



Aan: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Van: mr. Fons van der Linden

Datum: 15 september 2016

Reactie op ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving

Met het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving wordt onder meer beoogd te bewerkstelligen dat alle belangen in de leefomgeving vanaf het begin worden meegenomen in de ruimtelijke afweging en meer ruimte te geven aan gemeenten en provincies om maatwerk te bieden als de eigenschappen van het gebied, innovatieve oplossingen of lokale ambities daarom vragen.

Wij zijn van mening dat deze insteek zeer wenselijk is in het kader van de energietransitie. De veranderende inrichting van de energievoorziening als gevolg van de energietransitie zal gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. De in de afgelopen decennia centraal opgezette energievoorziening zal bijvoorbeeld in toenemende mate kleinschalig worden, en energieopwekking wordt zichtbaarder in de openbare ruimte.

Daarnaast wordt het ruimtelijk beleid steeds relevanter in het kader van (nieuwe) besparingsmaatregelen en energie-efficiëntie. Keuzes voor bepaalde oplossingen in het kader van de energietransitie kunnen een impact hebben op de inrichting van een gebied en omgekeerd kunnen eigenschappen van een gebied invloed hebben op de manier waarop de energievoorziening kan worden verduurzaamd. Deze wisselwerking is met betrekking tot energie relatief nieuw, waardoor energie als onderdeel bij de ruimtelijke afweging nog een onzekere positie heeft tussen de gevestigde belangen als mobiliteit, luchtkwaliteit en natuurbescherming.

De Omgevingswet (Ow) biedt met haar ruime doelstelling en de fysieke leefomgeving als centrale notie meer ruimte dan het huidige Wro-regime om energiefuncties mee te nemen in de integrale afweging. De vrijblijvendheid van deze ruimte brengt echter het risico met zich mee, dat de energietransitie en daarmee gepaard gaande ruimtelijke belangen en opgaven de aandacht van bestuursorganen ontsnapt, wanneer deze niet vanaf het begin wordt meegenomen in de ruimtelijke planvorming.

In het licht van deze overwegingen valt het volgende op:



Verantwoordelijkheidsverdeling energietransitie

In het huidige beleid wordt het hoofdnetwerk voor (duurzame) energie en de energietransitie aangemerkt als nationaal belang (Zie onder meer Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte). Binnen de taakverdeling van de Ow (artikel 2.3) houdt dit echter niet automatisch in dat dit belang ook door het Rijk zal worden behartigd. Het uitgangspunt is dat de taken en bevoegdheden van de Ow worden uitgevoerd door de gemeente, tenzij een doelmatige en doeltreffende uitoefening op dat niveau niet mogelijk is.

Gezien de hierboven beschreven wisselwerking tussen energie en ruimte, die per regio, gemeente en zelfs op wijkniveau kan verschillen, en de toename van decentraal geproduceerde energie, lijken decentrale overheden (en met name de gemeente) cruciaal voor het realiseren van tenminste een deel van de rijksopgave. Op een zo laag mogelijk niveau kan niet alleen het beste worden bepaald welke oplossingen tegemoetkomen aan lokale energie- en duurzaamheidsambities, maar ook hoe deze zich verhouden met andere belangen en functies van de fysieke leefomgeving. Dit is niet alleen van belang in het licht van een goede ruimtelijke afweging, maar ook voor de maatschappelijke inbedding en acceptatie van de energietransitie.

De Ow biedt met zijn doelstellingen en instrumentarium de ruimte om energiebelangen integraal mee te nemen in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. Het is door de integrale insteek zelfs mogelijk om energiefuncties op een slimme manier te verbinden aan andere ruimtelijke functies (bijvoorbeeld door zonnepanelen op dijken of achter geluidsschermen bij snelwegen te plaatsen). Dit blijft met de Ow en bijbehorende Amvb's in huidige vorm echter vrijblijvend, hetgeen tot gevolg kan hebben dat de ruimtelijke aspecten van de energietransitie niet in alle gevallen vanaf het begin in de ruimtelijke afweging worden meegenomen. Daarnaast hebben wij van meerdere gemeenten die zich in dit kader in de Ow hebben verdiept signalen ontvangen dat zij veel onzekerheid ervaren met betrekking tot de manier waarop zij de instrumenten van de wet kunnen aanwenden om hun energieambities te realiseren.

Handvatten voor decentraal ruimtelijk beleid in het kader van de energietransitie

Het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving is gericht tot het bevoegd gezag. Het bevat de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, die zijn gesteld met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het gaat onder meer om instructieregels en omgevingswaarden.

In het ontwerpbesluit in huidige vorm is het betrekken van ruimtelijke aspecten van de energietransitie in een omgevingsvisie of -plan vrijblijvend. Dit betekent niet alleen dat het gevaar groot is dat veel gemeenten het belang daarvan over het hoofd zien, bijvoorbeeld omdat de kennis



over de wisselwerking tussen energie en ruimte ontbreekt, maar ook dat veel gemeenten met ruimtelijke energieambities onduidelijkheid ervaren met betrekking tot de manier waarop zij de instrumenten van de Ow kunnen aanwenden om deze te realiseren. In beide gevallen zouden instructieregels handvatten kunnen bieden om energie-ambities onderdeel te maken van ruimtelijke plannen. Hierbij kan worden gedacht aan instructieregels van het type ‘betrekken bij’ (basistype 1) voor omgevingsvisies of -plannen, waarbij ruimtelijke aspecten van de energietransitie worden aangeduid als aandachtscriterium die bij de besluitvorming moeten worden betrokken. Op deze manier krijgt energie een gelijkwaardige plaats tussen andere ruimtelijke belangen, terwijl de vrije keuze voor een eigen oplossing en de ruimtelijke inpassing daarvan mogelijk blijft.

Afsluitende opmerkingen

Concluderend merken wij op dat wij de Ow zien als een geschikt instrument om de ruimtelijke aspecten van de energietransitie op te pakken. De doelstelling van de wet en het instrumentarium bieden hiervoor meer ruimte ten opzichte van het huidige omgevingsrechtelijk kader. Deze ruimte heeft zonder handvatten echter ook vrijblijvendheid en onduidelijkheid als gevolg, waardoor het de vraag is of de ruimtelijke belangen van de veranderende energievoorziening daadwerkelijk in de ruimtelijke plan- en besluitvorming worden verdisconteerd. Instructieregels die ervoor zorgen dat energie-ambities worden betrokken bij het maken van ruimtelijke plannen (basistype 1) kunnen de nodige handvatten bieden.

Verder merken wij op dat specifieke kennis over de Ow en haar rol bij de energietransitie bij veel gemeenten ontbreekt. Duidelijkheid met betrekking tot het gebruik van instrumenten van de Ow bieden geen garanties dat deze uiteindelijk doeltreffend zullen worden aangewend. Dit is echter een onderwerp dat de betekenis van het bkl gedeeltelijk ontstijgt en wij volstaan in het kader van deze consultatie met enkel het onder de aandacht brengen hiervan.

Tot slot danken wij u voor de mogelijkheid te reageren op uw voornemens en wij verzoeken aan u bij het verdere proces naar een nieuw omgevingsrecht betrokken te blijven.

15 september 2016

Centrum voor Energievraagstukken UvA

mr. Fons van der Linden
