

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 613

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN
KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Zoals aangekondigd in mijn brief van 23 juni jl. (Kamerstuk 33 612, nr. 73), schets ik in deze brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de stand van zaken van de Regionale Energiestrategieën (RES'en). Daarbij beschrijf ik de aandachtspunten en de vervolgstappen. Ook geef ik aan op welke manier ik regie en sturing

aan het proces geef. Tevens ga ik in op de moties over de RES'en¹. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Klimaat en Energie met uw Kamer van 2 juli jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 560) zal ik ook de kwetsbaarheden in de RES-aanpak beschrijven en uw Kamer informeren over het overbrengen van de suggestie aan lokale overheden om gebruik te maken van digitale consultaties. Deze brief is tevens mijn antwoord op het advies van de Raad van State over de Klimaatnota (Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 609), voor zover dit de RES'en betreft.

De RES-opgave is onderdeel van de afspraken in het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 163) om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te verminderen ten opzichte van 1990. Voor burgers is de hernieuwbare energieopwekking op land door middel van zon en wind zoals in de RES'en wordt uitgewerkt, één van de meest zichtbare onderdelen van dat akkoord. Voor de RES-aanpak is gekozen vanuit het besef dat we deze opgave alleen kunnen realiseren door middel van samenwerking, regionaal maatwerk en een samenhangende besluitvorming door overheden, netbeheerders, maatschappelijke organisaties en private partijen. In dat licht hebben de decentrale overheden in het Klimaatakkoord het voortouw genomen met het opstellen van de 30 RES'en. Het Rijk is een actieve partner in het proces, ondersteunend en borgend vanuit de nationale publieke belangen en nationale afspraken. De interbestuurlijke samenwerking vindt plaats op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid.

Mijn beeld van het RES proces op dit moment

Waar staan we nu? De regio's hebben recent hun concept-RES gepubliceerd. Mijn beeld is gebaseerd op de (voorlopige) concept-RES'en, de tussentijdse kwalitatieve analyse daarvan door het PBL (voortuitlopend op de formele analyse van de concept-RES'en in februari), analyses van de netbeheerders, en input vanuit het Nationaal Programma (NP) RES via werkgroepen rond belemmeringen (conform genoemde motie Moorlag), een inventarisatie van burgerparticipatie in de RES'en (conform genoemde motie Agnes Mulder), en recente regiogesprekken.

Wat zien we dan? Het algemene beeld is positief: er is voldoende ambitie in de regio's en er is veel bereidheid om van elkaar te leren en met elkaar samen te werken. De interbestuurlijke samenwerking verloopt goed.

¹ – *De motie van de leden Moorlag en Agnes Mulder* (Kamerstuk 30 196, nr. 654) waarin de regering wordt verzocht, in overleg met de medeoverheden een krachtige aanpak te ontwikkelen voor het tijdig identificeren en wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving en het oplossen van knelpunten.

– *De motie van het lid Agnes Mulder* (Kamerstuk 32 813, nr. 455) waarin de regering wordt verzocht een uitgebreide inventarisatie te maken van burgerparticipatie in de RES'en en, aan de hand van de hieruit voortkomende best practices, inwonersparticipatie bij de RES 1.0 actief te stimuleren in alle regio's.

– *De motie van het lid Harbers* (Kamerstuk 32 813, nr. 512) waarin de regering wordt verzocht, om via het NP RES actief informatie aan de regio's, gemeenteraden en provinciale staten te verstrekken over de mogelijkheden voor energieopwekking, waarbij een beeld wordt geschetst van de ruimtelijke inpassing, leveringszekerheid en kostenefficiënte vormen van energieopwekking, opdat de regio's, gemeenteraden en provinciale staten goed geïnformeerd een keuze kunnen maken, gebaseerd op verschillende scenario's; en hierbij ook de adviezen van de Participatiecoalitie actief te verstrekken aan de regio's, gemeenteraden en provinciale staten.

– *De motie van het lid Van der Lee* (Kamerstuk 32 813, nr. 539) waarin de regering wordt verzocht, in gesprek te gaan met de decentrale overheden over eventuele knelpunten in de synergie tussen de RES'en en de SDE++-regeling.

– *De motie van het lid Dik-Faber* (Kamerstuk 32 813, nr. 204) waarin de regering wordt verzocht in samenspraak met decentrale overheden een zonneladder op te stellen voor de inpassing van zonne-energie, die als nationaal afwegingskader kan worden benut bij het opstellen van regionale energiestrategieën, zodat primair onbenutte daken en terreinen worden benut en landbouw en natuur zo veel mogelijk worden ontzien.

