

D7 Regionale Energie Strategie (RES)

In Regionale Energie Strategieën (RES) worden veel nationale afspraken uit het Klimaatakkoord in de praktijk gebracht. Dit gebeurt in een landsdekkend programma van 31 regio's. Het overzicht van de regio's is te vinden op www.regionale-energiestrategie.nl. In de RES werken overheden met maatschappelijke partners, netbeheerders (voor gas, elektriciteit en warmte), het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners regionaal gedragen keuzes uit. Dit doen zij voor de opwekking van duurzame elektriciteit (35 TWh), de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (van fossiele naar duurzame bronnen) en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur. Deze keuzes worden vertaald naar gebieden, projecten en naar de implementatie en uitvoering van die projecten. De focus in de RES ligt op de opgaven van de tafels Gebouwde omgeving en Elektriciteit. Wanneer een regio dit wenst kunnen ook opgaven van andere tafels worden meegenomen in de RES, zoals maatregelen voor duurzame mobiliteit, industrie of landbouw en landgebruik. Bovendien wordt er in de regio al gewerkt aan andersoortige energieplannen en aan de doelen van het huidige Energieakkoord (waaronder de 6000 MW wind op land). Deze parallelle processen worden wel betrokken bij de RES maar er wordt voor de omgang van deze processen geen algemene standaard voorgeschreven.

De opgave waar de regio voor staat is complex en de ruimtelijke impact van de klimaat- en energietransitie zal groot zijn. Juist in de vertaling van de klimaatambities naar locaties en projecten worden ook de maatschappelijke en ruimtelijke consequenties en dilemma's concreet. Het opstellen van een energiestrategie neemt deze dilemma's niet weg. De RES is nadrukkelijk bedoeld als startpunt van een uitvoeringsproces waarin samenwerkende partijen tot 2030 tot verdere concretisering en realisatie van projecten komen. Onderdeel hierin is een periodieke evaluatie en herijking van de strategie. Zo wordt voortdurend gestreefd naar effectiviteit en efficiëntie in een bewegende context van de energietransitie-opgave.

De RES heeft daarmee een meervoudige functie. Allereerst is de RES een product waarin de regio beschrijft welke energiedoelstellingen er moeten worden gehaald op welke termijn. Ten tweede is de RES een belangrijk instrument om ruimtelijke inpassing met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. Ten derde is de RES een manier om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren.

Veel regio's beginnen niet vanaf nul, maar zijn al langer aan de slag met een RES of hebben deze al opgesteld voordat de klimaatafspraken definitief waren. Omdat bovendien de opgave en potenties in elke regio anders zijn is er veel ruimte voor regio's om hun eigen invulling te geven aan hun regionale strategie.

Tegelijkertijd is het van groot belang dat alle regio's in hun RES uitgaan van de gezamenlijke kaders en de afspraken in het Klimaatakkoord. Voor de vergelijkbaarheid en optelbaarheid van de regionale bijdragen is het van belang dat de RES als product voldoet aan de landelijke analyse-, monitoring- en rekensystematiek zoals deze is ontwikkeld door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Omdat met de RES concreet invulling wordt gegeven aan de klimaatafspraken is het van groot belang dat RES-regio's op een goede manier worden ondersteund. Een belangrijk onderdeel in de ondersteuning aan de regio is het Nationaal Programma RES. Het Nationaal Programma RES vormt feitelijk het scharnierpunt tussen het Klimaatakkoord en de regio. Het faciliteert en ondersteunt de regio's in het bieden van een helder kader voor de opgave, het construeren van vergelijkbare en optelbare RES'en, het stapsgewijs doorontwikkelen van een gemeenschappelijk te gebruiken data- en informatiebasis en biedt hen een platform om onderling kennis te delen en elkaar uit te dagen tot het maken van betere plannen.

De formele start van het uitvoeringproces van het Klimaatakkoord wordt bekrachtigd op het moment dat er ook een formele handtekening van alle partijen onder staat. Duidelijkheid hierover wordt verwacht in de eerste helft 2019. Omdat de ambitie in de regio's hoog is en (pilot-)regio's ook al vergaande voortgang boeken in het opstellen van RES'en kunnen regio's vóór de ondertekening van het Klimaatakkoord aanvangen of doorgaan met de RES. Het uitgangspunt voor de regio's in deze fase is het 'onderhandelakkoord' dat eind 2018 is opgeleverd. Wanneer de afspraken zoals gemaakt in het onderhandelakkoord afwijken van de definitieve Klimaatakkoord-tekst zal de betekenis ervan opnieuw worden beoordeeld in het licht van de continuïteit van het RES-proces in de regio.

Afspraken

Partijen spreken het volgende af:

Governance en besluitvorming

Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opzetten, inrichten en uitvoeren van het Nationaal Programma RES. Dit programma faciliteert regio's en heeft tot doel de regionale uitvoeringskracht te vergroten. Het heeft een signalerende functie en biedt een cross-sectorale regionale samenwerkingsstructuur om landsdekkend doelen van het Klimaatakkoord te kunnen halen. In eerste aanleg is het programma gericht op de borgingsoverleggen Elektriciteit en Gebouwde omgeving. De afstemming en coördinatie over de RES-gerelateerde opgaven vindt plaats in de klimaatcommissie waar ook de voorzitter van het nationale programma deel van uitmaakt. Zodoende verzorgt het programma een brugfunctie vanuit de strategische hoofdlijnen van het nationale Klimaatakkoord naar de regionale en lokale uitvoeringswerkelijkheid. Het Nationaal Programma RES faciliteert, monitort (i.s.m. het Planbureau voor de Leefomgeving), ontwikkelt kennis en schept duidelijkheid aan de regio's, maar is niet verantwoordelijk voor de inhoud en opstellen van de Regionale Energie Strategieën. Dit is aan de regio's zelf.

Binnen het Nationaal Programma RES wordt een stuurgroep ingericht. In deze stuurgroep nemen naast de vijf verantwoordelijke overheidspartijen ook Netbeheer Nederland, Energie Nederland, en een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties plaats. De overheidsleden in de stuurgroep wijzen een (onafhankelijk) voorzitter aan.

In de regio's worden werkstructuren gevormd waarin de decentrale overheden samen met de (regionale) netbeheerder(s), het bedrijfsleven en een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties de verantwoordelijkheid voor totstandkoming van de RES nemen. De Rijksoverheid kan indien dit gewenst is vanuit de regio als agendalid plaatsnemen in de stuurgroep. Vanuit deze rol heeft de Rijksoverheid dan een signaleringsfunctie, maar neemt geen deel aan de formele besluitvorming. Ook kunnen woningcorporaties of andere initiatiefnemers/eigenaren voor het produceren van duurzame energie of transport en opslag in de stuurgroep uitgenodigd worden. De provincies en gemeenten zetten zich nadrukkelijk in voor het (kwalitatief en kwantitatief) ruimtelijk mogelijk maken van de RES en de verankering van de RES in het omgevingsbeleid.

Het RES-proces wordt vanaf de formele start in de RES-regio met een bestuurlijke startnotitie of een gelijksoortig document vastgelegd. Hierin wordt in ieder geval de regionale bijdrage aan de nationale doelstelling, de planning en de wijze van democratische en ruimtelijke borging van de RES vastgelegd. Indien regio's ervoor kiezen om geen startnotitie op te stellen dienen zij aan te geven hoe zij het RES-proces anderszins gaan borgen. Daarnaast wordt het regio's aangeraden om met de partijen waarmee zij samenwerken aan de RES in de stuurgroep, een zogenaamde samenwerkingsovereenkomst op te stellen waarin de samenwerkingsafspraken voor de komende jaren worden vastgelegd.

Inhoud Product RES 1.0

In de RES is het regionale aanbod voor de periode tot 2030 uitgewerkt ten aanzien van elektriciteit, gas en warmte, met daarbij de concrete zoekgebieden die geschikt zijn voor de opwek van zon, wind, (duurzame) warmte en duurzame gassen. In dit aanbod wordt rekening gehouden met ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak. Daarnaast is door de netbeheerder uitgewerkt welke aanpassing aan de energie-infrastructuur nodig is om het opwekvermogen aan het net te koppelen en wat daarvan de consequenties zijn (ruimtelijk, financieel, planning, besluitvorming). Hierbij wordt ook rekening gehouden met de energiestromen vanuit de afspraken aan de andere borgingsoverleggen en de opwek van kleinschalige projecten, zoals zon-op-dak. Tenslotte bevat de RES 1.0 een Regionale Structuur Warmte (RSW), waarin op basis van de Leidraad inzicht wordt gegeven in de regionale warmtevraag en de beschikbaarheid van warmtebronnen. Op basis hiervan moeten er over de regionale toewijzing van het warmteaanbod afspraken worden gemaakt. De Regionale Structuur Warmte vormt input voor de Transitievisie Warmte en bijbehorende wijkplannen die iedere gemeente voor 2021 opstelt. Definitieve keuzes die voortkomen uit uitvoeringsplannen op wijkniveau worden vastgelegd in vervolgviesies van de RES 1.0.

De regio's leveren 12 maanden na de formele ondertekening van het Klimaatakkoord een RES 1.0 op. Deze RES heeft instemming van de colleges van Gedeputeerde Staten, en Burgemeester en Wethouders, de Dagelijks Besturen van de waterschappen, de gemeenteraden, provinciale staten en de algemene vergaderingen van de waterschappen.

De RES is primair bedoeld om invulling te geven aan de opgaven van de tafels Gebouwde omgeving en Elektriciteit. In de RES kunnen op initiatief van de regio, al dan niet op uitnodiging van sectoren, ook (ruimtelijke) maatregelen op het gebied van mobiliteit, industrie en landbouw worden meegenomen. Voor mobiliteit kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan het goed inpassen van de laadinfrastructuur en de ruimtelijke consequenties van zero-emissie stadslogistiek. Voor industrie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aanlanding van wind op zee nabij industriële clusters en transport en opslag van waterstof en andere duurzame gassen en grondstoffen. In de handreiking staan meer voorbeelden uitgewerkt. De regio kan zelf het beste bepalen welke maatschappelijke opgaven relevant zijn om een integrale gebiedsafweging te kunnen garanderen.

Concept-RES

Als tussenstap in het proces naar een RES 1.0 leveren regio's op uiterlijk 6 maanden na de formele ondertekening van het Klimaatakkoord een concept-RES op, met als onderdelen:

1. Een regionale invulling van het op te stellen vermogen in MW (en verwachte MWh) voor hernieuwbare energie op land, de betekenis hiervan voor de energie-infrastructuur, met inachtneming van ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak, afgewogen tegen andere (ruimtelijke) belangen. Aan regio's wordt gevraagd om te sturen op overprogrammering met als doel om de nationale doelstelling te kunnen halen. Het is de verwachting dat de nodige zoekgebieden af zullen vallen of kleiner zullen worden naarmate er wordt toegewerkt naar de uitvoeringsfase. Naast de afspraak om tenminste 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land in 2030 gerealiseerd te hebben, worden regio's ook aangemoedigd om kleinschalig zon-op-dak te betrekken in de RES. Hierin wordt een autonome groei verwacht van 7 TWh in 2030. Het extra vermogen wat boven deze 7 TWh gerealiseerd kan worden, mag meegerekend worden als extra ambitie bovenop de 35 TWh.
2. Een heldere en herleidbare onderbouwing van het aanbod en keuzes voor potentiële zoekgebieden die benut kunnen worden, inclusief een beschrijving van het doorlopen proces. Indien mogelijk worden deze zoekgebieden ook op kaart getoond.
3. Een Regionale Structuur Warmte, met daarin een gevalideerd overzicht van alle beschikbare (grootschalige) duurzame warmtebronnen binnen de regio, de totale warmtevraag binnen de regio, een overzicht van de bestaande en geprojecteerde infrastructuur voor warmte. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de daadwerkelijke

bruikbaarheid van deze bronnen binnen de regio in tijd en geld. De te hanteren uitgangspunten en methodiek hiervoor staan beschreven in de Leidraad.

4. Daarnaast is in deze Regionale Structuur Warmte opgenomen welke relevante stakeholders (voor warmte transport, productie en afname) zijn betrokken in het proces en wordt een procesvoorstel opgeleverd hoe de regio beschikbare bronnen, warmtevraag en infrastructuur logisch efficiënt en betaalbaar wil gaan koppelen en hoe de stakeholders in het vervolg worden betrokken.

Regio's zorgen ervoor dat de concept-RES, ingebracht door de voorzitter van de RES-stuurgroep, minimaal is geaccordeerd door GS, B&W, Waterschapsbestuur en ter kennisgeving is voorgelegd aan raden, staten en algemene vergadering van de waterschappen.

Monitoring en herijking

Hoewel de doelstellingen in het Klimaatakkoord langjarig vastgehouden worden, is de wijze waarop deze doelen het best kunnen worden gerealiseerd onzeker. Dit vraagt om een adaptief en iteratief proces met elke twee jaar een herijking van de aanpak. Twee jaar na de RES 1.0 volgt een RES 2.0; en zo verder. Deze tweejaarlijkse convergerende aanpassingscyclus (*plan-do-check-act*) borgt dat de RES aansluit bij de wettelijk vereiste investeringsplannen van de netbeheerders. Maar ook in toenemende zin de benodigde zekerheid vastlegt voor warmte-transitieplannen van wijken.

Niet alleen de optimale aanpak, maar ook de kwantitatieve doelstellingen kunnen in de loop der jaren veranderen. 49% CO₂ emissiereductie in 2030 is dan ook een tussenstap naar nog hogere doelstellingen in 2050. Indien in volgende RES-versies met andere CO₂ emissiereductie-percentages rekening moet worden gehouden, dan zullen de partijen op voordracht van het Nationaal Programma RES daar via de geëigende structuren besluiten over nemen.

Kaders en doorwerking

Bij het uitwerken van de RES hanteren de regio's bij het gebruik van data de uitgangspunten, rekenregels en aannames zoals uitgewerkt in de Handreiking RES. De regionale energiestrategieën geven invulling aan het regionale energiesysteem in nauwe samenhang met de invulling die gegeven zal worden aan het hoofdenrgiesysteem. De onderlinge afstemming van de regionale uitwerkingen (RES) en de nationale uitwerking (hoofdenrgiesysteem) vindt plaats in de stuurgroep van het Nationaal Programma RES. Bij de uitvoering blijven decentrale overheden en de Rijksoverheid uiteraard verantwoordelijk voor de inzet van het eigen instrumentarium.

Bij de uitwerking van maatregelen in de fysieke leefomgeving benutten partijen de inrichtingsprincipes die voortkomen uit de Nationale Omgevingsvisie (en het kabinetsperspectief daarop).

Ondersteuning

De Rijksoverheid stelt voor 2019-2021 jaarlijks € 22,5 miljoen ter beschikking voor ondersteuning van het Nationale Programma RES. Daarvan wordt € 5 miljoen benut voor de programma-organisatie en de ontwikkeling van data-infrastructuur en kennis. € 15 miljoen is beschikbaar voor ondersteuning van de dertig regio's. De regio's zetten deze middelen doelgericht in voor de definiëring van de RES. Verder is € 2,5 miljoen gereserveerd voor de participatiecoalitie om concrete bijdragen te kunnen leveren aan de RES'en.

Naast het beschikbaar stellen van financiële middelen geven de (de-)centrale overheden vanuit hun bevoegdheden maximaal ruimte aan de energietransitie, bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving. Zo zal op korte termijn een wijziging van de Waterschapswet in gang worden gezet. Daarbij is uitgangspunt dat de waterschappen de bevoegdheid hebben om meer duurzame energie te produceren dan zij zelf verbruiken en

dat zij de lasten en baten van deze investeringen kunnen toerekenen aan hun heffingen. Dit moet het mogelijk maken dat zij op termijn klimaatneutraal kunnen worden. Een ander voorbeeld hierin is de inzet van de Rijksoverheid om de opwekpotentie in de regio's te vergroten door (Rijks)gronden te betrekken bij de tendering van locaties.

Participatie

De RES is niet alleen een strategie, het is ook een manier van samenwerken en een proces om te komen tot gedragen plannen waarmee de nationale doelstelling gehaald wordt. Hiervoor dient een uitnodigend proces rond de RES te worden vormgegeven waarin de participatie van belangengroepen, bedrijven en bewoners is verankerd. Door hen aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau en de belangen die er spelen duidelijk en plek te geven in het proces van afweging en keuzes, zal dit het draagvlak vergroten.

Maar ook de uitvoering kan hiermee versnellen en energie-transitieplannen kunnen zorgvuldiger worden ingepast in ons landschap. Stakeholders en de vormgevers van de RES wisselen informatie uit in een vooraf opgezet proces. Meer naar de uitvoering toe worden ook de mogelijkheden en wensen betrokken over het mee-ontwikkelen en mede-eigenaar worden van duurzame energieprojecten zodat de inkomsten ook ten bate van de regio komen. In de Handreiking RES worden suggesties gedaan en richtsnoeren meegegeven voor een effectieve invulling en organisatie van RES-participatie, inclusief de wijze van betrokkenheid van de participatiecoalitie. Ook wordt voortgebouwd op de ervaringen bij de green deal participatie en het programma aardgasvrije wijken.

Expertisecentrum

Er wordt momenteel gewerkt aan één expertisecentrum warmte en aan één expertisecentrum hernieuwbare opwek voor de decentrale overheden. Regio's zijn echter gebaat bij overzicht en eenduidigheid wat betreft kennis, ondersteuning en data. Om regio's optimaal te kunnen ondersteunen, maar zeker ook om als Nationaal Programma RES (kosten)efficiënt te werken, dient kennisversnippering daarom te worden voorkomen. Om dit te bewerkstelligen zal in het eerste kwartaal van 2019 het samenbrengen van kennis- en expertisecentra ten behoeve van de energietransitie in de regio's verder worden vormgegeven. Doel is om onafhankelijke feitelijke kennis, rekenregels, aannames en duidelijkheid over wet- regelgeving op het gebied van zowel warmte als hernieuwbare opwek, vanuit 1 loket te kunnen aanbieden.

