



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Datum

31 oktober 2023

Kenmerk

PEN/U202300737

Telefoon

Bijlage(n)

Reactie VNG op consultatie PEH

Onderwerp

Consultatie Programma Energiehoofdstructuur

Geachte heer/mevrouw,

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen stuur ik u hierbij onze reactie op de consultatie voor het Ontwerp-Programma Energiehoofdstructuur.

Ruimte voor een klimaatneutraal energiesysteem

Het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) is ruimtelijk beleid voor de onderdelen van de energievoorziening die van nationaal belang zijn. De ambitie van het PEH is dat er tijdig voldoende ruimte is voor de nationale energiehoofdstructuur. Het PEH biedt inzicht in en anticipeert op de ruimtebehoefte van het toekomstige energiesysteem en geeft richting op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat.

Het PEH richt zich op de robuuste knelpunten en ontwikkelingen richting een klimaatneutraal energiesysteem in 2050. Het bevat beleid voor keuzes die in de meeste scenario's nodig zijn. Het PEH is een vrijwillig programma onder de Omgevingswet: zelfbindend voor het rijk en kaderstellend voor de besluiten van het rijk.

Het Programma Energiehoofdstructuur is een instrument om met gemeenten, provincies, havenbedrijven en netbeheerders eerder afspraken te kunnen over de benodigde ruimte van hoogspanningskabels, buisleidingen, elektrolyzers, regelbare centrales en plekken voor de opslag van energie. De PEH onderstreept dat dat de extra ruimtebehoefte die gepaard gaat met de energietransitie op een zorgvuldige manier moet worden vormgegeven, met oog voor natuur, milieu, landschap, (wereld)erfgoed, wonen en werken. Nu en in de toekomst.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Het gemeentelijk perspectief

De energie-infrastructuur in Nederland verandert ingrijpend. Het probleem is dat het huidige energiesysteem nog niet is ingericht op de opgaven waar Nederland voor staat. Dit raakt burgers en bedrijven en vraagt om een stevige en gezamenlijke aanpak.

We benadrukken het belang van een robuust en samenhangend energiesysteem. Keuzes voor nieuwe nationale energie-infrastructuur zijn noodzakelijk en bepalend voor de oplossingen op regionaal en lokaal niveau.

We zien dat het Programma Energiehoofdstructuur goed onderbouwd is en de samenhang zoekt. Het PEH is een goede stap richting gebiedsaanpakken en de daadwerkelijke uitvoering. Het PEH blijft wel top down ingestoken, waarbij het gemeenteperspectief ontbreekt.

Het Programma Energiehoofdstructuur zou, net als het Nationaal Plan Energiesysteem, niet alleen maar een kabinetsvisie of sectoraal verhaal moeten blijven. De werelden van energie, ruimte en ondergrond, en van overheden, netbeheerders en de markt moeten meer bij elkaar komen om samen te werken aan een betere en sterkere energie-infrastructuur.

Vanuit VNG brengen we punten ter aanvulling en aanscherping in:

- Een systeembenadering met borging van publieke waarden;
- Urgentie en lokale impact;
- De gemeente als bepalende speler bij energie-infrastructuur;
- Een slimme en integrale aanpak;
- Intensieve samenwerking.

Wij verzoeken u onze punten ter harte te nemen bij de verdere uitvoering van het PEH: in de toepassing van de samenwerkingsprincipes, ruimtelijke uitgangspunten en inrichtingsprincipes, en in de keuzes over de locaties en realisatie van de (energie)projecten. Graag gaan we verder met u in gesprek over de voortgang van deze aanpak en ook over hoe we vanuit VNG specifiek op bovenstaande punten kunnen ondersteunen.

Met vriendelijke groet,

A.J. Vermue
Directeur Beleid

Reactie VNG op consultatie PEH

Een systeembenadering met borging van publieke waarden

We sluiten aan op de reactie die we vanuit VNG gegeven hebben op het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE): het afwegingskader en de agenda voor het energiesysteem tot 2050. Ons centrale energiesysteem gaat zich ontwikkelen naar een meer decentraal energiesysteem dat op lokaal niveau tot meer ruimtelijke en sociale impact leidt. De rol van decentrale overheden neemt daarmee toe.

De ontwikkelingen in het integrale energiesysteem vragen om een flexibel systeem waarbij integratie van de verschillende energieketens mogelijk is, en optimaal gebruik wordt gemaakt van alle beschikbare energie. Op alle niveaus moeten publieke belangen beter geborgd worden in de afwegingen. Dit vraagt om publieke keuzes van de overheden.

