



Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Vaststelling TAM (Tijdelijke Alternatieve Maatregel) - omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied

| | |
|----------------------|--------------------------------|
| Beleidsveld | Energie en Klimaat |
| Organisatieonderdeel | Ontwikkelorganisatie Ruimte |
| Opstellers | Tijmen de Groot en Hans Kraaij |
| Kenmerk | 30279119 |
| Vergaderdatum Raad | Volgt |
| Referendabel | Nee |
| Geheim | Nee |

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Akkoord te gaan met het vaststellingsrapport met daarin het voorstel voor ambtshalve wijzigingen in de motivering van het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied, aangaande de toetsing van de duurzaamheid van warmtesystemen die niet aangesloten worden op het collectieve systeem.
2. Het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied, dat bestaat uit het digitale bestand NL.IMRO.0344.BPTAMWARMBEURSGEB-VA01, vast te stellen, dat het omgevingsplan van de gemeente Utrecht aanvult met regels voor:
 - a. verplichte aansluiting van nieuwbouw op het Warmtesysteem Beursgebied tijdens de bouwperiode van 30 jaar, en;
 - b. een vergunningstelsel waarmee andere duurzame oplossingen voor warmte kunnen worden toegestaan als uitzondering op de onder a genoemde verplichting.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

In het Beursgebied komt een duurzaam energiesysteem voor de verwarming en koeling van nieuwe gebouwen. In juni 2021 heeft de raad besloten tot vaststelling van het Warmteplan Beursgebied om dit mogelijk te maken. Per 1 januari 2024 maakt dit Warmteplan vanwege het overgangsrecht Omgevingswet onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Het Warmteplan Beursgebied moet nu gewijzigd worden, omdat de energieprestatie die nu in het Warmteplan Beursgebied staat, niet haalbaar blijkt. Dit betekent dat hiervoor het omgevingsplan gewijzigd moet worden via het vaststellen van een zogenaamd 'TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied'. De procedure om het omgevingsplan te wijzigen houdt in dat het ontwerp ter inzage gelegd wordt en dat iedereen zienswijzen kan indienen. Deze zienswijzen worden beantwoord en daarna wordt de wijziging ter vaststelling voorgelegd aan de raad na advies van een raadscommissie. Omdat het hier gaat om het regelen van een aansluitplicht voor een collectief warmtesysteem zijn er regels opgesteld om een omgevingsvergunning voor deze aansluitplicht te regelen en een omgevingsvergunning voor een alternatieve voorziening als een gebruiker niet wenst aan te sluiten op het collectieve warmtesysteem. Deze regels zijn opgesteld conform de systematiek van het omgevingsplan.

Context

Aanleiding

Het Beursgebied wordt ontwikkeld waarin 5.200 nieuwe woningen en 390.000 m² utiliteitsbouw een plek gaan krijgen. Het uitgangspunt in het Beursgebied is dat alle nieuwbouw wordt voorzien van warmte en koude (koeling) met een collectief laagtemperatuur warmtesysteem. Dat systeem maakt gebruik van duurzame energiebronnen: een grote Warmte en Koude Opslag (WKO) in de bodem van het gebied en warmtepompen (of alternatieve systemen die dezelfde opwekcapaciteit hebben), leidingen en afgiftesets.

Wijziging Warmteplan Beursgebied

Aan Eneco is in november 2022 na een aanbestedingsprocedure een concessie voor de exploitatie van het Warmteplan Beursgebied verleend. Sindsdien is een aantal problemen aan het licht gekomen over de uitvoerbaarheid van het beoogde warmte/koudesysteem en financiële risico's daarvan voor de gemeente. In juli 2024 heeft de instantie die de energieprestatie valideert, de energieprestatieverklaring van het beoogde warmtesysteem gepubliceerd op zijn website. Daaruit bleek dat de energieprestatie voldoet aan de voorwaarden van de concessie, maar lager is dan aangegeven in het Warmteplan Beursgebied. Daarom is het nodig het Warmteplan Beursgebied te actualiseren en het omgevingsplan te wijzigen.

