

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 672

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2021

In deze brief beschrijf ik de stand van zaken van het proces rond de Regionale Energiestrategieën (RES'en) en de belangrijkste uitdagingen daarbij voor de komende periode, met name tot de vaststelling van de RES'en 1.0 op 1 juli aanstaande. Ik stuur deze brief mede namens mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ons beeld is gebaseerd op de monitor van de concept-RES'en van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en een «foto» van het proces van het Nationaal Programma (NP) RES, waarin vijf opdrachtgevende partijen samenwerken: EZK en BZK, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). De monitor en de foto treft u bijgaand aan¹. Deze zijn, samen met een appreciatiebericht voor de regio's vanuit de opdrachtgevende partijen ook te vinden op de website van NP RES². Tevens geef ik in deze brief een antwoord op de motie van de leden Dik-Faber en Van der Lee (Kamerstuk 32 813, nr. 584) waarin de regering wordt verzocht te bevorderen dat in de RES'en ook aandacht wordt besteed aan de energiebesparingsopgave in de gebouwde omgeving, en die ook inzichtelijk te maken.

De RES aanpak werkt, maar de weg naar 2030 is uitdagend

Uit de PBL-monitor en de foto van NP RES blijkt dat de RES-aanpak werkt. Het afgesproken doel uit het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193) van 35 TWh aan zon- en windenergie op land in 2030 lijkt binnen bereik: PBL schetst daartoe een bandbreedte van 31,2 tot 45,7 TWh, en een middenwaarde van 38,2 TWh. De verwachting is dat de opbrengst ergens binnen die bandbreedte uitkomt. De samenwerking tussen de bestuurslagen in de meeste regio's loopt goed ondanks spanningen en knelpunten die er ook zijn. Ik heb veel waardering voor het werk dat door de regio's is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Zie: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/res++media/1643621.aspx?t=Foto-RES>

verzet en wil de regio's complimenteren met de inzet en ambitie. Er is met grote betrokkenheid gewerkt aan de concept-RES en we hebben veel bereidheid gezien om van elkaar te leren en met elkaar samen te werken. Of het doel daadwerkelijk tijdig en gedragen wordt gerealiseerd is nu nog moeilijk in te schatten. Er moet nog veel gebeuren in het concretiseren van de ambitie, het integraal afwegen van keuzes, het doorlopen van besluitvorming met volksvertegenwoordigers, het betrekken van burgers, maatschappelijke partijen en ondernemers en het op het net krijgen van de duurzame energie. Zoals de PBL-monitor en de foto van NP RES laten zien, zijn er daarbij nog stevige uitdagingen. Deze vragen om actie en keuzes van alle partijen. In deze brief focus ik op de rol en inzet van het Rijk hierin. De RES 1.0 is in dat licht een belangrijke stap in het RES proces. Het proces loopt door na de vaststelling van de RES 1.0. Participatie, ruimte en systeemefficiëntie vragen om langjarige aandacht, ook in het kader van de samenhang, integrale afweging en afstemming met alle sectoren. Het is daarom belangrijk de ingezette samenwerking in de RES'en te continueren, zoals ik in mijn brief van 12 februari jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 663) heb aangegeven. Het Rijk blijft daarbij een actieve en noodzakelijke partner.

De RES aanpak: samenwerken, realiseren en leren

De kern van de RES-aanpak is het realiseren van het doel van 35 TWh aan zon en wind op land in 2030 met een zo zorgvuldig mogelijke afweging tussen ruimtelijke inpassing, draagvlak en systeemefficiëntie. Wind- en zonne-energie zijn, nu en in de nabije toekomst, energiebronnen met de meeste duurzame potentie. Ze zijn en blijven noodzakelijke instrumenten om te komen tot een klimaatneutraal Nederland in 2050. We willen deze ambities voor duurzame opwek op land behalen via het versterken van de samenwerking tussen overheden op de schaal van de regio. Het creëren van betere betrokkenheid van inwoners bij de te maken keuzes in het gebied is hiervoor belangrijk, net als aandacht voor systeemefficiëntie en ruimtelijke kwaliteit, zowel op het schaalniveau van de regio als het bovenregionale schaalniveau. Daarnaast organiseren de RES-regio's de verdeling van bovengemeentelijke warmtebronnen over de warmtevragers, waaronder die in de gebouwde omgeving. De RES-aanpak is daarmee op dit moment een van de meest zichtbare onderdelen van het Klimaatakkoord in onze samenleving.

Centraal in het RES-proces staat een lerende, adaptieve procesaanpak waarbij we stap voor stap optimaliseren tussen deze inherente spanningen. Deze aanpak is niet alleen nuttig voor het proces richting de RES 1.0, maar ook met het oog op de lange termijn. De wereld staat immers niet stil na 2030. De betrokken overheden werken daarbij op basis van gelijkwaardigheid samen vanuit de één-overheid gedachte. Het voortouw ligt daarbij in de regio, met het Rijk als actieve partner in het proces, ondersteunend, meewerkend en borgend vanuit de nationale publieke belangen en nationale afspraken, zoals die rond de voorkeursvolgorde zon en het integrale energiesysteem. Gelet op de weerbaarheid en de urgentie om de klimaatdoelen voor 2030 en 2050 te realiseren in de leefomgeving van mensen vraagt deze opgave van alle betrokken bestuurders creativiteit, lef en leiderschap over de grenzen van de eigen portefeuille heen. Uitgangspunten hierbij zijn subsidiariteit en bestuurlijke instrumenten (het goede gesprek) boven juridische instrumenten. 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 knelpunten en kansen die zich in het proces voordoen. Ik zal met voorstellen komen als dat nodig is voor de uitvoering.

Aandachtspunten voor het RES-proces

In de voortgangsbrief over het RES-proces van 30 oktober jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 613) heeft mijn ambtsvoorganger, mede namens mijn collega van BZK, aangegeven dat wij als Rijkspartners tevreden zijn over het RES-proces als het doel van 35 TWh op koers ligt en de onderliggende afwegingen tussen draagvlak, systeemefficiëntie en ruimtelijke inpassing niet teveel uit het lood zijn vanuit het perspectief van de nationale belangen. Mede op basis van een voorlopige analyse van PBL zijn daarbij 3 aandachtspunten voor de huidige fase richting RES 1.0 geïdentificeerd:

1. Het optimaliseren van de voorlopige keuzes: denk aan de afweging tussen regionaal draagvlak (met een voorkeur voor kleinschaligheid en zon boven wind) en de nationale kosten die volgen uit die keuze (via de SDE++ en de nettarieven);
2. Participatie en draagvlak: deze moesten in oktober in veel regio's nog vorm krijgen en worden in de huidige concretiseringsfase spannende issues. Gaat het regionaal lukken tot een gedragen en realiseerbaar RES-proces te komen?
3. Ruimtelijke inpassing: de uitkomsten van de RES'en moeten integraal afgewogen worden met andere opgaven en belangen en gemaakte keuzes moeten vervolgens geborgd worden in de instrumenten van de Omgevingswet met het oog op een tijdige vergunningverlening en realisatie van projecten en bijbehorende infrastructuur.

De afgelopen maanden is de samenwerking tussen het Rijk en de regio's geïntensiveerd om de bovengenoemde punten aan te pakken. Die intensivering past in de huidige concretiseringsfase van de plannen richting de RES 1.0, en verder richting 2030.

Het optimaliseren van de voorlopige keuzes

In december en januari zijn in het kader van NP RES bestuurlijke adviesgesprekken met de 30 regio's gevoerd. Het Rijk heeft daaraan op hoog ambtelijk niveau deelgenomen. Centraal in die gesprekken stond het verkennen van de optimalisatieopties voor de concept-RES'en en de knelpunten en uitdagingen daarbij. Daarnaast is er een RES Beraad opgericht: een informeel bestuurlijk platform van Rijk, netbeheerders, koepels en de bestuurlijk trekkers van de 30 regio's voor het uitwisselen van ervaringen, het onder woorden brengen van gezamenlijke problemen en het aanpakken daarvan als één overheid. EZK en BZK nemen daaraan deel op niveau directeur-generaal. De meer complexe knelpunten die uit de RES-samenwerking naar voren zijn gekomen, zijn onlangs in diverse expertwerkgroepen uitgewerkt en omgezet in adviezen. Ik ga daar later in deze brief op in. Op regionaal niveau helpen de netbeheerders de betrokken bestuurders, volksvertegenwoordigers en maatschappelijke partijen door inzichtelijk te maken wat de gevolgen van diverse keuzeo-opties voor de netcapaciteit zijn. Ook de participatieprocessen in de regio's helpen bij het concreter maken van de voorlopige keuzes.

Een van de acties uit de adviesgesprekken is dat er meer geïnvesteerd zal worden in kwantitatieve informatie op het niveau van de individuele regio's, zoals ook PBL aanbeveelt. Daarnaast zullen de (meer)kosten van de diverse opties en keuzes beter in beeld worden gebracht om bestuurders en volksvertegenwoordigers in alle overheidslagen te helpen om transparante en goed onderbouwde afwegingen te kunnen maken. Ik ben daarover onder meer met PBL en NP RES in gesprek. Op basis van al deze activiteiten hebben mijn collega van BZK en ik er vertrouwen in dat de regio's in de RES'en 1.0 goed afgewogen keuzes zullen maken.

