen, energieparken en woningbouwlocaties. Het omgevingsrechtelijke instrumentarium beweegt daarbij onvermijdelijk in samenhang met privaatrecht en aanbestedingsrecht.

Samenwerkingsovereenkomsten en grondposities

Een gemeente die regie wil houden op de plek en voorwaarden van een batterijsysteem, kan dit niet alleen via planologische instrumenten doen. Een samenwerkingsovereenkomst of intentieovereenkomst met een initiatiefnemer biedt aanvullende mogelijkheden om afspraken vast te leggen over locatie, fasering, kostenverhaal en kwaliteit. Anterieure overeenkomsten op grond van artikel 13.22 Omgevingswet (voorheen art. 6.24 Wro) zijn hiervoor het standaardinstrument.⁵⁵

Wanneer de gemeente zelf gronden bezit, ontstaat een sterkere onderhandelingspositie. Privaatrechtelijke afspraken kunnen het publiekrechtelijk beleid niet vervangen, maar wel completeren – met name op punten waar publiekrechtelijk geen of beperkte sturing mogelijk is (bijvoorbeeld financiële participatie, kwalitatieve verplichtingen voor onderhoud, ontmantelingsfondsen).

Ook de "zachte" kant van samenwerking, buiten regels en juridische afspraken om, kan hier worden verankerd. Denk aan vroegtijdig en doorlopend informeel vooroverleg met één vast aanspreekpunt (een omgevingsmanager) aan gemeentezijde; het expliciet maken van gedeelde ambities en verwachtingen in een niet-bindende intentieverklaring, samenwerkingsagenda of gezamenlijke "spelregels"; het opbouwen van vertrouwen en korte lijnen tussen gemeente, netbeheerder, omgevingsdienst, veiligheidsregio en initiatiefnemer; kennisdeling en gezamenlijk leren via regionale leertafels of een community of practice (aansluitend op de gezamenlijke toolbox uit paragraaf 1.2 en de samenwerking uit paragraaf 2.5); en gezamenlijk omgevingsmanagement richting omwonenden, gericht op transparantie en draagvlak, náást de formele participatie. Dergelijke afspraken zijn juridisch niet afdwingbaar, maar vergroten de voorspelbaarheid, kunnen het proces versnellen en voorkomen dat partijen pas bij de formele aanvraag met elkaars belangen worden geconfronteerd.

Kostenverhaal

Kostenverhaal is geregeld in afdeling 13.6 Omgevingswet jo. afdeling 8.4 Omgevingsbesluit. Voor batterijsystemen kan kostenverhaal aan de orde zijn wanneer publieke voorzieningen worden aangelegd of aangepast (bijvoorbeeld ontsluitingswegen, watergangen, groenstructuren). Maak in een vroeg stadium duidelijk welke kosten bij de initiatiefnemer worden gelegd; vermijd onverwachte rekeningen aan het einde van het traject.⁵⁶

Aanbestedingsregels

Wanneer de gemeente partij wordt in een gebiedsontwikkeling, moet altijd worden bezien of er een aanbestedingsplicht ontstaat. De Aanbestedingswet 2012, in samenhang met het Helmut Müller-arrest, bepaalt dat een gemeente die werken bestelt – ook indirect via een grondtransactie met bouwverplichtingen – al snel onder de aanbestedingsregels valt. Voor batterijprojecten in gemengde gebiedsontwikkelingen is dit een reëel aandachtspunt.⁵⁷

Verzekeringseisen, financiering en circulariteit

Privaatrechtelijke kaders kunnen het ontwerp van een batterijsysteem ingrijpend beïnvloeden. Verzekeraars stellen scheidingsafstanden, brandwerendheid en branddetectie vaak strenger in dan publieke regelgeving voorschrijft. Financiers vragen om een afzetcontract, een aansluitcontract of een garantie op end-of-life-kosten (circulariteit). Door deze eisen vroeg in het proces in beeld te brengen, bijvoorbeeld in het vooroverleg of een conceptaanvraag, kan samen met de gemeente worden bezien of er mogelijk een vergunning wordt verleend voor een ontwerp dat in de uitvoering niet haalbaar blijkt.