Doorrekening en weging

De regio's bieden de concept-RES via het Nationaal Programma RES ter doorrekening aan het Planbureau voor de Leefomgeving aan. Deze doorrekening wordt gebaseerd op de uitgangspunten, aannames en rekenregels die zijn vastgelegd in de Handreiking RES. De doorrekening biedt inzicht in de mate waarin de regionale inzet optelt tot het bereiken van de nationale klimaatdoelstellingen. Elke concept-RES wordt daarnaast kwalitatief gewogen door het Nationaal Programma RES op de vier onderdelen zoals omschreven in de paragraaf 'concept-RES'.

Als een RES in onvoldoende mate bijdraagt aan de nationale doelstelling (vwb Elektriciteit), dan wel de kwalitatieve weging van het doorlopen proces voor verbetering vatbaar is, worden regio's verzocht om de potentie van de RES te verhogen of te verbeteren, daarbij rekening met de regionale context (verworven draagvlak, participatie en opwekpotentieel) en de korte doorlooptijd. Het Nationaal Programma zal uiteraard zoveel mogelijk inzetten op ondersteunen, stimuleren en leren van elkaar zodat regio's ook in staat worden gesteld om kwantitatief en kwalitatief goede RES'en op te leveren.

Na de kwantitatieve beoordeling door het PBL wordt in de 6 maanden daaropvolgend de gehele nog resterende ambitie door de regio's onderling verdeeld. Indien de regio's niet zelf tot een verdeling kunnen komen zal daarvoor de gezamenlijke verdeelsystematiek worden toegepast. Deze verdeelsystematiek wordt voorafgaand aan de eerste oplevering van de

concept-RES door de decentrale overheden in gezamenlijke verantwoordelijkheid met de ministeries van EZK en BZK ontwikkeld. De maatschappelijke partijen geven input voor de verdeelsystematiek.

Niet-vrijblijvend Klimaatakkoord

Partijen hebben vertrouwen dat (bestuurlijke) samenwerking ervoor zorgt dat de doelstellingen in de RES bijtijds gehaald worden. Vooraf gesteld is het doel van de (nationale en regionale) werkstructuur om te voorkomen dat interventie moet worden toegepast. Het Nationaal Programma RES vormt een platform voor onderling samenwerken, vergelijken, leren en uitdagen.

Er zijn vanuit het Nationaal Programma RES verschillende kritieke momenten waarop mogelijk over moet worden gegaan tot 'het goede bestuurlijke gesprek':

- De situatie dat de RES'en niet optellen tot de landelijke doelstelling; voor Elektriciteit is dit tenminste 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land in 2030.
- De situatie dat de RES regio-overstijgende infrastructuurproblemen oplevert.
- De situatie dat een overheid in de regio niet meer wil deelnemen aan de RES-vorming, dan wel de RES niet wil verankeren in omgevingsbeleid
- De situatie dat een RES niet tot uitvoering komt
- Planningsafspraken die voortkomen uit de tafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving waarvan blijkt dat die niet gehaald (kunnen) worden.

De afspraak is dat dit allereerst wordt opgelost via bestuurlijke samenwerking en overleg binnen de betreffende regio en binnen de betreffende provincie; indien dit niet tot gewenst resultaat leidt vindt hierover overleg plaats door de partijen in de stuurgroep van het Nationaal Programma RES.

Mochten de regio's er uiteindelijk niet in slagen om gezamenlijk tot een invulling van de doelstellingen hernieuwbaar op land en warmte te komen, dan neemt iedere overheidspartij in de stuurgroep van het Nationaal Programma zijn of haar verantwoordelijkheid.

Dit gebeurt via het 'Huis van Thorbecke' en de instrumenten uit de Wet Ruimtelijke Ordening en de Omgevingswet. Dit laatste betekent dat overheden bereid zijn om formeel juridisch instrumentarium in te zetten om de opgave alsnog te realiseren. Het gaat om instrumenten zoals het vaststellen van een omgevingswaarde, een omgevingsprogramma of in het ultieme geval het inzetten van het instrument projectbesluit door in eerste instantie de provincie en uiteindelijk door de Rijksoverheid.

Afgesproken wordt dat de bestuurlijke en juridische interventie verder wordt geconcretiseerd (uiterlijk in Q2 2019) in de handreiking RES. Dit met als gezamenlijk doel dat medio 2021 in het merendeel van de regio's de RES is verwerkt in het omgevingsbeleid en dat uiterlijk in 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen voor de ruimtelijke inpassing zijn afgegeven met oog op de tijdige realisatie van de opgave