

Zienswijze NVDE op ontwerp-NOVI

24 september 2019

Geachte mevrouw, heer,

Op 20 juni 2019 heeft uw Ministerie de ontwerp-NOVI gepubliceerd. Gezien het belang van de NOVI voor de energietransitie maakt de NVDE (Nederlandse Vereniging Duurzame Energie) graag gebruik van de gelegenheid om hier onze zienswijze op in te dienen.

De NVDE maakt zich sterk voor een energievoorziening die volledig is gebaseerd op hernieuwbare energie, door het bundelen van krachten uit de gehele sector. De activiteiten voor hernieuwbare energie bij de ruim 1.500 aangesloten bedrijven vertegenwoordigen een omzet van circa € 17 miljard en meer dan 60.000 werknemers.

De NVDE beslaat qua leden de volledige keten: duurzame energieproducenten, netbeheerders, leveranciers van stroom, warmte en gas en bedrijven die duurzame toepassingen en diensten aanbieden zoals energieopslag, elektrisch vervoer en warmtepompen. Voor onze leden is helder, ambitieus en koersvast overheidsbeleid cruciaal om de energietransitie zo effectief, kostenefficiënt en snel mogelijk vorm te kunnen geven.

Inleiding

Een snelle en doordachte omslag naar duurzame energie is noodzakelijk om de klimaatdoelen te halen en om de toekomstige energievoorziening van Nederland veilig te stellen. Dit gaat onherroepelijke gepaard met veranderingen in de fysieke leefomgeving. De NVDE is dan ook blij met de aandacht voor duurzame energie in de ontwerp-NOVI. Een integrale visie zoals in de NOVI is van groot belang om de inrichting van Nederland toekomstbestendig vorm te geven.

De ontwerp-NOVI biedt in onze optiek ook meerdere handvatten voor het versnellen van de energietransitie in samenhang met andere opgaven voor de leefomgeving, zoals het sturen op slim combineren van functies. Dit kan bijdragen aan kostenreductie en efficiëntiewinst in duurzame energieprojecten. In dat kader is de NVDE dan ook positief over de uitgesproken nadruk op de voordelen van het clusteren van windparken op land, eventueel in combinatie met zon, en met de aandacht voor de combinatie van vraag en aanbod bij de locatiekeuze van energieprojecten.

Daarnaast zijn wij ook positief over andere punten die bevorderlijk zijn voor de energietransitie, zoals de expliciete ruimte die wordt gecreëerd voor meer wind op zee. Voor grootschalige opwek van duurzame energie is de ruimte op zee bij uitstek geschikt. Daarnaast is de NVDE verheugd om te lezen dat de uitgesproken voorkeursvolgorde voor zonne-energie niet volgtijdelijk van aard is. Het expliciet benoemen van de niet-volgtijdelijkheid helpt onnodige vertragingen bij de uitrol van zonne-energie voorkomen.

Tevens is het voor de NVDE van belang dat de uiteindelijke afspraken uit het Klimaatakkoord (gepresenteerd ná publicatie van de ontwerp-NOVI) en het Noordzeeakkoord (nog in onderhandeling) worden verwerkt in de definitieve NOVI, zoals in de ontwerp-NOVI ook al

wordt aangekondigd.

Naast deze punten ziet de NVDE ook nog een aantal zaken waar we nadrukkelijk extra aandacht voor vragen. Dat betreft de volgende vier, die hieronder per punt verder worden uitgewerkt:

- 1. Agendeer belangrijke samenhangende nationale keuzes**
- 2. Voorkom onbedoelde belemmeringen voor opwek van hernieuwbare energie op land**
- 3. Stel gebieds- en gebouwkenmerken voorop bij warmte in de gebouwde omgeving**
- 4. Faciliteer de benodigde infrastructuur voor de omslag naar duurzame mobiliteit**

Nadere toelichting aandachtspunten

1. Agendeer belangrijke samenhangende nationale keuzes.

De NVDE onderschrijft de noodzaak van samenwerking met overige overheden, zoals genoemd in de NOVI. Ook begrijpt de NVDE dat een groot deel van de concrete invulling op regionaal en lokaal niveau ligt, dit sluit onder andere ook aan bij de rol van de Regionale Energiestrategieën (RES'en). Echter, een duidelijker prioritering binnen de vier NOVI-prioriteiten en concretere afwegingskaders zijn wat ons betreft wenselijk.

Zoals in de voor de ontwerp-NOVI opgestelde PlanMER ook wordt aangegeven: de ontwerp-NOVI biedt zowel kansen als risico's. Om optimaal te sturen op het verzilveren van de kansen en het verkleinen van de risico's, is wat ons betreft een meer concrete nationale uitwerking van de NOVI nodig. Door het gros van de uitwerking en prioritering over te laten aan regionaal en lokaal niveau, is er een reële kans dat de nationale optelsom van alle regionale/lokale plannen ongunstig uitpakt voor de energietransitie, met vertraging, hogere kosten en onvoldoende daling van de CO₂-uitstoot tot gevolg.

Daarom ook sluiten we aan bij het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving (Nu de Koers bepaald is, pagina 5): agendeer belangrijke samenhangende nationale keuzes.

In het kabinetsperspectief NOVI (Oktober 2018, p13-17) worden kansrijke voorzetten gedaan voor een meer concrete regierol van de Rijksoverheid op bepaalde energiekeuzes; het verdient onze aanbeveling om deze ook op te nemen in de NOVI. Tegelijk benoemt het kabinetsperspectief ook een aantal van de knelpunten (bv. landschappelijke waarden versus ruimte reserveren voor energie-opwek), zonder daarin een duidelijke richting of prioritering te kiezen. Dit legt de verantwoordelijkheid neer op een decentraal overheidsniveau en mist daarmee de kans op nationale borging van de gewenste optelsom en richting.

De NVDE pleit er dan ook voor dat in de NOVI alvast keuzes worden gemaakt die sturen op de wenselijke richting bij tegenstrijdige belangen. Geef een prioritering aan. Zoals ook het PBL stelt: "Het kabinet stelt voor om de NOVI op een groot aantal terreinen verder te laten uitwerken; door departementen in sectorale visies en programma's, en door decentrale overheden (met de Rijksoverheid) in omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. Zoals al eerder is aangegeven, is dat op veel terreinen een begrijpelijke en terechte keuze, maar is het ook nodig dat de NOVI bepaalde vraagstukken in samenhang adresseert en keuzes maakt."

Concrete punten waarop de NVDE de noodzaak ziet voor meer nationale regie, zijn:

- Landelijke energie-infrastructuur en het NP Energiesysteem.
Het Nationaal Programma Energiesysteem (in andere beleidsstukken ook wel het

Nationaal Programma Energiehoofdstructuur genoemd) kan een belangrijke rol spelen bij het schetsen van een heldere en werkbare uitwerking van de gewenste toekomstige energie-infrastructuur in Nederland en hoe daar te komen. De ontwerp-NOVI biedt echter onvoldoende zicht op de precieze rol en taakstelling van dit Nationaal Programma. Wat de NVDE betreft heeft dit dan ook een duidelijker toelichting in de definitieve NOVI.

- Infrastructuur voor (elektriciteits)kabels
De ontwerp-NOVI biedt al een goede en concrete richting voor de nationale infrastructuur op (buis)leidingen, maar voor (elektriciteits)kabels is de uitwerking nog te summier. Deze uitwerking zou een logisch onderdeel kunnen zijn van het NP Energiesysteem.
- Regionale energie-infrastructuur
In de ontwerp-NOVI ligt de focus vooral op de nationale infrastructuur. Dit is enerzijds begrijpelijk gezien het nationale karakter van de NOVI, maar anderzijds is een gedegen regionale energie-infrastructuur van cruciaal belang voor het kunnen uitvoeren van de gewenste nationale ontwikkelingen in de energietransitie. De regionale netbeheerders hebben daarmee dan ook een afgeleid belang. De verantwoordelijkheid voor de uitbreiding van regionale infrastructuur ligt echter bij gemeenten. Gezien het belang van deze uitbreiding voor nationale ontwikkelingen verdient het wat de NVDE betreft aanbeveling om het afgeleide belang van regionale energie-infrastructuur ook op nationaal niveau verankerd te zien en als zodanig ook op te nemen in de NOVI.
- Ruimtelijke keuzes voor, met name grootschalige, duurzame opwek van warmte en elektriciteit en/of clustering van functies.
Op lokaal of regionaal niveau kunnen er goede redenen zijn om terughoudend te zijn bij deze ontwikkelingen en bijvoorbeeld het belang van landschappelijke waarden of van verwachte economische activiteiten prioriteit te geven boven de energie-opgave, bijvoorbeeld omdat het moeilijker kan zijn om draagvlak te creëren voor de inpassing van energie-opwek binnen de regio. De ontwerp-NOVI biedt ook ruimte voor deze keuze. Echter, de optelsom van al deze losse keuzes overstijgt het lokale of regionale belang en verdient daarom een nationale blik, bij voorkeur in samenhang met de benodigde nationale infrastructuur. Zo kan ook de (kosten)efficiëntie en landelijke spreiding van dergelijke locaties goed worden meegewogen. Ook kan een landelijke blik bevorderen dat ruimtelijke planning grote vragers én grote aanbieders van elektriciteit en warmte bij elkaar brengt. De uiteindelijke NOVI zou dan ook een helder perspectief moeten bieden op het gewenste nationale plaatje.
Overigens zou ook hierin het Nationaal Programma Energiesysteem mogelijk een centrale rol kunnen spelen, maar uit de ontwerp-NOVI wordt ook hiervoor niet duidelijk of dat binnen de taakstelling van dit nationaal programma komt te vallen.

2. Voorkom onbedoelde belemmeringen voor opwek hernieuwbare energie op land

De NVDE signaleert in de ontwerp-NOVI, zoals hierboven beschreven, een spanningsveld tussen twee van de geformuleerde 'nationale belangen', namelijk tussen de ruimte die nodig zal zijn voor de opwek van duurzame energie (nationaal belang no. 11) en de wens om landschappelijke waarden en biodiversiteit te versterken (nationaal belang no. 19 en 20). Beide kunnen goed samengaan, maar daarvoor zijn heldere kaders en prioritering in de NOVI wel nodig: bijvoorbeeld door verder uit te werken hoe het slim combineren van functies er bij voorkeur uitziet en wat geschikte locaties voor grootschalige opwek zijn.

In de ontwerp-NOVI wordt op meerdere plekken een voorkeur uitgesproken voor bepaalde

vormen of plaatsingskeuzes van duurzame energie. Hoewel wij begrijpen dat een voorkeursrichting houvast kan bieden aan de decentrale overheden bij de verdere uitwerking naar o.a. POVI's en GOVI's, signaleren wij hierin ook het risico dat het kan leiden tot uitsluiten van bepaalde vormen of plaatsingskeuzes in een gebied. Dit risico zou wat de NVDE betreft vermeden moeten worden, gezien de ambitieuze opgave voor hernieuwbare opwek op land die uit het Klimaatakkoord vloeit. Om die doelstelling te halen, en daarna de nog ambitieuzere doelstellingen voor 2050, zijn ook die projecten nodig die wellicht niet de eerste voorkeur hebben.

Concreet zien wij dit risico bijvoorbeeld bij de uitgesproken voorkeur voor wind op zee (p4), wat een reden kan zijn om af te zien van wind op land. Dit risico kan ondervangen worden door niet een voorkeur voor Wind op zee uit te spreken, maar te spreken van extra inzet op wind op zee. Een vergelijkbaar risico schuilt in de wijze waarop de voorkeur voor clustering op meerdere plekken wordt genoemd. Zoals eerder gesteld ziet de NVDE zeker meerwaarde in het positief benoemen van clustering, gezien de voordelen die hier vaak mee samenhangen. Tegelijkertijd zijn ook kleinschaliger projecten waarbij clustering soms niet mogelijk is ook hard nodig om aan de totale nationale doelstelling te voldoen. Het verdient dan ook aanbeveling om dit expliciet te benoemen op die plekken in de NOVI waar de voorkeur voor clustering wordt benoemd, om te voorkomen dat kleinschaliger projecten onbedoeld op regionaal niveau worden buitengesloten.

Voor specifiek de uitgesproken voorkeursvolgorde van zonne-energie is de nadere invulling hiervan voor de NVDE een punt van aandacht. De NVDE is blij met het feit dat de in de ontwerp-NOVI vermelde voorkeursvolgorde niet volgtijdelijk is. Dit houdt de mogelijkheid open om ook grondgebonden projecten te realiseren. Voor de NVDE staan de verschillende opties voor zon naast elkaar en is altijd een goede afweging noodzakelijk. Daarom vragen we ook extra aandacht voor de vermelding van de SDE++ als sturingsmechanisme om de voorkeursvolgorde voor zon-PV mee vorm te geven. Dit is wat de NVDE betreft onwenselijk. De NVDE vindt de SDE++ een onwenselijk instrument hiervoor en daarnaast vindt de NVDE dat een invulling van de SDE++-regeling niet thuishoort in een ruimtelijk beleidsdocument als de NOVI. De SDE is een techniekneutrale subsidieregeling die enkel onderscheid maakt in subsidie-intensiteit; daarin past niet dat andere beleidsdoelstellingen onderdeel worden gemaakt van de regeling. De afweging voor wel of niet grondgebonden zonneprojecten zou louter via het ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld in de verdere uitwerking van de zonneladder) moeten worden gemaakt en niet via de SDE++.

Tot slot signaleert de NVDE nog twee onderdelen van de energie-opwek die onderbelicht blijven in de ontwerp-NOVI, maar daar wel op hun plaats zouden zijn: biomassa en energiebesparing:

- Biomassa kan en zal een rol spelen in zowel de energietransitie als in de omslag naar een circulaire economie. Daarvoor is ook biomassa van Nederlandse bodem een belangrijk aandachtspunt in het maken van ruimtelijke keuzes. In de verdere uitwerking van nationaal belang 18 (ontwikkelen van een duurzame landbouw voor voedsel en agroproductie) zou dit geïntegreerd kunnen worden. Een goed handvat hiervoor zou het Actieplan Bos & Hout kunnen zijn, dat in 2016 is opgesteld door de bos- en houtsector en is ondertekend door o.a. de Rijksoverheid en meerdere maatschappelijke partijen.
- De meest duurzame energie is energie die niet opgewekt hoeft te worden. Dit voorkomt ook onnodige investeringen en ruimtegebruik. De NVDE zou dan ook graag meer aandacht zien voor de rol van energiebesparing binnen de NOVI, onder andere in de verdere uitwerking van nationaal belang 5: zorg dragen voor een woningvoorraad die

aansluit op de woonbehoeften. De NVDE beveelt aan om hier ook de energiezuinigheid in op te nemen als randvoorwaarde voor een toekomstbestendige woningvoorraad.

3. Stel gebieds- en gebouwkenmerken voorop bij warmte in de gebouwde omgeving

In de ontwerp-NOVI wordt een expliciete voorkeur voor warmtenetten uitgesproken. Deze voorkeur en de bijbehorende onderbouwing is wat de NVDE betreft onwenselijk, ook in het licht van de afspraken in het Klimaatakkoord. In de ontwerp-NOVI wordt ruimtebesparing als belangrijk argument genoemd voor deze voorkeur. De NVDE onderschrijft het belang om ruimtebeslag (zowel onder- als bovengronds) mee te nemen in de afweging, maar andere factoren spelen net zozeer een belangrijke rol. Daarnaast leidt de keuze voor een warmtenet niet altijd automatisch tot de meeste ruimtebesparing.

De NVDE pleit dan ook voor een meer techniekneutraal standpunt in de NOVI, met als handvat voor de lokale uitwerking de volgende uitgangspunten: welke (duurzame) opties zijn er en welke leiden tot de laagste maatschappelijke kosten? Gebieds- en gebouwkenmerken zijn hierin bepalend. Het is niet verstandig om bij voorbaat lokale hernieuwbare opties uit te sluiten, maar juist wel om te pleiten voor een onderzoeksplicht om techniekneutraal per wijk en regio tot een beste keuze te komen en zo de uitkomsten van de wijkgerichte aanpak en de warmtetransitievizies tot hun recht te laten komen.

4. Faciliteer de benodigde infrastructuur voor de omslag naar duurzame mobiliteit

De ontwerp-NOVI geeft het perspectief op een schoon en duurzaam wagenpark, en er wordt ingezet op het vergroten van de laadmogelijkheden voor elektrische auto's. Gezien de groei van het aantal elektrische auto's de komende jaren is forse uitbreiding van laadpalen, laadpleinen en snellaadstations hard nodig. Dat vereist een voortvarende aanpak bij het verder uitbouwen van de laadinfrastructuur in Nederland. Daarvoor is vroegtijdige ruimtelijke planning nodig, bijvoorbeeld door het aanwijzen van locaties voor laadpleinen en snellaadstations.

Ook hierbij is meer nationale regie wat de NVDE betreft dus wenselijk, met name vanwege de integrale samenhang tussen de ontwikkeling naar meer duurzame mobiliteit en het energiesysteem in brede zin. Op die manier kunnen ook netbeheerders het netwerk en de aansluitingen op tijd realiseren. Dit kan onder andere door meer samenhang aan te brengen tussen de NOVI en o.a. de NAL (Nationale Agenda Laadinfrastructuur), de RES'en en de reeds bestaande regionale mobiliteitsplannen, zoals de Bereikbaarheidsprogramma's van de verschillende Metropoolregio's.

Verder valt het de NVDE op dat de omslag naar duurzaam (goederen)transport nauwelijks aandacht krijgt in de NOVI, terwijl dit ook wel degelijk ruimtelijke implicaties heeft. Een deel van de aandachtspunten is vergelijkbaar met die van duurzaam personenvervoer, maar extra aandacht voor de opkomst van e-trucks, de ontwikkeling van emissieloze stadsdistributie en de daarvoor benodigde (snellaad)infrastructuur in steden en langs snelwegen zou op zijn plaats zijn.

Afsluitend

De NVDE is van harte bereid om de ingediende zienswijze toe te lichten en denkt graag mee over het vervolg, waaronder ook over de doorvertaling van (ontwerp-)NOVI naar de uitvoeringsagenda NOVI.