⁵⁵ Artikel 13.11 e.v. Omgevingswet (financiële bijdrage gebiedsontwikkeling); artikel 13.22 Ow (anterieure overeenkomst).

⁵⁶ Afdeling 13.6 Omgevingswet (kostenverhaal) jo. afdeling 8.4 Omgevingsbesluit; voorheen artikel 6.12 e.v. Wro.

⁵⁷ Aanbestedingswet 2012 jo. Gids Proportionaliteit; voor energie-gerelateerde gebiedsontwikkeling: HvJ EU 25 maart 2010, C-451/08 (Helmut Müller).

Instrumentenmatrix

Fase beleids- cyclus	Instrument	Wettelijke grond- slag	Bevoegd gezag / vaststel- ler	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
1. Beleids- ontwikkeling	Omgevings- visie	Art. 3.1 lid 1 Ow (verplichting + vaststelling); art. 3.2 Ow (inhoud); motiveringsplicht participatie (art. 10.7 Ob); afd. 3.4 Awb; art. 16.36 Ow (plan-m.e.r.)	Gemeen- teraad	Uniforme open- bare voorberei- dings-procedure (afd. 3.4 Awb); kennisgeving voornemen (art. 16.55 Ow)	Zelfbindend; geen rechtstreekse rechtsgevolgen voor burgers	Strategisch positioneren van energieopslag (kennisblad §4.1): • Principiële keuze waarom batterijopslag in de gemeente nodig is, geplaatst in energietransitie en RPE. • Ruimtelijke uitgangspunten op hoofdlijnen: voorkeur industrieterreinen/clustering bij onderstations; terughoudendheid bij open landschap en waardevolle gebieden. • Ambities voor (boven)regionale samenhang en samenwerking. • Doorkijk naar programma, omgevingsplan, beleidsregels. • Expliciete keuze over Energie-Allocatiezones (EAZ) en schaalniveau.	Geen harde beoordelingsregels in de visie (zelfbindend; horen thuis in omgevingsplan of beleidsregels). Kennisblad §4.1.
1. Beleids- ontwikkeling	Programma	Art. 3.4 lid 1 Ow (vaststelling); art. 3.5 Ow (inhoud); art. 3.6 e.v. Ow (verplichte	College van bur- gemeester en wet- houders	In beginsel afd. 3.4 Awb (art. 16.27 Ow), tenzij anders bepaald	Zelfbindend; geen algemeen verbindende voorschriften (tenzij	Operationele uitwerking (kennisblad §4.2): • Uitwerking regionale afspraken: kansenkaart, batterijladder, classificatie van	Let op: koppeling aan formele omgevingswaarde triggert wettelijke monitoringverplichting (art. 20.1



Fase beleids-cyclus	Instrument	Wettelijke grondslag	Bevoegd gezag / vaststeller	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
		programma's); art. 3.15 Ow (programmatische aanpak); art. 16.27 Ow (procedure); art. 20.1 e.v. Ow (monitoring bij omgevingswaarde)	(art. 3.4 lid 1 Ow); raad kaderstellend via omgevingsvisie		programmatische aanpak)	batterijsystemen, locatie-principes voor netbatterijen. • Indieningsvereisten en richtsnoeren voor vooroverleg via Omgevingsloket. • Afspraken over samenwerking met netbeheerder, OD, VR, provincie — incl. vaste contactpersonen. • Monitoring: aantal aanvragen, doorlooptijden, knelpunten, samenwerkingservaringen, veiligheidsincidenten. • Evaluatiemoment (bijv. twee jaar na vaststelling).	e.v. Ow). Kennisblad: niet zonder meer aan te raden voor batterijopslag.
2. Beleids-doorwerking	Omgevingsplan	Art. 2.4 Ow (vaststelling); art. 2.8 Ow (delegatie); art. 4.1 Ow (regels); art. 4.2 Ow jo. afd. 8.0 Bkl (toets); art. 4.20 Ow (beoordelingsregels); art. 16.30 Ow; art. 16.29 Ow (kennisgeving voornemen); art. 10.2 Ob (participatie); art. 16.36 Ow (plan-m.e.r.); art. 16.85 Ow jo. art. 8.6 Ow (beroep)	Gemeenteraad (art. 2.4 Ow); delegatie van delen aan B&W mogelijk (art. 2.8 Ow)	Uniforme openbare voorbereidings-procedure (afd. 3.4 Awb); ontwerp 6 weken ter inzage; rechtstreeks beroep ABRvS	Algemeen verbindende voorschriften; bindend voor burgers en bedrijven	Kennisblad §5.2 — in elk geval te regelen: • Begripsbepalingen typen batterijsystemen (residentieel, bedrijfs-/wijk-, co-located, netbatterij) — aansluiten op Handreiking Batterijsystemen. • Toelaatbaarheid per locatie: direct toegestaan / binnenplanse afwijking / Bopa. • Ruimtelijke randvoorwaarden: bouwhoogte (in de regel 3 m containers), oppervlakte, scheidingsafstanden, bluswatervoorzieningen, hekwerken, landschappelijke inpassingsplicht. • Specifieke zorgplicht met verwijzing naar PGS 37-1,	Toets actief aan provinciale verordening (GO/GNN, land-schap, glastuinbouw); gebruik VNG-Staalkaart Energietransitie — Opwek als modeltekst (kennisblad §5.3).