Inmiddels begint zich een echte RES-gemeenschap te vormen van bestuurders, experts en belanghebbenden. De regio's zijn vooral aan de slag met de elektriciteitsopgave. Met warmte zijn ze nog minder ver. De eerste voorstellen tellen op tot een ambitie van ongeveer 50TWh. Of daarmee het doel van 35TWh in 2030 daadwerkelijk wordt gerealiseerd is nu nog moeilijk in te schatten. Er moet namelijk nog veel gebeuren in het concreet maken van de ambitie, het integraal afwegen van keuzes, het doorlopen van de besluitvorming met volksvertegenwoordigers en het betrekken van burgers en ondernemers. Daarnaast worden steeds meer stakeholders in het proces betrokken en neemt de kennis over het energiesysteem en de energietransitie bij betrokken partijen toe. Dat helpt ons in de vervolgfase om keuzes te optimaliseren en knelpunten en uitdagingen gericht aan te pakken.

Voorts ga ik in op de belangrijkste drie uitdagingen die ik momenteel vaststel:

1. Afweging tussen regionaal draagvlak, ruimte, netcapaciteit en kosten

De regio's tonen een voorkeur voor kleinschalige en zonne-energieprojecten ten opzichte van grotere projecten en windenergie. Dit brengt nationaal extra infrastructuurkosten met zich mee en legt een groter beslag op de ruimte, wat effect heeft op de realiseerbaarheid van de regionale ambities. Deze voorkeur creëert spanning tussen regionaal draagvlak, het ruimtebeslag daarvan, de uitvoerbaarheid van het energiesysteem, en de nettarieven en de energierekening (ODE). En daarmee ontstaat er druk op het algemene draagvlak voor de transitie. Regionaal draagvlak is cruciaal voor het realiseren van projecten. Tegelijk is van belang dat regionale keuzes realiseerbaar zijn voor de netbeheerders en energieontwikkelaars. Een betaalbare transitie is bovendien cruciaal voor het realiseren van de nationale doelen. Kosteneffectiviteit is dan ook een belangrijk uitgangspunt van het kabinet, zo ook van de SDE++ die via de Opslag Duurzame Energie op de energierekening van huishoudens en bedrijven wordt betaald.

Deze spanningen zijn inherent aan het RES-proces. Juist daarom is het proces zo ingericht dat er ruimte is voor optimalisering van keuzes. Dat is waar nu de focus op ligt. Stap één daarbij is het inzichtelijk maken van de kosten van de regionale keuzes en te kijken waar die neerslaan. Zo maken de netbeheerders per regio een analyse van de gevolgen van een RES voor de netimpact. Netbeheerders helpen regionale bestuurders daarmee de voorlopige keuzes te optimaliseren: technisch, financieel en maatschappelijk. De regio's en het Rijk kijken op basis van deze analyse gezamenlijk naar optimalisatieopties, waaronder de verhouding tussen wind en zon, afgezet tegen de kaders uit het Klimaatakkoord.

Ook verkennen Rijk, decentrale overheden, marktpartijen, netbeheerders, en regio's samen maatregelen, onder meer om de druk op de netcapaciteit – en daarmee de kosten – te verlichten en doorlooptijden van infrastructuur te verlagen. Zelf bespreek ik periodiek met de decentrale bestuurders welke knelpunten zij ervaren en welke oplossingen daarvoor gevonden kunnen worden. In dat licht kijk ik waar ik de regelgeving kan wijzigen (zoals aangekondigd in mijn brief van 28 juni 2019, Kamerstuk 30 196, nr. 669) en de prikkels de goede kant op kan laten wijzen. Met deze aanpak geef ik tevens invulling aan de genoemde motie Van der Lee.

Mijn verwachting is dat richting de RES 1.0 de balans tussen regionaal draagvlak en maatschappelijke kosten geoptimaliseerd wordt door gerichte aandacht voor het kostenaspect. Dit zal ook in de uitvoering en

programmering van RES 1.0 onderwerp van gesprek blijven. Ik blijf in mijn netwerkrol, samen met de andere partijen in het RES proces, de vinger aan de pols houden om te zorgen dat keuzes in de RES'en niet leiden tot te hoge kosten. De afspraak is dat de RES elke twee jaar wordt herijkt op grond van inzichten vanuit de uitvoering, innovaties en voortschrijdend inzicht. Dit is de manier om uitvoering te geven aan het adaptieve proces van de RES.

2. Voldoende participatie en draagvlak moeten komende periode vorm krijgen

De fase richting de concept-RES'en is er voor de regio's één geweest van zoeken, leren en experimenteren op het gebied van participatie. Welke vragen moeten wanneer worden gesteld, wat past bij onze regio, en hoe spreken we moeilijk bereikbare groepen aan? De coronacrisis zorgt daarbij voor extra uitdagingen. NP RES heeft door onderzoeksbureau EMMA een inventarisatie laten maken van de stand van zaken van participatie in de verschillende RES-regio's (conform genoemde motie Agnes Mulder). Daarnaast biedt de kwalitatieve analyse van het PBL hier inzicht in. Beide analyses constateren dat er serieus wordt gewerkt aan participatie in de regio's.

Volgens het PBL zijn er nog weinig knelpunten rond maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak, maar kunnen deze volgen als de plannen concreter worden: richting RES 1.0 en in omgevingsvisies, -plannen en uiteindelijk concrete projecten. De belangen voor bewoners worden concreet op het moment dat er duidelijke projecten zijn in de directe omgeving. Beide analyses geven dan ook aan dat verdere uitwerking van de participatie-aanpak in de regio's noodzakelijk is. Regionaal en lokaal vindt een intensivering op het vlak van participatie plaats. EMMA benadrukt daarbij dat het belangrijk is te bepalen welk participatieniveau nagestreefd wordt en hoe de uitkomsten daaruit verwerkt worden in de RES. Intensivering van participatie is ook noodzakelijk met het oog op de fase waarin de RES'en ruimtelijk geborgd worden in omgevingsvisies en -plannen. Dat is voor decentrale bestuurders een spannende fase, maar wel één waar zij ervaring mee hebben. Zij kunnen hier invulling aan geven met behulp van actieve ondersteuning.

Aan de hand van de gecombineerde resultaten van het PBL en EMMA biedt NP RES gericht ondersteuning aan de regio's. Ik zal me samen met NP RES actief inzetten voor het inventariseren en actief verspreiden van *best practices* voor het activeren en betrekken van mensen. Ik wil dat in nauwe samenwerking met de bij de RES'en betrokken jongerenbewegingen doen. Dat gebeurt nu ook al door het actief delen van regionale en lokale ervaringen, waaronder die van digitale participatietools binnen de RES. De Participatieve Waarde Evaluatie is er één van. In de bibliotheek op de website van het Landelijk Communicatienetwerk Klimaat (www.lcnk.nl) staan vele voorbeelden en delen groepen in het land kennis via intranet. Bovendien lanceerde het Nationaal Programma voor bestuurders, ambtenaren, volksvertegenwoordigers, initiatiefnemers en inwoners deze maand de online leeromgeving www.energieparticipatie.nl. Deze leeromgeving is een concreet product. Het biedt niet alleen kennis, maar ook praktijkvoorbeelden, praktische handvaten en uitwisseling van ervaringen op het gebied van participatie bij het opwekken van duurzame energie. Vanuit de leeromgeving zullen ook webinars voor gebruikers worden georganiseerd, zal de kennis aangevuld worden met nieuwe inzichten en worden gebruikers actief met elkaar verbonden om ervaringen uit te wisselen. Daarmee wordt de kennisontwikkeling versneld en verdiept. Ook brengt NP RES een factsheet uit in opdracht van het Ministerie van EZK over de bevoegdheden van overheden bij proces- en

financiële participatie. De factsheet verkent de juridische mogelijkheden voor overheden om dwingende randvoorwaarden te stellen aan de mate van participatie door een initiatiefnemer bij duurzame energieprojecten. Daarnaast breng ik de komende maanden samen met TNO het participatielandschap op het gebied van klimaat en energie in beeld, om te bezien waar eventuele verbeterpunten liggen.

Vanuit de regio's en uw Kamer leeft de vraag of de participatie in de regio's goed verloopt en wat er op dat gebied verwacht wordt van de regio's. De afspraak is dat regio's inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties uit de regio intensief betrekken bij de verdere ontwikkeling van de RES-plannen en daarin goed kijken wat past bij de regio. Dit betekent dat iedere regio bedenkt hoe de participatie wordt ingericht, bepaalt welke doelen met maatschappelijke betrokkenheid bereikt moeten worden, en dat er altijd sprake is van maatwerk. Het zijn dan ook de regio's die de afweging maken of er voldoende maatschappelijk draagvlak is. De ondersteuning van NP RES richt zich op het bieden van kennis, tools en de uitwisseling van leerervaringen die helpen bij het creëren van dit maatwerk. Tegelijkertijd leeft de vraag naar een juridische grondslag die (deels) eisen stelt aan de participatie in de RES'en. Deze vraag wordt momenteel in RES-verband onderzocht. Ik zal uw kamer hier in februari 2021 over informeren.

NP RES heeft (conform genoemde motie Harbers) ook een actieve aanpak voor het informeren van regio's en hun volksvertegenwoordigers ontwikkeld. Deze verloopt primair via de regio's. Voor volksvertegenwoordigers biedt NP RES samen met Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), de beroepsverenigingen en Democratie in Actie (DiA) praktische hulpmiddelen om kennis en inzicht in (hun rol in) de energietransitie te vergroten en hen handelingsperspectief te bieden. Onderdeel hiervan is de factsheet voor volksvertegenwoordigers «RES en besluitvorming». Het aanbod is ook beschikbaar op de digitale leeromgevingen van raadsleden, statenleden en AB-leden, en wordt komende tijd doorontwikkeld en uitgebouwd.

