



Handreiking uitvoeringstrategie gemeenten en provincies bij aanleg elektriciteitsstations

Strategieën voor grond en vergunningen

Colofon

Opdrachtgever:

Programma Infrastructuur Duurzame
Industrie (PIDI)

Auteurs:

Arjan Raatgever
Boris Berkhout
Bas van den Hurk (TwynstraGudde)

E-mail:

secretariaatpidi@minezk.nl

Inleiding

Programma Infrastructuur Duurzame Industrie (PIDI) werkt aan de versnelling van de aanleg van energieinfrastructuur die nodig is om de Nederlandse industrie te verduurzamen, zoals de verzwaring van het hoog- en middenspanningsnet, de ontwikkeling van waterstofinfrastructuur en de opslag van CO₂. Een van de doelen van PIDI is het versnellen van de voorbereidingsfase van energieinfrastructuurprojecten. Voor het versnellen van de voorbereidingsfase worden diverse sporen verkend door PIDI, in afstemming met diverse betrokken partijen, waaronder netbeheerders en medeoverheden.

Een van de onderdelen van die voorbereidingsfase is het beschikbaar maken van grond die nodig is om energieinfrastructuur op te kunnen realiseren. In dat kader heeft PIDI TwynstraGudde gevraagd om een handreiking over de manieren waarop gemeenten en provincies kunnen bijdragen aan het (sneller) beschikbaar maken van grond voor elektriciteitsstations. Er is in deze handreiking bewust gekozen voor de focus op elektriciteitsstations, omdat erbij (gemeente)grensoverstijgende projecten zoals kabeltracés vaak meerdere gemeenten zijn betrokken en bovendien ander instrumentarium van toepassing is.

Deze handreiking is tot stand gekomen in opvolging van een andere handreiking voor het NP RES, genaamd: "Handreiking Uitvoeringsstrategieën Regionale energiestrategieën (RES)". De handreiking van het NP RES heeft betrekking op het realiseren van opwekprojecten in het kader van de RES'sen (e.g. zonneparken, windmolens). Deze handreiking richt zich specifiek op uitvoeringstrategieën voor elektriciteitsstations.

Doel van de handreiking

Het doel van deze handreiking is om meer helderheid te schetsen over de rol die gemeenten en provincies kunnen spelen bij het (sneller) beschikbaar maken van grond voor elektriciteitsstations. Netbeheerders kunnen de handreiking

benutten om constructieve gesprekken met gemeenten en provincies te voeren over de wijze waarop deze overheden de aanleg van een elektriciteitsstation zouden kunnen bespoedigen. Andersom kunnen teams binnen gemeenten of provincies de handreiking benutten om voor zichzelf en richting netbeheerders scherper te krijgen wat zij kunnen doen om de aanleg van elektriciteitsinfrastructuur op hun grondgebied te versnellen.

Het hoofdbestanddeel van deze handreiking wordt gevormd door een grafisch beslismodel (zie p5). Het beslismodel brengt de keuzes van gemeenten en provincies in beeld bij het ruimtelijk realiseren van elektriciteitsstations, in het publiekrechtelijke spoor (bestemmingsplan¹ en/of vergunning) en het privaatrechtelijke spoor (grondeigendom). Dit beslismodel bouwt voort op een eerder ontwikkeld model voor Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES), waarvan de rol van gemeenten bij het beschikbaar maken van grond voor projecten voor opwek van hernieuwbare energie het onderwerp is.

Het beslismodel kan bij een nieuwe ontwikkeling van een elektriciteitsstation van begin tot einde worden doorlopen, maar het kan ook voor een reeds lopende ontwikkeling worden benut door bij de betreffende stap in het model in te stappen. Het model is opgesplitst in een privaatrechtelijk spoor (in kader bovenaan) en publiekrechtelijk spoor (in kader onderaan).

Scope van deze handreiking

De inhoudelijke reikwijdte van (deze versie van) de handreiking is specifiek en beperkt zich tot de rol van gemeenten en provincies bij het (sneller) beschikbaar maken van grond voor elektriciteitsstations. De handreiking heeft dus geen betrekking op het mogelijk maken van kabeltracés². Ook het mogelijk maken van andere typen energiestations, zoals warmteverdeelstations of

1. Onder de Omgevingswet wordt dit het omgevingsplan.

2. De redenen hiervoor zijn dat gemeenten hierbij naar verwachting een kleinere toegevoegde waarde bij versnelling kunnen spelen, omdat hiervoor een ander instrumentarium wordt gebruikt (zoals de Belemmeringenwet Privaatrecht) en omdat bij tracés over het algemeen (meerdere) gemeentegrenzen worden overschreden.

gascompressiestations, vallen buiten de scope van de handreiking. De reden daarvoor is dat voor deze andere onderdelen van de energie-infrastructuur deels andere wetgevende kaders en instrumenten gelden.

Wat betreft de rol van gemeenten en provincies beperkt deze handreiking zich tot de publiek- en privaatrechtelijke rol die gemeenten kunnen spelen bij het beschikbaar maken van grond. Andere mogelijke rollen van die overheidslagen in relatie tot energie-infrastructuur, zoals bijvoorbeeld in het proces van netprogrammering of bij het realiseren van integrale gebiedsontwikkelingen waarvan energieinfrastructuur een onderdeel vormt, zijn omwille van de leesbaarheid van het beslismodel buiten beschouwing gelaten. In de praktijk zullen bredere rolnemingskeuzen van gemeenten en provincies in de energietransitie, ruimtelijke ordening en grondpolitiek invloed uitoefenen op het doorlopen van het beslismodel voor een specifieke casus.

