BügelHajema
Ruimte voor de leefomgeving

Berenschot

Evaluatie: SEV III vanuit het perspectief van de Omgevingswet

Eindrapportage

4 december 2017

57767

Berenschot

Colofon

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat uitgevoerd door Berenschot en BügelHajema.

Onderzoeksteam:

André Oostdijk (projectleider) - Berenschot
Dominique Reumkens - Berenschot
Jort van Aken - Berenschot
Jan Oosterkamp - BügelHajema
Jeroen van Brussel - BügelHajema

57767

Berenschot

Evaluatie: SEV III vanuit het perspectief van de Omgevingswet

Eindrapportage

Inhoud **Pagina**

1. Inleiding **1**
- **1.1 Aanleiding en achtergrond** **1**
- **1.2 Vraagstelling** **1**
- **1.3 Onderzoeksmethodiek** **2**
- **1.4 Aanpak en planning** **4**
- **1.5 Leeswijzer** **5**

2. Beoogde werking van het SEV III **6**
- **2.1 Inleiding** **6**
- **2.2 Bestuurlijke lijn** **9**
- **2.3 Juridische lijn** **10**

3. Praktijkervaring met het SEV III **13**
- **3.1 Feitelijke reserveringen en realisatie sinds evaluatie 2013** **13**
- **3.2 Ervaringen met het SEV III in de praktijk** **17**

4. Het SEV III en de Omgevingswet **23**
- **4.1 Terugblik SEV III** **23**
- **4.2 Toekomst van het SEV III** **23**
- **4.3 Aanbevelingen** **25**

Bijlagen:
- **1: Beantwoording per onderzoeksvraag**
- **2: Interviewlijst, samenstelling projectgroep en klankbordgroep**

57767

Berenschot

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) heeft als doel 'het waarborgen van voldoende ruimte voor grootschalige productie en transport van elektriciteit gebaseerd op de verwachte vraag naar elektriciteit'. In de kamerbrief van 19 februari 2010 (Kamerstuk 31 410, nr. 17) is toegezegd het SEV III driemaal gedurende de looptijd (van 2011 tot 2020) te evalueren. In 2013 is de eerste evaluatie uitgevoerd door KWINK groep en ECN Beleidsstudies (publicatiedatum 10 juli 2013). De voorliggende tweede evaluatie is een vervanging van de toegezegde tweede en derde evaluatie en is daarmee tevens een eindevaluatie.

Uit de vorige evaluatie bleek onder meer dat SEV III tot eind 2020 voldoet aan de beoogde doelstelling en dat de reserveringen vooralsnog toereikend zijn om windenergie op land en windenergie op zee op het hoogspanningsnet tot 2020 te kunnen opvangen. Vanwege deze conclusies, de invoering van de Omgevingswet en de versnelde ontwikkelingen rondom de energietransitie heeft deze evaluatie een toekomstgericht karakter. De focus ligt op het doen van aanbevelingen voor overheveling van het huidige instrumentarium in het SEV III naar een nieuw instrumentarium in het stelsel van de Omgevingswet. Met andere woorden: moeten er onder de Omgevingswet ruimtereserveringen voor elektriciteitsvoorzieningen gemaakt worden en zo ja, hoe dan?

1.2 Vraagstelling

In de offerteaanvraag zijn tien onderzoeksvragen uitgewerkt. In de aanpak voor het onderzoek hebben wij deze vragen verdeeld over drie clusters. Het eerste cluster is gericht op het *'technisch/instrumentele'* deel van de evaluatie. Met andere woorden: de overheveling van de uitgangspunten en doelen van het SEV III naar de Omgevingswet. Cluster twee richt zich op de *'inhoudelijke'* vragen met betrekking tot het SEV III en de ontwikkelingen in de Nederlandse energievoorziening. Cluster drie betreft *'aandachtspunten en aanbevelingen'*.

Cluster Technisch/instrumenteel

- ✓ Onderzoek welke onderdelen van het SEV III essentieel zijn voor de energievoorziening en kom met aanbevelingen op welke wijze en waar deze onderdelen onder het stelsel van de Omgevingswet – de NOVI, instrumentele regels (AMvB), programma's, provinciale instrumenten etc. - kunnen worden ingepast (vraag 1).
- ✓ Doe aanbevelingen of er vooruitlopend op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet aspecten moeten worden geborgd die momenteel in het SEV III geborgd zijn. Neem hierbij ook het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) mee (vraag 2).

Cluster Inhoudelijk

- ✓ Onderzoek of er op grond van de energieagenda en de uitwerking van de transitiepaden andere aspecten dienen te worden geborgd dan nu in het SEV III voorzien, voor het beleidsmatig vervolg op deze evaluatie, waarbij de aanpak van met name de onderlinge afhankelijkheid met 'kracht & licht' en 'ruimte' in kaart wordt gebracht. Het is de bedoeling de aspecten te signaleren, niet om ze uit te werken (vraag 4).
- ✓ Signaleer de concurrerende belangen of lacunes van structuurvisies als 'wind op land', 'MES', etc. en aanverwante documenten als vervolgroutekaart wind op zee en RCR en geef advies hoe deze met het SEV III te integreren. Met andere woorden hoe dubbelingen of tegenstrijdigheden en lacunes vanuit de verschillende naast elkaar bestaande visies in het stelsel van de Omgevingswet te voorkomen (vraag 5).
- ✓ Vergelijk de uitvoeringsstrategie van de structuurvisie infrastructuur en ruimte (MIRT en adaptief programmeren en NOVI) met het SEV III en de manier waarop de doelstellingen daarvan worden gerealiseerd. Doe aanbevelingen welke lessen daaruit te trekken zijn voor de toekomstige aanpak van beleid en uitvoering van ruimtelijke inpassing van de energie infrastructuur (vraag 6).

Cluster Aandachtspunten en aanbevelingen

- ✓ Doe aanbevelingen in hoeverre ruimtelijke reserveringen etc. die nu onder het SEV III vallen onder de Omgevingswet behouden moeten blijven en zo ja waar deze kunnen worden ingepast (vraag 3).
- ✓ Doe aanbevelingen over het detailniveau van de diverse aspecten in het stelsel van de Omgevingswet, bijv. moeten aanbevelingen alleen op hoofdlijnen worden gemaakt omdat de ontwikkelingen op technologiegebied zeer snel gaan? Vergelijk dit met het adaptief programmeren bij het MIRT (vraag 7).
- ✓ Breng de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de energie infrastructuren in beeld en geef advies waar deze moeten worden vastgelegd (vraag 8).
- ✓ Geef aanbevelingen voor verbeterpunten in de toekomst (indien deze niet volledig kunnen worden uitgewerkt omdat het instrumentarium ontbreekt in de vorm van overpeinzingen). Bijvoorbeeld: is het voldoende om randvoorwaarden voor hoogspanningstracé's vast te leggen, zoals 'bovengronds tenzij', of is meer detailniveau vereist (vraag 9).
- ✓ Geef een aanbeveling voor de frequentie van actualisatie van de aspecten uit het SEV III (vraag 10).

1.3 Onderzoeksmethodiek

Onze bevindingen zijn gebaseerd op interviews en bestaande documenten zoals evaluaties, structuurvisies, beleidstukken et cetera. Ook is gebruikt gemaakt van een Atelier op basis van een vragenlijst, waarin ervaringen met en verwachtingen van het SEV III achterhaald zijn.

Atelier en vragenlijst

In de vorm van een Atelier is verkend hoe de ervaringen zijn geweest met SEV III. Ter voorbereiding is een vragenlijst opgesteld op basis van de vijf SEV III onderdelen:

1. Doelstellingen.
2. Strekking en kenmerken.
3. Procedures en uitgangspunten.
4. Vestigingsplaatsen.
5. Hoogspanningsverbindingen.

Deze vragenlijst is voorgelegd aan de leden van de klankbord- en projectgroep. Dit betroffen afgevaardigden van de volgende organisaties:

- Ministerie van Economische zaken en Klimaat (EZK)
- Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Rijkswaterstaat (RWS)
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- TenneT
- Energie-Nederland
- Netbeheer Nederland
- Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Land- en Tuinbouworganisatie (LTO)

Zie Bijlage 2 voor de samenstelling van de klankbord- en projectgroep. De antwoorden op de vragenlijst zijn in het Atelier, waarvoor zowel de klankbordgroep als projectgroep waren uitgenodigd, besproken en bediscussieerd. Het Atelier was met name bedoeld om inzichten op te doen voor het Cluster Technisch/instrumenteel, maar heeft ook nuttige inzichten voor de andere twee clusters opgeleverd.