De regio's hebben tot nu toe vooral vaart gemaakt op het onderdeel duurzame opwek van zon- en windenergie, maar minder op warmte. Dat is begrijpelijk want in RES verband is alleen een procesdoel afgesproken over warmte. Kwantitatieve afspraken daarover lopen via de wijkgerichte aanpak van de gemeenten. Alle regio's zijn in kader van de RES bezig met het opstellen van een Regionale Structuur Warmte (RSW), waarin de warmtevraag en het aanbod in de regio worden geïnventariseerd. Om de RSW meer te laten zijn dan een verkennend proces beveelt PBL aan om de rol van de RSW scherper te omschrijven, onder meer in relatie tot de Transitievisies Warmte van de gemeenten. Deze aanbeveling zien mijn collega van BZK en ik als een punt voor nadere uitwerking met de decentrale overheden onder het volgende kabinet, in het kader van de warmteaanpak in brede zin.

Participatie en draagvlak

Het is goed om te zien dat de aandacht voor de RES toeneemt, nu de plannen concreter worden. Dat is terug te zien in de groeiende burgerbetrokkenheid en de toegenomen media-aandacht de afgelopen maanden. Veranderingen in onze dichtbevolkte en kwetsbare leefomgeving, zoals woonwijken, natuurgebieden en cultuur-historische landschappen, door windmolens en zonnepanelen en bijbehorende infrastructuur gaan altijd gepaard met een levendige discussie. Dit vraagt om een zorgvuldig proces en een zorgvuldige weging van belangen en andere opgaven. Het Rijk en de provincies stellen daarbij kaders en de regio's maken daarbinnen met inwoners, maatschappelijke partijen en ondernemers een weging. Die processen gebeuren zoveel mogelijk in wisselwerking. Samen zoeken we naar acceptabele oplossingen, en dat is een leerproces.

Tot 1 oktober 2020 waren in veel regio's vooral «professionele» organisaties betrokken bij de RES. In die fase lag de nadruk op het verzamelen van feiten en het zoeken naar (globale) gebieden waar de opwek van duurzame energie een mogelijkheid is: de «zoekgebieden». Deze zoekgebieden komen onder meer voort uit de openbare kaarten van NP RES waarin de ruimtelijke restricties zijn opgenomen. Het zijn dus gebieden waar technisch gezien mogelijkheden zijn voor wind of zon. Het is belangrijk te constateren dat het aanmerken van een zoekgebied op geen enkele manier een besluit is. Op grond van de zoekgebieden vindt nu in veel regio's het gesprek plaats met de inwoners, maatschappelijke partijen en ondernemers. Dit gesprek is vooral gericht op de wenselijkheid om de zoekgebieden daadwerkelijk te benutten. Een zorgvuldig participatieproces leidt niet tot het wegnemen van alle weerstand, maar het kan er wel toe leiden dat ook tegenstanders zeggen: «ik ben het er niet mee eens, maar ik voel me wel gehoord en ik snap de weging die is gemaakt.» Als in de RES 1.0 en de uitwerking daarvan duidelijk wordt uitgelegd hoe lokale inspraak is verwerkt in de besluitvorming, kan maatschappelijke participatie ook echt tot meer draagvlak leiden. Ik roep de regio's dan ook op een «publieksversie» van de RES 1.0 te maken, een communicatief product waarmee een breed publiek kan worden geïnformeerd over de uitdagingen, de ambities, de afwegingen, de keuzes en het proces. Op deze manier kan de RES 1.0 voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk worden gemaakt en ligt er een stevigere basis voor de vervolgfase.

In de voortgangsbrief van 30 oktober jl. heeft mijn ambtsvoorganger gewezen op de vraag naar een juridische grondslag die (deels) eisen stelt aan de participatie in de RES'en. Vanuit de regio's en in uw Kamer leefde de vraag welke inspanningen op het gebied van participatie minimaal verplicht zijn. Van belang hierbij is dat eenieder de mogelijkheid moet hebben om zijn of haar mening te geven wanneer alle opties nog open zijn. Het is aan de regio's zelf om voor hun RES te bepalen welk participa-

tieproces passend is bij de eigen situatie. Daarbij is het van belang om helder en transparant te zijn over participatiemogelijkheden in de verschillende fasen van het RES-proces, van de totstandkoming tot de RES 1.0 tot de realisatie van projecten. Soms bevat de RES bestaande en «pijplijn» projecten die al ruimtelijk mogelijk zijn gemaakt met de bijbehorende participatie. Soms is sprake van nog «open» ambities die nog nader uitgewerkt worden en waar participatie over heeft plaatsgevonden op weg naar RES 1.0, maar waar in een later stadium ook nog formele inspraak over mogelijk is. Bij het vertalen van de RES in het omgevingsbeleid van provincies en gemeenten neemt participatie een belangrijke plaats in. Op de website van NP RES is hierover nadere informatie te vinden. Zie: Q&A (regionale-energiestrategie.nl).