Gebruiksaanwijzing beslismodel

Het beslismodel is geschreven vanuit het perspectief van gemeenten en provincies. Het doel van het beslismodel is om hen te helpen nadenken over of en zo ja, in hoeverre zij willen bijdragen aan de realisatie van een elektriciteitsstation, volgens publiek- en privaatrechtelijke sporen. We raden aan om het beslismodel als gespreksinstrument in te zetten, in een setting waarbij expertise over energieinfrastructuur, ruimtelijke ordening én grondzaken aanwezig is.

Om duidelijk te maken hoe verschillende actoren een rol spelen in het realiseren van elektriciteitsstations is in het beslismodel en het navolgende schema stap voor stap beschreven welke partij welke rol heeft in de verschillende denkbare uitvoeringsstrategieën. Als actoren zijn in het model opgenomen: gemeente, provincie, netbeheerder en rijksoverheid.

Het beslismodel is onderverdeeld in twee sporen:

1. Privaatrechtelijke spoor (bovenaan)

Wanneer een gemeente en/of provincie ervoor kiest om medewerking te verlenen aan een plan van een netbeheerder, dan kan zij er via haar grondinstrumentarium voor kiezen om te helpen om grond beschikbaar te maken.

2. Publiekrechtelijke spoor (onderaan)

Wanneer een gemeente en/of provincie ervoor kiest om medewerking te verlenen aan een plan van een netbeheerder, dan is zij in sommige gevallen het bevoegd gezag om een elektriciteitsstation omgevingsrechtelijk mogelijk te maken. Dit hangt af van het spanningsniveau van het te realiseren station en (in sommige gevallen) van keuzes van de rijksoverheid.

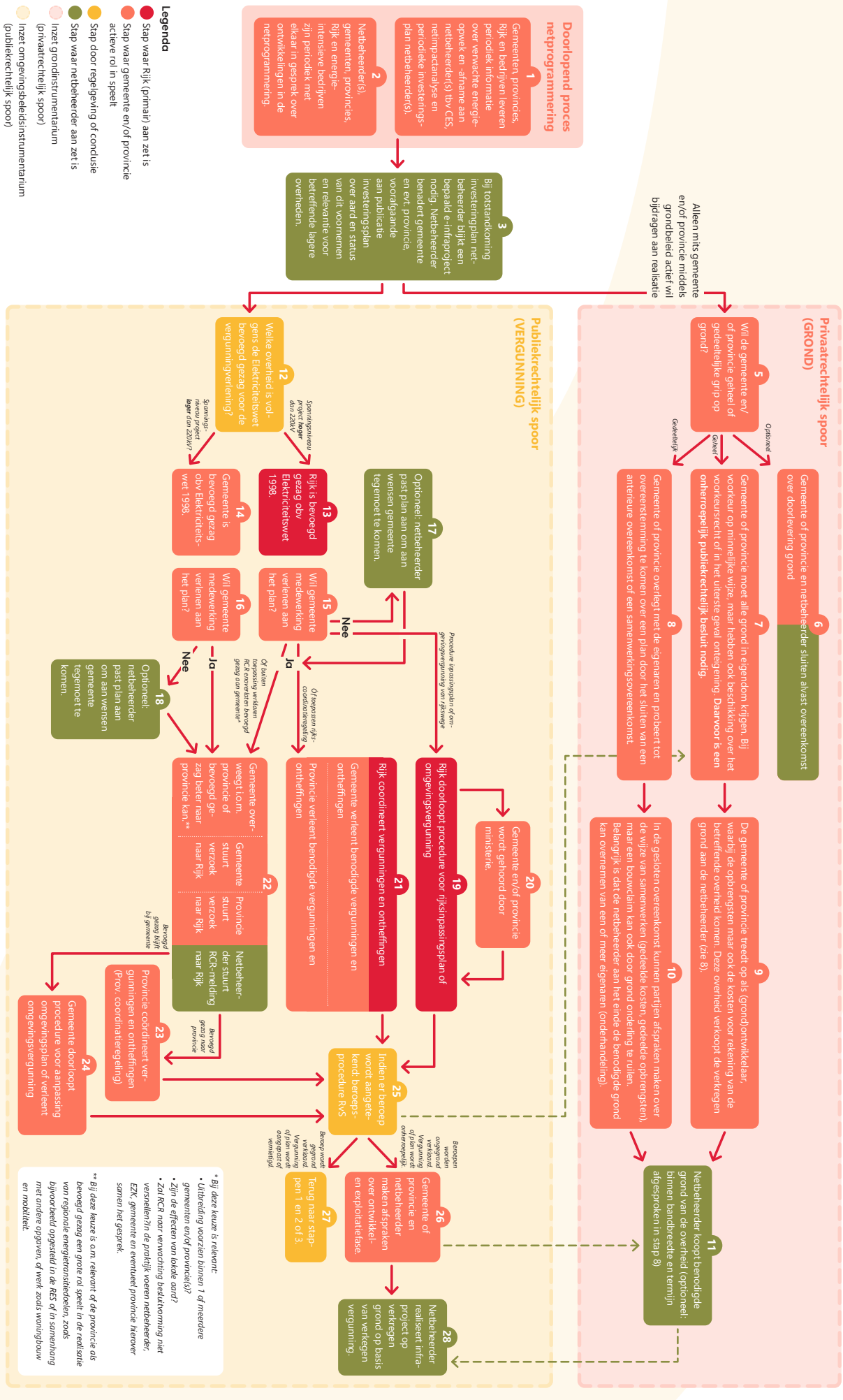
Door het Ministerie van EZK is een (andere) handreiking voor gemeenten en provincies gemaakt over het buiten toepassing verklaren van de rijkscoördinatieregeling (RCR) voor de inpassing van elektriciteitsinfrastructuur. In deze handreiking staat het publiekrechtelijk spoor uit het beslismodel verder uitgewerkt en zijn de wettelijke bepalingen van de RCR en het procesverloop van het buiten toepassing verklaren van de RCR nader toegelicht. Het privaatrechtelijke en publiekrechtelijke spoor kunnen onderlinge afhankelijkheden vertonen, bijvoorbeeld als gebruik gemaakt wordt van dwingende grondinstrumenten.

Altijd maatwerk

De uitkomst van het beslismodel is afhankelijk van de uitgangssituatie van het te ontwikkelen elektriciteitsstation. Bij alle stappen zal deze casusspecifieke context moeten worden meegenomen, waaronder specifieke risicoafwegingen en de voorkeuren vanuit de betrokken partijen. De aanleg of aanpassing van ieder elektriciteitsstation kent unieke technische en procesmatige uitdagingen. Het ontwikkelen van een ontwikkelstrategie voor een specifiek elektriciteitsstation is dus altijd maatwerk. In sommige gevallen zal de grootste tijdswinst kunnen worden geboekt als een gemeente of provincie actief bijdraagt aan het beschikbaar maken van grond. In andere gevallen kan de snelste strategie juist zijn om een netbeheerder op eigen kracht de grond te laten verwerven. Dit zal van casus tot casus verschillen.³ De redenen voor het behalen tijdswinst variëren sterk per casus. We doen hier daarom geen generieke uitspraken over welke strategie méér oplevert.

3. In het kader van deze handreiking is geen onderzoek gedaan naar de voorwaarden waaronder de overheid het beste de grondverwerving ter hand kan nemen, of wanneer de netbeheerder dat het beste kan doen.

Routes voor uitvoeringsstrategieën van gemeenten of provincies bij aanleg van elektriciteitsstations



Legenda

- Stap waar Rijk (primaar) aan zet is
- Stap waar gemeente en/of provincie actieve rol in speelt
- Stap door regelgeving of conclusie
- Stap waar netbeheerder aan zet is
- Inzet grondinstumentarium (privaatrechtelijk spoor)
- Inzet omgevingsbeleidsinstrumentarium (publiekrechtelijk spoor)

TwynstraGudde

Netbeheerder doorloopt functioneel en technisch planvormingsproces (rekenen en rekenen) tot aan vergunningaanvraag

TwynstraGudde i.o.v. PID/Diverse 5.0, 23 januari 2023

Toelichting per stap

Om de bruikbaarheid van het model te vergroten is in onderstaand schema van alle stappen in het beslismodel een korte omschrijving opgenomen. Onderstaande tekst is bedoeld als bijlage bij het beslismodel, om de stappen in het model heel beknopt toe te lichten. De tekst is nadrukkelijk *niet* bedoeld om integraal te lezen. Om het beslismodel goed te doorgronden raden we aan om het te gebruiken in een setting waarbij expertise over energieinfrastructuur, ruimtelijke ordening én grondzaken aanwezig is.

Stap	Omschrijving	Toelichting
Inleidende stappen		
1	Gemeenten, provincies en bedrijven leveren periodiek informatie over verwachte energieopwekking en -afname aan netbeheerder(s) t.b.v. CES, netimpactanalyse en periodiek investeringsplan netbeheerder(s)	Op periodieke basis wordt er informatie bij verschillende overheidsafdelingen en bedrijven uitgevraagd door netbeheerders, zodat zij deze informatie kunnen meenemen in impactanalyses en investeringsplanningen, waarin netbeheerders de toekomstige ontwikkeling van het elektriciteitsnet proberen te voorzien en aanpassingen daarvan in te plannen. Waarbij gemeente/provincie en netbeheerder gezamenlijk afstemmen welke informatiebehoefte er bestaat bij gemeente/provincie zelf, bijvoorbeeld via een overzichtskaart van de netbeheerder.
2	Netbeheerder(s), gemeenten, provincies en energie-intensieve bedrijven zijn periodiek met elkaar in gesprek i.h.k.v. netprogramming	Periodiek staan netbeheerder(s), gemeenten, provincie en energie-intensieve bedrijven met elkaar in contact, zodat ook door de publieke partijen actief kan worden bijgedragen aan eventueel benodigde aanpassingen in de netprogramming.
3	Bij totstandkoming van een investeringsplan van een netbeheerder blijkt een bepaald e-infraproject nodig. Netbeheerder benadert gemeente en evt. provincie, voorafgaande aan publicatie van een investeringsplan over aard en status van dit voornemen en relevantie voor betreffende lagere overheden.	De netbeheerder heeft vastgesteld dat de energie-infrastructuur moet worden aangepast als gevolg van voorziene plannen van overheden, semioverheden en bedrijven. Op basis daarvan heeft de netbeheerder een voornemen opgesteld voor de uitbreiding van een bestaand of de ontwikkeling van een nieuw energiestation. Vanwege de ruimtelijke impact en impact op het functioneren van het regionale elektriciteitssysteem is het van belang dat lagere overheden (provincie, waterschappen en gemeenten) in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte worden gebracht, zodat gezamenlijk tot de meest optimale ontwikkellocatie gekomen kan worden, in relatie tot andere ruimtelijkeconomische ontwikkelingen in de regio.
Privaatrechtelijk spoor		
5	Wil de gemeente en/of provincie volledig of gedeeltelijke 'grip' op grond?	Wanneer de beslissing is gemaakt om als gemeente en/of provincie bij te dragen de grondverwerving is het belangrijk om na te denken of het noodzakelijk is om de bestemming in volledige eigendom te krijgen.
6	Gemeente of provincie en netbeheerder sluiten alvast overeenkomst over doorlevering grond	Vanuit risicomangement willen zowel de gemeente/provincie als de netbeheerder graag in een zo vroeg mogelijk stadium zekerheid over de prijs waarvoor de overheid de verworven grond straks doorlevert aan de netbeheerder. Hiervoor kan men bij de start van het privaatrechtelijke spoor desgewenst een onderling contract sluiten. De prijs van de grond die de gemeente aan de netbeheerder rekent, dient te passen in de bandbreedte die de netbeheerder als gereguleerde instelling daarvoor kan betalen (in het kader van het doelmatig uitgeven van publiek geld).

