

File ID	uvapub:120511
Filename	Energie-efficiëntie_en_gebiedsontwikkeling.pdf
Version	final

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	article
Title	Energie-efficiëntie en gebiedsontwikkeling
Author(s)	S. Pront-van Bommel
Faculty	FdR
Year	2012

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:

<http://hdl.handle.net/11245/1.383816>

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).

Bouwrecht, Energie-efficiëntie en gebiedsontwikkeling

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	BR 2012/153	Bijgewerkt tot:	25-10-2012
Auteur:	Prof. dr. S. Pront-van Bommel ^[1]		-

Energie-efficiëntie en gebiedsontwikkeling

1. Energie-efficiëntie door middel van gebiedsontwikkeling

1.1 Algemeen

Wettelijke energie-efficiëntie-eisen gelden voor gebouwen en Wm-inrichtingen. Energie-efficiëntie-eisen zijn immers in het Bouwbesluit 2012^[2] opgenomen, waaraan de omgevingsvergunningaanvraag voor bouwen moet worden getoetst. Verder zijn energie-efficiëntie-eisen vastgelegd in het op de Wm gebaseerde Activiteitenbesluit en in het op de Wabo gebaseerde Bor.

Dit artikel stelt aan de orde of realisatie van deze eisen ook door middel van gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door aanleg van of aansluiting op een collectieve warmtekrachtkoppeling, een warmtenet, of door in het desbetreffende gebied windturbines op te richten. Het stelt verder aan de orde, in hoeverre overheden en marktpartijen daartoe gehouden kunnen zijn. Een daarmee verband houdende vraag is of bij het bepalen van de energie-efficiëntie ook voorzieningen voor *opwekking van duurzame energie* in aanmerking kunnen worden genomen. Is energie-efficiëntie alleen besparing of kan dit ook bestaan uit verbruik van duurzame energie (oftewel hernieuwbare^[3] energie)? En voorts de vraag of deze voorzieningen ook kunnen zijn gelegen op een *ander* perceel dan dat waarop het gebouw of inrichting is geplaatst en waarop de efficiëntie-eisen toepassing zijn.

De gebiedsgerichte benadering houdt in dat bij functiebeplanning, planning van bebouwing en gebruik van percelen, alsmede bij de inrichting van openbare ruimte optimalisatie van verbruik van duurzame energie en energie-efficiëntie wordt nagestreefd door onderlinge afstemming met betrekking tot de diverse percelen. Dit gebied kan een woonwijk, een buurt, een bedrijven-, kantoren- of industrieterrein zijn alsmede – vaak zal dit samenvallen – het gebied waarop een bestemmingsplan betrekking heeft. Het begrip gebied is niet duidelijk omlijnd. Er dient in ieder geval sprake te zijn van een geografische afbakening.

Aanleiding om deze kwestie aan de orde te stellen is richtlijn van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (Richtlijn 2010/31/EU; hierna: EPBD).^[4] Deze moet uiterlijk 9 juli 2013 in zijn geheel zijn geïmplementeerd.^[5] Dit is deels gebeurd in het nieuwe Bouwbesluit 2012. Deze richtlijn verplicht EU-lidstaten ertoe om bij berekening van de energie-efficiëntie van gebouwen gedecentraliseerde systemen voor energievoorzieningen, die zijn gebaseerd op energie uit hernieuwbare bronnen, warmtekrachtkoppeling, stadsblok- of blokverwarming of -koeling, met name wanneer die geheel of deels zijn gebaseerd op energie uit hernieuwbare bronnen en warmtebronnen, in aanmerking te nemen.^[6] Energie-efficiëntie valt volgens deze richtlijn dus ook te behalen met aansluiting op voorzieningen voor opwekking en toelevering van ('gedecentraliseerd') opgewekte hernieuwbare energie (alternatieve systemen).^[7]

Blijkens de richtlijn gaat het in ieder geval om collectieve verwarmings- of koelingssystemen waarop gebouwen in het desbetreffende gebied zijn aangesloten.^[8] De richtlijn laat in het midden of ook andere collectieve gebiedsenergievoorzieningen in aanmerking kunnen worden genomen, zoals een bio-vergistingsinstallatie of een (kleinschalige) windturbinepark. Aan de lidstaten is ruimte gelaten voor differentiatie op nationaal en regionaal niveau.^[9]

1.2 Energie-efficiëntie

Het is van belang om eerst nader te bezien wat kan bijdragen aan energie-efficiëntie alvorens de relevante nationale wetgeving in kaart te brengen. Om te beginnen valt te denken aan het verminderen van het energieverbruik (energiebesparing); verder aan het beperken van energieverlies bij transport van energie en tevens aan hergebruik van bijvoorbeeld warmte die ontstaat als restproduct van verbranding van fossiele energiegrondstoffen, afval of van grootschalige ICT-bedrijfsactiviteiten.

Energie-efficiëntie in de zin van besparing, is overigens niet hetzelfde als opwekking en verbruik van duurzame energie. Bij verbruik van duurzame energie neemt de consumptie van energie immers niet af, integendeel. Er kan zelfs sprake zijn van een toename van het energieverbruik. Beide dragen echter bij aan CO₂-reductie, tenminste voor zover een toename van duurzame energie zich vertaalt in een afname van opgewekte en geconsumeerde fossiele energie. Gelet op de uiteindelijke achterliggende milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU-energie-efficiëntie-eisen ligt het in de rede dat in plaats van energiebesparing ook in energie-efficiëntie valt te voorzien door opwekking en verbruik van duurzame energie, mits dit in de plaats van fossiele energie geschiedt. De in paragraaf 1.1 genoemde EPBD (Richtlijn 2010/31/EU) neemt voor het bepalen van de energie-efficiëntie gebied gerelateerde duurzame energievoorzieningen in aanmerking, zoals opwekking van zonne- en windenergie. De richtlijn gaat dus uit van een ruim begrip 'energie-efficiëntie'.

