

Vergaderjaar 2023–2024

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 388

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2024

We weten dat een klimaatneutrale energievoorziening meer ruimte vraagt dan het fossiele systeem, in een land waar ruimte een schaars goed is. Hierom is het van cruciaal belang om een scherp integraal beeld te hebben van de ruimte die er nodig is, en effectief regie te voeren op het gebruik ervan. Hiertoe dient het Programma Energiehoofdstructuur (PEH).

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het definitieve PEH aan: de ruimtelijke visie voor de energiehoofdstructuur voor Nederland in 2050 op land. Hiermee leiden we de inpassing van de energiehoofdstructuur in goede banen: met het PEH hebben we voor het eerst het totale ruimtebeslag en de ruimtelijke effecten op de samenleving in kaart gebracht, en worden nieuwe instrumenten inzetbaar om infrastructuur van nationaal belang te realiseren – van hoogspanningslijnen tot waterstofproductie via elektrolyzers.

Het PEH is een van de programma's onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en bevat structurerende keuzes voor de energiehoofdinfrastructuur. Het vormt daarmee een belangrijke bouwsteen voor de totstandkoming van de nieuwe Nota Ruimte waar onder leiding van de Minister van BZK aan wordt gewerkt. Andere bouwstenen betreffen bijvoorbeeld de ruimte voor woningbouw, economie, defensie en cultureel erfgoed.

1. PEH als onderdeel van het energiesysteem

In december heeft het kabinet u het definitieve Nationaal Plan Energiesysteem aangeboden, waarin de langetermijnvisie is geschetst op de ontwikkeling van een duurzaam energiesysteem en welke systeemkeuzes

daarvoor nodig zijn¹. Het PEH bevat daarnaast, als instrument onder de Omgevingswet, langjarig ruimtelijk beleid om zorg te dragen voor een zorgvuldige inpassing en voldoende ruimte in de toekomst. Daarbij gaat het om infrastructuur van nationaal belang, zoals hoogspanningslijnen en -stations, grootschalige elektriciteitsproductie, buisleidingen, grootschalige elektrolyse, regelbaar vermogen, batterijen en ondergrondse waterstofopslag. De horizon van het PEH is 2050, wanneer het hele energiesysteem CO₂-neutraal zal zijn. Het PEH geldt direct als beleidskader voor de energieprojecten van nationaal belang. Vierjaarlijks vindt een actualisatie plaats van het PEH, zodat we adaptief kunnen programmeren. Met het PEH heb ik ook een uitvoeringsagenda gepubliceerd, waarmee ik nu alvast een brug wil slaan naar de uitvoering van projecten.

2. De kansen en uitdagingen voor de toekomst

Met het PEH hebben we alle potentiële projecten tot 2050 voor het eerst goed in beeld. Er komen functies bij in de ruimte: elektrolyzers (waterstof-fabrieken), regelbare centrales, batterijen en elektriciteitsstations. Maar er verdwijnen ook functies, zoals kolencentrales en kolenoverslag.

De energietransitie zorgt voor een schonere leefomgeving en een duurzame toekomst. Door over te gaan op hernieuwbare energie wordt Nederland onafhankelijker van derde landen en stelt het Nederland in staat om economisch krachtig te zijn. In de toekomst zal er meer ruimte nodig zijn voor het energiesysteem van nationaal belang. Er zullen meer projecten parallel aan elkaar worden uitgevoerd.

Kortom: er volgt een grote verbouwing van Nederland, waarbij het ons gaat helpen als we niet meer project-voor-project over elkaar heen gaan plannen. De ruimtelijke inpassing van energieprojecten organiseren we nu nog veelal op het moment dat er nut en noodzaak blijkt en een initiatiefnemer wil starten. We zien echter dat die ruimte niet altijd beschikbaar is zonder dat knelpunten optreden. Het vinden van ruimte en de afstemming met de omgeving over de juiste locaties is dan ook het meest tijdrovende deel van de projectprocedure. Van oudsher is het vinden van ruimte het sluitstuk van de uitvoering, maar met het PEH zullen we voor de langere termijn eerder anticiperen. Zo zal de daadwerkelijke realisatie na een investeringsbesluit sneller uit te voeren zijn in de toekomst.

Door te anticiperen en tijdig ruimte vrij te maken zijn er bovendien meer mogelijkheden om locaties te vinden die vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk zijn. Vanaf nu zullen we alvast toekomstbestendige hoogspanningsstations en -tracés aanleggen, waar we bij de huidige projectprocedures ruimtelijk alvast zo veel mogelijk rekening houden met potentiële uitbreiding in de toekomst. Omwonenden hebben zo beter beeld van waar zij aan toe zijn. We zullen elektrolyse clusteren nabij aanlanding van winenergie van zee, zodat lijninfrastructuur door het achterland wordt voorkomen. We zullen bestaande ruimtelijke reserveringen, zoals buisleidingenstroken, intensiever gaan monitoren op belemmeringen die de realisatie van buisleidingen in de toekomst in de weg kunnen zitten. En we sturen op voorkeurslocaties voor elektrolyzers en op een ruimtelijk beleidskader voor batterijen, zodat deze op voordelige plekken komen te staan op het elektriciteitsnet. Naast versnelling in de toekomst zijn er meer voordelen van de programmering van ruimte voor het energiesysteem met een horizon op 2050. Als we eerder programmatisch in plaats van project voor project over ruimte nadenken, kunnen we ook slim combineren. Bijvoorbeeld door elektrolyzers te clusteren in industrieclusters in plaats van losse elektrolyzers door het land te verspreiden. Daardoor zal

¹ Kamerbrief Nationaal Plan Energiesysteem (definitief), Kamerstuk 32 813, nr. 1319

minder ruimte nodig zijn, gaan we efficiënter om met netcapaciteit en zullen ook minder aparte ruimtelijke procedures los van elkaar uitgevoerd hoeven te worden.

Naast kansen zijn er twee aandachtspunten voor de toekomst naar aanleiding van het PEH. Deze betreffen ten eerste het grote ruimtebeslag in regio's waar aanlanding van windenergie van zee plaats vindt. Dat speelt in elk geval in de grote havenclusters aan de kust en, indien er diepe aanlanding richting Chemelot wordt gerealiseerd, ook in Chemelot in Limburg. Aanvullende aanlandingslocaties worden bepaald via programma Verkenning Aanlanding Wind op Zee (VAWOZ) 2031–2040. Dit programma wordt in het derde kwartaal van 2025 vastgesteld. Op de plekken waar windenergie aan land komt is veel ruimte nodig voor opslag en conversie omdat niet alle elektriciteit tegelijk ingevoerd kan worden in het elektriciteitsnet. Denk aan elektrolyzers, batterijen en regelbare centrales. Die ruimtevrage kan samen met de converterstation en hoogspanningsstations in industrieclusters/aanlandlocaties zo oplopen tot 400–500 hectaren. Ruimtegebrek op deze specifieke plekken kan één van de bottlenecks zijn voor tijdige realisatie van energie-infrastructuur. Hiervoor is een aanvullende aanpak nodig waarbij proactief nieuwe ruimte gereserveerd wordt. Hier hebben Rijk, havenbedrijven en medeoverheden een rol in.

Het tweede aandachtspunt is dat het belangrijk is om bestaande ruimtelijke reserveringen te behouden. De reserveringen zullen ook geborgd moeten worden in lokale plannen om ze niet verloren te laten gaan. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is op nationaal niveau onder de Omgevingswet een instrument om regels vast te leggen die juridisch gelden voor plannen van alle overheden. Dat betekent dat als er bijvoorbeeld een reservering voor een buisleidingenstrook in het Bkl staat, een gemeente verplicht is om hier rekening mee te houden in het gemeentelijke omgevingsplan. In het verleden is dit niet altijd goed gegaan, mede omdat het nationaal toezicht sinds 2012 is afgeschaald. Dit kunnen we ons niet meer veroorloven. Als we ruimte die is aangewezen voor energie verloren laten gaan, bemoeilijkt dat de uitvoering van de energietransitie. Het behoud van ruimtelijke reserveringen is een gezamenlijke opgave van nationale, regionale en lokale overheden. Om overheden hierbij te helpen, zet het kabinet in op het ontsluiten van informatie, geodata, kennisdeling en leernetwerken waar provincies en gemeenten gebruik van kunnen maken. Daarnaast wordt het toezicht op ruimte voor de energiehoofdstructuur van nationaal belang versterkt. Dat betekent dat er door monitoring en intensiever contact tussen Rijk en medeoverheden een betere garantie is dat ruimtelijke reserveringen niet meer overschreven worden.

Beide aandachtspunten vergen goede samenwerking en een open gesprek tussen Rijk en medeoverheden. Het is belangrijk om nationale en regionale ruimtelijke opgaven te koppelen en de gebiedseigen kenmerken centraal te stellen. Daar blijf ik namens het kabinet op inzetten.

3. Verantwoording van ontwerp naar het definitieve PEH

Voor de zomer heb ik u, namens het kabinet, het ontwerp-PEH gestuurd². Deze is voorafgegaan door een brief met hoofdlijnen die in december 2022 aan uw Kamer is verstuurd³. In de aanbieding van het ontwerp-PEH ben ik onder meer ingegaan op de grotere ruimtebehoefte van een

² Kamerbrief ontwerp-Programma Energiehoofdstructuur, Kamerstuk 31 239, nr. 380

³ Kamerbrief Hoofdlijnen Programma Energiehoofdstructuur, Kamerstuk 31 239, nr. 369

CO₂-neutraal energiesysteem. Deze aanbiedingsbrief identificeert drie hoofdkeuzes om deze grotere ruimtebehoefte vorm te geven:

1. Hergebruik van bestaande reserveringen uit het fossiele systeem en het aanscherpen van het toezicht op bestaande reserveringen (buisleidingen en locaties voor elektriciteitscentrales)
2. Anticiperen op elektrificatie (uitbreiding van hoogspanningsstations, hoogspanningslijnen en diepe aanlanding)
3. Regie nemen over nieuwe functies in het energiesysteem (energieopslag en -conversie)

Voor de totstandkoming van het ontwerp heeft uitgebreide afstemming en participatie plaatsgevonden met belanghebbenden in het ruimtelijk en energiedomein. Na de publicatie heeft het ontwerp-PEH vanaf september 2023 zes weken ter inzage gelegen (conform artikel 3:11 Awb), zodat eenieder de gelegenheid heeft gekregen om een zienswijze in te dienen. Met verschillende indieners zijn vervolgens nadere gesprekken gevoerd over de gewenste aanpassingen van het PEH en de vervolgstappen die nodig worden geacht.

Daarnaast heeft de onafhankelijke Commissie voor de Milieueffectrapportage een advies gegeven over het uitgevoerde (milieu)effectonderzoek – de zogenaamde Integrale Effectanalyse – dat ten grondslag ligt aan het PEH. Op basis van dit advies is de Integrale Effectanalyse met verschillende onderdelen aangevuld. Het advies en de aanvulling op het onderzoek vindt u in de bijlagen. Hoofdzakelijk is in deze aanvullende bijlage van het onderzoek concreter in beeld gebracht:

- Hoe inzichten uit het onderzoek hebben geleid tot beleidsuitspraken in PEH;
- Welke milieu- en landschapseffecten en risico's daarbij mogelijk van toepassing zijn, en welke mitigerende maatregelen indicatief genomen kunnen worden;
- Welke (concretere) milieu-informatie beschikbaar komt bij vervolgtrajecten en projecten na het PEH. Het PEH (en zo ook het effectonderzoek) is vanwege de lange termijn en brede scope vrij abstract, en vormt een kader voor vervolgprojecten waarin ook specifiek effectenonderzoek plaatsvindt.

Daarnaast is het PEH onderdeel geweest van de maatschappelijke dialogen over het energiesysteem die het afgelopen jaar samen met NPE en het interbestuurlijke traject Integraal Programmeren zijn georganiseerd. Een van de belangrijkste punten van opbrengst is dat ruimte herkend wordt als knelpunt waar op nationaal niveau meer sturing op nodig is door het Rijk. De uitkomsten van de participatiefase tussen de publicatie van het ontwerp en het definitieve PEH zijn nader toegelicht in het Participatieverslag dat bij deze brief is bijgevoegd.

4. Vervolg

Uitvoeringsagenda PEH

De uitvoeringsagenda die als bijlage is bijgesloten bevat concrete vervolgacties om de beleidsinzet van het PEH te realiseren. Deze betreffen onder meer:

- Het nader verkennen van de grote voorziene ruimtevrage en mogelijkheden voor ruimtereserveringen in industrieclusters in het bijzonder, als één van de prioritaire ruimtelijke opgaven voor de energiehoofdstructuur als vervolg op PEH;
- Voorgenomen wijzigingen van algemeen geldende regels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en de onderliggende Omgevingsregeling,

- bijvoorbeeld het schrappen van de waarborglocatie Eemshaven voor kernenergie of het formaliseren van indicatieve buisleidingentracés;
- Het in samenwerking met TenneT planologisch verder voorbereiden van mogelijke uitbreidingen van elektriciteitsinfrastructuur, vooruitlopend op te nemen investeringsbesluiten;
 - De verdere stappen om ruimtelijk regie te voeren op de ontwikkeling van elektrolyse en batterijen, als belangrijke componenten van het toekomstige energiesysteem;
 - Acties voor het versterken van toezicht, beheer en handhaving op bestaande ruimtelijke reserveringen en aanwijzingen, onder meer voor buisleidingen en grootschalige elektriciteitscentrales;
 - Een beleids- en onderzoeksagenda met daarin de meest relevante nationale beleids- en onderzoeksproducten waar de komende tijd aan wordt gewerkt;
 - Acties ten aanzien van kennis- en informatiedeling, evaluatie en monitoring.

Actualisatie

Het Programma Energiehoofdstructuur wordt circa elke vier jaar herzien (in lijn met de actualisatiecyclus van de NOVI/Nota Ruimte en de investeringsplannen van de netbeheerders), om zo het PEH waar nodig aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht en in te kunnen spelen op nieuwe ruimtelijke vraagstukken. Over twee jaar zal het PEH inclusief de uitvoering tussentijds geëvalueerd worden.

Nota Ruimte en Programma NOVEX

Met de Nota Ruimte herneemt het Rijk regie in de ruimtelijke ordening om rechtvaardige keuzes te maken en om ervoor te zorgen dat ook toekomstige generaties verzekerd zijn van een hoge kwaliteit van de leefomgeving. Het Programma Energiehoofdstructuur is onderdeel van de brede regie op de Ruimtelijke Ordening die het kabinet onder leiding van de Minister van BZK wil voeren⁴. In dat kader werkt het kabinet toe naar een nieuwe Nota Ruimte in 2024, die de huidige Nationale Omgevingsvisie zal vervangen en samenhangende richtinggevende uitspraken zal doen voor de lange termijn (tot 2050), met een doorkijk voor de zeer lange termijn (tot 2100). In dat verband wordt de hoofdstructuur van energie ook verder in samenhang gezien met hoofdstructuren ten aanzien van bijvoorbeeld natuur, landbouw, verstedelijking, ruimtelijke kwaliteit en cultureel erfgoed.

Ook worden er in programma NOVEX nadere afspraken gemaakt met provincies over grote ruimtelijke vraagstukken en werken Rijk en regio's aan ontwikkelperspectieven en uitvoeringsagenda's in NOVEX-gebieden. Het Programma Energiehoofdstructuur is een belangrijke bouwsteen voor zowel het onderdeel energie binnen de Nota Ruimte als voor de ruimtelijke afspraken met provincies en NOVEX-gebieden. Daarnaast werkt het kabinet met decentrale overheden toe naar bestuurlijke afspraken over de verdere ontwikkeling van het energiesysteem na 2030. Ook daarin kunnen ruimtelijke aspecten meegenomen worden, zodat een coherente beleidsaanpak rond energie en ruimte ontstaat. Het streven is om deze afspraken in de zomer gereed te hebben.

⁴ Kamerbrief Contourennotitie Nota Ruimte, Kamerstuk 29 435, nr. 264.

5. Tot slot

Met het opleveren van het Programma Energiehoofdstructuur hebben we een belangrijke stap gezet om ruimte voor de energietransitie te realiseren, maar ik benadruk dat het echte werk om dit programma in de praktijk te realiseren nog grotendeels moet beginnen, met de belanghebbenden in betreffende regio's, provincies en gemeenten. Alleen in goede samenwerking met de medeoverheden en andere belanghebbenden kunnen we de ruimte organiseren die nodig is voor de energietransitie. Die samenwerking moeten we in de komende periode vasthouden en uitbouwen; ik heb er vertrouwen in dat dat gaat lukken. Ik blijf doorlopend in gesprek met deze partijen over de vormgeving en uitvoering van het (ruimtelijke) energiesysteem van de toekomst, en informeer u periodiek over de voortgang.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten