

Vergaderjaar 2019–2020

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 321

BRIEF VAN DE MINISTER AN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2020

In het Notaoverleg Klimaat en Energie van 10 juni jl. heb ik toegezegd een aantal vragen met betrekking tot de Regionale Energiestrategieën (RES'en), het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) en de samenhang en sturing hiertussen per brief te beantwoorden. Deze brief treft u hierbij aan. Ook betrek ik de vragen over ruimtelijke sturing op datacenters hierbij.

Regionale Energiestrategieën

In het Notaoverleg Klimaat en Energie is een aantal vragen gesteld over de RES'en. Deze vragen hadden betrekking op hoe de keuzes van de regio's worden gefaciliteerd, het regionale draagvlak wordt gerespecteerd én tegelijk de netbeheerders de ruimte krijgen om het net zo kostenefficiënt mogelijk in te richten, hoe raadsleden worden ondersteund en in hoeverre adviezen en expertise raadsleden bereiken en hoe gewaarborgd wordt dat iedereen wordt betrokken in het RES-proces.

Via de RES'en wordt een aantal belangrijke doelen uit het Klimaatakkoord gerealiseerd: 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land in 2030 en duurzame bronnen, energie-infrastructuur en opslag voor de gebouwde omgeving. De verantwoordelijkheid voor het opstellen en vaststellen van de RES'en ligt bij de decentrale overheden. Samen met maatschappelijke partners, netbeheerders, het bedrijfsleven en inwoners werken zij toe naar regionaal gedragen keuzes. De decentrale overheden staan hierbij ook aan de lat om ruimte te vinden voor opwekking, transport en opslag in relatie tot andere opgaven en belangen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en ik zijn actieve partners in het RES-proces. We opereren als één overheid: geen van de bestuurslagen kan de ambitie alleen waarmaken. De regio's hebben de afgelopen periode hard gewerkt aan de concept-RES. Ondanks de Coronacrisis en de verruiming van 4 maanden van het RES-proces hebben 26 van de in totaal 30 regio's een voorlopige concept-RES aangeleverd bij het NP RES.

De regio's benutten de extra tijd om met elkaar, de netbeheerders en het Rijk om het (bestuurlijke) gesprek aan te gaan en alvast een slag te maken richting de RES 1.0. Daarbij worden ook volksvertegenwoordigers en de samenleving betrokken. Deze gesprekken dragen bij tot het maken van een optimale regionale weging tussen het kwantitatieve bod, systeemefficiëntie, optimaal ruimtegebruik en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De netbeheerders spelen een actieve rol en zitten bij elk van de regio's aan tafel. Door in een vroeg stadium in de regio mee te denken over de consequenties voor het elektriciteitsnet, krijgen netbeheerders meer inzicht in welke capaciteit gevraagd gaat worden. Tegelijkertijd worden de regio's daarmee bewust van de bestaande capaciteit van dat netwerk, de kosten en termijnen van uitbreiding van het elektriciteitsnet en wegen dat mee in de gehele RES. Dit is een complexe afweging die vanwege de unieke kenmerken van de regio's zorgvuldig maatwerk vraagt.

Het NP RES speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van de regio's in het RES-proces en de regionale afweging. Het NP heeft bijvoorbeeld analysekaarten en GIS datasets beschikbaar gesteld voor alle RES-regio's. Dit is een eenduidige set basisgegevens over energiegebruik, -productie en -infrastructuur. Daarnaast hebben regionale netbeheerders, via het NP RES, een netimpact-analyse gemaakt voor de regio's waarin scenario's van de regio's op systeem efficiëntie worden doorgerekend. Hiermee wordt inzicht gegeven in de technische haalbaarheid van de plannen en in de kosten voor de uitbreiding van de infrastructuur. Dit proces zal herhaald worden om de netimpact en het handelingsperspectief van de betrokken partijen in dat licht aan te scherpen richting de definitieve concept-RES en de RES 1.0.

Participatie en ondersteuning raadsleden

De energietransitie heeft grote impact op de directe leefomgeving van mensen. Deze kan niet slagen zonder goede betrokkenheid van inwoners zelf. Volksvertegenwoordigers spelen hier een belangrijke rol in. Om te zorgen dat zij beschikken over voldoende kennis en kunde om hun rol en positie in de energietransitie te spelen en inwoners te betrekken, ondersteunt het NP RES de regio's ook bij het organiseren van het participatieproces en het vergroten van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, aangezien dit een van de kernpunten is in de RES. Ook biedt Democratie in Actie ondersteuning aan het decentraal bestuur. Democratie in Actie is een samenwerkingsprogramma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters. Het programma richt zich op het versterken en vernieuwen van de lokale democratie, primair voor gemeenten en waar mogelijk ook voor provincies en waterschappen.

Samen met het NP RES, het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en de beroepsverenigingen biedt Democratie in Actie volksvertegenwoordigers een aantal praktische hulpmiddelen om kennis en inzicht in (hun rol in) de energietransitie te vergroten en hen handelingsperspectief te bieden. Het aanbod is beschikbaar gesteld op de digitale leeromgevingen van raadsleden, statenleden en AB-leden, en wordt de komende tijd verder doorontwikkeld en uitgebouwd. Daarnaast wordt in samenwerking met NP RES verkend wat de mogelijkheden ten aanzien van de inzet van digitale participatietools binnen de RES zijn.

Een goed voorbeeld is een innovatietraject in de regio West-Overijssel, hier worden griffiers, statenleden en AB-leden intensief ondersteund:

financieel, in expertise en begeleiding. Het doel is dat volksvertegenwoordigers elkaar beter kunnen vinden in de ontwikkeling naar de energietransitie en te zorgen dat inwoners hier goed bij betrokken zijn. In samenwerking met de provincie Overijssel start binnenkort een praktijk evaluatie onderzoek met betrekking tot de RES West-Overijssel. De RES in Twente is hier ook bij betrokken.

Het voortouw voor het verkrijgen van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak ligt bij de regio's. Regio's hebben in de startnotitie RES de wijze van democratische en ruimtelijke borging vastgelegd. In veel gevallen is daarbij opgenomen hoe zij Raden, Staten, Algemeen Besturen, maatschappelijke partijen en inwoners betrekken bij de RES'en en is het proces voorgelegd aan Raden en Staten en Algemeen Besturen. In de analyse door het PBL zal ook de maatschappelijke betrokkenheid en de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in de RES'en in kaart worden gebracht. In de komende fase zal er een intensivering plaatsvinden op het vlak van draagvlak en participatie in de regio's. Tevens zal het NP RES de ondersteuning op dat vlak intensiveren.

Ik zal uw Kamer in het najaar van 2020 een beeld geven over de concept-RES'en en de betrokkenheid van inwoners in het proces richting de concept-RES'en en de RES'en 1.0. Het kabinet zal na de appreciatie van het PBL van de definitieve concept-RES en het advies van het NP RES (1 februari) de Kamer uitgebreider informeren over de concept-RES'en.

Programma Energiehoofdstructuur

Vanuit uw Kamer zijn verschillende vragen gesteld over het Programma Energiehoofdstructuur (PEH). Als eerste is gevraagd of het PEH voldoende informatie oplevert om keuzes te maken voor het volgend kabinet. Daarnaast werd gevraagd hoe het kabinet rekening houdt met de ruimtelijke impact van de energietransitie bij het opstellen van het PEH en de rol van kernenergie daarbij.

Ik ben onlangs gestart met het opstellen van het PEH. De ambitie van het PEH is tijdig te zorgen voor voldoende ruimte voor de nationale energiehoofdstructuur, op basis van een integrale afweging met andere opgaven en belangen, binnen een (inter)nationale context, waarbij een goede leefomgevingskwaliteit randvoorwaarde is. Het PEH schetst ontwikkelingsrichtingen voor het energiesysteem van nationaal belang. Dit betreft onder andere nationale buisleidingen, hoogspanningstracés (vanaf 110 kV), grootschalige opslag en conversiestations. Een ontwikkelingsrichting omvat geen gedetailleerde ruimtelijke reservering. Het opnemen daarvan voor heel Nederland voor alle onderdelen van het energiesysteem zou teveel tijd in beslag nemen (minstens vijf jaar). Het Rijk opereert in dit kader niet alleen en legt geen blauwdruk op; wel pakt het Rijk regie in de samenwerking en het geven van richting. Die richting geef ik ruimtelijk in de vorm van ontwikkelingsrichtingen voor nieuwe hoofdinfrastructuur en energy-hubs. Energy-hubs zijn gebieden met veel vraag en aanbod van energie. Daarmee geef ik richting aan zowel netbeheerders, decentrale overheden als marktpartijen om proactief te plannen en te investeren.

Het PEH start met het bepalen van de mogelijke ruimtelijke keuzes voor de hoofdinfrastructuur en het vaststellen van een beoordelingskader voor het maken van die keuzes. Begin 2021 is dit kader gereed, als onderdeel van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapportage (NRD MER). Het maken van ruimtelijke keuzes zelf vergt een integrale effectbepaling, -beoordeling en afweging. Dit is geen proces dat ik alleen wil en kan uitvoeren. Ik overleg daarvoor intensief met tal van partijen, zoals

overheden, netbeheerders, markt en maatschappelijke organisaties. Zorgvuldigheid, en als onderdeel daarvan een passende participatie en interactie met belanghebbende organisaties, vind ik van groot belang. In de loop van 2021 wil ik mogelijke voorkeursstrategieën vaststellen. Deze kunnen een rol spelen bij eventuele besluiten gedurende de kabinetsformatie. De definitieve keuzes zullen aan het volgende kabinet zijn. De netbeheerders werken momenteel aan een integrale infrastructuurverkenning 2030–2050, uitmondend in infrastructuurontwikkelpaden. Deze paden, die ook momenten aangeven waarop keuzes nodig zijn, zijn voor de zomer van 2021 gereed en kunnen dus aanvullend een rol spelen bij de volgende kabinetsformatie.

De energietransitie zal onmiskenbaar ruimtelijke impact hebben, zoals ook blijkt uit de ruimtelijke uitwerking van de klimaatneutrale energiescenario's (Kamerstuk 32 813, nr. 493). Daarom zijn keuzes nodig. Dit betekent wel dat het ontzien van het ene gebied, een grotere impact elders betekent. Mijn inzet daarbij is om te komen tot een balans tussen de benodigde ruimte voor de energietransitie en de benodigde ruimte voor andere belangen. Ik werk de energiehoofdstructuur daarom uit op basis van de reeds genoemde integrale effectenanalyse en in nauw overleg met overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. In de effectbeoordeling van keuzes is de ruimtelijke impact een belangrijk criterium, net als onder meer de kosten en de systeem-efficiëntie.

Er zijn in het derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (Kamerstuk 31 410, nr. 19) drie gebieden in Nederland aangewezen voor de vestiging van kernenergiecentrales (Maasvlakte, Borssele, Eemshaven). Hiervoor geldt een waarborgingsbeleid op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Het PEH zal de ruimte die nodig is voor ontwikkeling van het hoofdenrgiesysteem voor 2030 en 2050 in kaart brengen. Vanuit dat perspectief wordt ook gekeken of het huidige waarborgingsbeleid aanpassing behoeft.

Ruimtelijke keuzes, samenhang en sturing

Verschillende fracties hadden vragen over de samenhang en sturing van het PEH, de RES'en, het TIKI-advies en de wijze waarop ruimtelijke keuzes tot stand komen. Hieruit sprak de zorg of de samenhang wel voldoende geborgd is, of er ruimtelijk geen suboptimale keuzes worden gemaakt en wie nu uiteindelijk de regie heeft. Ik begrijp deze zorgen. De complexiteit van de energietransitie noodzaakt ons tot een samenhangende besluitvorming door meerdere overheden, netbeheerders en private partijen. De RES'en, PEH en het TIKI-advies hangen niet alleen inhoudelijk samen, maar ook in de tijd. Er is niet één moment waarop er een besluit wordt genomen over de wijze waarop onze energievoorziening er in 2050 uitziet. Dit vergt langjarig commitment én heldere weging van publieke belangen. Deze belangen zijn: een CO₂-vrije energievoorziening in 2050 die veilig, betrouwbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar is.

Een belangrijke samenhang betreft die tussen de RES'en en PEH. De zoekgebieden uit de RES'en worden uiteindelijk opgenomen in het PEH om daar de keuzes over nationale energie-infrastructuur op te laten aansluiten. De NOVI geeft daarbij ruimtelijke principes mee aan de RES'en, zoals clustering. In het NP RES bespreken de overheden gezamenlijk hoe de keuzes op elkaar aansluiten, mede aan de hand van analyses en scenario's van het PEH. Dit bestuurlijke gesprek kan leiden tot nadere keuzes binnen de RES'en. De TIKI adviseert een soortgelijke aanpak voor de industrie: zij adviseert om Cluster Energiestrategieën (CES'en) voor de zes geïdentificeerde industrieclusters op te stellen en een MIEK (Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat) in te

richten voor tijdige plan- en besluitvorming over projecten van nationaal belang. Na de zomer volgt een Kabinetsreactie op het TIKI-advies, waarin ook een voorstel voor het MIEK en de relatie daarvan met PEH en RES'en aan de orde komt. De kabinetsreactie op het TIKI-advies zal, voor zover dit ruimtelijk beleid voor de energiehoofdinfrastructuur betreft, verder uitgewerkt worden in het PEH.

De sturing op de ruimtelijke keuzes vindt zoals gezegd plaats door verschillende partijen en op verschillende momenten in de tijd. PEH is voor de nationale publieke belangen het integrerend ruimtelijk kader. Mijn regie zit vooral in het actief meewerken aan de processen vanuit de nationale publieke belangen en die in goed overleg borgen. Uitgangspunten hierbij zijn subsidiariteit, met bestuurlijke instrumenten (het goede gesprek) boven juridische instrumenten.

Het Rijk maakt ruimtelijke afwegingen, voor zover dit energie-infrastructuur van nationaal belang betreft, in het Programma Energiehoofdstructuur (land) en het Programma Noordzee (water). Deze programma's zijn een ruimtelijke uitwerking op rijksniveau van de NOVI en borgen ook de energie-infrastructuurbehoeftes van nationaal belang die voortvloeien uit de RES'en en de kabinetsreactie op het TIKI-advies. In NOVI verband wordt gezorgd voor de bredere samenhang met andere ruimtelijke opgaven. De uitvoeringsagenda NOVI met samenwerkingsafspraken en Omgevingsagenda's zijn daarvoor de belangrijkste instrumenten.

Tijdige afwegingen stellen partijen in staat proactief te anticiperen en te investeren, zodat infrastructuurproblemen in de toekomst voorkomen worden.

Provincies en gemeenten maken hun ruimtelijke afwegingen op regionaal niveau, ook op basis van de RES en TIKI, in hun omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Tegelijk is de praktijk vaak weerbarstig en herken ik de zorgen die spreken uit de vragen vanuit uw Kamer. De complexiteit van de energietransitie en het benodigde tempo dat we moeten maken, maakt bijvoorbeeld dat projecten en initiatieven soms vóórlopen op plannen. Partijen hebben bovendien verschillende belangen en de vele trajecten lopen soms niet helemaal parallel. Ook loopt de realisatie van plannen en projecten regelmatig op tegen organisatorische, technische, financiële of juridische belemmeringen of maatschappelijke weerstand. In dat licht is de interbestuurlijke samenwerking rond de transitie de afgelopen tijd fors geïntensiveerd en zijn er samenwerkingsplatforms als het NP RES en PEH opgericht en wordt gewerkt aan het MIEK. Om in regie te blijven, houd ik dan ook actief vinger aan de pols, samen met mijn collega's in het kabinet en de andere overheden, over de hierboven beschreven trajecten en de knelpunten en kansen die zich daarbij voordoen. Zo overleg ik samen met de Minister van BZK onder andere periodiek met de bestuurders van de decentrale overheden over de voortgang en uitwerking van het ruimtelijk beleid op zowel nationaal als regionaal niveau.

De ontwikkeling van datacenters

Er werd gevraagd of er voldoende sturing is vanuit het Rijk op de allocatie van datacenters opdat deze op de juiste plek komen in relatie tot de energie-infrastructuur en de mogelijkheden voor het benutten van restwarmte. Dit mede in het licht van de vernieuwing van het Rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

De waarde van datacenters is erkend in zowel het Actieplan Digitale Connectiviteit als de Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0. Onze digitale infrastructuur is belangrijk voor consumenten en bedrijven en het

is een noodzakelijke randvoorwaarde in ons vestigingsklimaat. Daarvoor zijn voldoende datacenters nodig. De sector groeit de laatste jaren erg hard, door de groei van het dataverbruik van consumenten en bedrijven in Nederland en Europa.

Aansluitend op de Omgevingswet en in de geest van de NOVI worden besluiten over de ruimtelijke ordening in beginsel genomen op het laagst mogelijke bestuurlijke niveau, omdat lokale overheden de meeste kennis hebben van lokale omstandigheden en kwaliteiten van gebieden en daarbij het dichtst bij inwoners staan. Op dit lokale niveau is de ruimtelijke impact ook het meest direct. Gemeenten en provincies gaan daarom samen over de keuzes waar bedrijven zich wel of niet mogen vestigen, waaronder datacentra.

De datacentersector is een relatief jonge sector met een eigen dynamiek en unieke kenmerken. De sterke groei van de sector als gevolg van de groei in datagebruik loopt inmiddels tegen knelpunten aan, zoals de beschikbaarheid van ruimte en energie. Het is de vraag of die groei de komende jaren kan doorzetten op dezelfde weg. Verschillende provincies en gemeenten zijn daarom hun beleid aan het herzien. De Minister van BZK heeft daartoe ook de Ruimtelijke Strategie Datacenters opgesteld (maart, 2019). Daarin is een stappenplan opgenomen voor de ontwikkeling van datacenters en worden zoekgebieden genoemd voor mogelijk nieuwe locaties. De inzet daarbij is o.a. dat de datacenters zich op plekken vestigen die gunstig zijn voor het elektriciteitsnetwerk, en waar kansen liggen om restwarmte te benutten voor verwarming van gebouwen en woningen in de omgeving. Als Rijk beogen we hier verder interbestuurlijke afspraken over te maken in het kader van het uitvoeringsinstrumentarium van de NOVI (via verstedelijkingsstrategieën en Omgevingsagenda's). Na de zomer zult u het Definitief Ontwerp van de NOVI ontvangen en de bijbehorende Uitvoeringsagenda. Tenslotte beoog ik ook via de nationale ruimtelijke planning van energie in het PEH te anticiperen op gebieden waar op termijn veel vraag of aanbod te verwachten is naar energie vanuit een integrale afweging met andere belangen in de leefomgeving. Daarbij denk ik ook aan clusters van datacenters.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes