

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. mevrouw M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Anna van Buerenplein 43
2595 DA Den Haag
Postbus 90608
2509 LP Den Haag
Telefoon 070 - 2055 000
secretariaat@netbeheernederland.nl
www.netbeheernederland.nl

| | |
|----------------|--|
| Ons kenmerk | BR-17-1277 |
| Behandeld door | Durk Groenveld |
| Telefoon | 070 - 205 50 26 |
| E-mail | dgroenveld@netbeheernederland.nl |
| Datum | 3 februari 2017 |
| Onderwerp | Consultatiereactie Netbeheer Nederland – Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet |

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Netbeheer Nederland maakt hierbij namens de gezamenlijke elektriciteits- en gasnetbeheerders graag gebruik van de gelegenheid om haar zienswijze te geven op de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet en bijbehorende memorie van toelichting.

De vereniging Netbeheer Nederland is de belangenbehartiger van de landelijke en regionale elektriciteits- en gasnetbeheerders. Netbeheer Nederland is het aanspreekpunt voor netbeheerdersaangelegenheden. De netbeheerders hebben twee hoofdtaken: zij beheren de fysieke netinfrastructuur en zij faciliteren het functioneren van de energiemarkt. Naast het betrouwbaar en betaalbaar transporteren van energie omvat de missie van Netbeheer Nederland tevens het faciliteren van de transitie naar een duurzame energievoorziening. Nederland staat voor een grote opgave: hoe komen we naar een volledig duurzame energievoorziening? Er liggen grote uitdagingen met betrekking tot de decentralisatie van de energievoorziening, grootschalige energiebesparing, de veranderende rol van aardgas in de gebouwde omgeving (zoals uitfasering aardgas en introductie bio/groen gas) en de grootschalige verduurzaming van energie-opwek. Deze uitdagingen stellen onze samenleving voor serieuze vraagstukken waar het gaat om het blijven waarborgen van de publieke belangen van betrouwbaarheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid van het energiesysteem. De landelijke en regionale elektriciteits- en

gasnetbeheerders zijn ook bij deze grote opgave op proactieve wijze betrokken. Immers, in het kader van de energietransitie veranderen ook de eisen aan de energie-infrastructuur.

Netbeheer Nederland onderschrijft de stelselherziening van het omgevingsrecht, die met de Omgevingswet wordt beoogd. Daarbij spreekt Netbeheer Nederland – mede in relatie tot de concept Omgevingswet AMVB's en de nu voorliggende consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet – haar waardering uit over de inzet van uw ministerie en andere betrokken ministeries betreffende dit omvangrijke en complexe wetgevingstraject.

Netbeheer Nederland heeft – tegen de achtergrond van de maatschappelijke opgave van de gezamenlijke energienetbeheerders – kennis genomen van de inhoud van de consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet. De reactie van Netbeheer Nederland treft u aan in de bijlage. In aansluiting op onderhavige zienswijze verwijst Netbeheer Nederland naar de zienswijze van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE). Deze zienswijze, die in het bijzonder de energietransitie als invalshoek heeft, is mede door Netbeheer Nederland (als lid van NVDE) ondersteund.

Ten slotte, Netbeheer Nederland is desgewenst graag bereid om haar consultatiereactie nader toe te lichten. Waar mogelijk wil Netbeheer Nederland graag concreet meedenken in het vervolgtraject van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, niet alleen als het gaat om de Omgevingswet AMVB's en Invoeringswet Omgevingswet, maar ook het reeds lopende implementatietraject van de Omgevingswet.

Met vriendelijke groet,



Kirsten Wilkeshuis
Plv. directeur

I. Algemeen

1) Onvoldoende verankering thema energie(voorziening)

Netbeheer Nederland heeft geconstateerd dat het thema energie(voorziening) in de concept Invoeringswet Omgevingswet nog onvoldoende is verankerd. Deze constatering, die Netbeheer Nederland eerder naar voren heeft gebracht in het kader van de consultatie van de concept Omgevingswet AMvB's, kan nadelige gevolgen hebben voor de energienetbeheerders, die de wettelijke taak hebben te zorgen voor een betrouwbaar en betaalbaar energietransport. Volgens Netbeheer Nederland dreigen – kort samengevat – de volgende risico's: (i) hogere maatschappelijke kosten vanwege inefficiënte (ruimtelijke) planning van de energie-infrastructuur en (ii) investeringsonzekerheid aan de kant van de energienetbeheerders, omdat omgevingsvisies en -plannen op de lange termijn onvoldoende houvast bieden voor investeringen in de energie-infrastructuur. Deze risico's vormen daardoor ook een bedreiging voor het tempo van de regionale en/of lokale energietransitie.

Tegen de achtergrond van de hierboven genoemde risico's hecht Netbeheer Nederland er belang aan dat het thema energie(voorziening), waaronder de aanleg en het beheer van energie-infrastructuur, ook in de Invoeringswet Omgevingswet sterk wordt verankerd. Dit is temeer van belang, nu de transitie naar een duurzame energievoorziening vooral op lokaal en regionaal niveau zal plaatsvinden. In dit verband wordt nadrukkelijk verwezen naar de eind vorig jaar door het ministerie van Economische Zaken gepubliceerde Energieagenda, die een strategische en lange termijnvisie op onze energievoorziening bevat. Een van de kernonderdelen van de Energieagenda is dat de energievoorziening integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving moet worden. Onderstaande passage in de Energieagenda (pagina 94) gaat daarbij in het bijzonder in op de rol van de instrumenten van de Omgevingswet.

“De geschetste fysieke opgave vraagt dat op alle bestuurlijke niveaus de energietransitie wordt geïntegreerd in ruimtelijk beleid. De bevoegdheid om de benodigde ruimtelijke keuzes te maken ligt maar deels bij het Rijk. Naast het Rijk, zullen provincies en gemeenten de energietransitie meenemen in hun Omgevingsvisies, Omgevingsplannen en waar nodig in regionale of thematische programma's. De overheden zullen de energietransitie zoveel mogelijk integreren en combineren met andere maatschappelijke opgaven. De investeringsmogelijkheden worden mede bepaald door momenten van aanleg, renovatie en reconstructie. Hiermee dragen Rijk, provincies en gemeenten stapsgewijs bij aan de klimaat- en energiedoelstellingen van Nederland voor 2050.”

In aansluiting op deze passage vraagt Netbeheer Nederland in het bijzonder aandacht voor twee aspecten, namelijk (i) vroegtijdige betrokkenheid van energienetbeheerders bij omgevingsvisies en -

plannen en (ii) gebiedsgerichte samenwerking tussen gemeenten. Deze aspecten worden hieronder nader toegelicht.

2) Vroegtijdige betrokkenheid netbeheerders bij omgevingsvisies en -plannen

Er is volgens Netbeheer Nederland in zowel de Omgevingswet (AMvB's) als onderhavige concept Invoeringswet Omgevingswet nergens vastgelegd welke partijen of organisaties gemeenten moeten betrekken bij de totstandkoming van de omgevingsvisies en -plannen. Deze situatie baart Netbeheer Nederland zorgen. Aangezien het thema energie(voorziening) in de Omgevingswet (AMvB's) en onderhavige concept Invoeringswet Omgevingswet niet of nauwelijks is verankerd, is er naar de mening van Netbeheer Nederland geen garantie dat de energienetbeheerders in een vroeg stadium worden betrokken bij de gemeentelijk visie- en planvorming. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere gemeenten. De verwachting is dat dit op de lange termijn wellicht goed zal verlopen, maar vooral bij de invoering van de Omgevingswet in 2019 zullen nog niet alle 390 gemeenten het participatieproces even goed in de vingers hebben. Om te voorkomen dat er op lokaal/regionaal niveau een suboptimale energie-infrastructuur ontstaat moeten gemeenten volgens Netbeheer Nederland verplicht worden energienetbeheerders vroegtijdig te betrekken bij het opstellen van omgevingsvisies en -plannen.

3) Gebiedsgerichte samenwerking tussen gemeenten

Na bestudering van de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet is Netbeheer Nederland eveneens bezorgd dat er onvoldoende bovengemeentelijke coördinatie is op het gebied van de energievoorziening. De bestaande energievoorziening, in het bijzonder de energie-infrastructuur van zowel landelijke als regionale netbeheerders, houdt namelijk niet op bij de gemeentegrens. Diverse duurzame energieprojecten, zoals windenergieprojecten, raken immers meerdere gemeenten. Ook dit punt vergt vanuit het oogpunt van Netbeheer Nederland zorgvuldig aandacht in de Invoeringswet Omgevingswet, in het bijzonder als het gaat om de totstandkoming van gemeentelijke omgevingsvisies en -plannen. Netbeheer Nederland is van oordeel dat gemeenten in regionaal verband verplicht moeten samenwerken om hun omgevingsvisies en -plannen te ontwikkelen. Deze samenwerking of afstemming moet er voor zorgen dat de te ontwikkelen omgevingsvisies en -plannen goed op elkaar aansluiten. Immers, nadrukkelijk moet voorkomen worden dat gemeenten langs elkaar heen werken. Voor de energienetbeheerders kan dit ten eerste resulteren in inefficiënte netplanning en bijbehorend onnodig hoge maatschappelijke kosten en ten tweede dat netbeheerders onnodig worden beperkt in hun faciliterende rol t.a.v. de energietransitie.

'Juridische haakjes'

Hieronder zijn een aantal passages uit de memorie van toelichting naar voren gehaald, die als (juridisch) haakje kunnen fungeren om een gebiedsgerichte samenwerking tussen gemeenten op het gebied van energievoorziening en – infrastructuur te bevorderen.

Blz. 9, tweede alinea, memorie van toelichting:

(...) De fysieke leefomgeving krijgt in belangrijke mate gestalte door instructieregels. Dit zijn regels in de omgevingsverordening of op rijksniveau in de AMvB, die de taak- en bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen inkaderen. (...)

Blz. 9, derde alinea, memorie van toelichting:

(...) Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels. De belangrijkste kenbron voor algemene regel is het omgevingsplan van de gemeente en de waterschapsverordening. (...)

Opmerking Netbeheer Nederland:

Via instructieregels moet worden afgedwongen dat afstemming tussen naburige gemeenten verplicht is bij het uitwerken van de omgevingsvisies en –plannen.

Blz. 10, tweede alinea, memorie van toelichting:

(...) Activiteiten in de fysieke leefomgeving worden merendeels ondernomen door andere spelers dan de overheid. Een belangrijke taak voor de overheid is het met elkaar in verband brengen van initiatieven en het toezicht op de kwaliteit. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties dat overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daartoe beleid formuleren. (...)

Opmerking Netbeheer Nederland:

Bovenstaande passage veronderstelt een coördinerende taak voor de lokale overheden. Deze alinea moet wat betreft Netbeheer Nederland worden aangevuld met 'een goede afstemming met de beheerder van de energienetten is gewenst'.

Blz. 45, paragraaf 2.2.1.3, memorie van toelichting:

(...) Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsactiviteit. (...)

Blz. 46, derde alinea, memorie van toelichting:

(...) In de nieuwe opzet wordt de vergunning voor de bouwactiviteit 'opgeknipt' in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat straks de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Daarin worden ook de gemeentelijke bouwregels gebundeld die nu nog in bestemmingsplannen, de bouwverordening en het in de Wabo en de Woningwet neergelegde welstandsvereiste zijn vastgelegd. Met de nieuwe opzet wordt per toetsingskader bepaald voor welke activiteit vergunning nodig is. (...)

Blz. 60, laatste alinea, memorie van toelichting:

(...) Dat blijkt ook wel uit artikel 2.2. van de Omgevingswet, dat algemene bepalingen bevat over de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Informele en formele consultatie van andere bestuursorganen is daarom van groot belang. (...)

Opmerking Netbeheer Nederland:

Onderkend wordt dat goede afstemming tussen naburige gemeenten en provincies van groot belang is. Ook aan deze passage zou moeten worden toegevoegd dat afstemming met energienetbeheerders voor wat betreft het onderwerp energievoorziening en -infrastructuur van groot belang is. Door middel van het op lokaal niveau afsluiten van convenanten tussen de energienetbeheerders en lokale overheden zou aan dit belang concrete invulling moeten worden gegeven. Op dit moment zijn er reeds de nodige contacten met lokale overheden, maar die hebben nogal een operationeel karakter (vaak i.v.m. lopend project). Gelet op de taken van de netbeheerders zouden de overleggen met lokale overheden meer strategisch (i.p.v. operationeel) moeten worden ingestoken.