Stand van zaken concessie warmte-koudesysteem Beursnet

Met de [Raadsbrief Stand van zaken concessie warmte-koudesysteem Beursnet Utrecht - iBabs Publieksportal](#) is de raad geïnformeerd over de verleende concessie aan Eneco voor het exploiteren van het Beursnet en de complexe factoren waar tegenaan gelopen is namelijk:

- de lagere energieprestatie dan de berekende energieprestatie;
- de onzekerheid of gebouweigenaren aansluiten op Beursnet;
- de meerkosten voor het praktijkonderzoek WKO, stadswarmte voor Kruisvaartkade en
- het loslaten van de tarievenkorting voor bewoners om aan te sluiten op Beursnet.

Op 24 juli 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders een brief aan Eneco gestuurd waarin de gemeente aangeeft welke acties Eneco moet ondernemen om zich aan de eisen uit de verleende concessie voor de exploitatie van het Warmteplan Beursgebied te houden om ervoor te zorgen dat er in het Beursgebied een duurzaam en netbewust warmte/koudesysteem komt.

Juridische context

Wijzigen omgevingsplan

Op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet stelt de gemeenteraad een wijziging van het omgevingsplan vast. De vaststelling moet op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet voorbereid worden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het ontwerp TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied dat het omgevingsplan van de gemeente Utrecht wijzigt, heeft ter inzage gelegen van vrijdag 14 maart tot en met donderdag 24 april 2025. Er zijn geen zienswijzen ingediend. Op grond van artikel 160 eerste lid onder b van de gemeentewet bereiden burgemeester en wethouders een raadsbesluit voor.

TAM-omgevingsplan

Voordat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking trad werd de aansluitplicht op een warmtenet geregeld door een warmteplan vast te stellen op grond van het Bouwbesluit. Het Warmteplan Beursgebied is op deze grondslag vastgesteld en daarna ook geactualiseerd. Bij de invoering van de Omgevingswet is het warmteplan bij wet aan het omgevingsplan toegevoegd (artikel 22.10 Bruidsschat). Regels over aansluitplichten voor nieuwbouw op het collectieve warmtesysteem moeten in het omgevingsplan opgenomen worden. Om dat te doen voor het Beursgebied is deze wijziging van het omgevingsplan opgesteld. Omdat het nieuwe digitale publicatiesysteem voor omgevingsplanwijzigingen nog niet goed genoeg werkt, gebruiken wij voor deze wijziging van het omgevingsplan een zogenaamd TAM-omgevingsplan. TAM staat voor Tijdelijke Alternatieve Maatregel. Een TAM-omgevingsplan is juridisch een wijziging van het omgevingsplan, maar heeft technisch nog de opzet en vorm van een bestemmingsplan.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect

Om de duurzaamheidsambities voor het Beursgebied te halen is het belangrijk dat het warmtenet goed gaat werken. Alleen dan is het warmtenet een duurzamer alternatief voor het individueel verwarmen en koelen van gebouwen. Daarvoor is het essentieel dat het aantal geplande aansluitingen ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Als daar geen zicht op is, zal het voor Eneco minder aantrekkelijk worden om het Warmtesysteem Beursgebied te exploiteren. Daarom is het wenselijk om voor de nieuwbouw verplicht te stellen dat op het warmtenet aangesloten wordt. De wijziging van het omgevingsplan via het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied past deze aansluitverplichting aan, omdat er een lagere energieprestatie geldt dan eerder werd verwacht.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 7 december 2017 heeft de raad de [omgevingsvisie voor Beurskwartier en Lombokplein](#) vastgesteld waarin onder andere een visie is weergegeven voor Beurskwartier als nieuw stuk centrumgebied. Voor deelgebied Beurskwartier I is [het Chw bestemmingsplan Beurskwartier I](#) vastgesteld op 25 november 2021 om een gedeelte van het in de context beschreven programma mogelijk te maken, namelijk de realisatie van minstens 2.500 nieuwe woningen.