Bij inrichting van gebieden valt met deze voorzieningen rekening te houden. Het gaat daarbij behalve om inrichting van gebouwen, ook om zaken zoals de planning en situering van duurzame energieopwekkingsinstallaties nabij de beoogde gebruikerspercelen. Per gebied valt verder energie-efficiëntie te realiseren door aanleg van een (stads)warmtenet^[10] of collectieve warmtekrachtkoppelinginstallaties en implementatie van een zogeheten smart grid in het betrokken gebied (een slim lokale energiedistributiesysteem), die mede dient om energieverlies bij distributie terug te dringen.^[11]

1.3 Achtergrond van de energie-efficiëntie-eisen

De energie-efficiëntie-eisen dienen het achterliggende Europese en nationale milieu- en klimaatbeleid. De CO₂-emissie dient in 2050 volgens EU-beleid met 80% te zijn teruggebracht

ten opzichte van 1990. Voor 2020 is deze CO₂-reductienorm 20%.^[12] Realisatie van deze reductie dient onder meer door middel van energie-efficiëntie plaats te vinden. De Europese wettelijke eisen daarvoor zijn recentelijk aangescherpt, met de genoemde EPBD. Onder meer het aantal gevallen waarvoor gebiedsenergievoorzieningen in aanmerking moet worden genomen, is uitgebreid en niet meer afhankelijk gesteld van de bruikbare oppervlakte van het gebouw.

Energie-efficiëntie voor gebiedsontwikkeling wordt steeds belangrijker, ten eerste vanwege de opkomst van vele lokale opwekkingsinstallaties voor duurzame energie^[13] en voorts, omdat de energie-efficiëntie-eisen voor gebouwen steeds strenger worden. In 2011 zijn deze met 25% aangescherpt. In 2020 dient bovendien alle nieuwbouw bijna 'energieneutraal' te zijn. Nieuwe overheidsgebouwen moeten al vanaf 2018 aan deze norm voldoen vanwege de voorbeeldfunctie van overheden.^[14] Realisatie van deze energie-efficiëntie-eisen is veelal niet (meer) alleen met thermische (isolatie- en ventilatie)bouwmaatregelen en voorzieningen in het gebouw zelf mogelijk. Vaak zal deze deels moeten komen uit collectieve (duurzame) energievoorzieningen in het desbetreffende gebied. De vele lokale opwekkingsinstallaties voor duurzame energie zouden aan realisatie daarvan een bijdrage kunnen leveren. Dit is temeer van belang omdat Nederland de streefnorm van een jaarlijkse 2% energie-efficiëntie heden al niet haalt. Deze jaarlijkse 2% is nodig om uiteindelijk in 2020 20% energie-efficiëntie te hebben gerealiseerd ten opzichte van 1990.^[15]

De factor energie-efficiëntie zal voor gebiedsontwikkeling bovendien verder aan belang winnen vanwege het voorstel voor de nieuwe EU-richtlijn voor energie-efficiëntie. Dit voorstel is op 11 september 2012 door het Europese Parlement aanvaard.^[16] Wanneer ook de Raad van de EU dit voorstel heeft goedgekeurd, wat

naar verwachting zal gebeuren, dient deze richtlijn binnen één jaar door Nederland te zijn geïmplementeerd. Volgens dit voorstel moeten EU-lidstaten nieuwe elektriciteitscentrales in principe verplichten tot het hergebruik van de restwarmte ten behoeve van eindverbruikers. De centrales dienen hun productieproces daarop in te richten.^[17] Uitgangspunt is dat de bevoegde overheid bij zijn planologische besluitvorming voorziet in situering van de nieuwe centrale nabij het afzetgebied.^[18] Maar dan moet de nieuwe centrale wel kunnen worden aangesloten op een warmtenet.^[19] Dit gaat ver. Het komt niet vaak voor dat Europese regelgeving rechtstreeks verplichtingen oplegt voor nationale planologische besluitvorming. Deze verplichting tot hergebruik van restwarmte geldt in beginsel ook ingeval van substantiële renovatie van een bestaande elektriciteitscentrale of ingeval van een aanvraag van een nieuwe inrichtingenvergunning. Verder zijn overheden op grond van dit voorstel verplicht om vanaf 1 januari 2014 3% van hun *bestaande* gebouwen die meer dan 250 m² bruikbare vloeroppervlakte bevatten, in overeenstemming te brengen met de energie-efficiëntie-eisen voor overheidsgebouwen uit de eerder genoemde EPDB.

1.4 Decentrale publiekrechtelijke overheidsbesluiten

Dit artikel gaat over het publiekrechtelijk juridisch instrumentarium van overheden dat ziet op regulering van de leefomgeving. De *privaatrechtelijke* overheidsbevoegdheden om energie-efficiëntie-eisen bij ontwikkeling van gebieden verplicht te stellen zijn elders in kaart gebracht. Hier wordt volstaan met de opmerking dat deze privaatrechtelijke bevoegdheden beperkt zijn vanwege art. 122 Wonw. Op grond daarvan hebben de in het Bouwbesluit 2012 vastgelegde energie-efficiëntie-eisen een limitatieve werking. Overheidscontracten met aanvullende energie-efficiëntie-eisen voor bebouwing zijn daarmee in strijd. Voor specifieke gevallen geldt weliswaar, gelet op de wetsgeschiedenis, een uitzondering, namelijk in geval van gelijkwaardigheid tussen de contracterende overheid en zijn private tegenpartij. Verder mogen we er vanuit gaan dat overheden wel mogen contracteren over collectieve energievoorzieningen in een gebied, welke voorzieningen geen deel uit maken van een gebouw. Hier wordt verder volstaan met een verwijzing naar de literatuur en jurisprudentie over overheidsovereenkomsten en art. 122 Wonw.^[20]

De overheidsbesluitvorming inzake gebiedsontwikkeling vindt veelal plaats op gemeentelijk niveau.

Uitgangspunt is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.^[21] Bovendien ook als een provinciaal of nationaal belang is betrokken, blijft het gemeentebestuur veelal bevoegd tot planologische besluitvorming of om op een omgevingsvergunningaanvraag te beslissen.

De rol die gemeente- en provinciebesturen ten aanzien van gebiedsontwikkeling vervullen, speelt zich op diverse niveaus af, globaal aangegeven, dat van: 1. het stellen van algemene doelstellingen; 2. het verder uitwerken daarvan in de vorm van beleid, dat gepaard gaat met het nader beschrijven van relevant thema's, zoals transport, windenergie, economie, bewoners, renovatie en herstructurering van oude wijken en bedrijfs- en industrieterreinen;^[22] en 3. de besluitvorming met betrekking tot concrete percelen en projecten, onder andere door bestemmingsplannen vast te stellen en te beslissen op omgevingsvergunningaanvragen. Pas op dit niveau is sprake van bindende besluitvorming. De meeste aandacht gaat hierna uit naar het overheidsinstrumentarium dat ziet op de totstandkoming van deze bindende besluitvorming.

Het Bouwbesluit 2012, Activiteitenbesluit en het Bor komen hierna aan bod. Vervolgens komt aan de orde welke energie-efficiëntie-normering daarnaast in bestemmingsplannen mogelijk is.

2. Bouw- en milieueisen

2.1 Het Bouwbesluit

Implementatie van de genoemde EPBD heeft in belangrijke mate plaatsgevonden in het Bouwbesluit 2012 (zie par. 1.1),^[23] aanleiding om deze wettelijke regeling als eerste nader onder de loep te nemen.

Het Bouwbesluit 2012 kent als basisnorm voor energie-efficiëntie de zogeheten energieprestatiecoëfficiënt (EPC), een algemene overkoepelende norm die langs vele wegen valt te realiseren,^[24] zoals door keuze

van gebouw-gebonden verwarmingsketels, gebruik van bouw materiaal, indeling van ruimte en bijvoorbeeld ook door situering van het gebouw ten opzichte van zoninval en mogelijke windrichtingen.^[25]

Voor vele, de meest gangbare, voorzieningen heeft vervolgens nadere normering plaatsgevonden in NEN 7120 en aanvullend in NVN 7125 'Energieprestatienorm voor maatregelen op gebiedsniveau (EMG) Bepalingsmethode'. Deze geven criteria voor de berekening van de bijdrage van daarin genormeerde voorzieningen aan de EPC van het desbetreffende gebouw. Het Bouwbesluit 2012 verwijst uitdrukkelijk naar deze. De NEN 7120 en NVN 7125 voorzien in standaardisering en daarmee ook in duidelijkheid en zekerheid voor de bouwsector. De daarin opgenomen criteria zijn echter niet uitputtend (par. 2.2).

De bepalingmethode van NVN 7125 is bedoeld voor de integrale beoordeling van de energieprestatie van een gebouw en de bijdrage van de collectieve maatregelen buiten het perceel. Voorbeelden van dergelijke gebiedsmaatregelen zijn stadsverwarming, WKK's en warmte-koudeopslag (WKO's), collectieve warmtepompen of een serie windmolens, collectieve PV en andere duurzame opties aangesloten op een specifieke wijk.^[26] Collectieve gebiedsmaatregelen kunnen echter niet gebouw-gebonden energiemaatregelen geheel vervangen. Een deel van de energie-efficiëntie moet binnen het gebouw zelf worden gerealiseerd.^[27]

Naast de algemene EPC-eisen schrijft het Bouwbesluit een aantal specifieke voorzieningen voor energie-efficiëntie voor, die betrekking hebben op de thermische isolatie en luchtvolumestroom.^[28] Deze specifieke eisen hebben een zelfstandige betekenis.

2.2 Reikwijdte van het Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 bevat minimeisen. Het staat de bouwer, ontwerper, alsmede de opdrachtgever en de eigenaar of beheerder altijd vrij om een hoger kwaliteitsniveau aan te brengen dan op grond van dit besluit minimaal vereist is.^[29]

Overheden mogen daarentegen in het algemeen geen strengere eisen stellen in overheidscontracten (zie par. 1.4). Voor enkele bij AMvB^[30] aangewezen 'excellente' gebieden waarvoor innovatieve nieuwbouw is gepland, is bij wijze van en in uitzondering op het Bouwbesluit een hogere EPC-norm gesteld.

Aan de genoemde NEN/NVN-normen komt uit hoofde van het Bouwbesluit 2012 'bindende' werking toe, vooral ten aanzien van het bevoegde overheidsgezag. Dit is het geval ofschoon deze niet zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften; deze zijn, dit terzijde opgemerkt, daarmee een vreemde eend in de staatsrechtelijke bijt.^[31] Op grond van het hierna te bespreken gelijkwaardigheidsvoorschrift uit het Bouwbesluit 2012 kan daarvan overigens door de bouwer worden afgeweken. Op grond daarvan zijn ook alternatieve energievoorzieningen toelaatbaar, welke apart door het bevoegde orgaan moeten worden beoordeeld op hun bijdrage aan de EPC van het desbetreffende gebouw.

De hoogte van de EPC is afhankelijk van de gebruiksfunctie, zoals wonen, kantoor, en zorg. Voor de functie 'industrie' is echter geen EPC gesteld.^[32] Daarvoor gelden op grond van het Bouwbesluit 2012 alleen de specifieke eisen inzake isolatie en ventilatieluchtstroom. Voor industrie zijn (daarnaast) vooral de energie-efficiëntie-eisen van belang die bij en krachtens de Bor en in het Activiteitenbesluit zijn gesteld.

2.3 Gelijkwaardigheidsseis

In plaats van de in de NEN 7120 en NVN 7125 genormeerde voorzieningen is het op grond van het Bouwbesluit 2012 mogelijk om bij de bouw voor alternatieve voorzieningen te kiezen; dit op grond van het daarin opgenomen algemene gelijkwaardigheidsnorm (art. 3), genoemd in de vorige paragraaf. Volgens deze hoeft niet te worden voldaan aan de bouweisen uit de hoofdstukken 2 tot en met 7 van het Bouwbesluit 2012 indien het bouwwerk of het gebruik daarvan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de in die hoofdstukken gestelde voorschriften. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet ten genoegen van het bevoegd gezag worden aangetoond dat het bouwwerk of het gebruik daarvan ten minste eenzelfde mate energiezuinigheid biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.^[33] Mogelijk biedt deze norm ruimte voor

ook nog andere gebiedsenergievoorzieningen dan de hiervoor genoemde, bijvoorbeeld door aansluiting op een lokaal biogasnet.

Maar biedt deze gelijkwaardigheidseis bijvoorbeeld ook ruimte om een lidmaatschap van een (buurt)energie-coöperatie die voorziet in levering van duurzame energie aan haar leden, mee te tellen? ^[34] Dit lidmaatschap voldoet naar alle waarschijnlijkheid niet aan de genoemde gelijkwaardigheidsnorm, dit vanwege de systematiek van het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit 2012 gaat immers uit van aan een gebouw toe te rekenen 'fysieke' voorzieningen, waarbij wordt uitgegaan van een 'normaal' energieverbruik. Energielieferingscontracten, ook niet die met de 'eigen' energie-coöperatie, zijn niet een dergelijke 'fysieke' gebouw- of gebied-gebonden voorziening. Een opwekkingsinstallatie voor duurzame energie van de energiecoöperatie in het desbetreffende gebied zou wel naar evenredigheid meetellen voor de EPC van de in het desbetreffende gebied gelegen en daarop 'aangesloten' gebouwen; overigens niet alleen voor de gebouwen waarvan de eigenaren of gebruikers lid zijn van deze vereniging, maar van elk gebouw in het gebied dat een connectie ^[35] heeft met de installatie.

De energie-efficiëntie binnen een gebied valt voorts te optimaliseren door implementatie van zogeheten smart grids: slimme energie-distributiesystemen. Deze kunnen nu (nog) niet, maar mogelijk in de toekomst op grond van het gelijkwaardigheids criterium wel meetellen bij het bepalen van de EPC van daarop aangesloten gebouwen. Smart grids zijn een relatief nieuw fenomeen waarmee nog veel ervaring moet worden opgedaan. Er zijn diverse scenario's van smart grids in omloop. Een, de meest uitdagende en voor lokale duurzame en efficiëntie energievoorzieningen de meest relevante, is de lokale smart grid in stedelijk gebied ('Smart City-scenario'). De aanleg van dit type smart grid is prioriteit van Europees en nationaal energiebeleid. Een belangrijke functie van zo'n smart grid is vele decentrale opwekkingsinstallaties voor opwekking van duurzame energie aan te sluiten zonder dat de continuïteit van energiedistributie in gevaar komt. Huidige lokale energiedistributienetten zijn nog maar in beperkte mate daarop ingericht, nu nog toereikend, maar niet meer als lokale opwekking enorm toeneemt. Verder dienen 'city-smart-grids' lokale 'vraagsturing' te bevorderen; dit kan geschieden door lokale aanbod van energie af te stemmen op de lokale energievraag. Ook daarvan is nog geen sprake. Aan lokale vraagsturing is bijvoorbeeld behoefte ingeval van een niet toereikend 'gebieds-energieaanbod' vanwege beperkte opwekking van zonne- of windenergie ten gevolge van tegenzittende weersomstandigheden. Dan zou met inzet van de met het smart grid verweven moderne ICT het energieverbruik van diverse soorten apparaten in het gebied die dit kunnen 'verdragen' teruggebracht kunnen worden door deze automatisch 'uit te zetten'. ^[36] Dit geschiedt opdat geen of zo min mogelijk (fossiele) energie van buiten het gebied hoeft te worden geïmporteerd. Te denken valt aan het tijdelijk 'uitzetten' van afwasmachines en wasmachines, het tijdelijk afschakelen van koelingsmachines en het uitgesteld opladen van elektrische auto's. De noodzaak om vraag en aanbod van elektriciteit op elkaar af te stemmen heeft te maken met de 'veiligheid' van het elektriciteitsnet. De elektriciteitsvraag en het elektriciteitsaanbod moeten immers op elk moment met elkaar in balans zijn om stroomstoring te voorkomen. Een belangrijke bijkomende factor is dat elektriciteit op dit moment nog niet kostenefficiënt valt op te slaan ingeval van een overproductie, om op een ander moment benut te kunnen worden. Lokale balancerings van vraag en aanbod van elektriciteit kan tot energiebesparing leiden. ^[37] Van een dergelijke lokale balancerings van vraag en aanbod is heden, afgezien van enkele smart grids-pilots, nog geen sprake. Er bestaat daarmee nog weinig ervaring. Bovendien bevatten de Elektriciteitswet en Gaswet nog diverse belemmeringen voor implementatie van smart grids, onder meer wat betreft de regels voor distributienetbeheer. Smart grids die bijdragen aan de energie-efficiëntie van gebouwen betreft een mogelijk toekomstbeeld. ^[38] Het laat zich denken dat, als genoeg ervaring is opgedaan met smart grids, ook deze voorziening – met toepassing van de gelijkwaardigheidsnorm – kan meetellen ter bepaling van de EPC van de gebouwen binnen het desbetreffende gebied die zijn aangesloten op het 'smart grid'.

2.4 Milieueisen

Voor meldingsplichtige Wm-inrichtingen gelden (daarnaast) energie-efficiëntie-eisen op grond van het op de Wm gebaseerde Activiteitenbesluit. ^[39] Het Activiteitenbesluit stelt als algemene regel dat degene die de inrichting drijft, alle energiebesparende maatregelen neemt welke een terugverdientijd van vijf jaar of minder

hebben of alle energiebesparende maatregelen die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15%. Van deze norm bestaat verder geen wettelijke uitwerking.

In lijn met de systematiek van het Bouwbesluit 2012 valt aan te nemen dat opwekking van energie met 'eigen' zonnepanelen en ook gebiedsvoorzieningen, zoals aansluiting op collectieve WKK's en WKO's en windturbines in het desbetreffende gebied, in aanmerking moeten worden genomen. Tevens noopt de Europese EPBD daartoe. Bestaande wetgeving dient immers (zo mogelijk) richtlijnconform te worden toegepast.

Ook voor de vergunningsplichtige Wm-inrichtingen (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) gelden in het algemeen energie-efficiëntie-eisen. Dit is het geval vanwege de verplichting van het bevoegde overheidsgezag om in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning voorschriften te verbinden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, ter voorkoming van of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur aan de bron – te beperken of ongedaan te maken. Het moet er daarbij vanuit gaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast (art. 5.3 Bor). Bij het vaststellen van deze technieken moet het bevoegde gezag vervolgens rekening houden met de voorzienbare kosten en baten van de maatregelen, met het voorzorg- en preventiebeginsel, het verbruik en de aard van grondstoffen, met inbegrip van water en moet het ook de energie-efficiëntie betrekken (art. 5.4 Bor). In ieder geval dienen voor de betrokken ondernemingsactiviteit in aanmerking komende voorschriften verbonden te worden met betrekking tot een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen (art. 5.7 Bor).

Met het voortschrijden van de techniek en het dalen van de kosten komen in toenemende mate diverse soorten energie-efficiëntie-voorzieningen binnen het bereik van de Bor.

3. Planologische besluitvorming

3.1 Inleiding

De gebiedsenergievoorzieningen hebben veelal een ruimtelijke impact en behoren dan te worden geregeld in bestemmingsplannen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van een gemeenschappelijke WKO, het plaatsen van windturbines nabij, maar niet voor de plaatsing van zonnepanelen op daken of voor aan woonhuizen verbonden individuele warmtepompen.^[40] Deze kunnen onder de bestemming van het gebouw – bijvoorbeeld wonen, bedrijf, school enzovoort – gebracht worden.

Een duidelijke afbakening van welke energie-efficiëntie-voorziening wel en niet bestemd moet worden, ontbreekt. De bestemmingsbevoegdheid wordt begrensd door art. 3.1 lid 1 Wro. Wat bestemd moet worden volgt overigens niet expliciet uit de wet.^[41] Hierin wordt slechts gesproken van 'in het belang van goede ruimtelijke ordening'. De memorie van toelichting bij Wro verschaft meer duidelijkheid hierover.^[42]

3.2 Meewegen van energie-efficiëntie

Bij de bestemming van percelen ten behoeve van lokale energievoorzieningen kan dus in ieder geval sprake zijn van een indirecte doorwerking van energie-efficiëntie-eisen. Energie-efficiëntie is een voor 'een goede ruimtelijke ordening' in aanmerking te nemen milieufactor.

Het criterium 'een goede ruimtelijke ordening' is een ruim begrip, dat diverse milieugevolgen omvat, voor zover deze een ruimtelijke impact hebben. Deze milieufactoren zijn mede bepalend voor de in een bestemmingsplan op te nemen bestemmingen en de daarbij behorende bebouwings- en gebruiksbestemmingsregels.^[43] Het aantal milieugevolgen dat in de planologische besluitvorming moet worden betrokken, is in de loop der tijd gestaag uitgebreid. Energie-efficiëntie is een relatief nieuwe loot aan de Wro-stam. Vaak gaat het om dwingende wettelijke criteria, zoals ingeval van externe veiligheid, geluidshinder en radarnormen; dat hoeft niet altijd zo te zijn, zoals in het geval van energie-efficiëntie. Deze factor mag, maar hoeft niet meegewogen te worden.

Om de kwaliteitseisen vanuit verschillende sectorale beleidsterreinen te betrekken op concrete ruimtelijke situaties dienen vaak concurrerende belangen van andere beleidsterreinen te worden betrokken in de vaststelling van de bestemmingen. Energie-efficiëntie kan daarbij het 'onderspit' delven.^[44] Ingeval van

lokale duurzame en energie-efficiënte energievoorzieningen gaat het immers niet alleen om eventuele positieve effecten op de omgeving. Windmolens bepalen bijvoorbeeld ook het zicht en de horizonlijn en kunnen tevens natuurwaarden negatief beïnvloeden.^[45] Deze effecten kunnen leiden tot weerstand vanuit de omgeving. Burgers vrezen waardevermindering van hun huis, geluidsoverlast en, afhankelijk van het soort energieproject, horizon- of milieuvervuiling ten gevolge van nabij geplande duurzame energieopwekkinginstallaties, en worden daarin vaak gesteund door milieu- en andere belangenorganisaties.

Energie-efficiëntie is dus een bij de bestemming van percelen mee te wegen milieufactor. Vanwege de aanscherping van de energie-efficiëntie-eisen in aanverwante wetgeving, zoals het Bouwbesluit 2012, zal deze factor daarvoor verder aan belang winnen.

3.3 Verplichtingen en voorwaarden

Bestemmingsplannen hebben een veroorlovend karakter. Om een windturbine te kunnen plaatsen is bijvoorbeeld nodig dat het betrokken perceel daartoe bestemd is. En als de benodigde bestemming ontbreekt, is aanpassing van het desbetreffende bestemmingsplan of een omgevingsvergunning om in afwijking van het ter plaatse geldende bestemmingsplan te bouwen alsmede het perceel te gebruiken (art. 2.12 lid 1 onder 3 Wabo) nodig.

Energie-efficiëntie-eisen kunnen echter niet rechtstreeks als dwingende kwaliteitsnorm in het bindende deel van het bestemmingsplan worden opgenomen. Dat heeft te maken met het volgende.

Het wettelijk criterium van een goede ruimtelijke ordening laat in het algemeen kwaliteitsnormering in een bestemmingsplan niet toe, dus ook niet met betrekking tot energie-efficiëntie.^[46] Het geldende planologische regime voor energie-efficiëntie is wat dit betreft hetzelfde als dat ten aanzien van geluids- en emissienormen. Daar komt bij dat de Afdeling bestuursrechtspraak recent uitdrukkelijk heeft bepaald dat ook vanwege het uitputtende karakter van het Bouwbesluit (oud) geen aanvullende energie-efficiëntie-eisen (dus geen energieprestatienormen op locatie) in bestemmingsplannen mogen worden gesteld.^[47]

Energie-efficiëntie-eisen horen dus niet in het bindende deel van het bestemmingsplan thuis; de verbeelding met de bestemmingen en de regels.^[48] Wel is het mogelijk deze normen in de toelichting daarop op te nemen.