Stap	Omschrijving	Toelichting
7	<p>Gemeente of provincie moet alle grond in eigendom krijgen. Bij voorkeur op minnelijke wijze, maar hebben ook beschikking over het voorkeursrecht of in het uiterste geval onteigening. Daarvoor is een onherroepelijk publiekrechtelijk besluit nodig.</p>	<p>Het verkrijgen van grondeigendom kan op verschillende manieren. Waarvoor gemeenten en/of provincie drie routes kunnen bewandelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minnelijke wijze: de gemeente/provincie onderhandelt met de grondeigenaar en de grondeigenaar besluit om over te gaan tot vrijwillige verkoop van het stuk grond. - Wet voorkeursrecht (Wvg): gemeenten en provincies kunnen kiezen voor vestiging van voorkeursrecht op een perceel. Dit houdt in dat de betreffende grondeigenaar hun grond eerst moet aanbieden aan de betreffende overheid, voordat deze verkocht kan worden. De grondeigenaar wordt niet gedwongen tot verkoop. Een gemeente kan tot aanwijzing van gronden in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten overgaan, indien zij een niet-agrarische bestemming voorziet (of al heeft bestemd) voor de betreffende gronden. Een elektriciteitsstation is hier een voorbeeld van. De gemeente kan dit doen op basis van artikel 3, artikel 4, artikel 5 en artikel 6 van de Wvg. Afhankelijk van het gehanteerde wetsartikel (en de juridisch-planologische grondslag die daarvoor nodig is) geldt het voorkeursrecht drie maanden, drie jaar of tien jaar. - Onteigening: als niet tot een minnelijke overeenkomst gekomen kan worden, dan hebben gemeente/provincie ook de mogelijkheid om te onteigenen, zodat het e-infraproject op deze bestemming kan worden gerealiseerd. De onteigening moet een juridische grondslag hebben in aan locaties toegedeelde functies in een van de volgende drie instrumenten: een vastgesteld bestemmingsplan (onder Ow: omgevingsplan), een verleende omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een vastgesteld projectbesluit. Onteigening is verder alleen mogelijk als de overheid met het plan aantoonbaar het algemeen belang dient. De overheid mag het belang niet op een andere manier kunnen realiseren. Diegene die te maken krijgt met onteigening heeft recht op een volledige schadeloosstelling. De onteigeningsprocedure bestaat uit twee fasen: de administratieve procedure en de gerechtelijke procedure.
8	<p>Gemeente of provincie overlegt met de eigenaren en probeert tot overeenstemming te komen over een plan door het sluiten van een anterieure overeenkomst of een samenwerkingsovereenkomst.</p>	<p>Bij de ontwikkeling van energiestation is het in sommige situaties niet noodzakelijk om de grond in volledige eigendom te krijgen, hoewel dit meestal wel het uitgangspunt is van netbeheerders. Bijvoorbeeld wanneer de grond tegelijkertijd nog een andere functie kan vervullen, naast dat het dienst doet als energiestation. In een anterieure overeenkomst wordt afgesproken hoe de grond wordt geëxploiteerd. Alle betrokken partijen hebben hiervoor onderhandelingsruimte.</p>
9	<p>De gemeente of provincie treedt op als (grond)ontwikkelaar, waarbij de opbrengsten maar ook de kosten voor rekening van de betreffende overheid komen. Deze overheid verkoopt de verkregen grond aan de netbeheerder (onderhandeling).</p>	<p>Nadat de gemeente of provincie de grond heeft aangekocht op minnelijke wijze, via voorkeursrecht of via onteigening, kan de grond worden verkocht aan de betreffende betrokken netbeheerder. Met een onderhandeling wordt de prijs van de bestemming bepaald om vervolgens tot verkoop over te kunnen gaan. De prijs van de grond die de gemeente aan de netbeheerder rekent, dient te passen in de bandbreedte die de netbeheerder als gereguleerde instelling daarvoor kan betalen (in het kader van het doelmatig uitgeven van publiek geld).</p>
10	<p>In de gesloten overeenkomst kunnen partijen afspraken maken over de wijze van samenwerken (gedeelde kosten, gedeelde opbrengsten), maar een bouwclaim kan ook door grond onderling te ruilen. Belangrijk is dat de netbeheerder aan het einde de benodigde grond kan overnemen van een of meer eigenaren (onderhandeling).</p>	<p>Bij het opstellen van de anterieure/samenwerkingsovereenkomst kunnen gemeente, provincie, rijk, private grondeigenaren en netbeheerders afspraken maken over op wat voor manier de grond wordt ingezet. Omdat er is gekozen om de grond niet in volledige eigendom te nemen, kunnen er specifieke afspraken worden gemaakt over hoe de grond wordt geëxploiteerd.</p>