Tegen het Chw bestemmingsplan Beurskwartier I is beroep ingesteld. Op 27 november 2024 heeft de Afdeling uitspraak gedaan en is de gemeente opgedragen het Chw bestemmingsplan Beurskwartier I op enkele onderdelen te herstellen. Op 27 maart 2025 heeft de raad het [Chw bestemmingsplan Beurskwartier I](#) gewijzigd vastgesteld.

Het [Warmteplan Beursgebied is door de gemeenteraad op 3 juni 2021 vastgesteld](#). Op [22 december 2022](#) heeft de raad het Warmteplan Beursgebied geactualiseerd waarbij het college is gemandateerd tot het actualiseren van het Warmteplan Beursgebied op de volgende twee momenten:

- a. Als bij vaststelling van het MPR of de Bestuursrapportage blijkt dat het bouwprogramma in het Beursgebied wijzigt, en/of;
- b. Als er een nieuwe BCRG-kwaliteitsverklaring van de energieprestatie van het warmtesysteem wordt afgegeven en geregistreerd door bureau CRG.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

| Beslispunt | |
|-------------------|---|
| 1 | Akkoord te gaan met het vaststellingsrapport met daarin het voorstel voor ambtshalve wijzigingen in de motivering van het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied, aangaande de toetsing van de duurzaamheid van warmtesystemen die niet aangesloten worden op het collectieve systeem. |
| Argumenten | |
| | |

| | |
|-------------------|--|
| 1.1 | Er zijn geen zienswijzen ingediend Er mag vanuit gegaan worden dat er bij de stakeholders geen bezwaren zijn tegen dit plan. |
| 1.2 | <u>Ambtshalve wijziging is nodig om duidelijker te maken wat een gebouweigenaar aan moet tonen om een warmtesysteem te mogen ontwikkelen buiten het collectieve systeem om.</u> Deze voorgestelde ambtshalve wijzigingen gaan over een verduidelijking van de criteria in de motivering voor gelijkwaardige alternatieven voor aansluiting op een warmtesysteem, de aanlevering van gegevens waaruit blijkt dat de uitstoot voor een gelijkwaardig alternatief kleiner of gelijk is aan nul en waar na te gaan is welke energieprestatie het collectieve warmtesysteem heeft om te kunnen vergelijken. Deze wijzigingen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen en gebruiken van nieuwe gebouwen die niet worden aangesloten op het collectieve warmtesysteem duidelijker en gemakkelijker wordt. De voorgestelde ambtshalve wijzigingen zijn nader toegelicht en uitgewerkt in het vaststellingsrapport. |
| Beslispunt | |
| 2 | Het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied, dat bestaat uit het digitale bestand NL.IMRO.0344.BPTAMWARMBEURSGEB-VA01, vast te stellen, dat het omgevingsplan van de gemeente Utrecht aanvult met regels voor: <ul style="list-style-type: none"> a. verplichte aansluiting van nieuwbouw op het Warmtesysteem Beursgebied tijdens de bouwperiode van 30 jaar, en; b. een vergunningstelsel waarmee andere duurzame oplossingen voor warmte kunnen worden toegestaan als uitzondering op de onder a genoemde verplichting. |
| Argumenten | |
| 2.1 | <u>De regels in het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied zijn nodig voor een rendabel warmtesysteem, dat past bij de duurzaamheidsambities van de gemeente.</u> Om de duurzaamheidsambities uit het gemeentelijke Energie Protocol en de Transitievisie Warmte Utrecht (deze visie wordt vervangen door de Beleidsnota Warmte die in het najaar van 2025 ter besluitvorming aan de raad voorligt) voor het Beursgebied te halen is het belangrijk dat het Warmtesysteem Beursgebied goed benut wordt. Alleen dan is het Warmtesysteem Beursgebied namelijk een duurzamer alternatief dan het individueel verwarmen en koelen van gebouwen. Daarvoor is het essentieel dat het aantal geplande aansluitingen wordt gerealiseerd. Door een collectieve aansluiting te verplichten voor de nieuwbouw wordt ook bereikt dat de lokaal aanwezige duurzame energiebronnen waaruit het warmtesysteem warmte en koude opwekt, zo optimaal mogelijk worden benut. Als daar geen zicht op is, zal het voor Eneco minder aantrekkelijk worden om het Warmtesysteem Beursgebied te exploiteren. Om te voorkomen dat er te weinig gebouweigenaren aansluiten op het collectieve warmtesysteem wordt de eenmalige aansluitbijdrage verlaagd. |
| 2.2 | <u>In het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied vindt een dynamische verwijzing naar de actuele energieprestatie plaats.</u> De wijziging van het omgevingsplan past deze aansluitverplichting voor nieuwbouw aan, omdat een lagere energieprestatie geldt dan eerder werd verwacht. Door de wijziging wordt het ook mogelijk om de te hanteren waarden voor de energieprestatie dynamisch te maken. Dynamisch verwijzen wordt gebruikt om de technische eisen voor de energieprestatie van het collectieve warmtesysteem flexibel aan te passen aan nieuwe inzichten en beleidsdoelen voor verduurzaming. Straks worden geen concrete waarden opgenomen in het |