Het RES-proces is erop gericht de regio's actief te ondersteunen en te stimuleren zoveel mogelijk uit te wisselen. Daardoor kan er versneld geleerd worden, en is de kans kleiner dat fouten uit de ene regio worden herhaald in de andere. Ervaringen worden gedeeld op www.energieparticipatie.nl en dragen bij aan het uitwisselen van kennis. Het organiseren van dergelijke processen met de lokale samenleving kost tijd. Dat staat op spanning met deadlines die er ook zijn, zoals die rond de RES 1.0. Na de RES 1.0. stopt het gesprek met de omgeving echter niet. Sterker nog: er zullen nog veel interactiemomenten volgen. De vaak nog erg globale zoekgebieden in de huidige plannen worden dan voorstellen voor locaties, en locaties worden concrete initiatieven. Bij elke stap worden burgers betrokken en vindt er opnieuw een afweging plaats binnen de eerder gestelde kaders.

Ik zie dat het RES-proces ook vragen oproept over de nut en noodzaak van de energietransitie en de onderbouwing van gemaakte keuzes. Om de RES-partijen zo goed mogelijk te ondersteunen hecht ik aan een heldere informatievoorziening zodat het RES-proces zo transparant mogelijk kan worden gevoerd. Ik zal hier samen met mijn collega van BZK aandacht aan blijven besteden. Een goed voorbeeld daarvan is de onderbouwing van de doelstelling van 35TWh die op de website van NP RES is gepubliceerd: Wat is de onderbouwing van de gemaakte keuzes in het Klimaatakkoord? – Regionale Energiestrategie (regionale-energiestrategie.nl). Ik zal me ervoor inzetten dat deze en andere informatie die de besluitvorming in de RES ondersteunt beschikbaar wordt gemaakt via NP RES. Ook de opzet van de Klimaatweken van afgelopen oktober was hiervoor bedoeld, maar deze konden vanwege corona geen doorgang vinden.

Conform de motie van het lid Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 578) kijkt de Commissie Brenninkmeijer op dit moment hoe de burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid kan worden verbeterd. Uw Kamer is hierover geïnformeerd door middel van een instellingsbesluit (Kamerstuk 32 813, nr. 659). De Commissie Brenninkmeijer zal haar onderzoeksrapport in maart aan uw Kamer aanbieden. Ook bekijkt het Rijk op dit moment, samen met VNG, IPO en NP RES, conform de moties van de leden Bruins c.s. (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 49) en Dik-Faber en Sienot (Kamerstuk 32 813, nr. 592), naar de mogelijkheden om financiële participatie en lokaal eigendom verder te stimuleren. Hierover zal ik uw Kamer in het voorjaar verder informeren.

Ruimtelijke inpassing

Een zorgvuldige ruimtelijke inpassing is een belangrijk aspect in het creëren van een regionaal gedragen plan. Denk daarbij aan zuinig en meervoudig ruimtegebruik, het combineren van opgaves, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het aansluiten op gebied specifieke kenmerken. We constateren dat zorgvuldig ruimtegebruik in alle regio's

aandacht heeft in het proces richting de RES 1.0 en daarna. Zo benoemen vrijwel alle regio's de voorkeursvolgorde voor zon en de ambitie om zon op daken (en parkeerplaatsen, stortplaatsen, etc.) maximaal te benutten. De tijdige verankering van de RES in de instrumenten van de Omgevingswet is een aandachtspunt. De uitkomsten van de RES'en moeten geborgd worden in het omgevingsbeleid van de decentrale overheden. Dat is onder meer nodig om een tijdige vergunningverlening te borgen met het oog op het realiseren van de energieprojecten en de bijbehorende infrastructuur voor 2030. Dit vraagt om een goede afweging ten opzichte van andere belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving. Het Rijk is daarbij betrokken vanuit de mogelijke impact van keuzes op de RES'en op nationale belangen (bijvoorbeeld op landschap, natuur, e.d.). Voor een deel zullen de keuzes in de RES'en ook vragen om infrastructuur waar het Rijk bevoegd gezag voor is. EZK stelt het Programma Energiehoofdstructuur op voor de ruimtelijke planning van nationale infrastructuur (oplevering 2022). Dit programma wordt in wisselwerking met de RES'en opgesteld en maakt een integrale analyse van de effecten op ruimte- en milieuaspecten, kosten/baten, systeemefficiëntie, uitvoerbaarheid en doelbereik.