VNG ziet energierechtvaardigheid als het fundament hiervoor. Dit betekent dat de lusten en lasten die het energiesysteem met zich meebrengt en de schaarse ruimte waar het energiesysteem aanspraak op maakt eerlijk verdeeld worden, en de sterkste schouders de grootste lasten dragen.

In dat kader benadrukken we het belang van een ruimtelijk beleidskader voor grootschalige (systeem)batterijen. Een integrale uitwerking is nodig. Gemeenten krijgen namelijk steeds meer aanvragen voor batterijen. Terwijl er onduidelijkheid bestaat rond de bevoegdheidsverdeling, de (gereguleerde) rol van de netbeheerder(s) en tarifiering, stimulering en/of normering van flexibiliteit. Op dit moment ontbreken instrumenten voor een (maatschappelijk en systeemefficiënt) juist gebruik van grootschalige (systeem)batterijen en concrete handvatten voor gemeenten om ruimtelijk te sturen op (net)inpassing van batterijen.

Urgentie en lokale impact

Energie is een randvoorwaarde voor verschillende gemeentelijke opgaven en plannen, zoals woningbouw, bedrijvigheid en mobiliteit. De netproblematiek ontstijgt allang het domein van duurzaamheid alleen en is in de breedte een remmende factor op ruimtelijk-economische en maatschappelijke ontwikkelingen. We moeten dit oplossen: voor perspectief voor inwoners en ondernemers, en de leefbaarheid in het algemeen.

In toenemende mate ontstaan problemen op de laagspanningsnetten. In de gebouwde omgeving vragen de warmtetransitie, kleinschalige duurzame opwek en elektrisch vervoer steeds meer van de lokale netten. Deze ontwikkelingen werken door en hebben in potentie veel impact op de opgave voor de netverzwaringen en netuitbreidingen op hogere netvlakken.

Gemeentelijke keuzes in de Transitie Visie Warmte (TVW)/Warmteprogramma's, wijkuitvoeringsplannen (WUP), omgevings-, mobiliteits- en andere plannen kunnen grote gevolgen hebben op de mate waarin de energie-infrastructuur aangepast moet worden en de tijd die daarvoor beschikbaar is. Bovendien zijn er op lokaal niveau veel mogelijkheden om vraag en aanbod van energie te combineren en te sturen waarbij ook het landelijk systeem wordt ontlast. Energiehubs, collectieve (bedrijven)aanpakken en decentrale systemen zijn voorbeelden van slimme en flexibele oplossingen.

In het PEH ontbreekt de balans en wisselwerking met het lokale energiesysteem. Hoeveel ruimte is er voor decentrale initiatieven, meer pluriformiteit en variatie? Hoe wordt er gewerkt aan de

randvoorwaarden hiervoor? Op welke manier wordt er rekening gehouden met de ontwikkelingen op lagere netvlakken en de impact van gemeentelijke keuzes? Blijven er genoeg mogelijkheden om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en ook te sturen op netcapaciteit? Is er bijvoorbeeld nog maatwerk mogelijk bij elektrolyse (de productie van waterstof) of de inzet van batterijen? En wat betekent het extra ruimtebeslag van de nationale energievoorziening dan voor de andere ruimtelijke en energieplannen van gemeenten?

De gemeente als bepalende speler bij energie-infrastructuur

In de voorbereiding en realisatie van energie-infrastructuur is de gemeente een bepalende speler. De gemeente is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en het beheer van de ondergrond. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Omgevingswet) is een taak die primair bij gemeenten ligt. Gemeenten zijn de enige overheid die lokaal de mogelijkheid heeft de ondiepe ondergrond te ordenen, op basis van een integrale afweging van belangen.

In de Omgevingswet heeft het rijk vastgelegd dat met name gemeenten veel afwegingsruimte krijgen. Het is belangrijk om voldoende ruimte te laten voor een gebiedsgerichte benadering, lokale beleidsvrijheid en afweegruimte voor gemeenten. Dit zorgt ervoor dat keuzes aansluiten bij de leefwereld van inwoners en vergroot het draagvlak.

Meer rijksregie is niet altijd de oplossing. Soms is versterking van het lokaal bestuur of de bevoegdheden en uitvoeringskracht van gemeenten een betere oplossing. Gebrek aan capaciteit of kennis en expertise worden bijvoorbeeld niet opgelost door regie te verleggen. Hoe wordt in dat opzicht naar de inzet van de rijkscoördinatie/regeling/projectbesluit gekeken? Ook gezien dat het draagvlak vanuit het lokaal bestuur hierbij soms een uitdaging is.

We vragen vanuit VNG aandacht voor de uitvoeringscapaciteit van gemeenten. Provincies, regio's en gemeenten zien zich in toenemende mate geconfronteerd met een stapeling van opgaven. Ook energie-infraprojecten zorgen bij gemeenten voor meer complexiteit in de ruimtelijke ordening én een toename van het aantal stakeholders waarmee moet worden afgestemd. Hoe wordt hier tegenaan gekeken in het kader van haalbaarheid en uitvoerbaarheid, en de ambitie om te versnellen?

Uit verschillende 'kokers' landen er energie-infraprojecten in het grondgebied van gemeenten: MIEK-projecten die bijdragen aan de verduurzaming van de industrie, de uitrol van de waterstofbackbone, projecten van regionaal belang die prioriteit krijgen vanuit het regionaal programmeren etc. Daarnaast vragen het ruimtelijk mogelijk maken en inpassen van projecten capaciteit van verschillende vakdisciplines. Denk aan: ruimtelijke ordening, omgevingskwaliteit, openbare ruimte, project- en gebiedsontwikkeling, grondzaken, bodem, ondergrond en vergunningverlening, toezicht en handhaving. Omgevingsdiensten hebben een rol in het milieudeel. Gemeentelijke adviescommissies omgevingskwaliteit of adviseurs voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit in (smalle/brede/integrale) advisering in het in het beleids- en ontwerpproces.

Een slimme en integrale aanpak

De energietransitie is bepalend voor de ruimtelijke inrichting en energie-infrastructuur heeft zelf ook een sturend karakter. Het inpassen van de energie-infrastructuur in de leefomgeving is een enorme uitdaging. De VNG heeft [de handreiking Ruimtelijke inpassing van energie-infra](#) opgesteld. Het helpt gemeenten bij een goede en versnelde ruimtelijke inpassing van de energie-infrastructuur.

Een slimme en integrale aanpak tussen energiesysteem, ruimtelijke ordening en de ondergrond is cruciaal. Waarbij gemeenten sturen op ruimtelijke inpassing en op samenhang, in het kader van de Omgevingswet. Gemeenten maken een afweging rond andere belangen, activiteiten en ontwikkelingen en vanuit het gebied. Met een belangrijke rol voor participatie, met aandacht voor zorgen over gezondheid en veiligheid en overlast bij werkzaamheden.

In de VNG-handreiking wijzen we op gebiedsgericht werken, water en bodem sturend maken, en het met elkaar verbinden van opgaven. We sluiten aan op de NOVI-principes: niet afwentelen in tijd en ruimte, het gebied centraal en meervoudig landgebruik. We maken ons zorgen over de clustering van PEH-projecten (bij hoogspanningsstations in het algemeen, en specifiek op kustlocaties en bij industrieclusters). In hoeverre wordt dit rechtvaardig geacht? Is er nagedacht om de betreffende gemeenten dan ook meer lucht, vrijstelling of ondersteuning te bieden in verband met andere ruimtelijke opgaven in het gebied? En hoe verhoudt deze clustering zich tot het ruimtelijke uitgangspunt om opwek en verbruik van energie dicht bij elkaar te plaatsen?

Het ruimtelijk en stedenbouwkundig inpassen van elektriciteitsinfrastructuur vraagt een zorgvuldige afweging en lokaal maatwerk. Aan de ene kant kunnen omgevingskwaliteit, draagvlak en snelheid hand-in-hand gaan. Aan de andere kant vraagt de (inpassings)opgave om lef in het maken van keuzes tussen leefomgeving en het energiesysteem. Onze aanbeveling is om de VNG-handreiking Ruimtelijke inpassing van energie-infra te gebruiken voor versnellingsopties en per project af te stemmen over de verdere ruimtelijke, duurzame en groene inpassing en de overige inrichting van de openbare ruimte.

Vooraf in de gebouwde omgeving concurreren verschillende opgaven om de schaarse ruimte. Ook de ondiepe ondergrond wordt overvraagd. Er liggen netwerken zoals riolering, drinkwaterleidingen, stroomkabels en gasleidingen, warmte- en glasvezelnetten. Naast deze distributiesystemen vragen openbaar groen en opvang en afvoer van water ruimte. Er ontstaan botsingen van opgaven en belangen. Deze 'congestie in de ondergrond' is steeds vaker een show stopper voor projecten.

Hoe verhoudt zich dit tot het inrichtingsprincipe dat er geen regionale leidingen mogen liggen in een buisleidingenstrook? In hoeverre is er bij juridische borging van deze reserveringen in het Bkl/Or hier nog flexibiliteit in te vinden? Kan daarin meer synergie worden gezocht, in lijn met het ruimtelijk uitgangspunt om energie-infra te bundelen en te concentreren?

Intensieve samenwerking

In het PEH komt het belang van vroegtijdig organiseren van ruimte naar voren. In het PEH wordt de verhouding tot andere ruimtelijke transitie en nationale programma's beschreven. Het PEH noemt integraal programmeren, acties uit het Landelijk Actieprogramma Netcongestie en de ontwikkeling van energiehub's. Als gebiedsaanpakken worden de ruimtelijke voorstellen, NOVEX-gebieden en de verschillende industrieclusters genoemd.

Het rijk, provincie, waterschappen en gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de overgang naar een klimaatneutraal energiesysteem. We benadrukken het belang van:

- Een gezamenlijk verhaal, waarin ook de verschillende taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen duidelijk zijn;
- Sturing op de lange termijn, (lokale) programmering en in uitvoering (ruimte, tijd, kosten en processen/vergunningverlening);

- Vroegtijdige en volwaardige betrokkenheid van gemeenten, waarbij er samen opgetrokken wordt in het participatie- en besluitvormingsproces van de (energie)projecten.

Wij vragen aandacht voor:

- Het grote belang van digitale ontsluiting. Zeker bij ruimtelijke reserveringen (voor buisleidingen) moet dit goed gewaarborgd zijn, zodat dat dit in het DSO zichtbaar is voor gemeenten en initiatiefnemers;
- De suggestie die de kaartbeelden mogelijk kunnen wekken. Het PEH wijst bijvoorbeeld geen specifieke locaties voor nieuwe hoogspanningsstations aan. De 'ontwikkelrichtingen' zijn geen ruimtelijke reserveringen, laten zien wat er met grote zekerheid nodig is. Op welk moment komen deze locaties wel in beeld, wie hakt hierover knopen door en hoe worden gemeenten daarbij betrokken? Hetzelfde geldt bij de voorkeursgebieden voor elektrolyse;
- De rol van grondbeleid. Hoe wordt omgegaan met het innemen van grondposities zoals ook bij bijvoorbeeld de VINEX-locaties eind jaren '90 en begin '00? Gaat het rijk voor deze infrastructuur ook grondbeleidsinstrumenten inzetten? Hoe zit het dan met de rol en belangen van gemeenten?;
- De relatie met de warmte-, landbouw- en grondstoffentransitie. Lokale warmtebronnen - geo-, bodem-, aqua- en zonthermie - dragen bij aan de (regionale) warmtetransitie en hebben ook een ruimtebeslag. Vanwege de bijmengverplichting zullen gemeenten meer aanvragen krijgen voor kleinschalige en grootschalige installaties voor vergisting en in de toekomst voor industriële vergassers op locaties als boerenerven, (agro)bedrijventerreinen en in tuinbouwgebieden. Vanuit de circulaire economie zal er een groeiende ruimtebehoefte zijn voor recycling en (bio)grondstofverwerking, evenals binnenstedelijke locaties voor reparatie en de deeleconomie. Hoe wordt hierin de samenhang gezocht?;
- Gezondheid en veiligheid. Een veilige en gezonde leefomgeving en het milieu zijn cruciaal in elke afweging. De energietransitie heeft gevolgen voor bodem, luchtkwaliteit, water, geluid, geur, zeer zorgwekkende stoffen (zszs), trilling en elektromagnetische straling. De energietransitie brengt ook veiligheidsrisico's met zich mee. Op welke manier worden gezondheid en veiligheid meegewogen in de concrete keuzes in projecten?;
- Een betere inbedding van PEH in al lopende processen, samenwerkingsverbanden en economische regio's. Hoe wordt met name de koppeling met de Regionale Energiestrategieën (RES'en) en Clusterenergiestrategieën (CES'en), het integraal programmeren, de energy boards en acties vanuit het LAN gemaakt? En hoe wordt er aangesloten op de versnellingsaanpak voor de energietransitie en het traject voor het versterken van de publiekrechtelijke regie op de ondiepe ondergrond?

Daarnaast is er ook een rol voor markt en netbeheerder:

- Projectontwikkelaars hebben zelf een belangrijk aandeel in het omgevingsmanagement en het 'first time right' van vergunningverlening. Hoe wordt juist gebruik gemaakt van de expertise die in de markt aanwezig is om ook gemeenten te ondersteunen?;
- Inzicht in plannen en data van netbeheerders. Hoe kan er meer transparantie komen voor het lokaal en rechtstreeks sluiten van stromen? Op welke manier wordt ervoor gezorgd dat netbeheerders meer innovatieve oplossingen ter verbetering van systeemefficiëntie toepassen?