Blz. 46, vierde alinea, memorie van toelichting:

(...) Ook kan het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. Dat leidt naar verwachting eveneens tot een administratieve lastenreductie. (...)

Opmerking Netbeheer Nederland:

Bovenstaande is een mooi streven, maar het zou een positieve uitwerking hebben wanneer dit ook regionaal tussen lokale overheden wordt afgestemd om de aanleg van gemeentegrens-overschrijdende energie-infrastructuur te vereenvoudigen.

II. Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Zowel in de Omgevingswet als in onderhavige concept Invoeringswet Omgevingswet komt een Informatiehuis Energie niet voor. Het is naar de mening van Netbeheer Nederland noodzakelijk dat er een Informatiehuis Energie komt om het verzamelen, beheren en delen van energie-informatie te ondersteunen en om de ontwikkeling en aanschaf van vernieuwende en duurzame energie-oplossingen te bevorderen.

De concept Invoeringswet Omgevingswet bevat wel bepalingen omtrent het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat een aantal informatiehuizen zal omvatten. Op basis van bijbehorende concept memorie van toelichting wil Netbeheer Nederland in dit verband de volgende aandachtspunten benoemen:

- In artikel 20.31 van de concept Invoeringswet Omgevingswet wordt aandacht besteed aan de technische laag van de landelijke voorziening. Om de landelijke voorziening goed te laten werken is ook invulling van de informatielaag nodig: een goede beschrijving van de betekenis én de samenhang van gegevens is essentieel voor een ieder die data vastlegt, verzameld, aanlevert

en/of distribueert. Dat vormt de basis voor analyses, de daarop volgende besluiten en borgt bovendien de synergie over partijen heen.

- Op pagina 36 van de memorie van toelichting wordt onder *Gegevenskwaliteit* gesproken over zogenoemde 'samenwerkingsruimten' waar overheden gegevens kunnen uitwisselen zonder kwaliteitseisen of –controles. De Omgevingswet stimuleert participatie en samenwerking bij de totstandkoming van omgevingsvisies en –plannen. Het is naar de mening van Netbeheer Nederland daarom logisch als de samenwerkingsruimten ook beschikbaar worden gesteld aan andere partijen dan overheden.
- In de reeds hiervoor benoemde Energieagenda wordt richting gegeven aan het thema energie en energietransitie. Het Ministerie van Economische Zaken ziet de Omgevingswet als een stap vooruit en daarin de 'energietransitie als een van de hoofdthema's'. Over data en DSO wordt echter niet gesproken in de Energieagenda. In de consultatie van de Invoeringswet Omgevingswet ziet Netbeheer Nederland het tegenovergestelde. DSO heeft hierin nadrukkelijk de aandacht, hetgeen als positief wordt beschouwd. Echter, Netbeheer Nederland ziet, zoals hiervoor al is opgemerkt, de energietransitie als hoofdthema geheel niet terug, ook niet in het onderdeel DSO. Bovendien wordt in de paragraaf over DSO in de memorie van toelichting op pagina 36 aangegeven dat 'De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Infrastructuur en Milieu zullen hun standaarden zorgvuldig afstemmen'. In deze zinsnede en in de rest van deze paragraaf wordt de minister van Economische Zaken (EZ) niet genoemd. Het feit dat het thema energietransitie – nog steeds – niet zichtbaar is in de Omgevingswet en het feit dat EZ bij de genoemde afstemming ontbreekt baart Netbeheer Nederland zorgen; het onderwerp lijkt hiermee tussen wal en schip te vallen. Dit roept volgens Netbeheer Nederland de vraag op welk ministerie de verantwoordelijkheid voor implementatie van de informatievoorziening ten behoeve van het thema energie en energietransitie gaat oppakken.

III. Overgangsrecht

De concept Invoeringswet Omgevingswet bevat het concept overgangsrecht voor de in 2019 geplande invoering van de Omgevingswet. Naast de reeds aangenomen Omgevingswet zijn ondertussen ook nog vier concept aanvullingswetten gepubliceerd met als thema natuur, geluid, bodem en grondeigendom. Voor zover het overgangsrecht nu uitgaat van de hoofdregel van *eerbiedigende werking*, spreekt Netbeheer Nederland nu al de wens uit dat het overgangsrecht in de vier Aanvullingswetten óók uitgaat van *eerbiedigende werking*.

Daarnaast vraagt Netbeheer Nederland aandacht voor een specifiek punt. In de eerste alinea van paragraaf 5.2.5 en paragraaf 5.2.7 van de memorie van toelichting staat dat het oude recht blijft gelden voor beschikkingen "die in procedure zijn gebracht." Dat is volgens Netbeheer Nederland

echter een vage term en de vraag is dus of daarmee wordt bedoeld dat een aanvraag moet zijn ingediend, zoals beschreven in paragraaf 5.2.6 van de memorie van toelichting. Als deze vraag met ja wordt beantwoord, blijft over de vraag of aan een inpassingsplan een aanvraag ten grondslag ligt. In artikel 20a, tweede lid van de Elektriciteitswet is namelijk het volgende bepaald:

"De beheerder van het net, bedoeld in het eerste lid, meldt een voornemen tot een uitbreiding van een net waarop het eerste lid van toepassing is zo spoedig mogelijk schriftelijk aan Onze Minister. Bij ministeriële regeling kan voor het doen van de melding en de daarbij te verstrekken gegevens een formulier worden vastgesteld."

IV. Overige aandachtspunten

- In paragraaf 2.2.1.6 van de memorie van toelichting is – met verwijzing naar artikel 5.1, tweede lid, in samenhang met artikel 5.21 van de Omgevingswet – opgenomen dat gemeenten meer ruimte krijgen om zelf te bepalen wanneer wel of geen vergunning nodig is voor bouwwerken en welke beoordelingsregels gelden voor een aanvraag om vergunning. Ten gevolge van deze bepaling zullen volgens Netbeheer Nederland lokale/regionale verschillen in het toepasselijke vergunningenregime ontstaan. In een dergelijke situatie zal het voor TenneT en Gasunie Transport Services (GTS) als landelijk netbeheerders bijna ondoenlijk om dan nog efficiënt hun operationele taken uit te voeren. In mindere mate geldt dit ook voor de regionale netbeheerders.
- In het concept van het Invoeringswet Omgevingswet komt 'omgevingsplanactiviteit' voor als begrip. Deze activiteit kan zowel in overeenstemming als in strijd met het omgevingsplan zijn. Het verzoek is om de omgevingsplanactiviteit, voor zover daarbij sprake is van strijd met het omgevingsplan, aan te wijzen als omgevingsdocument als bedoeld in artikel 16.2 van de Omgevingswet. Dit met het oog op de (her)kenbaarheid voor derden én derhalve voor de werking van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) als zodanig.
- In paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting is aangegeven dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling van een projectbesluit. Daarmee is echter niet helder of dat ook voor de gecoördineerde besluiten geldt. Die helderheid wordt deels wel geboden door artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 beroep in één instantie geldt. Wat echter niet helder is, is de vraag wat precies wordt bedoeld met "besluiten ter uitvoering van een projectbesluit".
- Hetgeen in de memorie van toelichting op pagina 299 wordt vermeld over artikel 11.18 van de Omgevingswet is helder. Daarin is namelijk de eerbiedigende werking weergegeven. De zin die vragen oproept is de volgende: "voor zaken die nog niet tot een verzoekschrift hebben geleid,

maar waarvoor wel een gedoogbeschikking is afgegeven, is het niet bezwaarlijk de nieuwe rechtsbeschermingsprocedure te volgen. Daarvoor wordt dus geen overgangsrecht geregeld." Naar de mening van Netbeheer Nederland dient hier te worden geschreven "...maar waarvoor wel een gedoogbeschikking nodig is,....".

- Artikel 10.1a: de toelichting en het artikel zijn met elkaar in tegenspraak. Het artikel spreekt enkel over afdeling 10.2 en niet ook over afdeling 10.3.

Kennelijke verschrijvingen

- In de memorie van toelichting staat in de vijfde alinea van paragraaf 2.1.1.3 "De lijn dat afdeling 15.1 voor gaat op afdeling 15.1". Waarschijnlijk moet hier staan: "De lijn dat afdeling 15.2 voor gaat op afdeling 15.1...".
- In de memorie van toelichting staat in de vierde alinea op pagina 23 "dat zou een verkoper van een pand (bovenmatig) kunnen benadelen". Waarschijnlijk moet hier staan: " dat zou een koper van een pand (bovenmatig) kunnen benadelen."