Stap	Omschrijving	Toelichting
11	Netbeheerder koopt benodigde grond van de overheid (optioneel: binnen bandbreedte en termijn afgesproken in stap 8)	De gemeente, provincie of het rijk ontvangt na een onderhandeling met de netbeheerder het aankoopbedrag en draagt het grondeigendom over aan de netbeheerder. Die vervolgens van start kan met de ontwikkeling van het energiestation.
Publiekrechtelijke spoor		
12	Welke overheid is volgens de Elektriciteitswet 1998 bevoegd gezag voor de vergunningverlening?	Volgens de Elektriciteitswet 1998 is het Rijk bevoegd gezag voor vergunningverlening over e-infra projecten met een spanningsniveau van 220 kV of hoger. Gemeenten zijn dat voor vergunningverlening over e-infra projecten met een spanningsniveau onder de 220 kV. Dit is een belangrijk onderscheid voor de start van het publieke spoor
13	Rijk is bevoegd gezag o.b.v. Elektriciteitswet 1998. Rijk besluit (i.o.m. medeoverheden) tot één van de volgende routes: <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen van een inpassingsplan of omgevingsvergunning van rijkswege • Het toepassen van de rijkscoördinatie­regeling (RCR) • Buiten toepassing verklaren van RCR en het bevoegd gezag aan de gemeente overlaten. 	<p>Als het spanningsniveau van een te ontwikkelen elektriciteitsstation 220 kV of hoger is, dan is het Rijk aan zet om (eventueel in overleg met medeoverheden) te bepalen welke route wordt gekozen voor vergunningverlening. Het is hier van belang om te beoordelen of een project van nationaal belang is of juist meer van lokale aard.</p> <p>Een belangrijk aspect van deze keuze is de houding van de gemeente(raad) tegenover het betreffende plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wil de betreffende gemeente in principe medewerking verlenen aan het plan, dan moet het Rijk overwegen en overleggen of zij: <ol style="list-style-type: none"> a) de rijkscoördinatie­regeling (RCR) toepast, waarbij het Rijk de vergunning- en ontheffings­verlening van alle bevoegd gezagen coördineert; b) de RCR buiten toepassing verklaard en de vergunning­verlening aan de gemeente overlaat. - Wil de betreffende gemeente geen medewerking verlenen aan het plan, dan moeten Rijk (en netbeheerder) overwegen of zij: <ol style="list-style-type: none"> a) het betreffende plan aanpassen, zodanig dat de gemeente het plan kan steunen b) de procedure start voor een inpassingsplan of omgevings­vergunning van rijkswege. <p>Deze stap kan door overleg tussen overheden, wijzigingen in politieke houdingen, wijzigingen in het plan etc. soms veel tijd in beslag nemen.</p>
14	Gemeente is bevoegd gezag o.b.v. Elektriciteitswet 1998	Zie stap 12.
15	Wil gemeente medewerking verlenen aan het plan?	Als de gemeente geen medewerking wil verlenen aan een plan waarvoor het Rijk bevoegd gezag is, dan heeft zij geen formele middelen om het plan tegen te houden of aan te passen. Het Rijk of de netbeheerder kunnen dit wel aanbieden. De gemeente kan wel politieke druk of macht op een ander dossier uitoefenen.
16	Wil gemeente medewerking verlenen aan het plan?	Als de gemeente geen medewerking wil verlenen aan een plan waarvoor zij zelf bevoegd gezag is, dan kan zij het plan tegenhouden. De netbeheerder kan er dan voor kiezen om het plan aan te passen, zodat de gemeente wel medewerking wil verlenen. Mocht dit niet helpen, dan houdt het publiekrechtelijke spoor hier op en gaan we terug naar stappen 1, 2 of 3.
17	Optioneel: netbeheerder past plan aan om aan wensen gemeente tegemoet te komen.	De netbeheerder kan, eventueel in overleg met het Rijk, besluiten om toch tegemoet te komen aan bezwaren van een gemeente en het plan aan te passen, ook als heeft de gemeente geen formele macht in het betreffende vergunningstraject.

Stap	Omschrijving	Toelichting
18	Optioneel: netbeheerder past plan aan om aan wensen gemeente tegemoet te komen.	In het geval dat de gemeente bevoegd gezag is (spanningsniveau lager dan 220 kV) dan zal de netbeheerder zijn plan moeten aanpassen of in ieder geval heronderhandelen met de gemeente, omdat het plan anders vastloopt op het ontbreken van een vergunning.
19	Rijk doorloopt procedure voor rijksinpassingsplan of omgevingsvergunning	Nadat is gekozen voor een rijksinpassingsplan of omgevingsvergunning van rijkswege, kan ervoor worden gezorgd dat de locatie wordt opgenomen in een bestemmingsplan (van rijkswege), zodat de ontwikkeling van het energiestation zijn publiekrechtelijke doorgang kan vinden.
20	Gemeente en/of provincie wordt gehoord door ministerie.	Bij het doorlopen van een procedure voor een rijksinpassingsplan of omgevingsvergunning van rijkswege is het verplicht om de gemeenteraad of provinciale staten te 'horen', dat wil zeggen de mogelijkheid tot inspraak te geven.
21	<ul style="list-style-type: none"> - Rijk coördineert vergunningen en ontheffingen - Gemeente verleent benodigde vergunningen en ontheffingen - Provincie verleent benodigde vergunningen en ontheffingen 	Dit betreft de inhoud van de rijkscoördinatie­regeling (RCR). Iedere bestuurslaag verleent tegelijktijdig de voor de ontwikkeling benodigde vergunningen en ontheffingen, gecoördineerd door de rijksoverheid. Meer informatie: www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/coordinatieregeling/
22	Gemeente overweegt i.o.m. provincie of bevoegd gezag beter naar provincie kan. Gemeente stuurt verzoek naar Rijk of Provincie stuurt verzoek naar Rijk. De netbeheerder stuurt vervolgens een RCR-melding naar Rijk	Wettelijk ligt het bevoegd gezag bij een e-infraproject lager dan 220 kV bij de gemeente, maar het is mogelijk om na overleg met de provincie overeen te komen dat de provincie beter het bevoegd gezag kan zijn. Dit kan bijvoorbeeld een logische beslissing zijn als de provincie een grote rol speelt in het realiseren van de regionale energietransitiedoelen, zoals de RES'en, of als er sprake is van een samenhang met andere opgaven of gemeentegrensoverschrijdende effecten. Gemeente en provincie sturen beiden een verzoek naar het Rijk als zij de provincie bevoegd gezag willen maken, waarbij de netbeheerder nog een zogenaamde 'RCR-melding' naar het Rijk stuurt. Het Rijk beslist vervolgens of het bevoegd gezag wordt overgedragen aan de provincie.
23	Provincie coördineert vergunningen en ontheffingen (Prov. coördinatie­regeling)	Nadat het Rijk heeft besloten om het bevoegd gezag over te dragen aan de provincie, coördineert de provincie het verlenen van de benodigde vergunningen en ontheffingen voor de beoogde ontwikkeling, via een provinciale coördinatie­regeling.
24	Gemeente doorloopt procedure voor aanpassing omgevingsplan of verleent omgevingsvergunning	Mocht de gemeente zelf bevoegd gezag blijven, dan zal ze zelf de vergunningsaanvraag van de netbeheerder in behandeling moeten nemen. En/of een wijziging van het bestemmingsplan (of na invoering Omgevingswet: omgevingsplan) moeten vaststellen, om zo de ontwikkeling van het nieuwe elektriciteitsstation publiekrechtelijk mogelijk te maken.
25	Indien er beroep wordt aangetekend: beroepsprocedure RvS	<p>Als belanghebbenden het niet eens zijn over ontwikkeling van het energiestation op de geplande bestemming, dan kunnen zij, binnen de beroepstermijn, (hoger) beroep aantekenen tegen een publiek besluit, zoals een omgevingsvergunning of een wijzigingen van een bestemmingsplan (of, onder Ow: omgevingsplan). Beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State. Dit kan resulteren in twee uiterste uitkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beroep is ongegrond; na de uitspraak zijn de vergunning of het plan voor het project onherroepelijk. - Beroep is gegrond, en daarom moet de vergunning of het plan worden aangepast of vernietigd. De vergunning is nog niet onherroepelijk. <p>Overigens kan het ook goed zijn dat er geen partijen zijn die beroep aantekenen tegen de bouw van het elektriciteitsstation. In dat geval wordt deze stap overgeslagen.</p>
Stap	Omschrijving	Toelichting

26	Gemeente of provincie en netbeheerder maken afspraken over ontwikkel- en exploitatiefase.	Nadat de vergunningen en ontheffingen zijn verkregen, kan de gemeente of provincie ervoor kiezen om met de netbeheerder afspraken te maken over de ontwikkel- en exploitatiefase van de grond. Dit hangt mede af van de ontwikkelingen in het privaatrechtelijke spoor.
27	Terug naar stappen 1 en 2 of 3	De uitspraak van de rechtbank of Raad van State heeft ertoe geleid dat de vergunning of het projectplan moet worden gewijzigd of moet worden vernietigd. De planvorming zal moeten worden aangepast om tot een succesvolle vergunningverlening te kunnen komen. Dit betekent tijdverlies.
28	Netbeheerder realiseert infraproject	Wanneer alle procedurele stappen in het publiekrechtelijke spoor zijn doorlopen, eindigend in een gewijzigd bestemmingsplan (of onder Ow: omgevingsplan) of verstrekte omgevingsvergunning, en tevens de grond in eigendom is van de netbeheerder, dan kan de netbeheerder aan de slag met de realisatie van het energiestation.

Casusuitwerking – Ontwikkeling van meerdere hoogspanningsstations in een havengebied

Om het praktische gebruik van het beslismodel te illustreren is als afsluiting van deze handreiking een geanonimiseerde casus opgenomen van de aanleg van een cluster van hoogspanningsstations. Met deze casus wordt stapsgewijs het beslismodel doorlopen.

Benodigde ruimte	<p>Circa 40 hectare in nabijheid van een zeehaven is nodig om een transformator, converter en het hoogspanningsstation te ontwikkelen. Het gaat onder meer om aanlanding 1,4 GW wind op zee.</p> <p>Op dit moment is de beoogde locatie onderdeel van een "open planproces" om een nu agrarische polder tot bedrijventerrein te ontwikkelen, onder regie van de provincie en de gemeente. Fysiek is er op dit moment nog voldoende ruimte beschikbaar voor de gewenste energie-infrastructuur, maar er zijn meerdere ambities en ruimtevragers voor het bedrijventerrein.</p>
Beoogd vermogen	<ul style="list-style-type: none"> • 1 transformatorstation (TNW, 0,7GW) • 2 converterstations (DDW, 2x 2GW) • Nieuw 380/110kV hoogspanning station in 2031 gereed hebben.
Opgenomen in CES en/of RES?	<p>Het hoogspanningsstation is onderdeel van de CES.</p> <p>In de RES wordt het project niet specifiek benoemd, maar de wordt de beoogde locatie wel als belangrijke locatie voor de energietransitie benoemd.</p>
Past in omgevingsbeleid? (omgevingsvisie of programma)	<p>In de omgevingsvisie van de provincie is opgenomen dat de groei van de offshore-energie een ruimtelijke doorwerking heeft in/rondom de bestaande haven en dat er aanvullende energie-infrastructuur nodig is om deze energie te transporteren. De precieze benodigde infrastructuur wordt niet benoemd.</p>
Geborgd in planologisch kader? (bestemmings- of omgevingsplan)	<p>Nee. Huidige bestemming is agrarisch.</p>
Eigendomssituatie	<p>Grond is van private eigenaren (agrariërs). Er is door de provincie voorkeursrecht op de grond gevestigd, geldig tot medio 2024.</p>
Politiek omstreden?	<p>Onbekend</p>

Om tot een uitvoeringsstrategie te komen, wordt stap voor stap het beslismodel doorlopen.

In de directe nabijheid van de haven zijn in de nabije toekomst meerdere elektriciteitsstations nodig, om de aanlanding van 1.4 GW wind op zee en de elektrificatie van de bedrijvigheid in de haven mogelijk te maken. De netbeheerder heeft recent aangegeven bij de gemeente en provincie (#3) dat nieuwe grootschalige energie-infrastructuur nodig is om de aanlanding van 1.4GW wind op zee en stapsgewijze elektrificatie van de bedrijvigheid in de haven mogelijk te maken. Het gaat om meerdere elektriciteitsstations in elkaars directe nabijheid, zoals in de tabel hierboven benoemd.