Participatie-afspraken in de RES

Participatie speelt niet alleen in de totstandkoming van de RES'en, maar ook in de ontwikkeling en realisatie van de projecten die uit de RES'en voortkomen. In het RES-proces wordt daarom ook al nagedacht hoe de regio's ervoor kunnen zorgen dat de participatie in de projecten zelf straks goed verloopt. Participatie in hernieuwbare energieprojecten is namelijk een belangrijke sleutel voor het draagvlak en een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Daarom zijn er in het Klimaatakkoord afspraken opgenomen over hoe deze participatie tot stand komt en op welke manier afspraken gemaakt worden met de omgeving over het financieel mee kunnen profiteren van deze projecten. Daarnaast is betrokkenheid van inwoners in de totstandkoming van de RES'en zelf medebepalend voor hoe er uiteindelijk tegen de realisatie van zon- en windparken aangekeken wordt.

In de praktijk speelt de vraag welke bevoegdheden overheden hebben om eisen te stellen aan participatie in hernieuwbare energieprojecten. Deze bevoegdheden heb ik in afstemming met bestuurlijke partijen en de sector door de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova in kaart laten brengen. Hieruit blijkt dat overheden van initiatiefnemers een serieuze inspanning kunnen eisen om met de omgeving in gesprek te gaan over een voorgenomen energieproject en om daarvoor draagvlak te creëren. Het lokale bevoegd gezag kan beleid vaststellen dat benoemt welke concrete inspanningen het van de initiatiefnemer wenst te zien. Daarin kan het bevoegd gezag ook het streven naar 50% lokaal eigendom opnemen. Door

lokaal eigendom als wens op te nemen in beleid krijgt dit vorm als een algemeen streven zoals verwoord in het Klimaatakkoord. Initiatiefnemers worden op die manier gestimuleerd dit concreter in te vullen met de lokale omgeving van het project. Dit geeft ruimte voor maatwerk per project en om aan te sluiten op de mogelijkheden van het project zelf en de wensen van belanghebbenden. Het bevoegd gezag kan een initiatiefnemer niet verplichten om de lokale omgeving financieel te laten participeren in een energieproject. Het streven naar 50% lokaal eigendom kan dus niet als voorwaarde worden gesteld om medewerking te geven aan de ruimtelijke besluitvorming over het energieproject. De praktijk leert echter dat als overheden dit van belang achten en de lokale omgeving hiervoor open staat, dit vaak ook weerklank vindt bij initiatiefnemers. Holland Solar en NWEA hebben aangegeven dat het er om gaat dat de lokale omgeving de kans krijgt mee te investeren en mede-eigenaar te worden indien ze dit wensen.² Ik breng samen met de Minister van BZK een factsheet uit waarin deze mogelijkheden juridisch nader worden geduid. Participatie bij hernieuwbare energieprojecten is volop in ontwikkeling; dit geldt voor de inzet van overheden, bijvoorbeeld met beleid, en de inzet van initiatiefnemers en de coöperatieve sector. De gezamenlijke inzet van deze partijen is essentieel om deze praktijk te laten doorgroeien en hierin te leren. Ik blijf dit leren bevorderen onder meer via NP RES en de Participatiecoalitie. Het delen van *best practices* beschouw ik daarbij als een belangrijk methode.

Praktijkvoorbeelden participatie

- Zeeland maakte een kinder-RES: gastlessen op de basisschool én een prijsvraag dagen kinderen uit om mee te denken over de Zeeuwse energietransitie.
- RES Fryslân en Noord-Veluwe hebben inwoners aan het begin van het proces via een online enquête bevraagd over hoe zij betrokken willen worden bij de energietransitie. Daarvoor hebben ze dilemma's ook gevisualiseerd, door te laten zien hoe windmolens er in een bepaald gebied uit zouden zien.
- De gemeente Súdwest-Fryslân werkte met een Participatieve Waarde Evaluatie: een onderzoek waarin 100 punten verdeeld konden worden over zes keuzeopties. Met de uitkomsten van het onderzoek stelde een Burgerforum een advies op aan de gemeenteraad over wat inwoners belangrijk vinden als het gaat over het opwekken van energie.
- Met als inspiratie het voorbeeld van gemeente Súdwest-Fryslân, gaat RES Regio Foodvalley de komende maanden een raadpleging onder inwoners houden over wat zij belangrijk vinden bij de keuzes voor wind- of zonprojecten. Deze raadpleging gaat over de gebiedsstudies die gemaakt worden op weg naar de RES 1.0, met ook specifieke lokale vragen. Ook komt er een representatief burgerforum met twintig inwoners die direct betrokken worden in studies en afwegingen.
- RES Noord-Holland Noord en Zuid organiseerde meerdere «virtuele bustours» voor volksvertegenwoordigers over de RES.

Niet alleen binnenlandse ervaringen, maar ook de ervaring uit andere landen met participatie bij hernieuwbare energie kan informatief zijn voor de participatie aanpak. Naar aanleiding van een vraag van het lid Beckerman (SP) op 17 september 2019 heb ik toegezegd in kaart te brengen op welke wijze participatie, (financiële) betrokkenheid en compensatie mogelijkheden voor omwonenden van te plaatsen windmolens in ons omringende landen geregeld zijn (Aanhangsel

² Klimaatakkoord 2019, p. 164–165, paragraaf c.

Handelingen II 2019/20, nr. 678). Voor de zomer heb ik u het rapport van Pondera gestuurd over de verkenning naar dit onderwerp (Kamerstuk 31 239, nr. 324). In het rapport wordt de wet- en regelgeving in Nederland voor participatie en compensatie bij windenergieprojecten vergeleken met die uit vijf andere Europese landen: het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Duitsland, Denemarken en België. Hieruit blijkt dat er grote overeenkomsten zijn tussen Nederland en de andere onderzochte landen. Het rapport bevat ook zes aanbevelingen voor participatiemaatregelen bij hernieuwbare energie, waar ik hieronder op in ga.

Pondera geeft drie aanbevelingen die de kwaliteit en het succes van participatie kunnen vergroten. Het gaat om 1) aandacht voor procesparticipatie in de (pre-) planfase, 2) het belang van een kennisbasis en bemiddeling en 3) het accepteren van weerstand. Weerstand tegen hernieuwbare energie uit zich vaak rond een project, maar de besluitvorming die aan een project voorafgaat en de manier waarop de omgeving betrokken is bij het maken van de plannen spelen een belangrijke rol in het draagvlak voor een project. Deze aanbeveling benadrukt het belang dat RES-regio's zich inzetten voor brede betrokkenheid, met name van omwonenden van zoekgebieden, bij de plan- én besluitvorming van de RES'en. Via NP RES wordt gewerkt aan de kennisbasis voor participatie in het planproces en wordt deze beschikbaar gemaakt voor de decentrale overheden. Het inzetten van een neutrale bemiddelingspartij kan hierbij meerwaarde hebben. Via NP RES is bemiddeling beschikbaar. Het streven naar draagvlak wordt soms gezien als een streven naar 100% tevredenheid bij alle betrokkenen. Dat is in ons dichtbevolkte land echter niet altijd haalbaar; er kunnen altijd belangen geraakt worden. Het is daardoor des te belangrijker dat de belangen van betrokkenen via participatie in de RES'en en projecten goed worden gekend, en dat de belangenafweging in besluitvorming transparant en eerlijk verloopt. Ik vind het dan ook van belang dat de RES-regio's deze belangenafweging duidelijk toelichten.

De andere drie aanbevelingen van Pondera gaan over maatregelen ter bevordering van participatie en draagvlak. Een aanbeveling is om in participatie-maatregelen op landelijk niveau flexibiliteit en maatwerk op lokaal en regionaal niveau mogelijk te maken. Dit sluit aan bij de aanpak voor participatie die gekozen is in het Klimaatakkoord en de Omgevingswet (Ow). Daarnaast wordt aanbevolen om een subsidie of lening beschikbaar te stellen voor de ontwikkelfase van lokale energieprojecten. Dit gelet op hun positieve impact op participatie en draagvlak. Het ontwikkelfonds voor energiecoöperaties dat is afgesproken in het Klimaatakkoord en binnenkort van start gaat geeft hier invulling aan. Tot slot benoemt het rapport dat een minimum voor proces- en financiële participatie, aanvullend op bestaande eisen, voorspelbaarheid van het participatieproces kan vergroten. Dit zou echter bestaande afspraken doorkruisen en wrijving kunnen geven met het streven naar regionaal en lokaal maatwerk. Op dit moment zie ik dan ook geen noodzaak tot het stellen van een dergelijk minimum.

De huidige aanpak en ideeën over participatie bij hernieuwbare energie – zoals in de RES'en, provinciaal en gemeentelijk beleid, en in projecten – zijn het resultaat van een leerproces. Het besef dat betrokkenheid van de omgeving en andere belanghebbenden bij hernieuwbare energie van groot belang is voor de acceptatie ervan, is in de loop der jaren gegroeid en de participatiepraktijk heeft zich in die tijd sterk ontwikkeld. Sinds de start van de ontwikkeling van hernieuwbare energie in Nederland is eerst het belang van ruimtelijk beleid voor draagvlak duidelijk geworden, gevolgd door het belang van procesparticipatie. Momenteel bevinden we ons in een fase waarin dit gekoppeld wordt aan lokaal mede-eigendom en

financiële participatie. Al deze elementen zijn van belang en ik zie dat deze bevorderd worden in de RES'en, steeds meer ook in provinciaal en gemeentelijk beleid, en in projecten. Hiertoe zijn de participatieafspraken gemaakt in het Klimaatakkoord rond de RES'en en hernieuwbare energieprojecten. Om te kunnen beoordelen of participatie bij de projecten, zoals lokaal eigendom, werkelijk tot wasdom komt, is monitoring nodig. Om de voortgang van participatie te volgen heb ik, naar aanleiding van de opdracht gegeven tot de ontwikkeling van een Monitor Participatie Hernieuwbare energie op land, waarin onder meer de ontwikkeling van lokaal eigendom van zon- en windprojecten in kaart wordt gebracht. In de bijlage bij deze brief vindt u het resultaat hiervan³. Deze nulmeting zal het referentiepunt vormen voor volgende metingen.