| | |
|-------------------------|--|
| | omgevingsplan, maar wordt verwezen naar de actuele energieprestatie die geregistreerd is bij het BCRG. Hierdoor hoeft het omgevingsplan in de toekomst niet steeds te worden gewijzigd als de energieprestatie verandert. |
| 2.3 | <p><u>Met het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied wordt de aansluitplicht publiekrechtelijk geborgd, wat de meeste zekerheid biedt voor de realisatie van een duurzaam collectief warmtesysteem.</u></p> <p>Het Beursgebied wordt in ongeveer 30 jaar ontwikkeld. Voor het collectieve warmtesysteem is het verplicht dat nieuwbouw wordt aangesloten op dat collectieve warmtesysteem. Dat wordt het beste geregeld via een publiekrechtelijke regeling. Die borgt een generieke aansluitplicht. Deze borging is minder goed geregeld via de privaatrechtelijke weg. De aansluitplicht kan in het Beursgebied bij de aanbesteding van een bouwkaavel niet zo hard en toekomstbestendig gesteld worden. De methodiek bij de aanbesteding van een bouwkaavel is namelijk dat aanbiedingen worden beoordeeld op een aantal aspecten, waarvan het aansluiten op het collectief warmtesysteem er één kan zijn. Die methode biedt dus geen zekerheid dat de aansluiting op het Warmtesysteem Beursgebied wordt gerealiseerd. Bij de gunning wordt namelijk een afweging gemaakt op basis van de score op alle aspecten waar punten op te scoren zijn. Een aansluiting op een collectief warmtesysteem is daarbij niet doorslaggevend.</p> |
| 2.4 | <p><u>Het vergunningstelsel in de voorgestelde regeling zorgt voor de nodige flexibiliteit zonder dat de duurzaamheid van de verwarming in het gedrang komt.</u></p> <p>Duurzaamheid is leidend. Als een gebouw gebonden installatie net zo duurzaam of duurzamer is dan het Warmtesysteem Beursgebied, is de aansluiting op het warmtesysteem niet verplicht. Een initiatiefnemer of ontwikkelaar van een nieuw te bouwen gebouw kan de wens hebben om geen gebruik te maken van een aansluiting op het Warmtesysteem Beursgebied. In dat geval kan hij een omgevingsvergunning aanvragen om de aansluitplicht te laten vervallen. In het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied zijn beoordelingsregels opgenomen waaraan zo'n aanvraag getoetst wordt. De aanvrager moet aantonen dat de energieprestatie van het nieuwe gebouw minimaal gelijkwaardig is aan de energieprestatie van het Warmtesysteem Beursgebied. Als een duurzaam alternatief gelijkwaardig of beter scoort dan het Warmtesysteem Beursgebied, dan vervalt de aansluitplicht. Het uitgangspunt is hierbij dat met het alternatief hetzelfde comfortniveau binnen de gebouwen behaald wordt.</p> |
| 2.5 | <p><u>De aansluitplicht vervalt als de nieuwbouw in het Beursgebied gerealiseerd is.</u></p> <p>De aansluitplicht geldt voor 30 jaar. De verwachting is dat binnen die periode het grootste deel van de nieuwbouw in het Beursgebied gerealiseerd zal zijn. Tijdens deze periode kan de werking eventueel verlengd worden, bijvoorbeeld omdat de ontwikkelingen langer duren. De periode kan ook worden verkort door de regeling uit het omgevingsplan te halen, bijvoorbeeld als het geplande aantal aansluitingen is bereikt of als het Beursgebied 'klaar' is. In beide gevallen is dan een wijziging van het omgevingsplan nodig. Na de periode van 30 jaar kunnen gebouw eigenaren kiezen voor een alternatief warmtesysteem, maar de kans is klein dat dat (op grote schaal) gebeurt vanwege de daarvoor benodigde investeringen en ruimtelijke ingrepen.</p> |
| Kanttekeningen/Risico's | |
| 2.1 | <p><u>Netcongestie kan invloed hebben op het collectieve warmtesysteem.</u></p> <p>Het Warmtesysteem Beursgebied maakt gebruik van duurzame lokale hernieuwbare energiebronnen en is zo ontworpen dat het elektriciteitsnet zo laag mogelijk wordt belast. Het zou kunnen voorkomen dat het Warmtesysteem Beursgebied onvoldoende of geen aansluiting krijgt op het elektriciteitsnet. Dat komt, omdat bijvoorbeeld warmtepompen het elektriciteitsnet onevenredig zwaar</p> |

| | |
|-----|--|
| | kunnen belasten. Mogelijk zijn er oplossingen nodig die invloed hebben op de energieprestatie van het collectieve systeem. Bij een lagere energieprestatie, moet het warmtebedrijf een nieuwe verklaring opvragen bij het BCRG. In het TAM-plan wordt verwezen naar de door BCRG afgegeven energieprestatie, die dan dus automatisch gaat gelden als minimale eis voor alle warmtesystemen in het Beursgebied. |
| 2.2 | <u>Verslechtering van de energieprestatie van het collectieve warmtesysteem is nadelig voor de duurzaamheid van gebouwen.</u> |
| | Gebouweigenaren moeten meer hun best doen om een de nationale BENG-eisen voor de energieprestatie van gebouwen te voldoen, omdat door vaststelling van het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied de energieprestatie van het collectieve warmtesysteem naar beneden wordt bijgesteld. Gebouweigenaren kunnen hiervoor een schadeclaim indienen bij de gemeente. De houdbaarheid van deze claims is klein, omdat niemand een zienswijze heeft ingediend tegen het plan. |
| | |

Financiën

Het voorstel heeft geen directe financiële consequenties. Tegen het risico van een schadeclaim (zie kanttekening 2.2) zijn we verzekerd. Een eventueel optredend eigen risico zal gedekt worden binnen de vastgestelde financiële kaders van het programma Klimaatvriendelijke Stad, onderdeel Energie.

Vervolg

Bekendmaking en beroep

Na het raadsbesluit wordt het TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied gepubliceerd op de websites www.officielebekendmakingen.nl, www.utrecht.nl/bestemmingsplan en www.ruimtelijkeplannen.nl. Het vastgestelde plan ligt zes weken ter inzage. In die periode van 6 weken kan beroep ingesteld worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)

Bij dit voorstel is "Gemeente aan zet" van toepassing.

Het plan heeft van 14 maart tot en met 24 april 2025 voor iedereen ter inzage gelegen, er zijn geen zienswijzen ingediend.

Communicatie

Zie het kopje Vervolg.

(Niet)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum is niet van toepassing, omdat het een raadsvoorstel betreft over de vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan (artikel 1.2, lid 2, onderdeel f, van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Vaststellingsrapport
- Link naar TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied op RO publiceer

Bijlagen informatief

- Verbeelding TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied
- TAM-omgevingsplan Warmtesysteem Beursgebied in pdf
- Brief Eneco Beursnet 24 juli 2025