NEDERLANDSE VERENIGING DUURZAME ENERGIE

Hoofdkantoor Utrecht
Arthur van Schendelstraat 550
3511 MH Utrecht

Locatie Den Haag
Bezuidenhoutseweg 50
2594 AW Den Haag

IBAN NL97 TRIO 0390 9752 22
KvK 63799103
e-mail kantoor@nvde.nl
telefoon 030-2340503

Datum: september 2016

Betreft: Begeleidende brief NVDE bij reactie consultatie Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Met ingang van 1 juli 2016 tot en met 16 september 2016 zijn de vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) behorend bij de Omgevingswet ter consultatie voorgelegd. NVDE waardeert de gelegenheid om op de concept-AMvB's te kunnen reageren en maakt daarvan graag gebruik.

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) is de ondernemersorganisatie voor duurzame energie in Nederland. De NVDE vertegenwoordigt 1.000 bedrijven, netbeheerders en energiecoöperaties en maakt zich sterk voor 100% hernieuwbare energie in 2050.

De omvang van de vier consultaties tezamen is zeer aanzienlijk. De integrale benadering van de Omgevingswet maakt dat vanuit verschillende vakgebieden naar de AMvB's moet worden gekeken. Vanuit het belang van de Omgevingswet voor de energietransitie hebben wij getracht zo volledig mogelijk te zijn. U vindt onze opmerkingen in de bijgevoegde notitie en het bijbehorende overzicht met onze artikelsgewijze input.
In onderhavige brief vragen we uw aandacht voor de volgende hoofdpunten:

- De Omgevingswet is essentieel voor een goede uitwerking van de energietransitie
- De overheid moet een regierol vervullen omdat zij het algemeen belang behartigt
- Maak een doorvertaling van landelijke doelen op het gebied van hernieuwbare energie naar de gemeenten en regio's
- Veranderingen in de energie-infrastructuur zijn uiterst belangrijk voor de verwarming van gebouwen, de Omgevingswet zal dit soepel moeten faciliteren
- NVDE wil graag meelhelpen om de Omgevingswet een bijdrage aan energietransitie te laten vervullen

Omgevingswet, klimaatverandering en energietransitie

In december 2015 zijn 195 landen de Paris Agreement[1] overeengekomen. Daarin staat onder andere: "*Recognizing that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries, and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions*".
In Nederland hebben ruim veertig partijen het Energieakkoord ondertekend[2], met als doel een volledig klimaatneutrale energievoorziening in 2050. Binnenkort wordt de initiatief Klimaatwet behandeld in de Tweede Kamer[3]. Onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving[4] heeft geconcludeerd dat de klimaatdoelen voortvarend beleid vereisen.

Het klimaat en de energietransitie zijn nauw verbonden. NVDE mist de verankering van deze internationale en nationale ontwikkelingen in de AMvB's van de Omgevingswet. Ons inziens zou de wetgeving robuust moeten zijn, zodat ze niet alleen bestand is tegen de huidige veranderingen, maar juist het doel van een klimaatneutrale energievoorziening kracht bij zet. Op strategisch niveau kan de Omgevingswet bijdragen aan het versnellen van de transitie naar een volledig duurzame energievoorziening, alsmede het borgen van de betrouwbaarheid en betaalbaarheid ervan.

Voor NVDE is het doel van de Omgevingswet: de noodzakelijke verandering van het energiesysteem faciliteren en versnellen, waarbij alle betrokken belangen worden meegenomen, zodanig dat schade aan de fysieke leefomgeving ten gevolge van klimaatverandering wordt voorkomen. De energietransitie is nu geen centrale pijler in de Omgevingswet, maar het is wel een onderwerp dat integraal, dwars door allerlei sectoren en beleidsterreinen, speelt. Hernieuwbare energie zal, vanwege haar sector overstijgende maatschappelijke aspecten, als nationaal belang aangemerkt moeten worden in de Omgevingswet. Een concrete vertaling daarvan zou het opnemen van CO_2 als Omgevingswaarde kunnen zijn.

Het is belangrijk dat ministeries en lokale overheden onderling een gelijke interpretatie hebben over het onderwerp energietransitie in de Omgevingswet. Voor de betrokkenen in de energiesector, zowel voor bedrijven als voor particulieren en overheden, is cruciaal dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het kader van interdepartementale samenwerking goed afstemt met de Ministeries Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken. Bij het Ministerie Economische Zaken zal naast directie Energie en Omgeving ook de directie Energiemarkt aangehaakt moeten zijn. Dit, bijvoorbeeld, in verband met de investeringszekerheid (in relatie tot omgevingsvisies en –plannen) aan de kant van de infrastructuurpartijen en andere initiatiefnemers.

Een goede stap in de gezamenlijke aanpak was de praktijkbijeenkomst van 26 april jl, waar verschillende ministeries en brancheorganisaties (waaronder NVDE) hun inzichten deelden. NVDE pleit er sterk voor dat deze analyse de komende tijd in gezamenlijkheid met de

[1] Bron: http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/finale-cop21/
[2] Bron: http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx
[3] Bron: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z16372&dossier=34534
[4] Bron: http://www.pbl.nl/publicaties/opties-voor-energie-en-klimaatbeleid

verschillende ministeries wordt voortgezet. Wat NVDE betreft betekent het einde van de consultatietermijn niet het einde van het gesprek.

Energietransitie is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle overheidslagen

De Omgevingswet streeft ernaar om bevoegdheden zoveel mogelijk bij lokale overheden te beleggen en maatwerk leidend te maken. NVDE vindt het belangrijk dat dit gebeurt op basis van een maatschappelijke kosten baten analyse zodat de kosten en baten van alle partijen (inclusief die van de overheid) in beeld komen. Veel beslissingen over het energiesysteem overschrijden gemeentegrenzen. De stelselherziening moet borgen dat de effecten van die projecten worden meegenomen en afgestemd. In een positief scenario verwachten wij dat projecten door de pragmatische, lokale en gebiedsgerichte aanpak 'beter' worden. Indien projecten echter minder soepel lopen, voorzien wij evenwel de volgende problemen.

- Op rijksoverheidsniveau zijn de doelen in het kader van de energietransitie helder. Echter, er zijn tot heden geen duurzaamheidsdoelstellingen op gebiedsniveau. Wij pleiten ervoor om een doorvertaling te maken van deze landelijke en provinciale afspraken, zodat iedere gemeente en regio een verantwoordelijkheid heeft op dit gebied. Dat zou moeten gebeuren in zowel de regels, als bijvoorbeeld in de Structuurvisie Ondergrond en de Nationale en decentrale Omgevingsvisies. Hierbij is van belang dat er een maatschappelijke kosten baten analyse wordt uitgevoerd.
- Lokale overheden hebben niet dezelfde kennis en expertise als rijksoverheden als het om energietransitie gaat. Om tot een goede Omgevingsvisie of Omgevingsplan te komen, moet het mogelijk zijn dat gemeenten op een eenvoudige wijze hulp krijgen van ministeries of ministeriële kennisbanken.
- De mogelijkheid om projecten middels maatwerk mogelijk te maken kan misbruikt worden om politiek gevoelige projecten extra eisen op te leggen die onevenredig veel zwaarder zijn dan de wettelijke normen. De markt zal behoefte hebben aan een vangnet of het vragen van een second opinion op rijksniveau, zodat de redelijkheid niet in het geding komt en geen tijdrovende juridische procedures moeten worden gevoerd.

Stevige rol van de overheid in procesparticipatie energie

NVDE onderschrijft het vastleggen van procesparticipatie in de Omgevingswet. Bij de consultatie viel op dat bij het beschrijven van rollen en verantwoordelijkheden bij omgevingsmanagement/participatie, vaak het criterium wordt gebruikt wie initiatiefnemer is. Bij de initiatiefnemer ligt een belangrijke verantwoordelijkheid om vorm te geven aan het betrekken van de (fysieke en bestuurlijke) omgeving. De rol en verantwoordelijkheid van de overheid wordt naar de mening van NVDE ten onrechte gemarginaliseerd. In onze ogen vertegenwoordigt de (lokale) overheid mede het algemeen belang en heeft zij tevens een regierol. Dit staat momenteel niet expliciet benoemd. Onze tweede bevinding raakt de vrijblijvendheid in sommige omschrijvingen van procesparticipatie. In onze beleving zijn participatieplannen altijd verplicht; hoe uitgebreid ze zijn hangt af van de impact van het project. Tot slot adviseren wij om in de Omgevingswet meer aandacht te geven aan de eerste stap in procesparticipatie: informeren. Deze investering in het kennisniveau van de omgeving zorgt ervoor dat de procesparticipatie ook leidt tot een beter project.

Energie-infrastructuurplanning en de invloed van lokale keuzes

In de energietransitie speelt het verwarmingsvraagstuk een grote rol. Nederland, waar momenteel 96% van alle ruimteverwarming wordt voorzien door aardgas, wil transformeren naar alternatieve verwarmingsmethoden. In alle gevallen vereist dit grote aanpassingen (uitbreidingen, verzwaringen of verwijderingen) van energie-infrastructuren.

Eerste aandachtspunt is dat in de AMvB's wordt geregeld dat in het Omgevingsplan een heldere en democratisch gelegitimeerde keuze wordt gemaakt. Door alle stakeholders te betrekken bij de plan- en besluitvorming kunnen gemeentes en/of provincies borgen dat een balans wordt gevonden in de betrokken collectieve en individuele belangen. In het kader van het beperken van de kosten van de transitie, is verder van belang om de sectorale aansluitplichten voor beheerders van energie-infrastructuur goed te laten aansluiten op deze lokale afwegingen. Dit voorkomt grote desinvesteringen, zowel bij de energie/infrastructuurbedrijven als bij de eindgebruiker. Ook moeten de kosten die uit lokale beslissingen voortvloeien, daar worden gelegd waar ze passen. Dat heeft mogelijk consequenties voor de regulering en bekostiging van elektriciteits- en gasnetbeheerderstarieven en warmtenetten.

Goede werking van het stelsel vraagt meer dan regels

Of de stelselwijziging inderdaad leidt tot facilitering en versnelling van de noodzakelijke verandering van het energiesysteem is mede afhankelijk van een aantal factoren buiten de regelgeving. NVDE is bereid om mee te denken over hoe de betrokken Ministeries (met name Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken), decentrale overheden en de sector in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet samen kunnen werken en elkaar efficiënt en effectief weten te vinden, zodat een goede implementatie wordt bevorderd. Het gaat dan onder meer om ondersteuning door het Digitale Stelsel Omgevingswet, voorlichting en bewustwording door kennisuitwisseling en het bieden van handreikingen aan decentrale overheden.

Uiteraard zijn wij graag bereid tot nadere toelichting. U kunt hiervoor contact opnemen met Floor de Kleijn, 06 15 49 70 77, floordekleijn@nvde.nl

Met vriendelijke groet,

Olof van der Gaag
Directeur

AMvB's Omgevingswet

Inhoudsopgave

1. Voorstellen 7
2. Inleiding en begrippen 8
3. Verankering energietransitie/energiesysteem in het stelsel 10
   3.1. De Ow en de energietransitie zijn onlosmakelijk verbonden 10
   3.2. De verbondenheid tussen Ow en de energietransitie moet een plaats hebben in de AMvB's 11
   3.3. Samenhang ontbreekt in regels voor energie 12
   3.4. De AMvB's kunnen de transitie versnellen door schaalbaarheid 13
4. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de klimaatdoelen, de lokale overheden voor de wijze waarop die doelen worden gehaald 13
5. Decentrale vormgeving van de energietransitie: de omgevingsvisie en het omgevingsplan 16
   5.1. De omgevingsvisie 16
   5.2. Het omgevingsplan 17
      5.2.1. De gemeente maakt en verankert keuzes over de energie-infrastructuur 19
      5.2.2. De rol van de gemeente in energiebesparing 22
      5.2.3. Kom snel met een plan 25
      5.2.4. Borg de lange termijn-belangen 26
      5.2.5. Maatwerk en nadere regels en de gevolgen voor hernieuwbare energie 26
      5.2.6. Algemene Rijksregels en regels in het omgevingsplan 28
   5.3. Decentralisering vraagt om nieuwe 'checks and balances' 29
6. Het belang van kennis, informatie/data voor vormgeving van de transitie 30
   6.1. Het belang van data voor het proces rondom de energietransitie 31
7. Breng sectorale regelgeving in lijn met lokale afwegingen 32
8. Wat is er nodig om de stelselwijziging te laten slagen? 33
   8.1. Paradigmawisseling 34
      8.1.1. De stelselwijziging betekent voor energietransitie een nog grotere paradigmawisseling 34

8.1.2. Maak expliciet: behoud van de leefomgeving vereist verandering in plaats van conservering 34
8.1.3. Maak expliciet: het is nieuw om (integraal) over de energietransitie te beslissen 35
8.1.4. Maak mogelijk: lokale overheden moeten iets te winnen hebben bij de energietransitie 36
8.2. Omgeving en economie moeten hand in hand gaan 37
8.3. De regels moeten ruimte bieden om tot gezamenlijke oplossingen te komen 38
8.4. Organiseer (centrale en decentrale) besluitvorming over de energietransitie 38
8.5. Regel de gemeentegrensoverschrijdende aspecten van de energievoorziening 39
8.6. Neem reële beslissingen – en motiveer waarom ze reëel zijn 40
9. Participatie/ stakeholdermanagement 40
10. Veiligheid 44

1. Voorstellen

De transitie naar een volledig hernieuwbare energievoorziening is een kwestie van nationaal belang, welk belang door het Rijk wordt behartigd, onder meer omdat er internationale afspraken over zijn gemaakt. Samengevat doet NVDE daarom in dit document de volgende voorstellen:

- Het Rijk dient in het verwezenlijken van die doelen een eigen verantwoordelijkheid te nemen, naast de verantwoordelijkheden die bij decentrale overheden worden gelegd. NVDE vraagt het Ministerie om zich hierover uit te spreken.
- NVDE vraagt de betrokken ministeries om de verwachtingen die zij heeft van bijvoorbeeld lokale overheden, expliciet te maken.
- NVDE verzoekt het Rijk om te spreken met decentrale overheden, de energiesector en andere stakeholders over een integrale benadering van het thema energie binnen de Omgevingswet, om de bewustwording te vergroten. NVDE biedt aan om met de betrokken departementen en de koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen na te denken over welke rol zij zou kunnen spelen in de voorlichting van decentrale overheden.
- De NVDE verzoekt de overheden om hun regierol te pakken in het omgevingsmanagement/de participatie als behartiger van het algemeen belang, als het om (hernieuwbare) energieprojecten gaat.
- NVDE bepleit dat de maatschappelijke kostenefficiëntie van energiemaatregelen door gemeenten uitdrukkelijk wordt betrokken in de afwegingen omtrent de verwezenlijking van energiedoelen.
- NVDE denkt graag mee over welke algemene Rijksregels kunnen leiden tot vergroting van de (sc)haalbaarheid van de transitie.
- Leg in de AMvB's vast dat de bescherming van de leefomgeving mede wordt nagestreefd door de energietransitie te faciliteren en te versnellen met de stelselherziening van de Omgevingswet.
    - BKL: in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving dient expliciet verwezen te worden naar de energie- en klimaatdoelen, bijvoorbeeld in de omgevingsplannen, en dient te worden geregeld dat ook andere overheden deze doelen nastreven. In een omgevingsplan moet rekening worden houden met het landelijk afwegingskader en zien op de gehele inrichting van de (nog te realiseren) energievoorziening, uitgesplitst naar energiebron en –maatregel
    - Omgevingsvisie:
        - Hernieuwbare energie moet verankert worden in de Nationale en decentrale omgevingsvisies
        - Er zou een leidraad moeten worden ontwikkelt voor de opstelling van een gemeentelijke omgevingsvisie.
    - Omgevingsplan:

- NVDE bepleit dat doelen en energie-eisen met betrekking tot de gebouwvoorraad in de gemeente, onderdeel zijn van het omgevingsplan.
- NVDE vraagt zich af of gemeenten, op basis van de voorliggende AMvB's, een 'warmteplan' in het omgevingsplan kunnen opnemen.
- Daarbij stelt NVDE een verduidelijking op prijs van de wijze waarop het bevoegd gezag toetst of een voorgenomen activiteit in strijd is met het omgevingsplan.
- Omgevingsplannen dienen leidend zijn voor de sectorale verplichtingen zoals de verplichting voor beheerders van elektriciteits- en gasnetwerken om aan te sluiten.
- NVDE signaleert dat de AMvB's vaak een maatwerkbevoegdheid bevatten en bepleit dat in omgevingsplannen ook flexibiliteitsinstrumenten worden opgenomen om ervoor te zorgen dat maatwerkregels niet onnodig star en beperkend zijn.