Samengevat zie ik dat participatie ruim wordt toegepast bij windprojecten en dat bij circa een kwart van de projecten sprake is van een vorm van lokaal eigendom. Bij zonne-energie is dit nog minder ontwikkeld. Mijn verwachting is dat dit zich de komende jaren verder zal ontwikkelen. De nulmeting reflecteert nog niet de inspanningen die sinds het Klimaatakkoord gedaan zijn op participatie. De eerstkomende meting is voorzien in 2021 en zal hier meer inzicht in geven.

3. Maatwerk ruimtelijke inpassing vraagt samenwerking en creativiteit

Het PBL geeft aan dat de regio's al veel aandacht hebben besteed aan ruimtegebruik, landschappelijke kenmerken, ruimtelijke principes en de richtingen uit de NOVI die mee zijn gegeven in de handreiking RES. Regio's geven ook beargumenteerd aan waarom ze bijvoorbeeld de meegegeven voorkeur voor clustering niet hebben toegepast. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de regio's een zorgvuldige ruimtelijke inpassing serieus nemen. Tegelijk wisselt per regio de mate van concreetheid, en over het algemeen wordt geconstateerd dat de resultaten nog niet goed zichtbaar zijn. Ik onderschrijf de opmerking van het PBL dat hier nadere ruimtelijke uitwerking voor nodig is, en ook samenwerking tussen regio's als het om bovenregionale effecten en kansen gaat.

In de volgende fasen zullen de decentrale overheden niet alleen de voorzieningen voor de energie- en warmtetransitie inpassen. Ze zullen deze ook afwegen ten opzichte van andere belangen en combineren met de inpassing van andere opgaven. Volgens het PBL worden de ruimtelijke principes uit de handreiking RES door de regio's vaak genoemd, maar is de meerwaarde in deze fase van het proces voor hen niet altijd duidelijk. De ruimtelijke principes zijn aan de regio's meegegeven opdat ze deze betrekken bij hun afwegingen. NP RES zal daarom ook in de volgende fase ondersteuning bieden om de toepassing te verbeteren, met name via uitwisseling van werkwijzen en praktische voorbeelden.

Radars, veiligheidscontouren en natuurbescherming

Conform de genoemde motie Moorlag/Mulder is geïdentificeerd waar de RES-regio's mee te maken hebben bij het vinden van nieuwe zoekgebieden en/of locaties voor hernieuwbare energieopwekking. Daarbij is van belang te beseffen dat de realisatie van wind- en zonprojecten plaatsvindt in een dichtbevolkte en complexe omgeving, waarbinnen energieopwekking de beschikbare ruimte moet delen met andere functies zoals (civiele en militaire) luchtvaart, stedelijke ontwikkeling, mobiliteit, landbouw en natuur. Hoewel het belang van deze maatschappelijke

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

functies breed wordt onderschreven, kunnen deze wegens de daarvoor geldende wet- en regelgeving, veelal gericht op veiligheid en natuurbescherming, ook als belemmerend worden ervaren bij het ruimtelijke (afwegings-)proces in de RES'en. Daardoor kan het geldend juridisch kader de klimaatdoelen in zekere mate in de weg zitten. Dit vraagt om goede analyse van de ervaren belemmeringen en zorgvuldige inpassing door middel van regionaal maatwerk.

Zoals aangegeven in mijn brief van 26 juni 2020 (Kamerstuk 33 612, nr.73), werk ik met alle betrokken partijen aan het oplossen van de knelpunten rondom obstakelverlichting en radarverstoring. Hier zijn goede resultaten geboekt. Zo kan nu worden gewerkt met naderingsdetectie om de hinder van obstakelverlichting op windturbines te verminderen en worden twee nieuwe radars gerealiseerd om de radarverstoring door windparken op de civiele en militaire luchtvaart aan te pakken. Daarnaast speelt dat de verplaatsing van de radarpost voor de gevechtsleiding van Nieuw Milligen naar een nieuwe locatie in het midden van het land is vertraagd, wat belemmerend werkt voor de ontwikkeling van een aantal windparken in midden Nederland. Hiervoor is door Defensie de Rijkscoördinatie-procedure gestart. Deze wordt zorgvuldig doorlopen en is ook onderwerp van gesprek in de vaste Kamercommissie voor Defensie.