Het aanpakken van knelpunten en belemmeringen

In de concept-RES'en, de PBL-analyse daarvan en de diverse bestuurlijke gesprekken zijn kansen en knelpunten gesignaleerd ten aanzien van de uitvoering van de RES'en. Sommige daarvan worden meteen opgepakt, andere zijn complexer van aard en vragen om een nadere analyse. In dat kader zijn vier onafhankelijke werkgroepen opgericht die de betrokken bestuurders van voorstellen voor oplossingen moeten voorzien. Het gaat hierbij om de onderwerpen netcapaciteit; SDE en maatschappelijke kosten; energie in natuur en zon op daken. De onafhankelijke werkgroepen geven onafhankelijk advies en hebben een brede samenstelling van experts uit onder meer ministeries, regio's, provincies, vastgoedeigenaren, netbeheerders, de energiesector en natuur- en milieuorganisaties. De afgelopen maanden hebben de werkgroepen gewerkt aan oplossingsrichtingen voor de korte termijn (tot de RES 1.0) en de middellange termijn (de komende jaren). De werkgroepen hebben inmiddels een breed scala aan adviezen opgeleverd die door NP RES reeds zijn gedeeld met de regio's (zie: Toelichting besluit over adviezen – Regionale Energiestrategie (regionale-energiestrategie.nl)).

In NP RES verband wordt momenteel gekeken welke aanbevelingen «no regret» zijn en dus op korte termijn werkbaar en uitvoerbaar, en welke aanbevelingen om een nadere uitwerking vragen, en welke besluitvorming vragen door een nieuw kabinet of op decentraal niveau. Het gaat dan onder meer om het creëren van een goed onderbouwde regionale programmering en een regionale gebiedsgerichte aanpak in de fase na de RES 1.0, om zo tot haalbare en uitvoerbare plannen te komen, om effectieve prikkels om zon op daken te stimuleren, om de vraag hoe we goed afgewogen keuzes kunnen maken over hernieuwbare energieprojecten in of nabij waardevolle natuurgebieden en landschappen, en om het beter koppelen van maatschappelijk draagvlak en ruimtelijke inpassing aan de (op kostenefficiëntie gerichte) SDE in de omgevingsprogramma's.

Energiebesparing

De motie van de leden Dik-Faber en Van der Lee (Kamerstuk 32 813, nr. 584) verzoekt de regering te bevorderen dat in de RES'en ook aandacht wordt besteed aan de energiebesparingsopgave in de gebouwde omgeving, en die ook inzichtelijk te maken. Daarom is energiebesparing

opgenomen in de handreiking van NP RES voor de regio's met het oog op de RES 1.0. In de handreiking staat dat regio's aandacht moeten besteden aan de mogelijkheden voor energiebesparing binnen hun regio. In de concept-RES hebben verschillende regio's hier al uitvoering aan hebben gegeven. Om besparing verder te stimuleren zullen er, richting de RES 1.0, via het NP RES verschillende best practices uit voorbeeldregio's op het gebied van energiebesparing worden gedeeld en verspreid. Een goed voorbeeld in dit kader is RES Zeeland, waarbij gezamenlijke afspraken zijn gemaakt over energiebesparing. Via NP RES zal ik borgen dat er ook na de RES 1.0 aandacht blijft voor energiebesparing. Op deze manier verwacht ik dat regio's aandacht zullen (blijven) besteden aan de energiebesparingsopgave in de gebouwde omgeving.

Vervolg

Op 1 juli leveren de 30 RES regio's hun RES 1.0 aan bij NP RES. PBL zal vervolgens een monitor RES 1.0 uitvoeren die eind 2021 gereed zal zijn. Mijn ambtsopvolger zal uw Kamer daarover informeren. Dan zal ook duidelijk zijn hoe het RES proces voor de uitvoerende fase vorm zal krijgen. In ieder geval zal daarbij aandacht zijn voor de verankering van de RES'en 1.0 in de instrumenten van de Omgevingswet. Ook de ingezette participatieprocessen zullen dan een vervolg krijgen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
B. van 't Wout