Het is tevens mogelijk, ook als er geen mer-plicht geldt, om in een bestemmingsplan een fasering in de realisatie van een (her)nieuw(d) woon-, kantoren en bedrijven- of industriegebied bindend voor te schrijven. Volgens de rechtspraak is het immers mogelijk (onder omstandigheden) om het benutten van gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden afhankelijk te stellen van een voorwaarde.^[49] Daarbij kan de bouw van woningen of bedrijven bijvoorbeeld voorwaardelijk zijn bestemd en afhankelijk zijn gesteld van een eerdere realisatie van een lokale energieopwekkingsinstallatie, een warmtenet of, in de toekomst, 'smart grid'.

3.4 Exploitatieplan

Een ander planologisch instrument dat ter bevordering van energievoorzieningen valt in te zetten is de exploitatieovereenkomst. Het gemeentebestuur heeft de mogelijkheid om in het kader van de totstandkoming van een bestemmingsplan dat voorziet in gebiedsontwikkeling anterieure exploitatieovereenkomsten te sluiten, veelal in plaats van een exploitatieplan.^[50] In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over verhaal van kosten die verband houden met de ontwikkeling van het bestemde gebied, ook over energienutsvoorzieningen, zoals een collectieve WKO. Welke kosten in het kader van de totstandkoming van een bestemmingsplan moeten en kunnen worden verhaald, zijn in vergaande mate wettelijk dwingend en limitatief vastgelegd. Ingeval van een anterieure exploitatieovereenkomst komt de gemeente overigens, anders dan bij het vaststellen van een exploitatieplan of posterieure exploitatieovereenkomst, enige ruimte toe om ook andere gebiedsontwikkelingskosten te verhalen.^[51]

Welke afspraken over gebiedsenergievoorzieningen een gemeente mag vaststellen in een lokale duurzame exploitatie-overeenkomst is niet duidelijk, mede gelet op art. 83 Elektriciteitswet en art. 62 Gaswet. Deze

bepalen uitdrukkelijk dat de regels uit deze wetten inzake productie, levering en transport limitatief zijn. Regels inzake aanleg en modernisering van distributienetten,, zullen bijvoorbeeld niet mogelijk zijn.

4. Ter afronding

Een conclusie op basis van het voorafgaande is dat realisatie van de bindende energie-efficiëntie-eisen ook door middel van gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden. Planologische overheidsbesluitvorming blijkt daarvoor vaak voorwaardenscheppend. Ingeval van planologische besluitvorming is de werking van energie-efficiëntie-eisen vooral een indirecte.

Deze ontwikkeling houdt onder meer verband met het nieuwe Bouwbesluit 2012. Dit voorziet erin dat lokale collectieve energievoorzieningen naar evenredigheid meetellen voor de EPC van de in het desbetreffende gebied gelegen gebouwen die op deze voorzieningen zijn aangesloten.

Bovendien winnen de lokale duurzame energievoorziening aan belang door het aanscherpen van de EPC. Recentelijk heeft dit plaatsgevonden in het Bouwbesluit 2012. Het einde is nog niet in zicht. In 2020 dient immers vrijwel alle nieuwbouw (bijna) energieneutraal te zijn.

Met ontwikkeling van nieuwe technieken is lokale opwekking van duurzame energie op grote schaal mogelijk geworden. Met verdere daling van de prijzen van de opwekkingsinstallaties valt te verwachten dat kosten van consumptie van ('eigen') lokaal opgewekte duurzame energie binnenkort concurrerend worden aan verbruik van fossiele energie. Wanneer dit punt ook bereikt is voor de industrie, zullen lokale duurzame energievoorzieningen naar verwachting steeds vaker tevens een verplicht onderdeel van de omgevingsvergunning voor oprichting van Mw-inrichtingen en ter uitvoering van het Activiteitsbesluiten zijn.

De echte stok achter de deur die overheden kunnen hanteren ter bevordering van energie-efficiënte gebieden, zijn dus het Bouwbesluit, het Activiteitenbesluit en de bij en krachtens de Wabo gestelde milieuvoorschriften.

Het nieuwe Bouwbesluit 2012 dient ter implementatie van de nieuwe Europese EPBD. Bij de vergelijking met de EPBD springt een aantal discrepanties in het oog. Het Bouwbesluit 2012 stelt alleen eisen voor nieuwbouw.^[52] De richtlijn bevat daarentegen ook energie-efficiëntie-eisen voor bestaande bouw en een substantiële verbouwing, waarop op grond van een kosten-batenanalyse vervolgens eventueel een uitzondering kan worden gemaakt. Nederland is dus nog niet op orde met zijn nationale wetgeving. De EPBD verplicht bovendien overheden een voorbeeldfunctie te vervullen. Ook dit is niet in het Bouwbesluit 2012 geregeld. Het Bouwbesluit 2012 is dus op een aantal punten niet in overeenstemming met de EPBD.^[53] Voor overheden gelden de richtlijnverplichtingen overigens rechtstreeks. Niet alleen de Staat, ook decentrale overheden zijn na verstrijken van de implementatiedatum op grond van deze EU-richtlijn uit dien hoofde verplicht om deze voorbeeldfunctie te vervullen.^[54]

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Prof. dr. Simone Pront-van Bommel is hoogleraar Energie en recht UvA en directeur van het Centrum voor Energievraagstukken UvA. Auteur bedankt mr. drs. Sanne Akerboom en Najib El Moussaoui, medewerkers bij het Centrum, voor hun ondersteunende onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van dit artikel.
- [2] Inwerkingtredingsdatum was 1 april 2012. *Stb.* 2011, 416 en 676.
- [3] Art. 1 aanhef en onder a Richtlijn 2009/28/EG van het Europese Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (*PbEU* 2009, L140/45): energie uit hernieuwbare bronnen is energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk: wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van riool zuiveringsinstallaties en biogassen.
- [4] Richtlijn 2010/31/EU van het Europese Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de

- energieprestatie van gebouwen (*PbEU* 2010, L153/13) (hierna: EPBD).
- [5] Deze dient uiterlijk 9 juli 2012 te zijn geïmplementeerd (art. 28 Richtlijn). De toepassing daarvan is, voor zover van belang, pas later, vanaf 9 januari of 9 juli 2013, afhankelijk van het voorschrift, alsmede de gebruiksfunctie van het gebouw, verplicht.
 - [6] Art. 6 lid 1 Richtlijn 2010/31/EU van het Europese Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (*PbEU* 2010, L153/13). Zie ook bijlage 1 Richtlijn. Deze eis was ook al opgenomen in de eerdere EU-richtlijn 2002/91/EG die door de eerstgenoemde is vervangen. Die eis gold op grond van de oude richtlijn alleen voor nieuwe gebouwen met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1000 m².
 - [7] Vgl. par. 48 van de preambule van Richtlijn 2009/28/EG: 'Om de bepaling van minimumniveaus voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in gebouwen in de hand te werken en te bespoedigen kan het wenselijk zijn dat de lidstaten erin voorzien dat deze niveaus worden gehaald door een factor voor energie uit hernieuwbare bronnen op te nemen in het kader van de verplichting om te voldoen aan de minimumvereisten op het gebied van energieprestatie krachtens Richtlijn 2002/91/EG, wat de kosten-optimale vermindering van koolstofemissies per gebouw betreft.'
 - [8] Vgl. art. 6 lid 3 EPBD.
 - [9] Preambule, overweging 9 EPBD.
 - [10] Art. 6.10 Bouwbesluit 2012 bepaalt dat een te bouwen bouwwerk met een of meer verblijfsgebieden is aangesloten op het distributienet voor warmte indien de aansluit afstand niet groter is dan 40 m dan wel als dat wel het geval is, de aansluitkosten niet hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 m.
 - [11] Zie S. Akerboom, G. Buist, A. Huygen, Annetje Ottow & Simone Pront-van Bommel (red.), *Smart grid pilots. Handvatten voor toepassing van wet- en regelgeving Deel 2*, Amsterdam, Delft, Utrecht: Centrum voor Energievraagstukken UvA 2011 (hierna: *Handvatten II*), hfdst., in het bijzonder hfdst. 3 (www.jur.uva.nl/cve). Simone Pront-van Bommel, 'Smart energy grids within the framework of the Third Energy Package', *European energy and environmental law*, april 2011, vol. 20, nr. 2.
 - [12] Richtlijn 2009/28/EG van het Europese Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (*PbEU* 2009, L140/45).
 - [13] Zie de volgende onderzoeksnotities van G. Buist & S. Pront-van Bommel, *Decentrale duurzame energievoorziening*, d.d. 20 januari 2010; i.s.m. met C. Jepma, S. Von Eije & S. Akerboom, *Gasrondjes*, 16 juni 2011; in samenwerking met S. Akerboom, *Ruimtelijke inpassing van lokale duurzame energievoorzieningen* 15 maart 2012, zie www.jur.uva.nl/cve. Zie *Handvatten II*, hfdst. 1 en 2.
 - [14] Art. 9 EPBD.
 - [15] ECN en het Planbureau voor de Leefomgeving, *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*, april 2010, par. S.8, p. 14.
 - [16] Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, COM/2011/0370 final.
 - [17] Art. 19 lid 3 COM(2011)0370 final (Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC).
 - [18] Art. 10 lid 3 en 5 COM(2011)0370 final (Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC). Art. 10 lid 3: 'Member States shall ensure that all new thermal electricity generation installations with a total thermal input exceeding 20 MW:a) are provided with equipment allowing for the recovery of waste heat by means of a high-efficiency cogeneration unit; and b) are sited in a location where waste heat can be used by heat demand points.' Zie lid 4 voor de uitzonderingen.
 - [19] Art. 10 lid 6 COM(2011)0370 final (Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC).
 - [20] R.J. Lucassen & M.J. Pesch, 'Contracteren over bouwtechnische kwaliteit geoorloofd?', *Gst.* 2011/87, p. 474; M.Y.C.L. de Wit, Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten, *TO* 2010/4, p. 129-132; Zie ABRvS 10 augustus 2011, *BR* 2011/160, m.nt. M.Y.C.L. de Wit; HR 17 juni 2011, *AB* 2011/330, m.nt. F.J. van Ommeren. Zie *Ruimtelijke inpassing lokale duurzame energievoorzieningen* (www.jur.uva.nl/cve).
 - [21] Vgl. *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag 2006 en Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte,

Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig, Den Haag 13 maart 2012, p. 35; Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, par. 2.5.1 e.v.

- [22] Onder meer in een structuurvisie. Daarvan en van andere (provinciale en/of Rijks-)beleidsstukken gaat geen bindende kracht uit. Zie bijv. ABRvS 27 oktober 2010, AB 2010/335, m.nt. A.A.J. de Gier.
- [23] Toelichting op het Bouwbesluit 2012, par. 2, *Stb.* 2011, nr. 416.
- [24] Art. 5.1 en 5.2. De EPC is in 1995 als wettelijke norm geïntroduceerd.
- [25] Vgl. *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*, p. 177, dat dient ter interpretatie van de wettelijk bindende bouweisen, maar waarvan zelf geen bindende kracht uitgaat, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/10/05/praktijkboek-bouwbesluit-2012.html.
- [26] www.nen.nl/web/Normshop/Norm/Nieuwe-norm-voor-energieprestatie-van-gebiedsmaatregelen.htm.
- [27] Art. 5.2 lid 3 Bouwbesluit 2012.
- [28] Art. 5.3 en 5.4 Bouwbesluit 2012.
- [29] Toelichting op het Bouwbesluit 2012, par. 3.
- [30] Besluit van 5 juli 2010, houdende regels omtrent experimenten met betrekking tot energiebesparing in de gebouwde omgeving in excellente gebieden (Experimentenbesluit excellente gebieden), *Stb.* 2010, 288.
- [31] Bijv. CBB 3 april 2012, AB 2012/252, m.nt. Hans Peters: NEN-normen bevatten geen avv's omdat ze door een privaatrechtelijke organisatie zonder regelgevende bevoegdheid zijn uitgevaardigd en daarmee dus niet onder het bereik van de Bekendmakingswet vallen. Vgl. HR 22 juni 2012, NJ 2012/397.
- [32] Wel gelden specifieke bouweisen inzake isolatie en de luchtvolumestroom. Zie art. 5.1 Bouwbesluit 2012, de daarin opgenomen tabel.
- [33] Toelichting op het Bouwbesluit 2012, art. 1.3 (p. 191).
- [34] Vgl. D.N. Heeger, 'De coöperatie en collectieve zelfopwekking van duurzame energie', *V&O* 2012, p. 29-32.
- [35] Het zal nodig zijn om het begrip connectie nader te definiëren.
- [36] N.b.: dan zal in het algemeen terug kunnen worden gevallen op aanbod van fossiele energie opgewekt door grote energiecentrales die zijn aangesloten op het landelijke energietransport (hoogspannings- en hoge druk)netwerk.
- [37] ECN-rapport; M.J.N. van Werven & F. van Oostvoorn, *Barriers and drivers of new interconnections between EU and non-EU electricity systems, Economic and Regulatory aspects*, mei 2006, p. 18.
- [38] Zie *Handvatten II*, in het bijzonder hfdst. 1 en 2.
- [39] Art. 2.16 lid 1 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim).
- [40] Er is sprake van een bouwwerk, maar een waarvoor geen 'bouw'omgevingsvergunning nodig is. Ook collectoren voor warmteopwekking vallen onder deze uitzondering, zie art. 2.1 lid 1 onder a en c Wabo en hfdst. II, art. 2 lid 6 onder a, b en c van Bijlage II Bor.
- [41] P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010, 8^e druk, p. 67 en 68.
- [42] Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, MvT, p. 19: 'De ruimtelijke ordening heeft als doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied.'
- [43] Op grond van art. 3.1 Wro moeten met het oog op de bestemming die aan een stuk grond wordt gegeven regels worden gegeven. Volgens art. 3.1.3 Bro moeten die regels in ieder geval (daarnaast) betrekking hebben op een omschrijving van (gebruiks)doeleinden per bestemming.
- [44] Vgl. ABRvS 25 februari 2009, BR 2009/115, m.nt. E.T. Jong en JM 2009, 44, m.nt. Zijlmans.
- [45] Simone Pront-van Bommel, 'Ruimtelijke inpassing van grote energieprojecten', *TBR* 2009, p. 978-988.
- [46] Zie bijv. de Dutch Green Building Council, een stichting die zich inzet voor het verduurzamen van de gebouwde omgeving, en waarin een vele stakeholders participeert. De organisatie ontwikkelt keurmerken voor een onafhankelijke beoordeling van gebouwen en gebieden op het gebied van duurzaamheid.
- [47] ABRvS 10 augustus 2011, JM 2011/112, m.nt. S. van Velsen en R. van Bommel.
- [48] Een niet bindend beleidsinstrument dat wel valt toe te passen is de Energie Prestatie op Locatie (EPL) dat ertoe dient energiebesparing op locatie – in een bepaald gebied – te realiseren. De EPL kan worden bepaald in de fase van (stedenbouwkundige) planvorming, waarna de resultaten in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. De EPL is een getal tussen 0 en 10 waarbij de 10 staat voor de ideale situatie waarin geen fossiele brandstoffen meer worden gebruikt.
- [49] Vgl. ABRvS 22 maart 2006, BR 2006/115, p. 546 en AB 2006/421, m.nt. A.A.J. de Gier (*Bedrijvenpark Linderveld*). Meer recent: ABRvS 1 juni 2011, BR 2011/133, m.nt. T.D. Rijs. A.G.A. Nijmeijer,

'Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?', *M en R* 2006, p. 363 e.v. en P.J.J. van Buuren & A.G.A. Nijmeijer, 'Bestemmingsplan en Privaatrecht. Over voorwaardelijke verplichtingen en complementaire overeenkomsten', in: M.N. Boeve/R. Uylenburg, *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Europa Law Publishing 2010, p. 417 e.v. Als sprake is van een m.e.r.-verplichting, kunnen wel verplichtingen in het bestemmingsplan worden opgenomen, ook als deze niet ruimtelijk relevant zijn, mits deze dienen ter bescherming van het milieu, een ruim begrip, art. 7.35 lid 3 Wm. Hiertoe behoort ook zuinig gebruik van energie en grondstoffen. Aanleg van een collectieve WKO is dan bijv. mogelijk. Voorwaarde is onder meer dat het wel om een noodzakelijke maatregel gaat. Vgl. F.H. Oosterhuis, R. Uylenburg en F.A.G. Groothuijse, 'Energieprestatie en gebiedsmaatregelen, Knelpunten en oplossingsrichtingen', *STEM publicatie* 2009/10, p. 31-36.

- [50] Dit mag alleen als verhaal van alle te verhalen exploitatiekosten voldoende verzekerd is. Zie art. 6.12 lid 1 en 2 onder c en art. 6.24 Wro.
- [51] In de Wro wordt in art. 6.13 lid 1 onder c en lid 8 aangegeven dat er bij AMvB een limitatieve lijst van te verhalen kosten zal worden opgesteld. In art. 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening is hieraan gehoor gegeven. Uit literatuur en jurisprudentie blijkt echter dat dit besluit, en derhalve de limitatieve lijst, niet van toepassing is. Dit suggereert dat er meer ruimte is voor kostenverhaal in anterieure overeenkomsten dan in de exploitatieovereenkomst. *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht* en *BR 2011/159* (LJN BR4629), m.nt. E.J. van Baardewijk.
- [52] Hfdst. 5, afdeling 5.1.
- [53] Vgl. L. van Middelkoop, 'Meer wortels en stokken: duurzame energie- en energie-efficiëntie in de (bestaande) gebouwde omgeving', in: B. Krot/L. Smorenburg-van Middelkoop, *Duurzame energie - Juridische kansen en belemmeringen*, Amsterdam: Centrum voor milieurecht UvA en Europa Law Publishing 2011, p. 79-148.
- [54] W.T. Eijsbouts e.a., *Europees Recht, Algemeen Deel*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 266, nr. C-198/01 *Jur.* 2003, I-8055 (*Csorzio Industrie Fiammiferi*). Nr. C-106/89 *Jur.* 1990, I-4135 (*Marleasing*), ABRvS 29 augustus 2007, LJN BB2468.