Hernieuwbare energieprojecten hebben ook effecten op natuur. Dit vraagt om een zorgvuldige ruimtelijke afweging. EU en nationale regels sluiten de ontwikkeling van hernieuwbare energieprojecten in natuur (Natura 2000 en Natuurnetwerk Nederland) niet uit, mits een project geen significante effecten op de bescherming van soorten en wezenlijke kenmerken van een gebied heeft. Bij wind zijn met name vogels en vleermuizen kwetsbaar. Om onzekerheid in de vergunning- verlening weg te nemen, werk ik met de Minister van LNV, de provincies, de windsector, TenneT en een aantal dier- en natuurorganisaties aan een gedragen aanpak om maatwerkafspraken te maken over het verminderen van vogel- en vleermuislachtoffers bij windparken en hoogspanningsverbindingen. Hierbij kan gedacht worden aan het vaker en gerichter stilzetten van windturbines en het toepassen van draadmarkering. Dit zorgt voor meer duidelijkheid aan de voorkant van een project en voor meer ruimte binnen de Wet natuurbescherming voor de inpassing van windparken en hoogspanningsverbindingen. Ik verwacht dit traject in de loop van volgend jaar af te ronden en uw Kamer hierover te informeren.

Locatiekeuzen van energieprojecten zijn aan de regio's. Provincies kunnen ervoor kiezen bepaalde (natuur-)gebieden categorisch uit te sluiten. Als dit in een regio als belemmerend wordt ervaren, dient hierover door alle betrokken partijen een goede afweging gemaakt te worden, waarmee recht wordt gedaan aan de in het Klimaatakkoord afgesproken doelstellingen.

Toepassing van de zonneladder

De (voorlopige) concept-RES'en laten zien dat regio's inspiratie halen uit de voorkeursvolgorde zon (Kamerstuk 32 813, nr. 29), maar ook zoekende zijn in de wijze waarop deze moet worden toegepast. Regio's sluiten zich veelal aan bij de volgorde zoals door het Rijk opgesteld, met een aantal kanttekeningen. In sommige regio's was de voorkeursvolgorde een vertrekpunt voor de ontwikkeling van eigen landschaps- en energieladders op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. De hardheid en wijze van verankering van de ladder verschilt per regio. Veel regio's zetten stevig in op het benutten van bedrijventerreinen, grote daken en parkeerplaatsen. Landelijk gebied heeft de minste voorkeur. Wanneer dit toch gebruikt wordt, hebben regio's vaak voorkeur voor kleine zonne-

parken (< 10 ha). Daarbij wordt ingezet op zoveel mogelijk aansluiten bij de lokale situatie, waarbij de panelen waar mogelijk een dubbele functie vervullen, bijvoorbeeld als bescherming van fruitbomen, op niet rendabele gronden of op vloeivelden. Mijn beeld, kortom, is dat de ladder richting geeft en de regio helpt in zijn keuzes, en daarmee invloed uitoefent op het primair benutten van onbenutte daken en terreinen en landbouw en natuur zoveel mogelijk kan worden ontzien. Ik constateer ook dat de voorkeursvolgorde zoals opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) met verschillende invullingen is gehanteerd, waarbij ik op dit moment niet de precieze effecten hiervan kan overzien. Uiteraard zal richting RES 1.0 in de toepassing van de ladder nog veel moeten worden uitgewerkt. Ik blijf hierover met de regio's in gesprek en zal bij RES 1.0 voor uw kamer inzichtelijk maken hoe de gehanteerde invulling zich verhoudt tot een invulling conform de voorkeursvolgorde zoals vastgelegd in de NOVI.

Regie en sturing in het RES-proces

De regio's nemen het voortouw in het RES-proces. Regie en sturing op dit samenspel van partijen en processen in de leefomgeving geef ik, met mijn collega's in het kabinet, primair vorm vanuit een netwerkrol, en alleen in het uiterste geval vanuit doorzettingsmacht. Regie vanuit een netwerkrol zie ik als tweeledig. Ten eerste het vermogen om samenhang aan te brengen tussen processen en partijen om de delen te verbinden tot één geheel. En ten tweede het vermogen de gewenste maatschappelijke beweging te creëren vanuit de gestelde publieke belangen en afspraken. Vanuit de filosofie van de Ow geldt daarbij het adagium «decentraal tenzij». Het Rijk heeft echter ook andere rollen in dit samenspel, zoals als eigenaar van Rijksgronden die kunnen worden ingezet voor duurzame energieopwekking via opdrachten aan uitvoeringsorganisaties en de rol van bevoegd gezag voor projecten van een bepaalde omvang. Door samen met de regio over dit areaal het gesprek aan te gaan helpt het Rijk de regio's in hun weg van de concept RES naar de RES 1.0. Doordat concrete projectkansen worden verbonden aan de zoekgebieden van de regio. Regie is in deze dus meerlaags.