Vanwege het provinciale belang en de benodigde ambtelijke capaciteit heeft de provincie, in afstemming met de gemeente, besloten om een regierol te spelen in de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het havengebied. De provincie heeft voor deze gebiedsontwikkeling een open planproces met ruimte voor input van alle stakeholders ingericht. De provincie heeft de ruimtevraag vanuit energie-infrastructuur voorzien en al enige tijd geleden opgenomen in de provinciale omgevingsvisie. Ook in een ruimtelijke visie van de gemeente is deze ruimtevraag voorzien. De precieze locaties van toe te voegen en uit te breiden elektriciteitsstations en hoogspanningstracés staat in deze visies nog niet opgenomen. In de provinciale verordening en het gemeentelijke bestemmingsplan (onder Omgevingswet: omgevingsplan) is de betreffende infrastructuur nog niet mogelijk gemaakt (er zijn immers nog geen concrete locaties). Door ruimtelijke scenariostudies heeft de

netbeheerder aan gemeente en provincie aannemelijk kunnen maken dat de voorziene energie-infrastructuur ruimtelijk geplaatst zou moeten worden in een nog tot bedrijventerrein te ontwikkelen polder – nu nog met agrarische functie – naast het huidige havengebied. De polder is een stuk groter dan de ruimtevraag voor de energie-infrastructuur, dus er is (enige) flexibiliteit in de precieze plaatsing ervan in het te ontwikkelen gebied. Reële alternatieve locaties zijn niet voorhanden.

Mogelijke vervolgstappen in het beslismodel (op basis van maximale overheidssturing)

Privaatrechtelijk spoor

De provincie besluit dat zij actief wil meewerken aan de plannen van de netbeheerder, ook door middel van de inzet van haar grondinstrumentarium, vanwege het grote maatschappelijke belang van de energietransitie en het gebrek aan alternatieve locaties. De gemeente laat deze privaatrechtelijke rol aan de provincie.

De provincie wil volledig grip op het grondeigendom in de polder te krijgen om zo privaatrechtelijk maximaal te kunnen sturen op de gebiedsontwikkeling van de polder als geheel (#5).

Ze kiest ervoor om via de Wet voorkeursrecht gemeenten (die ook provincies kunnen inzetten) voorkeursrecht op alle gronden in de polder te vestigen. Het vestigen van een voorkeursrecht geeft aan een overheid het eerste recht van koop. Besluit een eigenaar tot verkoop dan moet hij de grond eerst aan de overheid aanbieden en kan dus niet direct de grondmarkt op. Door het voorkeursrechtinstrument kan een overheid financiële speculatie met bouwgrond voorkomen en privaatrechtelijk sturing geven aan de ontwikkeling van een gebied. De overheid beslist of zij de grond al dan niet wil kopen. De verkoopprijs wordt minnelijk of via een onafhankelijke taxatie bepaald.

De provincie gaat met alle grondeigenaren in het gebied in onderhandeling om tot een minnelijke (=vrijwillige) aankoop van de grond te kunnen komen. In situaties waar eigenaren hier op voorhand niet toe bereid lijken, start de provincie onteigeningsprocedures om zo druk te zetten op de onderhandelingen en in extremis de grond via het volledig doorlopen van een onteigeningsprocedure in handen te krijgen.⁴ (#7).

4. Onteigeningsprocedures hebben vaak niet de voorkeur van overheden, vanwege de lange doorlooptijd en de politieke en procedurele afbreukrisico's. Om onteigening mogelijk te maken moet in het publiekrechtelijk spoor een onherroepelijke bestemming in het gemeentelijke bestemmingsplan of -omgevingsplan worden vastgesteld door de gemeenteraad. Daaraan voorafgaand moeten in de provinciale verordening de ruimtelijke kaders worden vastgesteld die dit bestemmings- of omgevingsplan mogelijk maken. Meer informatie: www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/onteigening/

Nota bene: terwijl de provincie bezig is om alle of zoveel mogelijk gronden te verwerven, is zij ook alvast het publiekrechtelijk spoor gestart, omdat een omgevingsrechtelijk besluit of een voorkeursrechtbeschikking nodig is om het voorkeursrecht (voor een wettelijk bepaalde periode) te kunnen laten gelden.⁵

Parallel aan het traject om alle (of voldoende) gronden in het gebied te verwerven, start de provincie het planvormingsproces om tot een stedenbouwkundig plan en ontwikkelstrategie voor het gebied te komen. Hierin geeft de provincie onder meer aan op welke plek in het gebied zij de beoogde energie-infrastructuur wil plaatsen.

Als de provincie alle benodigde gronden in handen heeft, treedt zij vervolgens op als (grond)ontwikkelaar om het beoogde stedenbouwkundige plan te realiseren, waarbij de opbrengsten maar ook de kosten voor rekening van de betreffende overheid komen (#9).

De provincie verkoopt de grond op de beoogde plek voor de energie-infrastructuur aan de netbeheerder, middels een onderhandeling of vooraf afgesproken prijs (bijvoorbeeld middels het sluiten van een grondprijsovereenkomst in #6) (#11). De netbeheerder heeft nu de benodigde grond in eigendom.

Publiekrechtelijk spoor

Volgens de Elektriciteitswet is het Rijk bevoegd gezag voor projecten van een spanningsniveau van 220 kV of hoger. Dat is in dit geval aan de orde (#12).

De betreffende gemeente en provincie willen beide medewerking verlenen aan de ontwikkeling van de benodigde elektriciteitsstations (#15).

Vanwege het nationale belang (aanlanding wind-op-zee), de positieve houding van de lagere overheden en de wens om snelheid te maken, kiest het Rijk ervoor om het bevoegd gezag zelf in handen te houden en de Rijkscoördinatieregeling (RCR) toe te passen. Dit wil zeggen dat alle overheidslagen zelf de benodigde vergunningen en ontheffingen verlenen, onder coördinatie van de

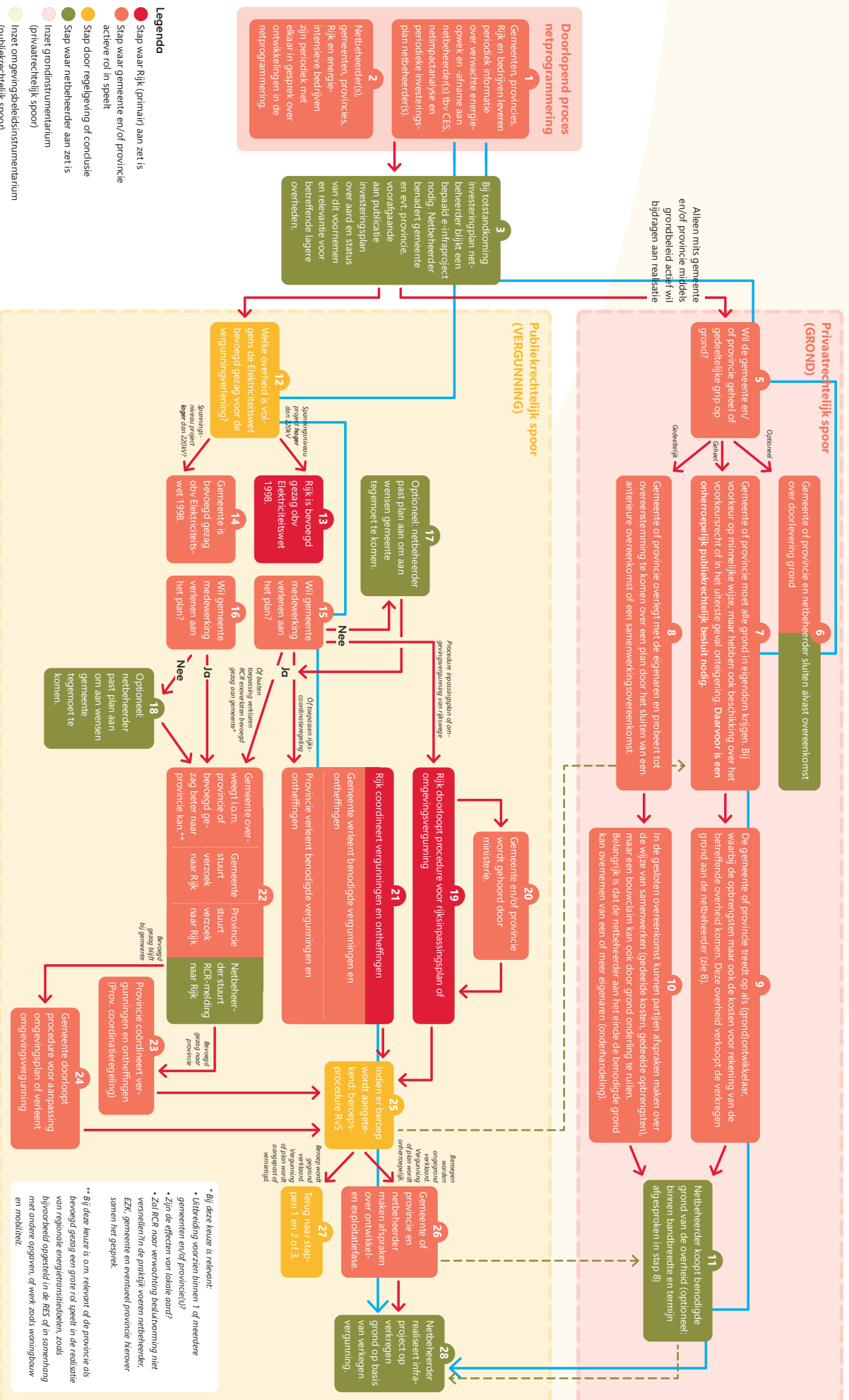
rijksoverheid. De RCR biedt versnellingsmogelijkheden ten opzichte van afzonderlijke trajecten, omdat besluiten gezamenlijk ter inzage worden gelegd en de beroepsmogelijkheid beperkt is tot de Raad van State (in plaats van de tweetrap 1) rechtbank; 2) Raad van State). (#21)

Tegen de gecoördineerde besluiten wordt beroep aangetekend bij de afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State. De afdeling oordeelt binnen de wettelijke termijn van zes maanden dat het beroep ongegrond is. De ruimtelijke besluiten zijn daarmee onherroepelijk geworden (#25).

Dit betekent dat het elektriciteitsstation nu juridisch-planologisch mogelijk is gemaakt. Mits de netbeheerder ook de grond in eigendom heeft gekregen (zie privaatrechtelijke spoor), kan hij starten met de realisatie (#28).

5. Zie: Wet voorkeursrecht gemeenten, wetten.overheid.nl/BWBR0003391/2021-07-01

Routes voor uitvoeringsstrategieën van gemeenten of provincies bij aanleg van elektriciteitsstations



- Legenda**
- Stap waar Rijk (primair) aan zet is
 - Stap waar gemeente en/of provincie actieve rol in speelt
 - Stap door regelgeving of conclusie
 - Stap waar netbeheerder aan zet is
 - Inzet grondinstrumentarium (privaatrechtelijk spoor)
 - Inzet omgevingsbeleidsinstrumentarium (publiekrechtelijk spoor)

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.