- Digitaal Stelstel Omgevingswet: NVDE bepleit digitale ondersteuning van het thema Energie binnen het DSO, omdat dit essentieel is voor het welslagen van de energietransitie

2. Inleiding en begrippen

De wijze waarop de stelselwijziging Omgevingswet wordt uitgewerkt, is een cruciale randvoorwaarde voor de energievoorziening en energietransitie. Hieronder wordt daarop nader ingegaan. Voordat daaraan wordt toegekomen, dienen eerst een aantal begrippen te worden geduid die in dit document vaak worden gebruikt.

In dit document wordt vaak gerefereerd aan het '**energiesysteem'**. Daarmee wordt het integrale geheel van maatregelen bedoeld, dat nodig is om energievragers (bijvoorbeeld transport, woningen, industrie) te voorzien van energie. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de grootschalige productie van elektriciteit, maar ook om de infrastructuur die nodig is om die elektriciteit bij de vrager te krijgen. Ook zaken als opslag en individuele oplossingen (zonnepanelen op daken, isolatie) worden bedoeld.

Kenmerken van het energiesysteem:

- Het energiesysteem bestrijkt de gehele energieketen, van productie tot verbruik[5] en alles daar tussenin;
- Het energiesysteem voorziet in de vraag naar brandstof (transport), grondstof (industrie), kracht (bijvoorbeeld verlichting), ruimteverwarming en warm tapwater;
- De energievraag kan door verschillende dragers en technieken worden ingevuld (elektriciteit door wind, gas, warm water uit de bodem, enzovoorts);
- Het energiesysteem omvat zowel maatregelen boven de grond (isolatie, productie van elektriciteit, transformatorstations, enzovoorts) als onder de grond (elektriciteitskabels, gasleidingen, bodemenergieopslag, enzovoorts);
- Het energiesysteem kent technische, fysische en economische randvoorwaarden;
- Belangrijke (overheids)doelen ten aanzien van het energiesysteem kunnen worden samengevat als 'duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar'.

In het kader van energiebeleid worden veel verschillende termen gebruikt om aan te duiden welke doelen worden nagestreefd. Denk aan 'duurzaam' 'hernieuwbaar' 'energieneutraal', 'CO2-neutraal' of 'klimaatneutraal'. NVDE streeft naar een volledig **hernieuwbare** energievoorziening. Om dat doel te bereiken wordt de **energietransitie** gestimuleerd. De transitie bestaat uit drie subdoelen: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (waaronder ook CO2), energiebesparing en meer hernieuwbare energie. NVDE benadrukt dat het hoofddoel van de energietransitie moet zijn om klimaatverandering tegen te gaan, dus om de energievoorziening '**klimaatneutraal'** te maken.

De klimaat- en energiedoelen zijn op verschillende plaatsen verankerd. De overkoepelende lange termijn-afspraak is het Parijse klimaatakkoord[6]. Op Europees niveau zijn er diverse richtlijnen, zoals de Richtlijn betreffende energie efficiëntie[7] en het voorstel effort sharing regulation 2030.[8] In Nederland zijn verschillende doelen verankerd, bijvoorbeeld in het Energieakkoord[9] en de initiatief Klimaatwet[10]. Onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving[11] heeft aangegeven welke beleidsondersteuning er nodig om de klimaatdoelen te halen.

---

[5] Het energiesysteem omvat ook de 'prosumenten'; consumenten die zowel energie verbruiken als produceren.

[6] http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

[7] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32012L0027

[8] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-479-EN-F1-1.PDF

[9] http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx

[10] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z16372&dossier=34534

[11] http://www.pbl.nl/publicaties/opties-voor-energie-en-klimaatbeleid

Binnen het energiesysteem is een veelheid aan partijen actief. Denk aan bedrijven die besparingsmaatregelen aanbieden (hieronder vallen ook bouwbedrijven), bedrijven en coöperaties die zonnepanelen of bodemenergiesystemen aanleggen of exploiteren, bedrijven die energieinfrastructuur aanleggen en in stand houden, particulieren die terugleveren aan het net enzovoorts. Deze bedrijven worden in dit document kortheidshalve aangeduid met '**energie(infra)bedrijven'**. Voor een aantal partijen bepaalt wet- en regelgeving welke rol wordt vervuld. Zo hebben bijvoorbeeld de beheerders van de elektriciteits- en gasnetten wettelijke taken op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Wet- en regelgeving schrijft op sommige vlakken ook voor hoe verschillende partijen binnen het energiesysteem met elkaar omgaan. Zo zijn er bijvoorbeeld regels om ervoor te zorgen dat het gasnet in balans blijft, en regels die aan partijen voorschrijven welke rol zij daarin vervullen.

3. Verankering energietransitie/energiesysteem in het stelsel

3.1. De Ow en de energietransitie zijn onlosmakelijk verbonden

De visievorming over en planning van de fysieke leefomgeving spelen een cruciale rol in het bereiken van de energietransitie. Er is veel aan het veranderen in het energiesysteem. Het thema energietransitie en de doelen daaromtrent moeten in regels worden verankerd en gefaciliteerd, ook in de regels over de fysieke leefomgeving. Het is cruciaal dat de visie op en doelen met betrekking tot energie(transitie) worden vertaald in een visie op en regels over de fysieke leefomgeving.

- In verband met de mondiale klimaatverandering is de energietransitie nodig voor het behoud van onze fysieke leefomgeving.

We bevinden ons op dit moment midden in een mondiale energietransitie, die niet alleen gevoed wordt door nieuwe technieken maar voornamelijk door de noodzaak om de opwarming van de aarde zoveel mogelijk te beperken. Daarom heeft Nederland zich gecommitteerd aan een doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 en 16% in 2023 en een nagenoeg CO_2-vrije energievoorziening in 2050. De Omgevingswet beoogt de fysieke leefomgeving te beschermen en doelmatig te beheren en is daarmee een instrument in de bestrijding van klimaatverandering.

- Daarbij brengt energietransitie een verandering in de fysieke leefomgeving mee.

De genoemde verandering van het energiesysteem is nodig om onze leefomgeving te beschermen, maar grijpt tevens zeer in op onze leefomgeving; zowel boven (bijvoorbeeld door hernieuwbare opwek, gebouweisen etcetera) als onder de grond (infrastructuur, bodemenergie, energieopslag).

Omdat de energievoorziening op zichzelf al een forse ruimtelijke impact meebrengt, is het van belang dat de Omgevingswet expliciet ingaat op de manier waarop de (ruimtelijke planning van de) energievoorziening door betrokken overheden wordt gefaciliteerd. Dit geldt al helemaal voor de energietransitie naar een klimaatneutrale voorziening.

- In de derde plaats is een goede visievorming en planning van energiegerelateerde activiteiten in de leefomgeving essentieel voor het beperken van de kosten die gepaard gaan met de energievoorziening en de transitie. De betaalbaarheid van de energievoorziening blijft daardoor geborgd.

NVDE is van mening dat de verbondenheid tussen de Omgevingswet en de energietransitie nadrukkelijker naar voren moet komen. Dat zou een plek moeten krijgen in de voorgelegde AMvB's en bijvoorbeeld in de Nationale Omgevingsvisie.

3.2. De verbondenheid tussen Ow en de energietransitie moet een plaats hebben in de AMvB's

De stelselherziening Omgevingswet moet de energietransitie en energievoorziening versterken en versnellen en kan daarvoor ook prima worden ingezet.

In de fase van consultatie over de Omgevingswet zelf is hierover met het ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgebreid van gedachten gewisseld, zowel vanuit verschillende brancheorganisaties als vanuit individuele bedrijven die actief zijn in de energiesector. Duidelijk is dat de energietransitie valt onder de maatschappelijke doelen van de wet zelf, zoals neergelegd in artikel 1.3 van de wet. Door het ministerie is in het kader van de Omgevingswet aangegeven dat de verankering van energietransitie als ruimtelijke activiteit van 'nationaal belang' in de verschillende AMvB's moet worden geconcretiseerd. Daarom pleiten wij voor het opnemen van een expliciete verwijzing naar energietransitie en energievoorziening in de verschillende AMvB's. Op die manier kan er geen misverstand over bestaan dat de energievoorziening in het algemeen, en de energietransitie in het bijzonder, belangen zijn met het oog waarop de regels in de Ow en de AMvB's zijn gesteld.

Het is essentieel dat lokaal afwegingen worden gemaakt tussen verschillende manieren om CO_2te besparen en andere milieubelasting te beperken (bijv. lawaai, slagschaduw, lozen van grondwater, etc), zo lang die afwegingen leiden tot het halen van de (inter)nationale energiedoelen. Een en ander vereist dat in de hogere wet- en regelgeving aanknopingspunten worden gegeven voor die lokale afweging en het bijbehorende lokale proces. Zo ziet NVDE graag dat in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (hernieuwbare) energievoorzieningen expliciet genoemd worden naast onder andere de activiteiten die het milieu belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken, en activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed. Dit geldt dan ook voor energievoorzieningen die als 'bouwwerk' moeten worden beschouwd in het Besluit Bouwwerken in de leefomgeving, zoals biomassacentrales, windturbines, enzovoorts. Het ontwerp Besluit bouwwerken leefomgeving (en de toelichting daarop) laat in het midden of gemeenten het thema

energievoorziening in hun omgevingsplan opnemen en duidt niet aan dat - als dit wel gebeurt - dit direct consequenties kan hebben voor de eisen die aan bouwwerken gesteld worden. Het Omgevingsbesluit biedt voorts het kader voor procedures ten aanzien van vergunningverlening en de rol van het bevoegd gezag. Omdat hierin ook regels voor milieueffectrapportage zijn betrokken, ligt het voor de hand om hier expliciet te verwijzen naar energievoorziening zodat de (hernieuwbare) energievoorziening, een onderdeel wordt van de effectbeschouwing.

Leg in de AMvB's vast dat de bescherming van de leefomgeving mede wordt nagestreefd door de energietransitie te faciliteren en te versnellen met de stelselherziening Omgevingswet. Wat de energietransitie betreft, is het doel van de Omgevingswet volgens NVDE om de noodzakelijke verandering van het energiesysteem te faciliteren en te versnellen, waarbij alle betrokken belangen worden meegenomen, zodanig dat schade aan de fysieke leefomgeving ten gevolge van klimaatverandering wordt voorkomen.[12]

3.3. Samenhang ontbreekt in regels voor energie

Het onderwerp 'energie(transitie)', en de verschillende technieken en verschijningsvormen, komt niet herkenbaar en samenhangend terug in de verschillende AMvB's. Een voorbeeld daarvan is het onderwerp 'bio-energie', dat in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) volledig versnipperd is ondergebracht. NVDE bepleit dat het onderwerp 'energie' als thema wordt opgenomen in het Bal, waaronder verschillende activiteiten worden gevat. Dat komt de duidelijkheid en vindbaarheid ten goede. Het is immers zo dat er veel activiteiten op het vlak van energie zijn, die door alle sectoren kunnen worden uitgeoefend. Energie is naar de aard van de zaak vaak een activiteit die een andere activiteit (een bedrijfsproces bijvoorbeeld) ondersteunt of daaruit voortvloeit. Alle sectoren moeten daarom de regels over energie kunnen vinden en die regels moeten onderling consistent zijn. Door een afzonderlijk thema van 'energie' te maken, met daaronder subthema's zoals windenergie en bio-energie, kan ook worden geborgd dat de verschillende regels en definities op elkaar aansluiten.

NVDE bepleit dat 'energie' in den brede als één, alle bedrijfstakken doorsnijdend onderwerp wordt opgenomen. NVDE gaat graag met het ministerie in gesprek over invulling van het thema hernieuwbare energie.

Bij het bovenstaande moet overigens worden bedacht dat de industrie een grote bijdrage levert aan het energieverbruik en de CO_2-uitstoot. Daar valt dus veel winst te behalen als het om de energietransitie gaat. Die winst zit in het nemen van energiebesparende maatregelen, wat in de bestaande regelgeving een verplichting is wanneer die maatregelen in (minder dan) vijf jaar kunnen worden terugverdiend; NVDE benadrukt in dat verband dat de moeilijkheden met de handhaafbaarheid van deze verplichting in het BAL zouden moeten

[12] Als energie(transitie) niet wordt gezien als belang dat mede onder de fysieke leefomgeving valt te scharen, of als het betrekken van het belang van de transitie bij de leefomgeving niet goed gebeurt, dan is een groot risico dat de Omgevingswet de energietransitie juist vertraagt.

worden opgelost. Ook is het zinvol om, in flankerende regels, een prijs te overwegen voor het lozen van (industriële) warmte op oppervlaktewater of lucht.

3.4. De AMvB's kunnen de transitie versnellen door schaalbaarheid

In generieke regels liggen kansen om de oplossingen in het kader van de energietransitie (sc)haalbaar te maken, waardoor de verandering kan worden versneld. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van laadpalen, dat is momenteel procedureel per gemeente verschillend. Wellicht is het mogelijk om op AMvB-niveau procedures of eisen hiervoor te uniformeren. Denk bijvoorbeeld aan technische eisen in het Bbl. Een ander voorbeeld is de bestaande regeling voor (kleinschalige) nutsvoorzieningen; deze kunnen vergunningvrij worden opgericht.

NVDE denkt graag mee over welke algemene Rijksregels kunnen leiden tot vergroting van de (sc)haalbaarheid van de transitie.

4. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de klimaatdoelen, de lokale overheden voor de wijze waarop die doelen worden gehaald

De transitie naar een volledig hernieuwbare energievoorziening is van nationaal belang. Dat brengt mee dat de Rijksoverheid er een belangrijke (regie)rol in heeft. NVDE vraagt de nationale overheid zich daarover uitdrukkelijk uit te spreken.

Die rol bestaat naast de rol die decentrale overheden te vervullen hebben als het gaat om de transitie. De stelselherziening Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat beslissingen over de leefomgeving decentraal worden genomen. NVDE onderstreept dat de rol van de lokale overheid bij de energietransitie zeer wenselijk is. Die rol kan niet zonder de bijpassende bevoegdheden en instrumenten. Het nieuwe stelsel van omgevingswetgeving geeft daaraan invulling.

Wat aandacht behoeft is duidelijkheid over de complementaire rollen van het Rijk en de andere overheidslagen. Volgens NVDE betekent het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' namelijk zeker niet dat de nationale overheid geen rol meer heeft als het om de transitie gaat. 'Decentraal' is niet gelijk aan 'het Rijk hoeft niets meer te doen'. Het voorkomen van klimaatverandering is immers bij uitstek een belang dat (inter)nationaal wordt gevoeld, mede omdat de gevolgen van het mislukken van de energietransitie ingrijpend zijn. Dat is ook de reden dat internationaal door het Rijk daarover afspraken worden gemaakt. Juist ten aanzien van de energietransitie en het (inter)nationaal belang daarvan, speelt het Rijk een belangrijke rol in het aanjagen, begeleiden en faciliteren van de keuzes die op regionaal en lokaal niveau moeten worden gemaakt. Voorbeelden daarvan zijn het Energieakkoord, het

Rijk/IPO-akkoord over de regionale inpassing van windenergie door de provincies en de vele Green Deals die de Rijksoverheid met marktpartijen en maatschappelijke organisaties gesloten heeft. Ook internationale (geopolitieke) ontwikkelingen geven aan dat energietransitie (als onderdeel van de integrale energievoorziening) uit hoofde van het verminderen van afhankelijkheid van het buitenland, van nationaal belang is.

Het voorgaande betekent dat het Rijk ook primair de overheidslaag moet zijn die het belang van de verduurzaming van ons energiesysteem onderstreept en ervoor zorgt dat dit belang ook door andere overheden wordt gediend.[13] Het Rijk zal de regie hierover moeten houden. Dat is temeer nodig, nu decentrale overheden met name de korte termijn-gevolgen van die transitie ervaren en minder baat ervaren bij het nastreven van de (lange termijn) klimaatdoelen. Het Rijk kan dit hele speelveld overzien en daar waar nodig bijsturen, met het oog op de (lange termijn) klimaatdoelen.

Naast het belang van het stellen van doelen op Rijksniveau, zijn er ook belangrijke randvoorwaarden voor goede lokale energiebesluitvorming, die op Rijksniveau moeten worden gesteld.

- Het Rijk bepaalt het 'wat', namelijk dat energietransitie (spoedig) moet worden verwezenlijkt. Het belang bij een hernieuwbare energievoorziening weegt zodanig zwaar en maatregelen op de korte termijn zijn zo onontbeerlijk, dat moeilijk van een discretionaire decentrale bevoegdheid kan worden gesproken, waarbij het aan de decentrale overheid wordt overgelaten of het onderwerp wordt geregeld en zo ja, welke doelen worden nagestreefd. Decentrale overheden bepalen in beginsel het 'hoe', namelijk met welke maatregelen de energietransitiedoelen worden gehaald. Daarbij kunnen bepaalde gemeenten snellere stappen zetten in de energietransitie dan andere. Er is immers een groot verschil in burgers en bedrijven, woningvoorraad, beschikbaar oppervlak, beschikbare infrastructuur en economische activiteit. Ook is de inzet van bepaalde hernieuwbare technieken afhankelijk van locatie specifieke kenmerken, denk bijvoorbeeld aan geothermie en wind. Bij de concretisering van de nationale energiedoelen dient derhalve een decentrale vertaling plaats te vinden die recht doet aan de lokale omstandigheden en verschillen.
- In de tweede plaats moet er op Rijksniveau in worden voorzien dat bij het nemen van besluiten over de energievoorziening over de gemeentegrenzen wordt heen gekeken en gecoördineerd. Dat is bijvoorbeeld nodig om de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de energievoorziening te borgen.
- Een derde reden voor grote Rijksbetrokkenheid bij het onderwerp energietransitie, is dat er elementen van de transitie zijn die niet door decentrale overheden worden gestuurd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze waarop de energietransitie en het industriebeleid samengaan. Er zijn daarnaast veel algemeen verbindende

[13] Overigens geldt ook dat binnen de Rijksoverheid coördinatie nodig is op dit punt. Door versnippering van het onderwerp 'energie(transitie)' worden door verschillende departementen regels gesteld die elkaar tegenwerken, terwijl juist ondersteunende/flankerende regels nodig zijn.

voorschriften op Rijksniveau die de markt voor (hernieuwbare) energie beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan energiebelasting, subsidies of regulering van netbeheerderstarieven. Die regels kunnen alleen op Rijksniveau worden gesteld, maar dienen in het teken te staan van de te behalen energiedoelen en dienen het lokale proces te ondersteunen.

- Een vierde reden om Rijksregels over de energietransitie te stellen, is dat het regelgevend kader dat geboden wordt door de AMvB's bij uitstek geschikt is om op regionaal en lokaal niveau een lange-termijn-commitment te bewerkstelligen ten behoeve van investeringszekerheid voor energie(infra)bedrijven. De behoefte aan investeringszekerheid is overigens voor NVDE ook de reden om het belang van afstemming met en betrokkenheid van het Ministerie van Economische Zaken te benadrukken. Ten slotte zijn er voor de transitie naar een hernieuwbare energievoorziening ook veranderingen nodig op terreinen waarop gemeenten minder invloed hebben of waarop gemeenten het Rijksbeleid moeten aanvullen. Denk bijvoorbeeld aan de benodigde veranderingen in de transportsector en de industrie.

De energietransitie vraagt aldus om Rijksregels waarmee de energiebesparings-, hernieuwbare energie en CO_2-doelen van de transitie worden vastgelegd, dat die doelen een decentrale vertaling krijgen en dat ervoor wordt gezorgd dat deze regionaal en lokaal ook daadwerkelijk worden ingevuld. Dat kan bijvoorbeeld[14] met instructieregels in het Besluit Kwaliteit van de Leefomgeving (Bkl), die provincies, waterschappen en gemeenten opdragen om in hun omgevingsvisie en –plan/-verordening bepaalde energiedoelen na te streven. Het Besluit Kwaliteit van de Leefomgeving ziet immers op de inhoudelijke normen voor onder andere gemeenten, provincies en het Rijk die zijn opgesteld naar aanleiding van nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.

Verankering van de klimaat- en energiedoelen op Rijksniveau in het stelsel Omgevingswet past goed in de systematiek van het stelsel en past ook inhoudelijk, gezien de vele raakvlakken tussen klimaat/energie en de fysieke leefomgeving. Ook de doorvertaling van de Rijksdoelen in decentrale doelen past bij de uitgangspunten en instrumenten van het stelsel.

De transitie naar een volledig hernieuwbare energievoorziening is een kwestie van nationaal belang, welk belang door het Rijk wordt behartigd, onder meer omdat er internationale afspraken over zijn gemaakt. Het Rijk dient in het verwezenlijken van die doelen een eigen verantwoordelijkheid te nemen, naast de verantwoordelijkheden die bij decentrale overheden worden gelegd. NVDE vraagt het Ministerie om zich hierover uit te spreken.

Om ervoor te zorgen dat de energie- en klimaatdoelen ook door andere overheden worden nagestreefd bij het beslissen over de fysieke leefomgeving, dient in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving expliciet verwezen te worden naar deze doelen en dient te worden geregeld dat ook andere overheden deze doelen nastreven.

[14] Er zijn ook andere opties om deze Rijksdoelen te vertalen, zoals bijvoorbeeld een omgevingswaarde en een programma.

5. Decentrale vormgeving van de energietransitie: de omgevingsvisie en het omgevingsplan

Zoals hierboven uiteengezet, moet het Rijk het voortouw nemen in het vertalen van de (inter)nationale energie- en klimaatdoelen naar decentrale doelen. Vervolgens is het aan de decentrale overheden om te bepalen hoe zij die doelen halen. Het Rijk faciliteert dit proces. Dat gebeurt in de visie van NVDE in twee stappen: visievorming in de omgevingsvisie en verankering in het omgevingsplan. Daarbij merkt NVDE op dat ook een mogelijkheid is om de doelen voor energie vast te leggen in een omgevingswaarde en na te streven middels een programma.

Hieronder worden voorstellen gedaan over de wijze waarop decentrale overheden kunnen omgaan met het thema ‘energie’ in de instrumenten op grond van de Omgevingswet. NVDE benadrukt daarbij dat zij aansluit bij het uitgangspunt van ‘uitnodigingsplanologie’. Het hoofddoel is dat gewenste ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt.

5.1. De omgevingsvisie

De lokale energiedoelen (doel, richtjaar en eventuele tussendoelen) moeten een plaats krijgen in de omgevingsvisie. Daarbij is het belangrijk dat een omgevingsvisie niet alleen omschrijft *wanneer* een gemeente of gebied de doelen behaalt, maar ook een routekaart bevat die omschrijft *hoe* dit gebeurt. Inmiddels is er een aantal gemeenten dat een dergelijke visie heeft ontwikkeld, die als voorbeeld kan dienen. Bijvoorbeeld de gemeente Barneveld, in het document ‘Investeren in Barneveldse bronnen’, of de gemeenten rond Leiden.

Visievorming begint bij het vaststellen van de huidige situatie. Vanzelfsprekend kunnen daarbij verschillende deelgebieden worden onderscheiden. Bijvoorbeeld kernen of bedrijventerreinen. Wat is de energiebehoefte van de gebouwde omgeving, industrie, tuinbouw en het transport? Hoe wordt die energiebehoefte momenteel ingevuld (welke energiedragers/infrastructuur, welke lokale opwek is er aanwezig)? Vervolgens moet het autonome scenario worden ingevuld. Welke ontwikkelingen zijn te verwachten? Wordt een nieuw bedrijventerrein ontwikkeld? Welke gevolgen heeft dat voor de energiebehoefte?

Vervolgens kan worden vastgesteld wat het ‘gat’ is tussen de gestelde doelen en de autonome situatie. Om dat te dichten, moeten maatregelen worden getroffen. Dat begint met een uiteenzetting van de verschillende opties (combinaties van maatregelen), die worden gewogen op basis van de aspecten (belangen, omstandigheden) die de decentrale overheid van belang acht. Dat kan bijvoorbeeld ook inhouden dat de betreffende gemeente wenst dat wijken hun energie zoveel mogelijk lokaal opwekken. Indien binnen de omgeving te weinig mogelijkheden zijn, zouden er afspraken gemaakt kunnen worden met een ander gebied dat een hernieuwbaar energieoverschot heeft.

De bestaande energievoorziening, in het bijzonder de energie-infrastructuur van zowel landelijke als regionale netbeheerders, houdt immers niet op bij de gemeentegrens.

Een en ander kan vorm krijgen in het omgevingsplan van een gemeente; dat wordt in paragraaf 5.2 verder uitgewerkt. Daarnaast kan, in de omgevingsvisie of naar aanleiding daarvan, een programma worden opgezet. Een programmatische aanpak past naar de mening van NVDE goed bij de uitdagingen van de energietransitie. Zie daarover ook paragraaf 8.6.

Bij het zetten van bovengenoemde stappen moet veel informatie worden verzameld. Veel informatie kan algemeen beschikbaar worden gesteld middels een Informatiehuis Energie; zie daarover ook hoofdstuk 0. Daarnaast is nodig dat decentrale overheden ook weten welke partijen ze kunnen benaderen om informatie op te halen. Ook is het nodig om de partijen te betrekken wier belangen bij de visievorming zijn betrokken.

NVDE stelt voor om, in het kader van de implementatie van het stelsel, in een leidraad deze stappen te onderscheiden en bij elke stap de relevante vragen, mogelijke bronnen en betrokken stakeholders te noemen, zodat decentrale overheden niet allemaal zelf het wiel hoeven uitvinden.

Zoals hierboven uiteengezet, dwingt klimaatverandering ons tot een ingrijpende verandering van het energiesysteem. Bij die ingrijpende en ambitieuze verandering past niet dat overheden op grond van het overgangsrecht jaren de ruimte krijgen om hier niets mee te doen. Als er niet op korte termijn regels worden gesteld, zal de verandering niet gebeuren en dat gaat ten koste van de leefomgeving. Om deze reden stelt NVDE voor om een verplichting voor gemeenten op te nemen om binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Ow een visie of regionale strategie te hebben met betrekking tot de energietransitie.

5.2. Het omgevingsplan

Nadat een visie is vastgesteld over hoe de gestelde doelen[15] worden nagestreefd, moet die visie worden verwezenlijkt. Een instrument dat zich daarvoor leent, is een programma. Daarnaast is verankering van een aantal randvoorwaarden in het omgevingsplan een must. Het omgevingsplan is de plaats om daadwerkelijk keuzes te maken en te verankeren, zodat het niet bij visie blijft maar het tot een concreet handelingsperspectief komt. Daarbij hebben de decentrale overheden de ruimte om scherpere doelen vast te leggen; in de praktijk zien we nu al dat een aantal gemeenten stevige energieambities heeft. Worden de energiedoelen niet vertaald in concrete regels, dan kunnen de planning van de leefomgeving en het nastreven van klimaatdoelen elkaar tegenwerken; als bij ruimtelijke ontwikkelingen

[15] Hier worden primair de energie- en klimaatdoelen bedoeld, maar natuurlijk geldt dit meer algemeen voor de doelen die door het bevoegd gezag worden nagestreefd als het om de fysieke leefomgeving gaat.

geen rekening behoeft te worden gehouden met het programma en de doelen, dan is het programma al snel onuitvoerbaar en zijn de doelen onbereikbaar.

“Uitnodigingsplanologie’ is een belangrijk uitgangspunt bij omgevingsplannen. Idee is dat de overheid initiatieven van particulieren en bedrijven faciliteert. Daarbij passen globalere omgevingsplannen, waarbinnen veel ruimte is voor initiatief. Dat uitgangspunt gaat ook op voor energie; de overheid zou moeten bepalen welke kaders en welke randvoorwaarden gelden, maar daarbinnen is veel ruimte voor burgers en bedrijven. NVDE bepleit vanzelfsprekend dat die kaders stroken met de (inter)nationale energiedoelen, waaronder bijvoorbeeld ook de betaalbaarheid. Hieronder wordt daarop nader ingegaan. Globalere plannen hebben ook gevolgen voor het moment waarop onderzoek moet worden gedaan. Minder onderzoeksverplichtingen en slim gebruik van bestaande onderzoeken en gegevens kunnen de snelheid waarmee initiatiefnemers een project tot uitvoering brengen zeker bevorderen. Tegelijkertijd ontstaan weer nieuwe vragen, bijvoorbeeld als het gaat om cumulatie van effecten – in het algemeen, maar ook bijvoorbeeld in relatie tot vergunningvrije en meldingsplichtige activiteiten. Die onduidelijkheden zouden, zeker in de beginjaren van de Omgevingswet, juist tot meer vertraging kunnen leiden. Daarom bepleit NVDE dat in elk geval objectieve informatie over energie(effecten) beschikbaar wordt, om besluitvorming te faciliteren; zie hierover ook hoofdstuk 6.

In Hoofdstuk 5 van het Bkl worden verschillende onderwerpen genoemd die een plaats moeten krijgen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Hierbij mist het onderwerp ‘klimaatneutrale energievoorziening’. Dit is een gemiste kans om de energieagenda op gemeentelijk, maar ook op buurt- en wijkniveau toegepast te krijgen. Omgevingsenergie en lokaal opgewekte hernieuwbare energie zijn steeds belangrijker in de energietransitie. Net als bijvoorbeeld water is het belangrijk om dit integraal mee te nemen in (omgevings)plannen. Energie is een milieuaspect, net als afval, luchtkwaliteit of water, dat bij de burger leeft maar waar ook sturing voor nodig is om het gewenste resultaat te bereiken. Overigens merkt NVDE hier voor de volledigheid op, dat voor de transitie niet alleen productie van hernieuwbare energie nodig is, maar dat die energie ook moet worden getransporteerd en gedistribueerd, dat energie op het goede moment beschikbaar moet zijn, dat slim met energie moet worden omgegaan, dat moet worden bespaard, enzovoorts. Ook hier geldt derhalve dat een gemeente de gehele energieketen moet beschouwen.

NVDE bepleit dat in het Bkl het onderwerp hernieuwbare energie voor omgevingsplannen wordt geagendeerd.

In het omgevingsplan kunnen algemene regels worden gesteld. Zo’n regel kan bijvoorbeeld inhouden dat een bepaald percentage van de benodigde energie op het eigen terrein wordt opgewekt. Of dat in een bepaald gebied wordt voorgeschreven dat partijen met elkaar in gesprek moeten gaan over hun energievoorziening. Ook kan worden bepaald dat nieuwe daken verplicht geschikt zijn voor zonnepanelen. Hieronder wordt op een aantal specifieke onderwerpen ingegaan, die in het omgevingsplan zouden moeten worden geregeld.

5.2.1. De gemeente maakt en verankert keuzes over de energie-infrastructuur

Bij de planvorming inzake de energievoorziening hoort ook planvorming inzake de energie-infrastructuur. De AMvB's bevatten, in tegenstelling tot het huidige Bouwbesluit, geen energieaansluitplichten voor gebouwen. Het vervallen van de huidige aansluitplichten uit het Bouwbesluit is, in combinatie met strengere bouweisen die een gemeente mag stellen, een verbetering ten opzichte van het huidige uitgangspunt; gemeenten krijgen zo een middel in handen om hun klimaatdoelstelling ook tot uiting te laten komen de fysieke leefomgeving. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld een gasloze wijk plannen.