Ik heb veel vertrouwen in het commitment van de betrokken decentrale bestuurders aan de afspraken van het Klimaatakkoord. En op basis van de voorliggende concept-RES'en verwacht ik ook niet dat het instrument van doorzettingsmacht nodig zal zijn. Mijn regierol geef ik in de praktijk vorm via het actief meewerken aan de processen vanuit de nationale publieke belangen en die in goed overleg borgen. Om de regie te houden, houd ik dan ook actief een 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. Omdat de praktijk weerbarstig is en de realisatie van plannen en projecten regelmatig oploopt tegen organisatorische, technische, financiële of juridische belemmeringen of maatschappelijke weerstand, is de interbestuurlijke samenwerking rond de transitie de afgelopen tijd fors geïntensiveerd. 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 Rijksrol als bevoegd gezag voor ruimtelijke inpassing is grotendeels volgend op de keuzes die in de RES'en gemaakt worden. De zoekgebieden voor wind en zon zullen, zoals ik in mijn brief over de startnotitie voor het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) heb gemeld (Kamerstukken 31 239 en 30 196, nr. 317), worden opgenomen in het PEH, zodat de ontwikkelingsrichtingen voor hoogspanningsinfrastructuur hierop

aangesloten kunnen worden. Het PEH is tevens het beleidskader voor het Rijk om uitvoering te geven aan concrete energieprojecten; zowel wind en zon als de hoogspanningsinfrastructuur. Conform het advies van de Raad van State over de institutionele inbedding van de RES'en zal ik de mogelijkheid en wenselijkheid onderzoeken van aanvullende regels in de Ow of de daarop gebaseerde regelgeving met het oog op de vertaling van de RES'en in het Ow-instrumentarium.

Concluderend: RES'en op de goede weg, bijsturing via slim samenspel

Het is nog te vroeg voor een definitief oordeel over de concept-RES'en. Toch is dit een belangrijk moment om ook vanuit het Rijk kleur te bekennen, omdat in de komende maanden de regio's hun plannen verder concretiseren en optimaliseren. Ik ben tevreden als het doel van 35 TWh op koers ligt, er een regionale structuur warmte ligt en de onderliggende afwegingen tussen draagvlak, systeemefficiency en ruimtelijke inpassing aansluiten bij het nationaal perspectief. Dit betekent dat de afwegingen budgettair passen in de Klimaatakkoordafspraken, de verhouding wind en zon meer gebalanceerd wordt, de kosten voor netinpassing niet disproportioneel stijgen en er democratisch draagvlak is voor de regionale keuzes.

De PBL-analyse van de concept-RES'en in februari 2021 en de analyses van de netbeheerders zullen betere cijfermatige onderbouwingen en vergelijkingen mogelijk maken en daarmee het afwegingsproces ondersteunen. De komende maanden zal de interbestuurlijke samenwerking verder intensiveren. De aanpak verschuift van ambities formaliseren naar concretiseren en realiseren. Dat vraagt een actieve betrokkenheid van het Rijk: ambtelijk, en waar nodig bestuurlijk, meewerken aan het wegnemen van knelpunten en belemmeringen (conform genoemde motie Moorlag/Agnes Mulder). Het ondersteunen van partijen in het optimaliseren van keuzes en het bewaken van de voortgang en een constructieve samenwerking staan daarbij centraal.

Vervolg

De RES'en zijn een nieuwe, lerende aanpak in de interbestuurlijke samenwerking rond de energietransitie waarbij de overheden «schouder aan schouder» samenwerken. Die samenwerking zal zich de komende jaren verder ontwikkelen onder het motto: je draagt bij waar je nodig bent als bestuursorgaan. De RES'en 1.0 zijn immers slechts een tussenstap en een onderdeel in de bredere transitie richting 2030 en 2050. Bovendien raken de opgaven voor de industrie, mobiliteit en de landbouw steeds meer verweven met die rond energieopwekking en de gebouwde omgeving. In mijn brief van 23 juni 2020 (Kamerstuk 33 612, nr. 73) heb ik aangegeven dat ik de komende jaren actief ga sturen op samenhang tussen de PEH en de RES en dat ik een integrale afweging maak met andere opgaven en belangen, binnen een (inter)nationale context. Ook richting RES 1.0 zal op systeemniveau gekeken worden en zullen rollen en verantwoordelijkheden verder uitgewerkt moeten worden. En door verdere systeemintegratie zullen ook de mijnbouwactiviteiten steeds meer in samenhang daarmee worden beschouwd.

Ik zal uw Kamer in februari 2021 verder informeren over het RES-proces via een appreciatie van de concept-RES'en, onder meer op basis van de PBL-analyse daarvan. In juli 2021 zullen de regio's hun RES 1.0 opleveren.

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