Fase beleids- cyclus	Instrument	Wettelijke grond- slag	Bevoegd gezag / vaststel- ler	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
						zolang nog niet in Bal ver- ankerd. • Beoordelingsregels (art. 4.20 e.v. Ow). • Procedureregels: advies- recht raad, advies OD/VR, participatie, doelvoorschrif- ten. • Looptijd-/herbeoordeling bij koppeling aan hoofdfunctie (zonnepark).	
2. Beleids- doorwerking	Delegatie aan college	Art. 2.8 Ow	Gemeen- teraad de- legeert aan col- lege van B&W	Raadsbesluit; af- gebakende dele- gatie	Bindend; bevoegd- heid wijzigingen omgevingsplan ligt bij B&W binnen mandaat	Kennisblad §5.4: • Delegatie voor bedrijfs- en co-located batterijen op aangewezen industrieterrei- nen onder een vermogens- grens. • Raad behoudt bevoegdheid voor regels met aanzienlijke ruimtelijke effecten (bv. grootschalige netbatterijen in buitengebied).	Zorgvuldig afbake- nen.
2. Beleids- doorwerking	Adviesrecht raad bij Bopa	Art. 16.15a Ow en art. 4.21 Omge- vingsbesluit	Gemeen- teraad wijst ge- vallen aan; ad- vies bin- dend voor B&W	Raadsbesluit met aanwijzing cate- gorieën	Bindend advies; zonder positief ad- vies geen Bopa	Kennisblad §5.4 en §6.6 — Handreiking Batterijsystemen stelt voor: • Adviesrecht in elk geval voor grootschalige batterij- systemen (vermogen ≥ 20 MW en/of ruimtebeslag $\geq 0,4$ ha) in nabijheid van kwets- bare objecten. • Altijd op systemen > 70 MW.	Beperken tot poli- tieke/bovenlokale im- pact om vertraging te voorkomen. Advies- recht expliciet en ken- baar maken in omge- vingsplan of afzon- derlijk besluit van de raad.