Juist vanwege de eerder beschreven hechte relatie tussen klimaatdoelstellingen en de fysieke leefomgeving bepleit de NVDE dat een energie-infrastructuurplan een verplicht onderdeel van het omgevingsplan wordt. Dit plan geldt voor de gehele gemeente, dus voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw. Het stelsel laat immers de vrijheid aan gemeenten om al dan niet energieaansluitplichten op te nemen. Daar waar geen energie-infrastructuurplannen worden gemaakt, dreigt versnippering door gebrek aan coördinatie bij initiatieven of keuzes van burgers en bedrijven, desinvesteringen door infrastructuurbedrijven, wat de kosten van de transitie opdrijft.

Deze energie-infrastructuurplannen zijn des te belangrijker omdat we voor een grote uitdaging staan ten aanzien van klimaatverandering. De klimaatdoelstellingen in het Klimaatakkoord (mondiaal), Energieakkoord en Energierapport en de uitspraak in de klimaatzaak van Urgenda[16] (nationaal) hebben grote gevolgen voor het gebruik van aardgas. Het Energierapport geeft aan dat er voor fossiel aardgas in de energievoorziening van 2050 geen (of zeer beperkt) ruimte meer is. Dit heeft grote impact op de gebouwde omgeving. Er zal gezocht moeten worden naar alternatieven om te koken, voor de warm water voorziening en de ruimteverwarming. Een uitdaging voor zowel nieuwbouw als in nog grotere mate de bestaande bouw. Deze uitdaging betekent dat vrijwel in alle gebieden, ook in de bestaande gebouwde omgeving, de plaats van aardgas moet worden heroverwogen. Als bijvoorbeeld de keus wordt gemaakt om niet meer met aardgas te verwarmen maar met elektriciteit (warmtepompen), dan is nodig dat het elektriciteitsnet de capaciteit heeft om die warmtepompen van voldoende energie te voorzien.

Bij het maken van energieinfrastructuurplannen en het formuleren van aansluitplichten die energietransitie-proof zijn is haast geboden, aangezien netbeheerders van gasnetwerken op dit moment al worden geconfronteerd met de vraag of zij herinvesteringen in hun gasnetwerken (ten behoeve van onderhoud en vervanging) moeten doen. Die herinvesteringen zien op de lange termijn, namelijk tientallen jaren. Een vervangingsbeslissing die nu wordt genomen, heeft nog jarenlang impact. En die beslissing wordt nu genomen, aangezien de sectorale regelgeving nog steeds aansluiting op een gasnet

[16] http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

als uitgangspunt heeft; zie daarover ook hoofdstuk 7. Het tussentijds terugkomen op die investeringsbeslissing (bijvoorbeeld omdat een gemeente toch bedenkt dat een andere energie-infrastructuur wenselijk is) betekent een desinvestering. Dat heeft impact op de gasnetbeheerder, maar daarmee ook op de totale kosten van de energietransitie en de energiekosten van de burgers en bedrijven in Nederland.

Keuzes voor bepaalde energie-infrastructuren kunnen grote impact hebben op de betaalbaarheid van de energietransitie. De veranderingen in het energiesysteem hebben grote consequenties voor de investeringen die de beheerders van de energie-infrastructuren (gas, elektriciteit, warmte) de komende jaren moeten doen. Het is van belang eenduidige beslissingen ten aanzien van de energie-infrastructuur te maken, voor de lange termijn, om daarmee voorzienbare desinvesteringen en 'stranded assets' te voorkomen. Vanuit de ambitie om de energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren, is het noodzakelijk alle (her)investeringen in nieuwe en bestaande gasinfrastructuur tegen het licht van de 2050-doelstelling te houden. Dit zijn investeringen die gedaan moeten worden bij gasvervanging (bestaande bouw) en bij aanleg van nieuwe regionale gasleidingen (nieuwbouw). Investeringen die over een periode van 40 jaar worden afgeschreven. Vanzelfsprekend hebben de bovengenoemde veranderingen eveneens consequenties voor de infrastructuren die nodig zijn om de betrokken gebouwen op een andere, fossielvrije manier uit te rusten met voorzieningen voor verwarmen, koken en warm tapwater. Het opnemen en afwegen van infrastructuur geldt daarom voor alle energiesoorten; warmte, elektriciteit, gas en mogelijke nieuwe varianten zoals waterstof. Ook het aanleggen van de infrastructuren hiervoor, zoals elektriciteits- en warmtenetten en hybride systemen, vereist grote investeringen die voor een langere termijn worden gedaan. Het bevoegd gezag zal zich in het kader van het omgevingsplan ook moeten laten informeren over deze financiële component van de transitie. Een integraal afwegingskader, bijvoorbeeld in de vorm van een maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA), zou leidend moeten zijn. Uit die MKBA volgt een voorkeursoptie, maar andere opties zijn niet uitgesloten; denkbaar is bijvoorbeeld dat een gemeente de keuze maakt voor een duurdere energie-infrastructuuroptie, omdat zij de landschappelijke impact zoveel mogelijk wil beperken. Daarbij geldt wel dat de (maatschappelijke) meerkosten hiervan daar horen te vallen, waar ook de baten terechtkomen, om issues met betrekking tot socialisering en betaalbaarheid van de energietransitie te voorkomen.

Door over de energie-infrastructuur lange termijn-keuzes vast te leggen in een omgevingsplan, kunnen beheerders van hun investeringen hierop aanpassen waarbij het risico dat bij nieuwe politieke werkelijkheid hiervan wordt afgeweken, wordt beperkt. Juist doordat de oplossingen lokaal anders kunnen zijn, is het belangrijk deze afweging op gemeentelijk niveau te maken. Dit sluit naadloos aan bij het Energierapport dat zegt:

"Keuzes over de inrichting van de warmtevoorziening kunnen het beste lokaal worden gemaakt: er bestaat immers geen 'standaardmodel'. Lokaal en regionaal zullen warmteplannen gemaakt worden, met per locatie verschillende opties, al naar gelang de

mogelijkheden ter plaatse. De Warmtevisie lanceerde het idee van de (regionale) warmteplannen, waarin betrokkenen ter plaatse een afweging kunnen maken tussen de verschillende opties en daarover een besluit kunnen nemen. In zekere zin wordt hiermee voortgebouwd op het Bouwbesluit uit 2012, waarin is bepaald dat gemeenten een belangrijke rol spelen in het aanwijzen van geschikte wijken voor warmtenetten. De aanpak is echter meeromvattend, omdat men in een warmteplan alle energie-opties (besparing, verduurzaming en de bijpassende infrastructuur) beschouwt. Uitgangspunt voor een dergelijke lokale afweging is dat men toewerkt naar een CO_2-arme warmtevoorziening die voor de bewoners en gebruikers in het betreffende gebied toegankelijk, betaalbaar en betrouwbaar is." (Energierapport pag. 73)

NVDE is van mening dat het voeren van de regie over van de totstandkoming of aanpassing van de lokale energievoorziening voor gebouwen geen (discretionaire) bevoegdheid is waarbij decentrale overheden de vrijheid hebben om daarvan af te zien. Die ruimte wordt in het Bkl ten onrechte gelaten. Als die regie niet gevoerd wordt, heeft dat grote risico's voor het behalen van de klimaatdoelen en ook voor de betaalbaarheid van de energievoorziening. Instructieregels zijn daarom nodig.

NVDE bepleit dat in het Bkl of het Omgevingsbesluit wordt opgenomen dat gemeenten verplicht zijn om, rekening houdend met het landelijk afwegingskader, in hun omgevingsplan regels op te nemen over de energieinfrastructuur. Een alternatief is om hiervoor een nationaal programma vast te stellen, en dat programma vervolgens op lokaal niveau te vertalen. Een keuze voor een energie-infrastructuur vloeit voort uit een visie op de manier waarop de energievoorziening als geheel wordt ingericht, rekening houdend met lokale mogelijkheden. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat er aandacht moet worden besteed aan het energiezuiniger maken van woningen en aan manieren om de benodigde energie duurzaam op te wekken.

Daarom moet het omgevingsplan zien op de gehele inrichting van de (nog te realiseren) energievoorziening, uitgesplitst naar energiebron en -maatregel. Bijvoorbeeld een isolatieplan, warmteplan of een bodemplan (met diverse bronnen voor warmte- en koudeopslag).

De energieprestatiecoëfficiënt is een belangrijke factor hierin. De facto bepaalt een EPC-eis welk energiedoel moet worden behaald als het gaat om de energieprestatie van een gebouw. Het staat de bouwer in principe vrij om te kiezen hoe die eisen worden behaald (hetgeen met een vastgestelde methode wordt getoetst). Op de regels met betrekking tot de energieprestatie van gebouwen, wordt hieronder nader ingegaan.

5.2.2. De rol van de gemeente in energiebesparing

Het verduurzamen van de gebouwde omgeving is essentieel voor de transitie naar een duurzame economie en samenleving. Kort gezegd moet de energievoorziening van woningen uiteindelijk energieneutraal zijn.
De NVDE geeft ter overweging mee om te bepalen dat deze doelstelling (tenminste ook) wordt uitgedrukt in een doelstelling gericht op het verminderen van het primair (fossiel) energiegebruik en niet (alleen) zoals bijvoorbeeld in het Energieakkoord op het finaal gebruik (op de meter) waardoor zelf opwekken 'besparing' lijkt.

De energietransitie in de bestaande bouw is zeer sterk gericht op het sterk verminderen van de energievraag (isoleren, nieuwe schil etc). Vanzelfsprekend zijn maatregelen die zijn gericht op het verminderen van de energievraag waardvol om bij de afwegingen omtrent de transitie te betrekken. Tegelijk moet in het oog worden gehouden dat er ook maatregelen zijn die economisch aantrekkelijker zijn.[17] In voorkomende gevallen kunnen decentrale technieken, koeling of centrale warmtevoorziening goede opties zijn om een grote verduurzamingsslag te maken.

De omgevingsvisie en het omgevingsplan moeten regels bevatten over de energie-eisen, door doelen te stellen aan de energieprestatie van de woningvoorraad in de gemeente. Voor nieuwbouw zijn in het huidige Bouwbesluit al normen opgenomen die, middels de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC), eisen stellen aan de energieprestatie van gebouwen. De EPC-norm bij nieuwbouw is op het moment 0,4 en wordt aangescherpt naar bijna energieneutraal (BENG) in 2021 (= EPC 0).

In het Bbl staat (artikel 4.155): "*een belangrijke nieuwe mogelijkheid die in dit besluit wordt geïntroduceerd is de bevoegdheid voor gemeente om in hun omgevingsplan maatwerkregels op te nemen waarin zij de algemene Rijksregels over energiezuinigheid bij nieuwbouw (EPC-norm) en de milieuprestatie van bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen, kunnen aanscherpen".* De NVDE stelt voor dat eventuele maatwerkregels ten aanzien van de EPC (bijvoorbeeld op grond van artikel 4.156 Bbl, maar ook voor bestaande bouw) door het gemeentebestuur in het omgevingsplan worden opgenomen. Waar scherpere regels voor bestaande bouw worden gesteld, ligt het overigens voor de hand om de uitvoering van die regels te ondersteunen met flankerend beleid.

De omgevingsvisie en het omgevingsplan dienen ook doelen en opties voor bijvoorbeeld de industrie te bevatten, ten aanzien van de wijze waarop de energievoorziening wordt ingevuld. Deels is dat een voortzetting, en op een punten een verbetering, van de huidige regels in de Wet Milieubeheer.

Doelstelling en eisen met betrekking tot de gebouwvoorraad in de gemeente zouden onderdeel moeten zijn van het omgevingsplan. Ten aanzien van de manier waarop aan deze

[17] Zie onder meer PBL, 'Naar een duurzamere warmtevoorziening in de gebouwde omgeving in 2050', www.pbl.nl, en CE Delft, 'De rol van warmtelevering in de klimaatneutrale stad', www.ce.nl

eisen wordt voldaan, is een algemeen uitgangspunt dat initiatiefnemers daarin vrij zijn. Daar ontstaat evenwel een knelpunt als het gaat om de afweging tussen individuele en collectieve maatregelen.

Onderzoek wijst uit dat een combinatie van individuele maatregelen en collectieve maatregelen in het gebied maatschappelijk kostenefficiënt is, wat in dit geval wil zeggen dat die combinatie de meeste winst voor het klimaat oplevert tegen de laagste integrale kosten. De beslissing over collectieve maatregelen vereist evenwel coördinatie; in die zin vergelijkbaar met de aanleg van een ontsluitingsweg voor een woonwijk. Alleen al daarom wordt de beslissing tot het nemen van een collectieve maatregel minder gemakkelijk genomen. Daarom is in het huidige Bouwbesluit bijvoorbeeld de mogelijkheid opgenomen voor gemeenten om op basis van een gemeentelijk warmteplan, een bepaald gebied aan te wijzen waar een collectief warmtenet wordt aangelegd, ten aanzien van de bouw van bouwwerken eisen te stellen met betrekking tot de aansluiting op een warmte-infrastructuur. Dat plan is niet alleen nodig voor de coördinatie, maar ook voor de investeringszekerheid van een initiatiefnemer van een dergelijk collectief warmtenet. Het is daarom essentieel dat gemeenten de mogelijkheid blijven behouden om dergelijke plannen te verankeren in hun omgevingsplan.

NVDE bepleit dat doelen en energie-eisen met betrekking tot de gebouwvoorraad in de gemeente, onderdeel zijn van het omgevingsplan.

NVDE bepleit dat in het Bkl of het Omgevingsbesluit wordt opgenomen dat gemeenten de energieprestatie van het gebouwen betrekken bij hun afwegingen omtrent energieinfrastructuur.

NVDE vraagt zich af of, op basis van artikel 3.6 / 3.7 Bbl, in het huidige voorstel gemeenten de bevoegdheid hebben om maatwerkregels over energieprestatie te stellen aan de bestaande bouw (zowel huur- als koop en zowel woningbouw als utiliteitsbouw en industrie)? Verder vraagt de NVDE zich af, in zowel nieuwbouw als bestaande bouw, of gemeenten de vrijheid hebben om andere, mogelijk gelijkwaardige eisen te hanteren als BREEAM[18] en GRESB[19]?

Klopt de veronderstelling van NVDE dat een gemeente een ‘warmteplan’ in het omgevingsplan kan opnemen?

Ervan uitgaand dat de gemeente kan voorschrijven dat er een collectief warmtenet moet komen, dan is er bij NVDE onduidelijkheid over de toepassing van het

[18] BREEAM is een instrument dat wordt beheerd en ontwikkeld door de Dutch Green Building Council en dat vaak wordt gebruikt om integraal de duurzaamheid van nieuwe gebouwen, bestaande gebouwen, gebieden en sloopprojecten te meten en te beoordelen.
[19] De GRESB is een benchmark die het duurzaamheidbeleid van vastgoedfondsen en –portefeuilles wereldwijd beoordeelt.

gelijkwaardigheidsbeginsel (4.7 Ow). Het kan zo zijn dat aansluiting op een warmtenet onderdeel uitmaakt van de eisen van het omgevingsplan. In het Warmteplan moet conform het huidige Bouwbesluit worden aangegeven wat de (energie of milieu)grondslag is voor het vaststellen van het Warmteplan en de aansluiting van een gebouw op een warmtenet, maar de grondslag voor het plannen van het warmtenet in een omgevingsplan houdt niet noodzakelijkerwijs direct verband met het al of niet behalen van een EPC eis. Discussie kan ontstaan over de vraag of het voldoen aan de milieu-eis van het Warmteplan zonder gebruik te maken van de collectieve maatregel mogelijk is met behulp van een 'gelijkwaardigheidsverklaring'. Vraag zal ook straks zijn op welke grondslag een bouwvergunning dan geweigerd kan worden. Met name is onduidelijk op welke resultaten de gelijkwaardigheid wordt bepaald; in elk geval niet uitsluitend op grond van de technische eisen uit het Bbl. NVDE signaleert dat maatschappelijke kostenefficiëntie (een goede verhouding tussen de integrale maatschappelijke kosten en de behaalde CO_2-reductie) voor gemeenten een reden kan zijn om voor toepassing van een collectief warmtenet te kiezen. Ziet NVDE het dan goed dat ook die kostenefficiëntie wordt gezien als een resultaat van de maatregel, welk resultaat ook zou moeten worden behaald met een gelijkwaardige maatregel? Dat betekent dat een aanvraag voor toepassing van een gelijkwaardige maatregel wordt afgewezen, als die maatregel de maatschappij meer geld kost. NVDE is daar voorstander van.

In de huidige situatie, waarbij de mogelijkheid om een warmtenet toe te passen in het Bouwbesluit is geregeld, wordt gelijkwaardigheid getoetst aan de mate waarin de maatregel bijdraagt aan de belangen die het Bouwbesluit beoogt te beschermen. Dat betekent dat een maatregel die in dezelfde mate bijdraagt aan veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid, wordt toegestaan. Ook als die maatregel veel duurder is dan de oorspronkelijk voorziene maatregel. Dat is onwenselijk, omdat dit de betaalbaarheid van de energievoorziening onder druk zet en vooral omdat de meerkosten vaak niet worden betaald door degene die voor de gelijkwaardige maatregel kiest, maar door anderen die er geen invloed op hebben. Dat werkt als volgt.

Als een gemeente beslist dat in een gebied een warmtenet wordt aangelegd, dan gaat dat meestal gepaard met een warmteaansluitplicht. Op die manier kan namelijk investeringszekerheid (en een business case) worden verkregen voor het bedrijf dat het warmtenet aanlegt, aansluitingen verzorgt en het warmtenet exploiteert. De aanwijzing van een warmtegebied betekent dat in dat gebied geen gasnet wordt aangelegd. Dit gaat alleen op bij nieuwbouw, aangezien in bestaande bouw reeds een gasnet aanwezig is. Bij bestaande bouw zou aanwijzing als warmtegebied kunnen inhouden dat de huidige gasaansluitingen worden uitgefaseerd. De sectorale regelgeving, waaronder bijvoorbeeld de aansluitplichten voor gas, moet daar dan overigens wel op worden aangepast. Zie het onderwerp 'aansluiten' in paragraaf 5.2.1 en hoofdstuk 7.

Samen met maatregelen als isolatie en andere maatregelen aan de schil van het gebouw, draagt het warmtenet bij aan het halen van de energieprestatie-eisen die voor de gebouwen gelden, doordat de aangesloten gebouwen minder fossiele brandstof (minder CO_2-emissie) nodig hebben voor de verwarming en het warm tapwater. De CO_2-reductie die op deze

manier in de gebouwde omgeving wordt bereikt, kan soms ook met andere maatregelen worden bereikt, bijvoorbeeld door toepassing van elektrische warmtepompen en zonnepanelen. Onder het huidige recht wordt dit gezien als een gelijkwaardige maatregel, als eenzelfde mate van CO_2-besparing bereikt kan worden en wordt voldaan aan de geldende EPC-norm. Het gevolg van toepassing van die 'gelijkwaardige' maatregel is echter dat de business case voor het bedrijf dat het collectieve warmtenet exploiteert, minder goed wordt omdat het aantal (potentiële) aansluitingen verkleind wordt. Ook vergt de toepassing van de 'gelijkwaardige' maatregel veelal aanpassingen in het elektriciteitsnet, bijvoorbeeld omdat een grotere distributiecapaciteit nodig is om voldoende elektriciteit te kunnen leveren voor de warmtepompen.

Degene die om gelijkwaardigheid verzoekt, betrekt die kosten waarschijnlijk niet bij zijn afweging. De verslechtering van de business case gaat hem immers niet aan. Ook de meerinvestering in het elektriciteitsnet voelt hij niet, aangezien de infrastructuurkosten door de elektriciteitsregulering worden omgeslagen over alle elektriciteitsaansluitingen in het gehele verzorgingsgebied van de betreffende netbeheerder. De gebouwen ten behoeve waarvan het net wordt uitgebreid, dragen dus niet of nauwelijks bij aan dekking van de kosten daarvan. De meerkosten van de 'gelijkwaardige' maatregel worden onder het huidige recht evenmin betrokken bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid. Immers, de gelijkwaardigheid wordt bepaald op basis van de resultaten van de maatregel op het vlak van de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid en niet op de maatschappelijke kostenefficiëntie. Dit leidt ertoe dat de energievoorziening de maatschappij meer geld kost en bovendien dat daar mensen voor opdraaien die niets te maken hebben met de gemaakte keuze voor een 'gelijkwaardige' maatregel.

NVDE bepleit dat de maatschappelijke kostenefficiëntie van energiemaatregelen door gemeenten uitdrukkelijk wordt betrokken in de afwegingen omtrent de verwezenlijking van energiedoelen. NVDE is verheugd om te kunnen constateren dat de Omgevingswet het element van kostenefficiëntie betrekt bij de gelijkwaardigheidstoets.

5.2.3. Kom snel met een plan

Voor de gemeenten die de energietransitie en hun rol daarin nog niet (scherp) op het netvlies hebben, is het belangrijk dat ze snel aan de slag gaan. In dat licht is het ruime overgangsrecht voor het opstellen van integrale omgevingsplannen, zeer onwenselijk. Dit zegt dat alle geldende bestemmingsplannen/beheersverordeningen van gemeenten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet als een omgevingsplan worden beschouwd. Op grond van het overgangsrecht hebben gemeenten vervolgens zelf in de hand wanneer zij daadwerkelijk overgaan op een integraal omgevingsplan. Voor energie heeft dit mogelijk grote consequenties. Het is nu immers meestal geen onderdeel van gemeentelijke regels (omdat het niet kan, en soms omdat gemeenten die regels gewoon niet stellen). Dat er nog een hele tijd door gemeenten plannen worden gehanteerd die niet over energie(transitie) gaan, strookt niet met het gegeven dat we op korte termijn veranderingen in het energiesysteem nodig hebben om de klimaatverandering te beteugelen.

NVDE bepleit dat in de AMvB's de verplichting wordt opgenomen om, in aanvulling op de bestaande plannen, binnen twee jaar na inwerkingtreding een visie vast te stellen over de verwezenlijking van de gestelde energiedoelen in de fysieke leefomgeving. Binnen twee jaar na de visie, zou deze visie in een plan verankerd moeten zijn.

5.2.4. Borg de lange termijn-belangen

De energietransitie voltrekt zich niet in een paar jaar maar is een proces van de langere termijn. Het is belangrijk dat dit lange termijn-doel wordt vastgelegd. Ook is het belangrijk te borgen dat beslissingen over hoe die doelen worden nagestreefd, niet uitsluitend op korte termijn-belangen zijn gebaseerd. In de praktijk is de (politieke) verleiding groot om realisatie van een windpark, dat bijdraagt aan lange termijn-doelen, tegen te houden vanwege acute belangen bij het behoud van het uitzicht en dergelijke.

5.2.5. Maatwerk en nadere regels en de gevolgen voor hernieuwbare energie

Op Rijksniveau wordt het aantal algemene regels tot een minimum beperkt, en wordt aan decentrale overheden ruimte gegeven om regels te stellen. De Omgevingswet en de AMvB's maken het provincie, gemeente en waterschap op meerdere vlakken mogelijk om extra regels en eisen vast te leggen: met name omgevingswaarden, algemene regels en vergunningverleningcriteria.

NVDE bepleit elders in deze reactie dat deze ongeclausuleerde vrijheid de belangrijke rol van de Rijksoverheid bij de energietransitie onderkent. Vanuit het Rijk zouden minimumeisen (i.e. doelen) moeten worden gesteld aan decentrale overheden als het om energietransitie gaat. Tegelijk staat het die decentrale overheden vrij om scherpere doelen vast te leggen. Dat kan bijvoorbeeld in een omgevingswaarde, maar ook via algemene regels in het omgevingsplan.

NVDE onderschrijft de behoefte aan en het belang bij maatwerk als het gaat om het vormgeven van de transitie bij het nastreven van de gestelde doelen. De mogelijkheid tot maatwerk biedt een kans voor hernieuwbare energie omdat zo eisen ter bevordering van de energietransitie kunnen worden opgesteld, passend bij de regionale/lokale visie, situatie en omstandigheden. Om deze kans te verzilveren is het echter wenselijk om gemeenten, provincies en waterschappen te verplichten om dergelijke eisen op te nemen. Bijvoorbeeld als omgevingswaarde waarbij de koppeling naar een programma gemaakt kan worden. Dit biedt een kans om de energietransitie een volwaardige, juridisch geborgde plaats te geven. NVDE is hierbij overigens van mening dat op omgevingswaarde-niveau niet voorgesorteerd moet worden op een specifiek type duurzame techniek. Ook in omgevingsplannen moet overigens een onderscheid worden gemaakt tussen eisen die altijd gelden, en de maatwerkregels die de betreffende gemeente wil opnemen. Op die manier wordt in een concreet geval duidelijk welke aanvullende eisen een gemeente stelt, waarbij eenvoudig

getoetst kan worden of dit redelijke eisen zijn. NVDE vindt het daarbij vanzelfsprekend dat het bevoegd gezag motiveert waarom de aanvullende eisen worden gesteld.

Door de maatwerkmogelijkheden bestaat het risico dat gemeenten zo ver doorschieten in het maatwerk, dat generieke energieoplossingen steeds moeilijker toepasbaar worden, wat de energietransitie juist weer vertraagt en (soms onnodig) duurder maakt. Maatwerk is ingevoerd om recht te doen aan lokale omstandigheden. Als men echter een grote opgave moet uitvoeren (energietransitie) is het gevaar van de mogelijkheid van maatwerk eindeloos geharrewar over die lokale omstandigheden. Bij projecten van nationaal formaat moet de afweging ook plaatsvinden op nationale schaal. De reden daarvoor is, dat de lokale nadelen soms veel duidelijker zijn dan de nationale voordelen (die zich uiteindelijk ook laten vertalen in lokale voordelen).

Het is wenselijk om te voorkomen dat waar het Rijk voor bepaalde typen hernieuwbare energie weloverwogen bepaalde regels wel en bepaalde regels niet heeft gesteld, lagere overheden onnodig beperkende aanvullende regels gaan stellen. Lokale overheden hebben niet altijd zicht op consequenties op systeemniveau. Derhalve is het van groot belang dat de landelijke overheid een toetsingskader meegeeft aan de lokale overheid. De afgelopen jaren is voor een aantal activiteiten een inspanning verricht om de geldende regels te harmoniseren. Dit was bijvoorbeeld een van de doelen van de AMvB bodemenergie om zo de toepassing van bodemenergie te stimuleren. De huidige maatwerkmogelijkheden maken de inspanning van de afgelopen jaren om tot harmonisatie van regels te komen mogelijk ongedaan. Voor een energie(infra)bedrijf, maar ook voor anderen die een rol spelen in de energietransitie, zoals bijvoorbeeld bouwbedrijven, levert dat een wirwar aan eisen op. Hierdoor komt een efficiënte bedrijfsvoering en uitvoering van projecten onder druk te staan. Ook de governance wordt voor bedrijven een tijdrovende en kostbare aangelegenheid; voor een adequaat beheer en operatie van gerealiseerde initiatieven, is immers noodzakelijk dat alle regels die van invloed zijn, worden gemonitord.

Voor de industrie ontstaan eveneens knelpunten. Ook voor deze sector krijgt het lokaal bevoegd gezag in de Ow, meer dan in huidige regelgeving het geval is, de ruimte om beleidskeuzes tot uiting te laten komen in een bandbreedte waarbinnen zij parameters (emissie, geluid, etc.) kunnen laten variëren. Dit geldt bijvoorbeeld voor stookinstallaties, waarbij zowel voor grote stookinstallaties (als gevolg van implementatie IED en Bref LCP) als voor kleine en middelgrote stookinstallaties (implementatie MCPD), deze toegenomen ruimte voor bevoegde gezagen, leidt tot meer onduidelijkheid bij initiatiefnemers. En tot een ongelijk speelveld bij vestiging op verschillende locaties in het land. Voor de industrie is het juist van belang dat zij in een vroeg stadium duidelijkheid verkrijgt waar zij bij een initiatief aan moet voldoen. Bovenstaande kan daarin belemmerend werken.

De mogelijkheid om gemeentelijke maatwerkregels te stellen is wenselijk, maar afhankelijk van het detailniveau en de achtergrondkennis van de besluitvormers soms in het bijzonder problematisch bij de energietransitie omdat het energiesysteem, en in het bijzonder de energieinfrastructuur, de gemeentegrenzen overschrijdt. Maatwerkmogelijkheden en de

daaruit volgende diversiteit op gemeentelijk en provinciaal niveau kunnen daardoor ten koste gaan van de betaalbaarheid van energienetwerken. Diversiteit in lokale en regionale keuzes zullen immers niet alleen leiden tot een minder efficiënt netontwerp en hogere investeringskosten van energienetwerken, maar mogelijk ook tot minder gebruik van deze netwerken. Een gebiedsgerichte aanpak kan voorkomen dat de betaalbaarheid van energienetwerken onder druk komt te staan. Daartoe dient er op Rijksniveau in te worden voorzien dat bij het nemen van besluiten over de energievoorziening over de gemeentegrenzen wordt heen gekeken en gecoördineerd. Zie ook paragraaf 8.5.

Om bovengenoemde redenen is het gewenst om de regelende bevoegdheid in het Bbl en Bal te beperken en/of in het Omgevingsbesluit voldoende procedurele waarborgen op te nemen zodat een dergelijk ongewenst effect voorkomen wordt. Gedacht kan worden aan:

- Een specifiek coördinatiemechanisme als het gaat om energiebeslissingen van gemeenten;
- Een regeling vergelijkbaar met de leer van de anterieure en posterieure verordening, of
- Per onderwerp expliciet aangeven of en zo ja welke ruimte nog aanwezig is

Ook dient uitdrukkelijk te worden bezien dat bij een nationale afweging via nadeelcompensatie recht kan worden gedaan aan negatieve effecten op lokale schaal.

Om de efficiency, schaalbaarheid en transparantie te vergroten, bepleit NVDE dat er in elk geval uniforme formats komen voor het indienen van aanvragen voor omgevingsvergunningen, projectbesluiten, aanpassing van het omgevingsplannen en melding van meldingsplichtige activiteiten/ bouwwerken.

5.2.6. Algemene Rijksregels en regels in het omgevingsplan

Op grond van artikel 2.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gelezen in samenhang met artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, toetst het bevoegd gezag thans of een aanvraag voor bijvoorbeeld de activiteit bouwen niet tevens moet worden beschouwd als een aanvraag voor een activiteit in strijd met het geldende bestemmingsplan. In artikel 5.9 lid 1 van de Omgevingswet is dit principe van onlosmakelijke activiteiten losgelaten. Het staat de aanvrager vrij om de verschillende vergunningen in één keer aan te vragen of dit in delen op te knippen. Deze vrijheid juichen wij in beginsel toe. Het leidt echter tot een vraag op het gebied van handhaving indien het initiatief van de aanvrager in strijd is met de voorschriften van het omgevingsplan, maar de aanvrager bijvoorbeeld slechts vergunning aanvraagt op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en niet voor strijdigheid met het omgevingsplan. Op welke wijze wordt voorzien dat het bevoegd gezag (doorgaans de gemeente) vooraf controleert of voorgenomen activiteiten niet alleen in overeenstemming zijn met de uitvoeringsbesluiten zoals het Bbl, maar ook met het omgevingsplan?

De NVDE stelt een verduidelijking op prijs van de wijze waarop het bevoegd gezag toetst of een voorgenomen activiteit in strijd is met het omgevingsplan.

5.3. Decentralisering vraagt om nieuwe ‘checks and balances’

Een decentrale insteek past bij afwegingen omtrent de fysieke leefomgeving, als ook bij de energietransitie. Tegelijk leidt dit uitgangspunt, samen met de ambitie om sneller en beter ruimte te geven aan nieuwe initiatieven, op verschillende punten tot vermindering van rechtszekerheid. Oorzaken daarvan zijn bijvoorbeeld de grotere afwegingsruimte voor het bestuursorgaan en meer mogelijkheden en gebruik van open normen (en dus meer beleids- en beoordelingsvrijheid), maatwerkregels en globalere plannen. Ook de vrijheid ten aanzien van het overgangsrecht draagt bij aan een toenemende rechtsonzekerheid.

Bij de voorziene grotere rol van de lokale overheid, hoort naar de mening van NVDE verder een andere invulling van de rol van de rechter dan thans het geval is, om de balans tussen de verschillende machten te herstellen. Waar de rechter nu met (zeer grote) afstand kijkt naar de inzet van discretionaire bevoegdheden door de uitvoerende macht, dient de rechter onder het stelsel van de Omgevingswet indringender mee te kijken om tegenwicht te bieden aan de uitvoerende macht.[20] Dat zou hem ook nadrukkelijk en bij wet moeten worden opgedragen. Een verschuiving van concrete regels naar meer open normen en ”wetsinterpreterende beleidsregels” is de facto een verschuiving van invloed en macht van de wetgever naar het bestuursorgaan. Het is tevens een verschuiving van invloed en macht van de rechter naar het bestuursorgaan: immers, beleidsregels zelf zijn niet appellabel en de rechter toetst de toepassing van beleid (en in dat kader: het beleid zelf) terughoudend. Overigens is een systeem van open normen en wetsinterpreterende beleidsregels minder toegankelijk en transparant dan een systeem van normen, die geen uitleg in andere documenten behoeven. Bedacht moet worden dat een globaler plan voor initiatiefnemers moeilijker te interpreteren valt en dus moeilijker is te voorspellen hoe een plan wordt beoordeeld, waardoor een barrière wordt opgeworpen om tot concrete initiatieven te komen.

Ook de juridische positie verslechtert. In de huidige situatie kunnen afwijkingen van bestemmingsplannen aan de rechter worden voorgelegd. Bij globalere plannen is minder snel sprake van afwijking. De rechter zou bij de toepassing van decentrale bevoegdheden onder meer moeten toetsen of er inderdaad concrete lokale omstandigheden ten grondslag liggen aan de afwegingen van het bevoegd gezag, en of de gehanteerde argumenten passen

[20] Ter vergelijking: Het burgerlijk recht kent een traditie van zeer open normen zoals de redelijkheid en billijkheid die contractspartners jegens elkaar in acht moeten nemen. Anders dan in het bestuursrecht toetst de burgerlijke rechter vol (niet: terughoudend) of partijen zich aan die norm hebben gehouden.

bij de toe te passen regelgeving. Daarnaast dient de rechter te toetsen of het bevoegd gezag uitsluitend lokale omstandigheden meeweegt die in het kader van de Omgevingswet een rol mogen spelen. Besluiten zouden niet mogen worden gestoeld op zaken als “belevingswaarde”, lokaal draagvlak, beleidsopvattingen van de besturende coalitie, verwachtingen, toezeggingen gedaan in het verleden etc. Dat is nu niet duidelijk: zo maakt de Nota van Toelichting op het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (p. 25) melding van het afstemmen van de kwaliteit op “lokale omstandigheden en lokaal beleid”. Het risico op het meewegen van ‘oneigenlijke’ factoren neemt met de Omgevingswet toe, omdat de besluitvorming voor het bestuursorgaan complexer wordt en dat er – van de verschillende betrokken partijen – meer druk te verwachten is om op een bepaalde manier gebruik te maken van de afwegingsruimte.

Ook de positie van bestaande rechten vraagt aandacht. Door globalere plannen zal minder snel planschade worden vergoed. Eerbiedigende werking is voor de wetgever evenmin altijd nodig, zo overweegt hij in de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit (p. 32). NVDE is hier terughoudender in, met het oog op onder meer het eigendomsrecht. NVDE schaart zich achter het idee om een ‘menukaart’ van overgangsbepalingen in de regelgeving op te nemen, die door bevoegde gezagen in hun plannen worden gebruikt. Het huidige verplichte overgangsrecht heeft verder een einde gemaakt aan een tamelijk chaotische situatie die vaak aanleiding gaf tot procedures.

6. Het belang van kennis, informatie/data voor vormgeving van de transitie

Er is veel kennis en expertise nodig om goede besluiten te nemen over het energiesysteem. Om de energietransitie volwaardig te verwerken in een omgevingsplan van de gemeente, dient de gemeente goed op de hoogte te zijn van de (on)mogelijkheden op haar grondgebied. Er is behoefte aan kennisdeling, op basis van feiten én niet op basis van emoties. Als het om het energiesysteem gaat, is die kennis en expertise niet altijd op decentraal niveau beschikbaar. Dat is ook verklaarbaar, omdat het energiesysteem tot voor kort relatief centraal werd ingericht en/of via generieke regels werd geregeld. Dit moet nu veranderen. De NVDE verzoekt het ministerie om het voortouw te nemen in het vindbaar en beschikbaar maken van kennis en expertise over de energietransitie. Het gaat dan in de eerste plaats om het inrichten van het Digitale Stelsel en een Informatiehuis Energie. Daarop wordt hieronder nog verder ingegaan. In de tweede plaats kunnen leidraden of handvatten worden ontworpen om (lokale) overheden door het complexe proces van energiebesluitvorming te leiden. In de derde plaats denkt NVDE aan een expertteam of –centrum vanuit verschillende stakeholders, dat door gemeenten kan worden ingezet om het proces vorm te geven of de inhoud behapbaar te maken. Vanuit dat expertteam of –centrum vindt ook een review plaats van de wijze waarop decentrale overheden hun energiedoelen beogen te bereiken. Ook de monitoring kan hier worden belegd.

6.1. Het belang van data voor het proces rondom de energietransitie

Het belang van data voor de energietransitie kan goed worden geïllustreerd aan de hand van een casus. Op de praktijkbijeenkomst van onder meer het Ministerie van I&M en de NVDE op 26 april jl. werd een case gesimuleerd van een gemeente die in 2020 100% CO_2-neutraal wil zijn. De simulatie toonde aan dat energietransitie een grote rol gaat spelen in de integrale afwegingen die een lokaal bestuur in samenwerking met onder meer burgers en verschillende partijen in de energiesector gaat maken voor een omgevingsvisie en omgevingsplan. De impact op de gebouwde omgeving werd in de simulatie financieel doorgerekend en in grafieken én in 3D beelden van de gebouwde omgeving gevisualiseerd. De simulatie toonde –heel duidelijk- aan dat digitale ondersteuning essentieel in dit proces. Door data te gebruiken en die te presenteren op een manier die het mogelijk maakt om de effecten te visualiseren, kwamen stakeholders met elkaar in gesprek over de verschillende opties, de wenselijkheid ervan, enzovoorts.

NVDE bepleit dat omgevingsvisies en –plannen ook op een dergelijke manier beschikbaar komen. Daarbij moeten niet alleen de relevante regels voor een locatie zichtbaar worden, maar ook de huidige effecten. Op die manier wordt ook de resterende gebruiksruimte duidelijk. Het digitale stelsel dient erin te voorzien dat bedrijven en organisaties via een digitale omgeving op de hoogte kunnen blijven van afwijkingen op gemeentelijk niveau.
In het kader van de totstandkoming van omgevingsvisies en –plannen zou deze digitale omgeving ook interactief moeten zijn, zodat bevoegd gezag en omgeving daadwerkelijk met elkaar in gesprek gaan.

Dit vereist in de eerste plaats beschikbare gegevens. Daarbij rijzen belangrijke vragen: hoe - en door wie- zijn de gepresenteerde gegevens geanalyseerd? Zijn gegevens compleet? Zijn ze juist en actueel? Wat betekenen ze precies? En niet onbelangrijk: wie is de bronhouder? Welk technisch platform kies je? Hoe worden gegevens beschermd? Allemaal vragen waar partijen- zeker als er belangen in het spel zijn een -onpartijdig- antwoord op willen hebben voordat iets besloten wordt. Het op orde hebben van deze achterkant van de automatisering is een randvoorwaarde voor de begrijpelijkheid en geloofwaardigheid van de gepresenteerde gegevens op basis waarvan het gesprek wordt gevoerd en eventueel beslissingen worden genomen.

Omdat de Omgevingswet en het thema energietransitie nauw met elkaar verbonden zijn en integraliteit belangrijk is, is het niet meer dan logisch om de informatievoorziening voor dit thema in te bedden in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Hiermee zijn bovendien toekomstbestendigheid en standaarden voor een belangrijk deel geregeld.

De vraag die bij deze opzet wordt gesteld is in hoeverre informatie over het thema Energie(transitie) al niet wordt afgedekt door de huidige informatiehuizen. Feit is dat het totaalbeeld van de informatiehuizen ontbreekt. De oplossing is dan ook dat vanuit het Digitaliseringsproject wordt gecoördineerd dat partijen die zich bezighouden met het thema energie(transitie) in de Omgevingswet, bij elkaar komen en –gezamenlijk- op basis van onderliggende (visie)documenten de informatievraag voor Nederland schetsen.

Naast de gebleken noodzaak om de digitale ondersteuning ten behoeve van én de energietransitie én het welslagen van de Omgevingswet goed op orde te hebben, is er ook nog een financiële spin-off. Deze spin-off valt goed af te leiden uit eerder onderzoek (zie Naar de Laan van de Leefomgeving). Daaruit valt af te leiden dat een informatiehuis -ook voor eventueel een informatiehuis energie- gemiddeld een eenmalige investering vergt van €7,7 miljoen met €2,5 miljoen exploitatielasten en €29,9 miljoen per jaar.

NVDE bepleit digitale ondersteuning van het thema Energie binnen het DSO, omdat dit essentieel is voor het welslagen van de energietransitie en de implementatie van de Omgevingswet en bovendien een positief financieel resultaat heeft voor Nederland.

7. Breng sectorale regelgeving in lijn met lokale afwegingen

Het energiesysteem heeft een fysieke kant (bijvoorbeeld de verwezenlijking van een bodemenergiesysteem of de aanleg van een elektriciteitskabel), maar datzelfde energiesysteem wordt ook gedreven door prikkels, taken en verplichtingen in sectorale regelgeving. Een voorbeeld: de huidige EPC-eisen dwingen gasloze nieuwbouw nog niet af. Gemeenten kunnen door deze nieuwe AMvB's strengere eisen stellen, zowel aan nieuwbouw als aan bestaande bouw. Maar mocht een gemeente voor bijvoorbeeld een all-electric variant kiezen, en de bewoner vraagt toch een gasaansluiting aan, dan kan de netbeheerder deze aansluiting (op basis van huidige Gaswet) niet zomaar weigeren. Bij bestaande bouw die reeds over een gasaansluiting beschikt, is dit nog ingewikkelder, aangezien er geen wettelijke regeling is die mogelijk maakt om een gasaansluiting uit te faseren. Zelfs als deze infrastructuurkeuze zou worden vastgelegd in een omgevingsplan, is het onduidelijk hoe deze omgevingswetgeving zicht verhoudt ten aanzien van de Gaswet. Deze problematiek speelt ook bij bijvoorbeeld een plan om gasinfrastructuur niet te vervangen maar over te stappen op collectieve warmte of daar waar bestaande bouw wordt gerenoveerd naar all electric. Het speelt ook bij de keuze voor een collectief warmtenet, waar niettemin op individuele basis voor een elektrische warmtevoorziening kan worden gekozen. Ook daar heeft de beheerder van het elektriciteitsnet op grond van de Elektriciteitswet 1998 weinig keuze.

Paragraaf 3.5.2. van de artikelsgewijze toelichting op het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) stelt over energieaansluitplichten het volgende: "Ook gasvoorzieningen zijn niet voorgeschreven, maar moeten als ze aanwezig zijn voldoen aan de eisen in deze paragraaf."

De verplichting om aan te sluiten op een distributienet voor elektriciteit, gas of warmte, uit het Bouwbesluit 2012 (artikel 6.10) is vervallen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. In het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt niets meer geregeld over het aansluiten op distributienetten. Gemeenten kunnen hiervoor in hun omgevingsplannen lokale regels opstellen. Met het Bbl komt ook het specifieke warmteplan waarmee een gemeente besluit over de aanleg van een distributienet voor warmte voor een periode van ten hoogste 10 jaar – zoals op dit moment is opgenomen in het Bouwbesluit 2012 – te vervallen. NVDE gaat

ervan uit dat gemeenten in hun omgevingsplannen nog steeds dergelijke beslissingen kunnen verankeren. Daarmee zijn evenwel niet alle knelpunten weggenomen.

Artikel 12b, lid 1, sub f van de Gaswet stelt dat de aansluitplicht voor kleinverbruikers gas onder bepaalde voorwaarden vervalt: “De gebiedsindeling van de netbeheerders ten behoeve van de uitvoering van de taak, genoemd in artikel 10, zesde lid, waarbij bepaalde gebieden kunnen worden uitgezonderd indien zich in dat gebied een warmtenet als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Warmtewet bevindt of gaat bevinden of indien het een gebied betreft waar een netbeheerder niet op economische voorwaarden een gastransportnet in werking kan hebben, onderhouden of ontwikkelen.”

Daarmee ontstaat een inconsistentie als volledige elektrificatie onderdeel is van een gemeentelijk omgevingsplan. Er is in die situatie op grond van de Gaswet namelijk nog steeds sprake van een aansluitplicht voor gas, terwijl het omgevingsplan gasaansluitingen niet toestaat. NVDE pleit er voor de huidige aansluitplicht voor gas te laten vervallen, zoals ingebracht in onze reactie op de consultatie Wetsvoorstel Voortgang Energietransitie.

NVDE hecht aan een consistent energiebeleid en de wettelijke verankering daarvan. Zij stelt voor de geconstateerde inconsistentie op te lossen door omgevingsplannen leidend te laten zijn voor de sectorale verplichtingen zoals de verplichting voor beheerders van elektriciteits- en gasnetwerken om aan te sluiten. Dit betekent dat de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van omgevingswetgeving in elk geval een wijziging van de Gaswet noodzakelijk maakt.

8. Wat is er nodig om de stelselwijziging te laten slagen?

Wat de energietransitie betreft, is het doel van de Omgevingswet volgens NVDE om de noodzakelijke verandering van het energiesysteem te faciliteren en te versnellen, waarbij alle betrokken belangen worden meegenomen, zodanig dat schade aan de fysieke leefomgeving ten gevolge van klimaatverandering wordt voorkomen. Of de stelselwijziging dit doel bereikt, is vanzelfsprekend afhankelijk van de regels van de Omgevingswet en de AMvB’s. Op een aantal punten is verbetering daarvan noodzakelijk. Daarnaast speelt een groot aantal andere factoren een rol, die niet, of niet direct, in regels kunnen worden verankerd. Op die factoren wordt hieronder nader ingegaan. De NVDE beseft dat de consultatie van de AMvB’s wellicht niet de perfecte plaats is om deze punten te brengen, maar constateert tegelijk dat het vooralsnog de enige plaats is. NVDE stelt daarom in de eerste plaats voor om daarin verandering te brengen en te organiseren dat in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet de betrokken Ministeries (met name Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken I&M, BZK en EZ), decentrale overheden en de sector samenkomen, zodat we elkaar efficiënt en effectief weten te vinden en een goede implementatie wordt bevorderd. In de tweede plaats zet NVDE hieronder een aantal aandachtspunten en voorstellen uiteen, die volgens haar een rol spelen bij de rol van de Omgevingswet bij de energietransitie.

8.1. Paradigmawisseling

8.1.1. De stelselwijziging betekent voor energietransitie een nog grotere paradigmawisseling

Een belangrijk uitgangspunt van de stelselherziening is vertrouwen. Vertrouwen impliceert een open houding en de bereidheid om naar anderen te luisteren, ze te willen begrijpen, en met elkaar tot een goede oplossing te willen komen. In de Nota van Toelichting op het Ob staat daarover: '*Nadrukkelijk beoogt de regering een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. (…) Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur.*"

De noodzaak tot een paradigmawisseling geldt voor de gehele reikwijdte van de Omgevingswet, maar is bij energietransitie nog groter dan bij andere thema's. NVDE vindt duidelijkheid en leiderschap inzake de noodzakelijke veranderingen onontbeerlijk voor de verandering van de (bestuurs)cultuur die nodig is om de energietransitie concreet vorm te geven.

NVDE vraagt de betrokken ministeries om de verwachtingen die zij heeft van bijvoorbeeld lokale overheden, expliciet te maken.

Ook bepleit de NVDE dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu het voortouw of de regie neemt om, in samenwerking met andere ministeries, overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, een aantal concrete hulpmiddelen te ontwikkelen om een goede besluitvorming over de energietransitie te faciliteren (zoals dit momenteel gebeurt bij de Warmtetafel).

8.1.2. Maak expliciet: behoud van de leefomgeving vereist verandering in plaats van conservering

Als de energietransitie onvoldoende snelheid maakt, staat vast dat we te maken krijgen met een klimaatverandering die grote impact heeft op de fysieke leefomgeving. Om die ingrijpende gevolgen te beperken en de fysieke leefomgeving te beschermen, moet het energiesysteem worden veranderd. Dat is in de kern een opmerkelijke combinatie: in veel situaties wordt bescherming van de fysieke leefomgeving immers bewerkstelligd door zo min mogelijk aan de huidige situatie te veranderen. Voor het onderwerp energietransitie geldt daarentegen dat er zeer weinig gebieden zijn waar de status quo kan worden gehandhaafd. Zie daarover bijvoorbeeld de paragraaf over energieinfrastructuur en aansluiten; in dat opzicht bestaat er naar de mening van NVDE in Nederland noodzaak om

ambitieuze plannen te maken. Nagenoeg overal is een verandering nodig (hetzij aan een gebouw, de infrastructuur of een opweklocatie) om de gewenste klimaatdoelen te bereiken.

De veranderingen die de energietransitie van ons vraagt, zijn groot. Concreet betekent de transitie onder meer dat we te maken krijgen met meer hernieuwbare energieproductielocaties, nieuwe infrastructuur en nieuwe manieren van bouwen en wonen om energie te besparen. Deze noodzakelijke veranderingen hebben gevolgen voor hoe we onze leefomgeving ervaren. Ook raken de veranderingen aan lastige, en soms fundamentele vraagstukken. Bijvoorbeeld: moet elk individu keuzevrijheid hebben inzake zijn eigen energievoorziening? Of kan het collectieve belang die individuele keuzevrijheid inperken? En wie draagt de kosten van de verandering en hoe worden die kosten verdeeld?

NVDE verzoekt het ministerie om in het kader van de stelselwijziging aan andere overheden duidelijk te maken dat zij op het gebied van energie verwacht dat overheden veranderingen nastreven en bereiken. Het is belangrijk dat duidelijk wordt gemaakt dat dit een complex proces behelst, waar veel fundamentele vragen opkomen. De complexiteit en discussie mogen echter, gezien het zwaarwegende belang van de transitie, niet worden vermeden.

8.1.3. Maak expliciet: het is nieuw om (integraal) over de energietransitie te beslissen

Onder huidige wet- en regelgeving wordt het thema energie, of energietransitie, niet integraal beschouwd. Het is niet gebruikelijk om energieprojecten in een bredere context te bekijken en het is na de jaren ‘80 van de vorige eeuw helemaal niet gebruikelijk meer om aan decentrale planning van het energiesysteem te doen. Energie komt ook op verschillende plaatsen (en onder verantwoordelijkheid van verschillende ministeries) terug in wet- en regelgeving: er zijn energieaansluitplichten opgenomen in sectorale wetten, zoals de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, er zijn ook aansluitplichten en energieprestatienormen in het Bouwbesluit, regels voor de geluidproductie van bijvoorbeeld windturbines, regels over het gebruik van de bodem voor bodemenergiesystemen, de verdeling van baten en lasten van energieinfrastructuur, et cetera. Wettelijk is er thans niet in voorzien dat die regels in samenhang worden beschouwd. Het gevolg daarvan is dat gevolgen van ontwikkelingen voor de energietransitie, en daarmee voor klimaatverandering, niet integraal worden beheerst maar los van elkaar worden bezien en aangepakt. Dat heeft het grote risico in zich dat regels tegen elkaar in werken. Een ander gevolg is dat er beslissingen worden genomen die maatschappelijk kosteninefficiënt zijn. Anders gezegd: een gevolg van de versnippering van regels is dat het energiesysteem duurder wordt dan nodig, hetzij puur financieel, hetzij in maatschappelijke kosten.

De Omgevingswet maakt mogelijk dat de energietransitie, en alle regels die daarmee verband houden, wel degelijk integraal wordt bezien. Sterker nog: hierboven is bepleit dat de Omgevingswet ertoe moet verplichten om die samenhang ook te beschouwen en te verankeren in de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Tegelijk kan een integrale benadering niet volledig via wetgeving worden afgedwongen. Het heeft ook te maken met bewustzijn en de wil om een complexe uitdaging aan te pakken. Met name op lokaal niveau vormt dit een uitdaging. Het Rijk zou daar op verschillende manieren een positieve rol kunnen spelen.

Voor veel overheden is het nieuw dat een onderwerp als energie(transitie) integraal moet worden beschouwd. NVDE verzoekt het Rijk om deze verandering te bespreken met decentrale overheden, de energiesector en andere stakeholders (bijvoorbeeld gebouweigenaren, consumentenorganisaties, bouwers)

8.1.4. Maak mogelijk: lokale overheden moeten iets te winnen hebben bij de energietransitie

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat beslissingen over de leefomgeving decentraal worden genomen. Een kenmerk van de verandering van ons energiesysteem (die nodig is om onze leefomgeving te beschermen), is evenwel dat dit lokaal lasten meebrengt, terwijl de baten niet noodzakelijkerwijs lokaal optreden. Denk bijvoorbeeld aan een windpark om hernieuwbare elektriciteit te produceren: het draagt bij aan de (inter)nationale klimaatdoelstellingen en aan het behoud van de leefomgeving in het algemeen. Die belangen worden met name behartigd en gevoeld door de nationale overheid. Tegelijkertijd beïnvloedt hetzelfde project wellicht lokale omstandigheden in negatieve zin; denk aan een wijziging van het uitzicht en geluidgevolgen. Een zorgvuldige afweging van belangen kan meebrengen dat het project, alles afwegende, een goed idee is, maar dat staat los van de onevenwichtige verdeling van baten en lasten tussen de betrokken partijen. Dat beïnvloedt vanzelfsprekend ook de mate waarin betrokkenen bereid zijn om het project te faciliteren.

Dit mechanisme is een bedreiging voor de energietransitie, aangezien de veranderingen in het energiesysteem zich voornamelijk lokaal moeten voltrekken en het met name de lokale overheden zijn die daarmee worden geconfronteerd. Zij gaan de negatieve effecten namelijk primair ervaren, terwijl zij niet direct de lusten ervan krijgen. Een eerlijker verdeling van lusten en lasten is nodig om dit op te lossen. Dat betekent in de eerste plaats dat hiervoor bij concrete energieprojecten aandacht moet zijn. Er moet daarnaast ook meer in het algemeen een prikkel komen voor lokale overheden om ook in de visie- en planvorming stappen in de verduurzaming van de energievoorziening te willen zetten. Zonder die prikkel blijft het bij een wettelijk opgelegde, abstracte mogelijkheid om de Omgevingswet-instrumenten voor de transitie in te zetten.

Om tegenwicht te bieden aan de conserverende krachten (en gezien het belang van de energietransitie) is het nodig om een positieve prikkel in te richten en voor de gemeente lusten te verbinden aan het vormgeven aan verduurzaming. Een mogelijkheid om dit te doen, is bijvoorbeeld om de bijdrage uit het gemeentefonds afhankelijk te maken van een duurzaamheidsscore van de betreffende gemeente.

8.2. Omgeving en economie moeten hand in hand gaan

Bij de visie- en planvorming rond de energievoorziening, is relevant dat de leefomgeving en de (energie)markt niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het plannen van ruimte om een energie-initiatief te ontwikkelen leidt op zichzelf niet tot verwezenlijking van de energietransitie, wanneer er geen business case is voor dat initiatief. Omgekeerd leert de praktijk dat het bestaan van een business case geen garantie is voor goede (ruimtelijke) inpassing van een initiatief. Het een kan daarom niet zonder het ander. Voor de stelselherziening is relevant dat inadequate beslissingen rondom de ruimtelijke energieplanning het de markt onmogelijk kunnen maken om initiatieven rondom de transitie te ontplooien. Deze samenloop tussen leefomgeving en markt wordt nog onvoldoende onderkend.

De instrumenten en bevoegdheden brengen ook verantwoordelijkheden mee in het creëren van een stabiel investeringsklimaat voor energieactiviteiten (productie, opslag, opwek, infrastructuur, besparing, et cetera). Een stabiel investeringsklimaat is in het algemeen van belang, maar in het bijzonder ook ten behoeve van de energietransitie. Kenmerkend aan bijvoorbeeld investeringen in energie-infrastructuur is dat ze noodzakelijkerwijs worden gedaan voor een termijn van tientallen jaren. Alleen concrete beleidskeuzes in combinatie met langetermijnbeleid geven de noodzakelijke investeringszekerheid en zijn daarmee noodzakelijke voorwaarden voor een stabiel investeringsklimaat. Alleen dan kunnen de benodigde investeringen in energie-infrastructuur tijdig tot stand kunnen komen en kunnen ‘bakstenen’ worden voorkomen.

Elektriciteits- en gasnetwerken zijn op grond van de Elektriciteitswet en Gaswet onderworpen aan regulering. Dit betekent dat door de toezichthouder ACM voor het gebruik van deze netwerken tarieven worden vastgesteld. Bij het vaststellen van de hoogte van deze tarieven wordt rekening gehouden met een redelijk rendement op de investeringen van netbeheerders in hun netwerken. Bij het vaststellen van het redelijk rendement wordt door ACM uitgegaan van slechts een beperkt investeringsrisico voor netbeheerders. Voor een stabiel investeringsklimaat in energienetwerken is het daarom noodzakelijk dat het stelsel van omgevingswetgeving geen extra risico’s voor netbeheerders introduceert. Het overgangsrecht bij het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan dient daarom recht te doen aan de regulering op grond van de Elektriciteitswet en Gaswet.

Bij de visie- en planvorming is het verder noodzakelijk dat bevoegde gezagen in elk geval in de basis begrijpen hoe de energiemarkt werkt, welke rollen er zijn te onderscheiden en welke prikkels er (wettelijk) zijn voor die verschillende rollen. Duidelijkheid over de verschillende rollen en hun belangen, zorgt ervoor dat de lokale afwegingen rondom het energiesysteem een beter en sneller resultaat hebben.

NVDE biedt aan om met de betrokken departementen en de koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen na te denken over welke rol zij zou kunnen spelen in de voorlichting van decentrale overheden.

8.3. De regels moeten ruimte bieden om tot gezamenlijke oplossingen te komen

Een uitdaging bij het opstellen van algemene regels, is om alle mogelijke situaties te overzien. Dat geldt temeer voor het energietransitieproces. Daarvan weten we immers wel dat we het moeten doormaken en welke doelen we moeten halen, maar we weten bijvoorbeeld niet welke technieken er beschikbaar komen om die doelen na te streven.

Aan de ene kant is het nodig dat (algemene) regels zoveel mogelijk duidelijkheid bieden. Tegelijk kan niet altijd worden voorkomen dat zich situaties voordoen die niet waren voorzien en die enige flexibiliteit in de regels verlangen.

NVDE benadrukt dat de bereidheid van partijen om over flexibiliteit van regels na te denken, essentieel is voor de stelselherziening in het algemeen maar de energietransitie in het bijzonder. NVDE signaleert dat de AMvB's vaak een maatwerkbevoegdheid bevatten en bepleit dat in omgevingsplannen ook flexibiliteitsinstrumenten worden opgenomen om ervoor te zorgen dat maatwerkregels niet onnodig star en beperkend zijn.

8.4. Organiseer (centrale en decentrale) besluitvorming over de energietransitie

Energie is een thema dat veel verschillende sectoren doorsnijdt. Energie is bijvoorbeeld van belang voor vragers van energie (huishoudens, vervoer, bedrijven, industrie), aanbieders ervan, en partijen die de energie van A naar B brengen. Energie raakt daarmee domeinen als bouwen/wonen, economie/financiën, milieu, water, bodem, ruimte, et cetera. Voor adequate (de)centrale visie- en besluitvorming over de energietransitie is daarom nodig dat al die sectoren en domeinen worden verbonden. Om goede beslissingen te kunnen nemen, is immers noodzakelijk dat het geheel goed wordt overzien en de belangen en effecten in kaart worden gebracht.

Dit is een uitdaging voor de manier waarop overheden zijn georganiseerd. In de eerste plaats zijn bijvoorbeeld veel gemeenten er nog niet van doordrongen dat van hen wordt verwacht dat zij bepaalde doelen nastreven en in dat kader beslissingen nemen over het energiesysteem (productie, infrastructuur, besparing, et cetera). Elders in deze consultatiereactie is al opgenomen dat het Rijk deze bewustwording moet bevorderen. Maar ook als gemeenten daarvan zijn doordrongen, ontstaat de uitdaging om de besluitvorming te organiseren. Een andere uitdaging is dat de kennis en informatie om besluiten te nemen, beschikbaar moet zijn. Over dat laatste punt wordt elders in deze consultatiereactie een voorstel gedaan.

Ook de bestaande inrichting van overheidsorganisaties vormt een uitdaging voor de integrale benadering. Overheden zijn veelal sectoraal georganiseerd. Dat geldt zeker voor gemeenten. De stelselherziening vraagt dat deze organisatie niet leidend is in het nemen van beslissingen over de fysieke leefomgeving. Tegelijk is realiteit dat de lokale ambtenaren vaak sectorspecifieke kennis hebben; zij hebben een blinde vlek die de wetgever moet wegnemen, om integraal te kunnen beschouwen en de energietransitie te kunnen laten slagen.

De energietransitie is een complex veranderproces, met veel betrokkenen. Om zinvolle keuzes te maken, is noodzakelijk dat er iemand is die zich verantwoordelijk voelt voor dat proces en voor het resultaat ervan. Diegene moet overzien welke kennis nodig is om een goede analyse te maken, bij wie die kennis beschikbaar is, et cetera. Dat geldt voor de interne gemeenteorganisatie (de afdelingen duurzaamheid, ruimtelijke ordening/milieu, financiën et cetera moeten elkaar weten te vinden) maar ook daarbuiten. In het geval van decentrale taken, moet iemand binnen de gemeente zich ervoor verantwoordelijk voelen om ook externe stakeholders te betrekken. Het kan dan gaan om andere overheden (buurgemeenten, provincie, waterschap, Rijk) of niet-overheden (burgers en bedrijven in de gemeente, energie(infra)bedrijven, Ngo's, et cetera).

NVDE bepleit dat in het kader van de implementatie van de stelselherziening in gemeenten een coördinatierol 'Omgevingswet en energietransitie' wordt belegd.

8.5. Regel de gemeentegrensoverschrijdende aspecten van de energievoorziening

De verandering van het huidige energiesysteem naar een volledig hernieuwbare energievoorziening, onder de randvoorwaarden van betrouwbaarheid en betaalbaarheid, kent veel aspecten die de gemeentegrens overschrijden. Diverse hernieuwbare energieprojecten, zoals windenergieprojecten, raken meerdere gemeenten. De bestaande energievoorzieningen zijn verbonden door middel van netwerken, die gemeentegrens-, provinciegrens- en zelfs landgrensoverschrijdend zijn. NVDE pleit ervoor dat gemeenten in regionaal verband samenwerken om hun omgevingsvisie en –plan te ontwikkelen. Het is belangrijk dat er vooraf afstemming wordt bereikt, in plaats van achteraf gecorrigeerd. Voor de energienetbeheerders kan slechte of geen afstemming tussen gemeenten tot gevolg hebben dat er afbreuk wordt gedaan aan de investeringszekerheid en daarbij dat de netbeheerder onnodig wordt beperkt in zijn faciliterende rol t.a.v. de energietransitie .

Momenteel is het VNG-programma regionale energiestrategie in uitvoering. In vijf geselecteerde regio's wordt gewerkt aan de totstandkoming van een regionale energiestrategie. NVDE is betrokken bij dit traject. Het is belangrijk dat er een vertaalslag wordt gemaakt van de regionale energiestrategieën naar de gemeentelijke omgevingsvisies en vice versa. NVDE adviseert het ministerie van Infrastructuur & Milieu om leerpunten te halen uit de Green Deal Regionale Energiestrategieën en die met stakeholders te bespreken.

8.6. Neem reële beslissingen – en motiveer waarom ze reëel zijn

Het belang bij het voorkomen van de (ingrijpende) gevolgen van klimaatverandering, rechtvaardigt dat een programma wordt opgesteld over de wijze waarop de doelen met betrekking tot de energietransitie worden behaald. Alleen met een programmatische aanpak wordt geborgd dat niet alleen doelen worden gesteld, maar dat daadwerkelijk op die doelen wordt gestuurd. Die programmatische aanpak vloeit het meest logisch voort uit het stellen van een omgevingswaarde in het Besluit kwaliteit van de leefomgeving.

Maar ook als geen omgevingswaarde wordt gesteld, bepleit NVDE dat in het Omgevingsbesluit, of als instructieregel, een nadere invulling van het algemene motiveringsvereiste uit de Algemene wet bestuursrecht wordt opgenomen, zodat overheden inzichtelijk maken dat ten aanzien van de energietransitie niet alleen doelen worden gesteld en functies worden toegekend, maar dat zij daarnaast ook duidelijk maken hoe die doelen worden nagestreefd en functies worden verwezenlijkt. Doelen die (verplicht) binnen omgevingsvisies en -plannen worden gesteld op het gebied van hernieuwbare energie, CO_2-reductie en energiebesparing dienen aan te sluiten bij de (inter)nationale (tussen)doelen. Voor het beperken van de gevolgen van klimaatverandering is cruciaal dat de plannen niet alleen worden gemaakt, maar dat er ook wordt gestuurd op de uitvoering. Die sturing kan niet volledig binnen de discretionaire bevoegdheid van overheden vallen; daarvoor is het belang van het voorkomen van klimaatverandering te groot. Daarom dient deze motivering ook aan de rechter ter toetsing te kunnen worden voorgelegd.

Naar de mening van NVDE is het belangrijk dat (lokale) overheden bij hun visies en plannen uiteenzetten hoe zij de verwezenlijking van de visies en plannen nastreven; een omgevingsvisie en –plan dient naar de mening van NVDE vergezeld te gaan van een plan inzake de (langjarige) inzet van resources (bijvoorbeeld financieel, FTE). Daarbij moet het bij de vaststelling van de visies en plannen duidelijk zijn welk bevoegd gezag, op welke momenten, op welke manier de voortgang monitort en welke bijsturingsbevoegdheden er zijn.

9. Participatie/ stakeholdermanagement

Voor het ontwikkelen van grote hernieuwbare energievoorzieningen (als zonnevelden en windparken) en infrastructuren (als warmte-, gas- en elektriciteitsnetten) wordt door veel marktpartijen al goed contact gezocht met de omgeving. NVDE bevestigt het uitgangspunt van de stelselherziening dat door middel van participatie, plannen beter worden en procedures sneller worden doorlopen.

NVDE benadrukt in de eerste plaats dat acceptatie van concrete initiatieven, mede wordt beïnvloed door betrokkenheid bij visie- en planvorming. De verantwoordelijkheid om relevante stakeholders hier op een goede manier bij te betrekken, ligt primair bij het

bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft een belangrijke regierol en verbindende functie, waarbij partijen met elkaar in gesprek gaan om kennis uit te wisselen en elkaar te begrijpen.

Door de verplichting tot participatie zal er een verschuiving plaatsvinden in de totstandkoming van plannen en besluiten. Betrokkenheid van derden dient te worden aangetoond bij de indiening van de aanvraag of terinzagelegging van een ontwerpplan. Eventuele bezwaren kunnen tijdig naar voren worden gebracht, in een fase waarin aanpassing van een plan of project nog tot de mogelijkheden behoort.

Het valt NVDE op dat bij het beschrijven van rollen en verantwoordelijkheden bij omgevingsmanagement/participatie, vaak het criterium wordt gebruikt wie initiatiefnemer is. Bij de initiatiefnemer ligt een belangrijke verantwoordelijkheid om vorm te geven aan het betrekken van de (fysieke en bestuurlijke) omgeving. Dat is ook logisch; uit het feit dat een initiatiefnemer iets wil realiseren, blijkt dat hij daarbij belang heeft. Als het om energie gaat, dan wordt in de praktijk evenwel van de initiatiefnemer verwacht dat hij de omgeving ook meeneemt in de bijdrage die het project heeft aan maatschappelijke doelen, zoals het voorkomen van klimaatverandering. Dit is een onrealistische verwachting. Niet omdat energiebedrijven die boodschap niet willen uitdragen (dat willen zij wel en die ondersteunen zij ook), maar omdat zij niet als geloofwaardige boodschappers worden ervaren. Een initiatiefnemer of energiebedrijf[21] heeft immers allereerst een commercieel belang: een bedrijf wil een project starten omdat zij een business case ziet. Dat weet de omgeving ook en daar is niets mis mee, maar het maakt dat haar uitingen over de transitie vooral in dat licht worden gezien en (wellicht terecht) sceptisch worden ontvangen. De NVDE ziet hier een rol voor de (centrale en decentrale) overheid. Dat is immers de partij die het maatschappelijke belang van het voorkomen van klimaatverandering behoort te behartigen. NVDE ziet dat overheden vooral naar de initiatiefnemers kijken en zich vooral de lokale belangen aantrekken die zich verzetten tegen een project. NVDE wijst erop dat het algemeen belang breder is dan het lokale belang. Zij onderkent wel dat dit voor decentrale overheden dilemma's oplevert, en vraagt daarom aan de Rijksoverheid om een nadrukkelijker rol te vervullen in het uitdragen van de bijdrage die hernieuwbare energieprojecten leveren aan het voorkomen van klimaatverandering. Dit sluit overigens aan bij de Nota van Toelichting van het Omgevingsbesluit (p. 142):

De rol van het bevoegd gezag en van derde-initiatiefnemers
De verwachting is dat in de komende jaren steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven in de fysieke leefomgeving. Voor de projectprocedure moet het hierbij wel gaan om opgaven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samenvallen, bijvoorbeeld de aanleg van een windmolenpark of een hoogspanningsleiding. Het bevoegd gezag hoeft dan ook niet altijd zelf initiatiefnemer te zijn van het project. Omdat het projectbesluit een ambtshalve besluit is, ligt de regie voor alle stappen in de procedure nadrukkelijk bij het bevoegd gezag.

[21] Dit is anders voor netbeheerders, die in publieke handen zijn en een wettelijke taak hebben.

Vaak wordt ook verwezen naar de weginfrastructuur, waar het ook de initiatiefnemer (Rijkswaterstaat) is die verantwoordelijk is voor het omgevingsmanagement. Die parallel gaat echter maar ten dele op, omdat de initiatiefnemer in dat geval een overheidsinstantie is, waarvan de omgeving ook verwacht dat zij een maatschappelijk belang behartigt. Daarom kan van Rijkswaterstaat worden verwacht dat zij de bijdrage van een project aan het maatschappelijk belang ten grondslag legt aan haar project.

De NVDE verzoekt de overheden om hun regierol te pakken in het omgevingsmanagement/de participatie als behartiger van het algemeen belang, als het om (hernieuwbare) energieprojecten gaat.

Als het om participatie gaat, kan een aantal zaken naar de mening van NVDE beter in de AMvB's worden geregeld dan nu het geval is. Ook zijn er zaken die niet met een regel kunnen worden afgedwongen of bereikt, maar die niettemin aandacht vragen. Een aantal zaken wordt in deze paragraaf genoemd, andere zaken staan meer uitgebreid beschreven in de paragraaf 'wat is er nodig om de stelselwijziging te laten slagen?'.

In de Omgevingswet is veel aandacht voor participatie. Er is een goede eerste aanzet gedaan om de vrijblijvendheid hiervan af te halen. In met name het Omgevingsbesluit proeft NVDE nog wel het dilemma dat de Minister participatie wil verplichten maar tegelijkertijd van tevoren niet te veel wil vastleggen. NVDE verwacht zeker ook dat maatwerk beter werkt, maar wil tegelijkertijd voorkomen dat men de geboden ruimte misbruikt om participatie minimaal uit te voeren. Dat gaat ten koste van het draagvlak voor de transitie.

Om die reden adviseert NVDE om de vrijblijvendheid rondom participatie voor initiatiefnemers uit de teksten te halen. Het maken van een participatievoorstel (plan) is verplicht. Bevoegd gezag moet op het participatieproces toezien en beoordelen of de participatie aansluit bij de verandering die de beoogde ontwikkeling meebrengt, hetgeen zij ook dient te motiveren.

In de omschrijvingen wordt veel ruimte geboden aan wie er uitgenodigd wordt, wanneer men kan meepraten en wat de geboden ruimte is. Voor gemeenten is niet vastgelegd welke partijen geconsulteerd dienen te worden. Nu wordt aangegeven dat pas achteraf verantwoording hoeft worden afgelegd voor wie er uitgenodigd zijn om te participeren. Handiger is om dit vooraf te doen zodat nog bijgestuurd kan worden. Participatie dient bijvoorbeeld vooral gericht te zijn op wat er mogelijk is (win-win). Voorkomen moet worden dat er enkel geparticipeerd wordt door tegenstanders. NVDE vraagt in de eerste plaats meer aandacht voor het stapje voor het uitnodigen van partijen. Essentieel voor het voeren van een gesprek is dat men elkaar begrijpt. Stap één is het informeren van de omgeving dat er gewerkt wordt aan een eventuele wijziging van de fysieke ruimte en dat het voornemen is om een omgevingsplan op te stellen. Informatie die met de omgeving gedeeld wordt gaat over de aanleiding voor en context van een besluit, informatie over de mogelijke projecten in de omgeving (waaronder bijvoorbeeld een windpark), de noodzaak en prioritering van projecten, de consequenties en de belangen die spelen. NVDE adviseert om de keuzen

rondom het ‘wie’ duidelijk kenbaar te maken. Welke doelgroep wordt uitgenodigd voor participatie, om welke redenen en op welke wijze gebeurt dit? Dit zou bijvoorbeeld op basis van de participatieladder kunnen. Dit voorkomt dat mensen achteraf het gevoel krijgen dat ze (expres) zijn buitengesloten buiten gesloten of dat de initiatiefnemer achteraf verweten wordt onvoldoende ruimte voor participatie te hebben geboden.

Belangrijke uitdaging voor participatie is dat alle deelnemers op hetzelfde kennisniveau zitten en over dezelfde basisinformatie beschikken. Zoals in paragraaf 6 beschreven, kan de inrichting van een Informatiehuis Energie en een kennisuitwisselingsplatform op gemeentelijk (en provinciaal) niveau hieraan bijdragen. Transparantie over doelstellingen is dan gewenst.

NVDE vraagt ook aandacht voor het verband tussen intensieve participatie in een vroeg stadium en de stap die komt na formele participatieproces. De omgevingsbetrokkenheid vraagt aan de voorkant van visie- of planvorming of een project een grotere investering van o.a. energie(infra)bedrijven, zowel qua tijd en geld, als expertise. Het is zeer wenselijk dat dezelfde bedrijven ook in de uitvoerings-/realisatiefase van energiegerelateerde projecten betrokken worden, zodat de reeds ingezette samenwerking en gedeelde expertise optimaal ten behoeve van de realisatie van het project ingezet kan worden. Met name bij visie- en planvorming betekent dit een wijziging ten opzichte de huidige gangbare werkwijze bij aanbestedingstrajecten. De wijze waarop deze trajecten van (lokale) overheden worden ingericht, vormen nu een drempel voor verduurzaming van de energievoorziening, doordat ze vaak louter worden gebaseerd op concurrentie op prijs, zonder andere belangrijke aspecten zoals duurzaamheid en innovatie in ogenschouw te nemen. Lokale overheden zouden er vaker voor moeten kiezen om binnen projecten van grote omvang een langdurige samenwerking aan te gaan met betrokken partijen; van de verkennende en innovatieve pilotfase tot en met de ontwikkelings-, realisatie- en onderhoudsfase van de energievoorziening.

Regelgeving omtrent aanbesteding is overigens geen onderdeel van de Omgevingswet, maar zou wel moeten matchen met ander beleid en wet- en regelgeving, met name in relatie tot gestelde doelen op het gebied van hernieuwbare energievoorziening, CO_2-reductie en energiebesparing. Voorkomen moet worden dat aanbestedingen uitsluitend zijn gebaseerd op de prijs. Die prijs is namelijk meestal (en logischerwijs) gebaseerd op de huidige, fossiele situatie, en houdt geen rekening met de noodzaak tot de transitie tot een volledig hernieuwbare energievoorziening. Aanbestedingen houden verder vaak geen rekening met de langere termijn.

In grote projecten is het verstandig om zowel vanuit de initiatiefnemer als ook het bevoegd gezag een vast aanspreekpunt te hebben voor belanghebbenden en de omgeving. Deze persoon wordt verantwoordelijk gemaakt voor het onderdeel participatie en is bekend bij de te consulteren belanghebbenden.
Uit ervaring weet de NVDE dat bij grote projecten participatie een proces op zich is waarbij

veel partijen gehoord dienen te worden. Door vooraf een plan te maken en hier zorgvuldig mee om te gaan, worden processen aanzienlijk vlotter doorlopen.
Daarnaast is het aan te bevelen om bij grote projecten duidelijk als bevoegd gezag en initiatiefnemer afspraken te maken wie voor welk communicatie deel verantwoordelijk is.

Het bevoegd gezag richt zich op de beleidscommunicatie en procescommunicatie en is hiervoor verantwoordelijk. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de projectcommunicatie. Initiatiefnemers informeren het bevoegd gezag en leveren informatie over het project in het algemeen ten behoeve van de procescommunicatie.

10. Veiligheid

Om de veiligheid en de dienstverlening van energiebedrijven te kunnen waarborgen is het in sommige gevallen belangrijk om snel te handelen. Bij storingen en calamiteiten is snel handelen vereist om grote gevolgen te voorkomen. De wettelijke termijnen voor het aanmelden van werkzaamheden of het aanvragen van vergunningen kan dat beperkend werken. Een voorbeeld is de aanmeldtermijn voor het verwijderen van asbest van 4 weken. Een verkorte procedure is dan noodzakelijk.

Om de totale overlast van herstel bij storingen en calamiteiten zo min mogelijk te laten zijn, is het van belang dat er direct aan definitief herstel kan worden gewerkt en niet, zoals nu soms het geval is, de situatie eerst veiligstellen, de rijbaan vrijmaken, en vervolgens vergunning vragen voor definitief herstel. Indien er direct kan worden overgegaan op definitief herstel blijft de overlast voor de omgeving beperkt tot één keer en treden er dus ook niet bij herhaling potentieel onveilige situaties op. Dit vraagt wel flexibiliteit van gemeenten om bijvoorbeeld verkeersstromen ad hoc aan te passen. Voorwaarde die aan bedrijven gesteld kan worden is om direct met een verkeersplan te komen.