Fase beleids-cyclus	Instrument	Wettelijke grondslag	Bevoegd gezag / vaststeller	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
2. Beleids-doorwerking	Vorbereidingsbesluit	Art. 4.14 Ow (voorbereidingsbesluit); art. 4.16 Ow (rechtsgevolg: voorbeschermingsregels)	Gemeenteraad	Raadsbesluit; in de regel 1,5 jaar geldig; bij verlenging maximaal 4 jaar	Voorbeschermingsregels; werken tijdelijk als avv	Kennisblad §5.5 voor batterijopslag: - Bouw- of gebruiksactiviteiten t.b.v. grootschalige netbatterijen op specifieke locaties (open landschap, GO/GNN, locaties zonder aansluiting op het hoofdnnet) verbieden of vergunningplichtig maken. - Aan bestaande activiteiten nadere voorwaarden verbinden (schaal, afstanden, veiligheidsmaatregelen) in afwachting van definitieve regels.	Geen volledige stop; lopende rechten gerespecteerd; goede motivering en concreet zicht op aanstaande regeling vereist. Geen structureel beleidsinstrument.
2. Beleids-doorwerking	Beleidsregels	Art. 4:81 e.v. Awb; art. 4:84 Awb (afwijking)	College van B&W (of raad waar relevant)	Bekendmaking conform Awb	Bindend voor het bestuursorgaan zelf; afwijking mogelijk bij bijzondere omstandigheden (art. 4:84 Awb)	Kennisblad §6.2: - Voorspelbaar maken van afwegingscriteria die per geval invulling vragen, zoals "functioneel passend" of "maatschappelijke meerwaarde". - Toelichten "proportionaliteit opslagvermogen t.o.v. hoofdfunctie".	Kennisblad: geen algemeen verbindende voorschriften in beleidsregels. Beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan zelf; afwijken kan op grond van artikel 4:84 Awb bij bijzondere omstandigheden
3. Uitvoering	Omgevingsvergunning — Opa zonder afwijking	Art. 5.1 Ow; art. 5.21 Ow	College van B&W	Reguliere procedure: 8 weken, 1x te verlengen met 6 weken (art. 16.64 Ow). Géén lex silentio positivo onder Ow. Dwangsom (afd. 4.1.3 Awb) of	Rechtstreeks rechtsgevolg	Kennisblad §6.1: - Toepasselijk wanneer batterijsysteem direct binnen regels van omgevingsplan past. - In de praktijk beperkt — batterijsystemen vaak nog niet expliciet in omgevingsplan benoemd.	Vraagt om actueel omgevingsplan met expliciete regels voor batterijsystemen.



Fase beleids- cyclus	Instrument	Wettelijke grond- slag	Bevoegd gezag / vaststel- ler	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
				beroep niet tijdig (art. 6:2 Awb) mogelijk.			
3. Uitvoering	Omgevings- vergunning — binnen- planse Opa (met afwij- king)	Art. 5.1 Ow; art. 5.21 Ow; art. 4.20 Ow	College van B&W	Reguliere proce- dure: 8 weken, 1× te verlengen met 6 weken (art. 16.64 Ow). Géén lex silentio posi- tivo onder Ow.	Rechtstreeks rechtsgevolg	Kennisblad §6.1: Wanneer omgevingsplan een afwijkingsregeling kent waaraan systeem voldoet.	Goede beoordelings- regels in omgevings- plan zijn vereist voor rechtszekerheid.
3. Uitvoering	Omgevings- vergunning — Bopa (buiten- planse Opa)	Art. 5.1 Ow; art. 5.21 Ow; afd. 8.0a en 8.0b Bkl (toets: evenwichtige toe- deling van func- ties aan locaties)	College van B&W (in be- paalde ge- vallen pro- vincie of Rijk)	Uniforme open- bare voorberei- dings-procedure (afd. 3.4 Awb, 26 weken) bij aange- wezen gevallen, m.e.r.-plicht of complexiteit; an- ders regulier (art. 16.64 Ow)	Rechtstreeks rechtsgevolg	Kennisblad §6.1 — toets aan evenwichtige toedeling (art. 4.2 Ow jo. afd. 8.0a Bkl): - Toepasselijk wanneer geen passende regeling in omgevingsplan staat. - Standaardroute bij groot-schalige netbatterijen — vaak in combinatie met m.e.r.-beoordeling.	Rb. Midden-Neder- land 24-4-2025, ECLI:NL:RBMNE:202 5:1953 — co-located batterij aangemerkt als nutsvoorziening: goed onderbouwde uitleg van bestaande regels kan veel oplos- sen (kennisblad voet- noot 42).
3. Uitvoering	Vergunning- voorschrif- ten / maat- werk	Art. 4.18 Ow (ver- binding voorschrif- ten aan vergun- ning); art. 4.1 lid 1 onder a en lid 2 Ow (delegatie bin- nen omgevings- plan)	College van B&W; OD advi- seert	Onderdeel van vergunning	Bindend voor ex- ploitant	Kennisblad §6.5: - Onderdeel met maxima voor vermogen, capaciteit, hoogte, oppervlakte. - Verplichte definitieve sys- teemkeuze met indienings- moment vóór start bouw. - Maatwerkvoorschriften: toe- passing PGS 37-1 en (voor netbatterijen) externe veilig- heidsanalyse. - Voorschriften end-of-life, ontmanteling, circulariteit.	Stem af met OD en veiligheidsregio.



Fase beleids- cyclus	Instrument	Wettelijke grond- slag	Bevoegd gezag / vaststel- ler	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
						Bij co-located batterij: clau- sule die voorkomt dat de batterij feitelijk zelfstandige netbatterij wordt als hoofd- functie verdwijnt.	
4. Terug- kop- peling	Plan-m.e.r.	Art. 16.36 Ow; art. 16.43 e.v. Ow	Bevoegd gezag van plan of pro- gramma	Onderdeel van planprocedure	Procedureel; infor- matiebasis voor besluit	Bij omgevingsvisie/pro- gramma/omgevingsplan dat kader stelt voor m.e.r.-(be- oordelings)plichtige pro- jecten of passende beoor- deling vereist (kennisblad §3.2, §4.1, §5.1, §5.6).	Kennisblad §7.1 (ge- trapte m.e.r.-strate- gie: onderzoek uit vi- sie en programma hergebruiken in plan en vergunning).
4. Terug- kop- peling	Project- m.e.r. / m.e.r.-be- oordeling	Art. 16.50 e.v. Ow; bijlage V Om- gevingsbesluit	Bevoegd gezag voor pro- ject (meestal college)	Onderdeel van vergunningproce- dure	Procedureel; ver- plichte informatie bij besluit	Bij grootschalige Bopa's — vaak in combinatie met m.e.r.-beoordeling (kennis- blad §5.4).	Kennisblad §7.1
4. Terug- kop- peling	Monitoring en evaluatie	Art. 20.1 e.v. Ow (verplichte moni- toring bij omge- vingswaarde)	College van B&W	Periodieke rap- portage; bijstel- ling visie/pro- gramma/plan	Verantwoordings- instrument	- Aantal aanvragen, doorloop- tijden, knelpunten, veilig- heidsincidenten (kennisblad §4.2). - Evaluatiemoment bv. twee jaar na vaststelling pro- gramma.	Wettelijke monitoring- verplichting ontstaat alléén bij koppeling aan formele omge- vingswaarde — voor batterijopslag niet zonder meer aan te raden (kennisblad §4.2).
Regionaal ka- der	RPE Steden- driehoek	Bestuurlijk vastge- steld door de ze- ven gemeenten; geen formeel be- sluit Ow; geen al- gemeen	Stuur- groep RPE; be- stuurlijk	Regionale sa- menwerkingspro- cedure	Werkt door via al- gemene beginse- len van behoorlijk bestuur (vertrou- wen, zorgvuldig- heid, gelijkheid). Afwijken vraagt	Kennisblad §2.4 — door te ver- talen in gemeentelijk beleid en omgevingsplan: Energievoorziening vanaf het begin meenemen in	Geen rechtstreekse binding voor bur- gers/bedrijven; pas via omgevingsvisie, programma en



Fase beleids- cyclus	Instrument	Wettelijke grond- slag	Bevoegd gezag / vaststel- ler	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
		verbindende voor- schriften	geaccor- deerd per gemeente		dragende motive- ring.	plannen fysieke leefomge- ving (RPE-afpraak 1, p. 9). • Verzorgingsgebied onder- station als basis voor balan- ceren (RPE-afpraak 5, p. 9). • Actief meewerken aan verg- roten opslagcapaciteit (RPE-afpraak 6, p. 9). • Sturen op wat binnen eigen rol past (RPE-afpraak 10, p. 9). • Governance- en interbe- stuurlijke afspraken (RPE §5.1, p. 56–57; §6.3, p. 64– 66).	omgevingsplan rechtsgevolg.
Aanvullend privaat- rech- telijk	Anterieure overeen- komst / sa- menwer- kings-over- eenkomst	Art. 13.22 Ow (voorheen art. 6.24 Wro); art. 13.11 e.v. Ow	College sluit over- eenkomst	Onderhandeling; vastlegging vóór planologisch be- sluit	Privaatrechtelijk bindend	Kennisblad §7.5: • Afspraken over locatie, fa- sering, kostenverhaal, kwali- teit. • Financiële participatie; kwa- litatieve verplichtingen on- derhoud; ontmantelings- fondsen.	Privaatrecht kan pu- bliekrecht niet ver- vangen, wel comple- teren.
Aanvullend privaat- rech- telijk	Kostenver- haal	Afd. 13.6 Ow jo. afd. 8.4 Omge- vingsbesluit	Gemeente	Via overeen- komst (vooraf) of bij besluit	Bindend tussen gemeente en initi- atiefnemer	• Bij aanleg/aanpassing pu- blike voorzieningen (ont- sluiting, watergangen, groen) voor batterijproject (kennisblad §7.5).	Vroeg duidelijk ma- ken welke kosten bij initiatiefnemer ko- men.
Aanvullend privaat- rech- telijk	Aanbeste- ding	Aanbestedingswet 2012; HvJ EU 25 maart 2010, C- 451/08 (Helmut Müller)	Gemeente als (moge- lijke)	Aanbestedings- procedure indien plicht ontstaat	Bindend kader	• Bij gemengde gebiedsont- wikkeling met grondtransac- tie en bouwverplichtingen kan aanbestedingsplicht ontstaan (kennisblad §7.5).	Reëel aandachtspunt in gemengde batterij- /gebiedsontwikke- lingsprojecten.



Fase beleids-cyclus	Instrument	Wettelijke grondslag	Bevoegd gezag / vaststeller	Procedure	Juridische status	Toepassing batterijopslag (kennisblad)	Aandachtspunt
			aanbestedende dienst				
Boven- gemeentelijk	Provinciale instructieregels	Art. 2.22 Ow (instructieregels van provinciale staten in de provinciale omgevingsverordening)	Provinciale staten	Provinciale verordeningprocedure	Algemeen verbindend; werkt rechtstreeks door in omgevingsplan en bij vergunningverlening	Kennisblad §2.3: • Locatie-eisen of beoordelingsregels voor batterijsystemen. • Gelderland: nu geen specifieke regels voor batterijopslag; GO/GNN, landschap, glastuinbouw en bedrijven-terrein-regels werken wel door.	Strijdige regels in omgevingsplan zijn vatbaar voor vernietiging in beroep (art. 16.85 Ow) en kunnen exceptief onverbindend worden geacht (ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452). Reactieve interventie mogelijk (art. 16.21 Ow). Kennisblad voetnoot 39.
Boven- gemeentelijk	Provinciaal projectbesluit	Art. 5.44 e.v. Ow; art. 16.55 e.v. Ow (procedure)	Gedeputeerde staten	Conform art. 16.55 e.v. Ow	Wijzigt omgevingsplan van rechtswege	• Provincie kan een batterijsysteem toelaten als provinciaal belang (kennisblad §2.3).	Gemeente blijft betrokken bij participatie en in sommige gevallen bij vergunningverlening.
Boven- gemeentelijk	Instructiebesluit	Art. 2.33 e.v. Ow	Gedeputeerde staten (specifiek aan gemeente)	Besluitvorming GS	Bindend voor specifieke gemeente	• Verplicht gemeente regels in omgevingsplan op te nemen of te wijzigen (kennisblad §2.3).	Subsidiariteit en proportionaliteit (art. 2.3 Ow) — alleen bij bovenlokaal belang.
Boven- gemeentelijk	Reactieve interventie	Art. 16.21 Ow	Provincie	Aanwijzing dat (deel van) omgevingsplan niet in werking treedt	Bindend; laatste vangnet	• Inzet alleen als andere preventieve middelen niet hebben geholpen of niet ingezet kunnen worden (kennisblad §2.3).	Zelden ingezet in praktijk; signaalfunctie.