Literatuurstudie

De literatuurstudie bestond uit twee onderdelen. Eén onderdeel diende als input voor het Cluster Technisch/instrumenteel. De huidige en toekomstige sturingsfilosofie zijn daarin tegen elkaar afgezet. Hiervoor is literatuur bestudeerd met betrekking tot SEV III, het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en bestuurlijke en juridische doorwerking daarvan (onder andere SEV III, Barro, Omgevingswet en documentatie rond de NOVI).

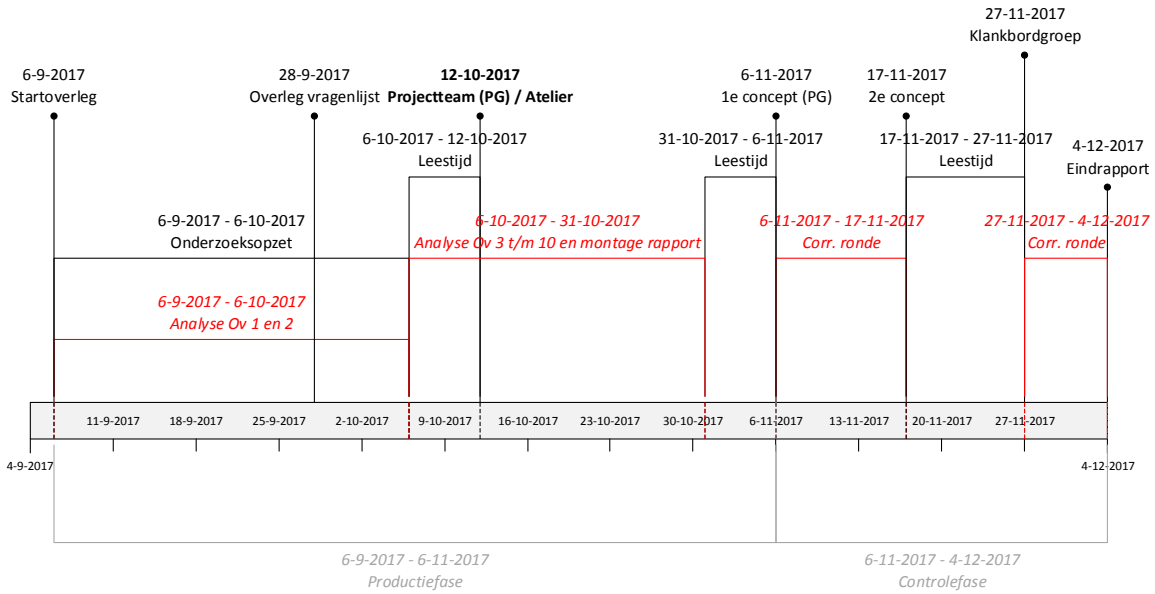
Het andere onderdeel diende als input voor het Cluster Inhoudelijk. Beleidsdocumenten structuurvisies en evaluaties zijn bestudeerd om de bestaande visies en ontwikkelingen in de Nederlandse energievoorziening in kaart te brengen en met elkaar te vergelijken (onder andere MIRT, SVIR, Resultaten Verkenning 'Geen CO2, iedereen doet mee. Hoe faciliteer je dit?', de Energieagenda en de '10-pagers' van de uitwerking van de Energieagenda).

Interviews

De interviewronde was bedoeld om de verkregen inzichten uit de literatuurstudie en het Atelier uit te diepen. De focus lag daarbij op inzichten voor het Cluster Inhoudelijk en het Cluster Aandachtspunten en aanbevelingen. Wij hebben hiervoor gesproken met overheden en andere (koepels van) partijen die betrokken zijn bij SEV III. Zie Bijlage 2 voor een overzicht van geïnterviewde personen. De gesproken partijen komen grotendeels overeen met de uitgenodigde partijen voor het Atelier en de vragenlijst.

1.4 Aanpak en planning

Voor het uitvoeren van het onderzoek hebben wij onderstaande planning aangehouden:



Figuur 1. Planning voor uitvoering van het onderzoek

De looptijd van het onderzoek betrof circa dertien weken, waarbij de werkzaamheden zijn opgedeeld in een Productie- en een Controlefase.

De Productiefase liep van het startoverleg met de projectgroep op 6 september 2017 tot aan het bespreken van de conceptrapportage met de projectgroep op 6 november 2017. In deze fase heeft het Atelier plaatsgevonden, is de literatuurstudie uitgevoerd en zijn interviews met stakeholders afgenomen.

Vanaf 6 november 2017 ving de Controlefase aan, waarin het conceptrapport verder is aangescherpt en bespreking met de project- en klankbordgroep heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van de commentaren tijdens deze sessie is het rapport verder aangescherpt en is de eindrapportage opgeleverd op 4 december 2017.

1.5 Leeswijzer

Omwille van de leesbaarheid volgt de hoofdtekst uit deze rapportage niet de onderzoeksvragen uit de offerteaanvraag. Een beantwoording per onderzoeksvraag is te raadplegen in Bijlage 1.

De rapportage is als volgt opgebouwd; Dit hoofdstuk (1) bevatte de vraagstelling voor het onderzoek en een schets van de gevolgde methodiek. Hoofdstuk 2 is een beschrijving van de beoogde werking van het SEV III, juridisch en bestuurlijk. Hoofdstuk 3 geeft de praktijkervaring met het SEV III weer. Hierin wordt de feitelijke stand van zaken met betrekking tot realisering van ruimtelijke reserveringen besproken en worden ervaringen met de werking van SEV III in de praktijk uiteengezet. Hoofdstuk 4 is toekomstgericht: het betreft conclusies en aanbevelingen over welke elementen uit het SEV III meegenomen dienen te worden richting de Omgevingswet en op welke manier.

Na overleg met de begeleidingscommissie hebben wij gedurende het onderzoek enkele accenten gelegd, waardoor sommige onderzoeksvragen nadrukkelijker zijn belicht dan andere.

2. Beoogde werking van het SEV III

2.1 Inleiding

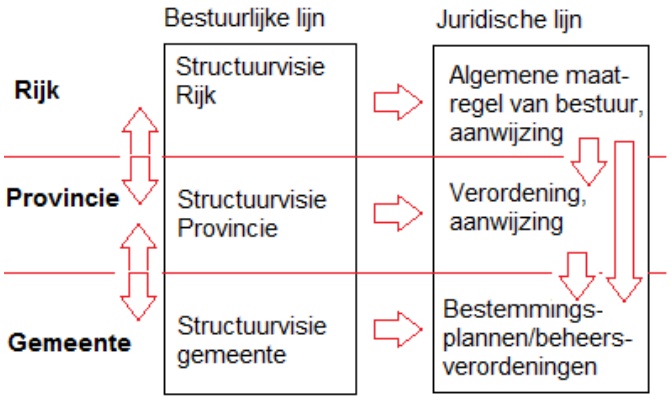
De huidige structuurvisie ‘Structuurschema Elektriciteitsvoorzieningen III’ (SEV III) vindt haar grondslag in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de voorloper van de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro). Daarin begon zij inderdaad als een structuurschema. Artikel 2a WRO bevatte de bevoegdheid van de ministerraad om ter behartiging van het nationaal ruimtelijke beleid planologische kernbeslissingen (Pkb’s) vast te stellen. Pkb’s konden bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's of nota's. De Pkb’s waren niet bedoeld om zich te richten tot burgers. Voor het Rijk functioneerden Pkb’s als beleidsregels, dat wil zeggen als zelfbindend juridisch kader waarvan gemotiveerd kon worden afgeweken. Voor lagere overheden hadden Pkb's de betekenis van richtlijnen. Deze overheden moesten met Pkb’s rekening houden, omdat erin werd beschreven wat ‘goede ruimtelijke ordening’ inhoudt. Voor zover in een Pkb ‘concrete beleidsbeslissingen’ waren opgenomen, waren deze volledig bindend zowel voor het Rijk als voor de lagere overheden.

Nota's bevatten een overkoepelende visie op het door het Rijk te voeren ruimtelijke ordeningsbeleid. Een voorbeeld is de Nota Ruimte, de voorloper van de huidige Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Structuurschetsen hebben betrekking op algemene ruimtelijke ontwikkelingen die de Rijksoverheid in een bepaalde richting op lange termijn wenst te beïnvloeden. Een structuurschema is een plan dat betrekking heeft op het te voeren langetermijnbeleid ten aanzien van bepaalde voorzieningen die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid en waarvoor het Rijk in belangrijke mate verantwoordelijkheid draagt. Een structuurschema is een instrument voor sectorale planning met gevolgen voor de ruimtelijke ordening.[1]

In 2008 trad de huidige Wro in werking. Vanaf dat moment werden Pkb's structuurvisies en werd het onderscheid in schetsen, schema’s en nota’s losgelaten. SEV III kreeg de status van structuurvisie ex artikel 2.1 Wro. In 2012 trad de SVIR in werking. Deze structuurvisie geeft een totaalbeeld van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. De SVIR vervangt de Nota Ruimte. De Structuurvisie SEV III is als uitwerking van de SVIR blijven bestaan.

De structuurvisie bindt uitsluitend het orgaan dat het vaststelt, in het geval van het SEV III, het Rijk. Afwijking is, mits goed gemotiveerd, toegestaan. Voor de lagere overheden heeft een rijksstructuurvisie uitsluitend bestuurlijke binding en derhalve geen juridische binding. De volgende afbeelding (figuur 2) brengt de doorwerking van rijksbeleid in beeld.

[1] Bron: J. Struiksma ‘Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht’, 2008.



Figuur 2. Doorwerking van rijksbeleid ruimtelijke ordening

Een structuurvisie voor ruimte voor energie

Het Kabinet heeft in 2006 de beschikbaarheid van voldoende ruimte voor de opwekking en distributie van elektriciteit en de bevordering van voldoende ruimte voor het opwekken van windenergie aangemerkt als een 'nationaal ruimtelijk belang'[2]. De ruimtelijke uitwerking van dat besluit vond plaats in het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV II), dat begin 2009 werd vervangen door het huidige Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Op basis van het geformuleerde 'nationaal ruimtelijk belang' is de kabinetsdoelstelling tweeledig:

1. het beschikbaar hebben en houden van fysieke ruimte voor de opwekking en distributie van elektriciteit;
2. de bevordering van voldoende ruimte voor het opwekken van windenergie.

In het SEV III is deze tweeledigheid niet opgenomen, althans is de bevordering van voldoende ruimte voor het opwekken van windenergie buiten de formele doelstellingen van het SEV III gelaten. Zie voor de beleidsdoelstelling van het SEV III artikel 2.3:

'Het doel van het SEV III is het waarborgen van voldoende ruimte voor grootschalige productie en transport van elektriciteit. Voor het transport wordt de verdere ontwikkeling van het landelijke hoogspanningsnet voorgestaan, zodanig dat het blijft voldoen aan de daaraan op basis van de Elektriciteitswet 1998 gestelde eisen.'

[2] Bron: brochure 'Realisatie nationaal ruimtelijk beleid onder de nieuwe Wro', ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie.

Ten aanzien van windenergie op land is daarnaast in Paragraaf 4.2.2 het volgende genoteerd:

'Het kabinet ziet er vooralsnog vanaf om concrete locaties (voor windenergie op land) in het SEV III op te nemen'.

In essentie kan het doel van het SEV III worden omschreven als het reserveren van globaal begrensde fysieke ruimte voor grootschalige productie en transport van elektriciteit.

Het SEV III is als volgt opgebouwd:

Energieagenda 2008 (beleid)

SEV III (ruimtelijke vertaling)

Doelstellingen	'het waarborgen van voldoende ruimte voor grootschalige productie en transport van elektriciteit'
Strekking en kenmerken	'het SEV III betreft globale ruimtereserveringen voor: - mogelijke grootschalige vestigingsplaatsen waar tenminste 500 MW elektriciteit kan worden opgewekt; - globale trajecten van mogelijke hoogspanningsverbindingen van 220 kV en meer'
Procedures en uitgangspunten	'het kabinet zal in een algemene maatregel van bestuur (amvb) als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening regels stellen' 'het Rijk zal het SEV III gebruiken als basis voor de beoordeling van het ruimtelijk beleid van andere overheden'
Vestigingsplaatsen	Bijlage met concrete vestigingsplaatsen, met inbegrip van vestigingsplaatsen voor kerncentrales
Hoogspanningsverbindingen	Bijlage met concrete tracés en inrichtingsprincipes

Figuur 3. Opbouw van het SEV III

Als beleidsinstrument brengt het SEV III ruimtelijke samenhang tot stand voor het nationaal ruimtelijk belang van een bestendige energievoorziening. Voor het Rijk vormt SEV III het vertrekpunt voor de afweging bij elke concrete ruimtelijke beslissing en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van inpassingsplannen. Verder wordt over de boeg van deze structuurvisie de ruimtelijke nut en noodzaak discussie gevoerd en beslecht. Voor anderen maakt de structuurvisie kenbaar tegen welke achtergrond inpassingsplannen worden ontwikkeld en vastgesteld.

Zo beschouwd dient het SEV III het beginsel van de rechtszekerheid: voor een ieder die betrokken is bij de energievoorziening is tevoren kenbaar gemaakt hoe het Rijk dit belang zal dienen en welke overige belangen daaraan ondergeschikt worden gemaakt.

Het SEV III is een product van 'ruimtelijke ordening', het beleid dat de overheid voert om richting te geven aan de ruimtelijke aspecten van het maatschappelijk proces. Centraal begrip in de ruimtelijke ordening is planning. Planning geeft grip op de toekomst. Planning loopt van grof naar fijn. Dat wil zeggen, van Rijk naar provincie en waterschappen, naar de gemeente en van rijksstructuurvisie naar omgevingsverordening naar bestemmingsplan. Het bestemmingsplan staat aan het eind van de planningsketen maar het neemt daarbinnen een doorslaggevende plaats in. Een bestemmingsplan heeft een rechtskarakter van een algemeen verbindend voorschrift. Dit betekent dat de doorwerking van hoger beleid haar voltooiing vindt in het bestemmingsplan. Het enige orgaan dat bevoegd is bestemmingsplannen vast te stellen is de gemeenteraad. Wil het Rijk dus een nationaal ruimtelijk belang dienen, dan is het afhankelijk van de gemeenteraad om dat belang mee te nemen in zijn bestemmingsplan. Mocht dat niet het geval zijn dan kan het Rijk ook een rijksinpassingsplan (RIP) vaststellen. Het primaat van het bestemmingsplan is ontwikkeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en onverkort gehandhaafd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro):

'De ruimtelijke ordening heeft als doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. Dat gebeurt door het toekennen van een bestemming aan de gronden in het bestemmingsplan (met inbegrip van de ondergrond op verschillende niveaus en water) en het geven van regels voor het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken. Het bestemmingsplan is dus het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening.'[3]

2.2 Bestuurlijke lijn

Zoals hiervoor is aangegeven, bindt een structuurvisie uitsluitend het orgaan dat het vaststelt, in het geval van het SEV III, het Rijk. Voor de lagere overheden heeft een rijksstructuurvisie uitsluitend bestuurlijke binding. Deze bestuurlijke binding houdt in dat het ruimtelijke beleid zoals neergelegd in de rijksstructuurvisie, mede gestalte moet krijgen door een actieve, maar vrijwillige medewerking van bestuursorganen van andere, onderliggende bestuursniveaus. Het vrijwillige karakter van die medewerking kan beïnvloed worden door middel van bestuurlijk overleg, onderlinge afspraken en overeenkomsten, of met gebruikmaking van financiële middelen of andere flankerende instrumenten.

Voor binding via de bestuurlijke lijn wordt gekozen indien aan het lagere bestuursorgaan een zekere beleidsvrijheid kan worden gelaten bij de uitvoering van het rijksbeleid.

[3] Memorie van Toelichting, kamerstukken 28 916, Paragraaf 3.1.

2.3 Juridische lijn

Ten tijde van de inwerkingtreding van het SEV III onderkende het kabinet dat de realisatie van vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsproductie en nationale hoogspanningsverbindingen in veel gevallen tot maatschappelijke weerstand kan leiden. Omdat de bestuurlijke binding op het punt van doorwerking van hoger beleid - vanwege het vrijwillige karakter van de medewerking van lagere bestuursniveaus - zijn beperkingen kent, is er voor gekozen om in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) zoals bedoeld in artikel 4.3 Wro, regels te stellen met betrekking tot uitvoering van SEV III.

Artikel 4.3 Wro voorziet in de mogelijkheid dat er regels worden gesteld over de inhoud van een (gemeentelijk) bestemmingsplan indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken (lid 1). Het artikel geeft ook de mogelijkheid om regels te stellen om te voorkomen dat de betrokken gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de maatregel zolang geen bestemmingsplan in werking is getreden (lid 3), de zogenaamde voorbescherming. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is een op artikel 4.3, eerste lid Wro gebaseerde regeling.

Het Barro kent als instrument van doorwerking zijn beperkingen. Zo blijft deze beperkt tot sturing op de inhoud van het bestemmingsplan. Voor de ruimtereservering en het transport van energievoorzieningen betekent dit dat het Barro als AMvB geen basis oplevert voor daadwerkelijke en onmiddellijke uitvoering. Daarvoor is namelijk nodig dat de gemeenteraad van zijn bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen gebruik maakt of een procedure in het kader van rijkscoördinatieregeling (RCR) wordt gevolgd en een RIP wordt vastgesteld. Zie titel 2.8 van het Barro dat zich beperkt tot het aanwijzen van de vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking en het waarborgen dat een desbetreffend bestemmingsplan grootschalige elektriciteitsopwekking toelaat, dat het voorziet in de fysieke ruimte en dat het geen hoogtebeperkingen bevat voor installaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking. Dit doet het ook voor kernenergie, met dien verstande dat voor die energievoorziening het desbetreffende bestemmingsplan geen nieuwe kwetsbare objecten of woningen voor meer dan 5.000 bewoners mogelijk mag maken binnen een straal van een kilometer.

Naast deze algemene ingreep op het primaat van het bestemmingsplan bevat de Wro in artikel 3.28 een bevoegdheid voor de overname van de bestemmingsplanbevoegdheid door Onze Minister (in casu de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister en de minister van Economische Zaken en Klimaat als projectminister) in geval van een nationaal belang. Dit is het RIP. In de artikelen 9b en 20a van de Elektriciteitswet 1998 is opgenomen dat de RCR-procedure (artikel 3.35 Wro) van toepassing is op onder andere productie-installaties met een capaciteit van ten minste 500 MW en op hoogspanningsverbindingen van 220kV en hoger. Het opstellen van een RIP is onderdeel van de RCR-procedure. Uitgangspunt bij de regeling voor het RIP is een goede doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid.

De RIP-bevoegdheid kan in het bijzonder worden uitgeoefend *'in gevallen waarin op gemeentelijk (of eventueel provinciaal) niveau sprake is van een zekere terughoudendheid om een bepaald ruimtelijk relevant vraagstuk (tijdig) in een bestemmingsplan te (doen) regelen na een eerder gegeven aanwijzing'*[4]. Het inpassingsplan maakt deel uit van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. Daardoor wordt alsnog recht gedaan aan het primaat van het bestemmingsplan in de ruimtelijke ordening.

Het RIP is bij uitstek gericht op daadwerkelijke uitvoering, maar wordt juist om die reden door lagere overheden die ermee worden geconfronteerd regelmatig ervaren als machtsuitoefening. Dat wordt ook wel onderkend, getuige de hiervoor geciteerde passage uit de MvT dat het RIP opportuun is *'in gevallen waarin op gemeentelijk (of eventueel provinciaal) niveau sprake is van een zekere terughoudendheid om een bepaald ruimtelijk relevant vraagstuk (tijdig) in een bestemmingsplan te (doen) regelen na een eerder gegeven aanwijzing'*. Tegen die achtergrond wordt de toepassing van het RIP-instrument door de bestuursrechter beoordeeld.

De thematisch aan elkaar verbonden instrumenten van SEV III en Barro zijn daarmee niet gericht op de realisatie van energievoorzieningen. Ze zijn beperkt tot het aanwijzen van geschikte locaties en tracés, respectievelijk het weren van daarmee strijdige functies.

Zoals hiervoor reeds staat vermeld zijn de regels van het Barro vastgesteld krachtens artikel 4.3 lid 1 Wro. Voorbescherming in de zin van artikel 4.3 lid 3 Wro is daarbij niet beoogd. Het Barro richt zich tot het gemeentebestuur dat zijn instructieregeling in acht moet nemen bij het vaststellen van een bestemmingsplan (of het verlenen van een omgevingsvergunning krachtens artikel 2.12, lid 1, onderdeel a, onder 3 Wabo) wanneer het rijksbelang van grootschalige productie en/of transport van elektriciteit aan de orde is. De Wro bevat in artikel 4.3 lid 2 de hoofdregel dat de gemeenteraad binnen één jaar na inwerkingtreding van het Barro (30 december 2011) een bestemmingsplan of een beheersverordening vaststelt *'met inachtneming van bij of krachtens dat besluit gestelde regels, tenzij (in het Barro) een andere termijn wordt gesteld'*. Deze aanpassingsplicht geldt ook voor op dat moment geldende bestemmingsplannen met bestemmingen of regels die in strijd zijn met de bij of krachtens het Barro gestelde regels. Het Barro mag zelf de uitzonderingen op deze hoofdregel aangeven. Voor titel 2.8 (Elektriciteitsvoorziening) is van deze uitzonderingsmogelijkheid evenwel geen gebruik gemaakt. Dit betekent dat de instructieregels van de artikelen 2.8.1 tot en met 2.8.7 uiterlijk op 30 december 2012 tot aanpassing van de desbetreffende bestemmingsplannen moesten leiden.

Aan niet-naleving van de aanpassingsplicht verbindt de Wro geen rechtsgevolgen. Een bestemmingsplan dat na 30 december 2012 is vastgesteld zonder inachtneming van de regels van titel 2.8 van het Barro ontbeert om die reden derhalve geen rechtskracht. Wel moet van een dergelijk strijdig bestemmingsplan worden gezegd dat het op zijn beurt vanaf de datum van vaststelling onder de aanpassingsplicht valt.

---

[4] Zie noot 3, afdeling 3.4 Bestemmingsplanbevoegdheid bij provincie en Rijk.

In de gevallen waarbij wel is voldaan aan de aanpassingsplicht, geldt de situatie dat de instructieregel uit het Barro juridisch is verwerkt, in die zin dat geheel aan de wettelijke reserveringsplicht is voldaan. Er is in dat geval geen sprake meer van een reserveringsruimte. Die reserveringsruimte herleeft overigens weer in het theoretische geval dat het opvolgende bestemmingsplan de aanpassing aan het Barro ongedaan zou maken.

3. Praktijkervaring met het SEV III

3.1 Feitelijke reserveringen en realisatie sinds evaluatie 2013

Hierna volgt een beschrijvend overzicht van de feitelijke ruimtereserveringen voor vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen en benutting van deze reserveringen sinds de evaluatie van het SEV III in 2013.

3.1.1 Vestigingsplaatsen

In het SEV III zijn 38 vestigingsplaatsen opgenomen waar grootschalige productie van elektriciteit tot tenminste 500 MW is beoogd (Tabel 1). Van deze vestigingsplaatsen zijn 15 plaatsen (uit het SEV II) getypeerd als 'vervallen'. Dat betekent dat deze plaatsen niet meer gereserveerd worden voor grootschalige elektriciteitsproductie (zie de lichtgrijze verbindingen in onderstaand overzicht). Het SEV III is daarnaast uitgebreid met enkele nieuwe vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsproductie. Deze zijn alle gelegen aan zee of andere grotere wateren en waar elektriciteitsproducenten zijn gevestigd of daar plannen voor hebben. Dit betreft de vestigingsplaatsen 34 tot en met 38. In het SEV III zijn daarmee 23 vestigingsplaatsen opgenomen waar grootschalige elektriciteit van tenminste 500 MW kan worden opgewekt. Van de 23 gereserveerde vestigingsplaatsen zijn er thans 21 opgenomen in het Barro.

1	Eemshaven	20	Merwedehaven
2	Hunze (Groningen)	21	's-Gravendeel
3	Burgum	22	Borssele / Vlissingen (haven- en industriegebied)
4	Westelijke Noordoostpolder	23	Ossenisse
5	Ketelmeer	24	Bath/Hoedekenskerke
6	Harculo	25	Amer Geertruidenberg
7	Nijmegen	26	Maas/Waal
8	Dodewaard	27	Boxmeer
9	Lek	28	Buggenum
10	Utrecht	29	Maasbracht
11	Flevo	30	IJmuiden
12	Markerwaard	31	Moerdijk
13	Wieringermeer	32	Westland
14	Velsen	33	Geleen
15	Hemweg	34	Delfzijl (havengebied en industriegebied)
16	Diemen	35	Amsterdams havengebied / Noordzeekanaal
17	Maasvlakte I	36	Maasvlakte II
18	Galileïstraat (Rotterdam)	37	Rijnmond / Rotterdams havengebied
19	Waalhaven (Rotterdam)	38	Terneuzen / Sas van Gent (haven- en industriegebied).

Tabel 1. Vestigingsplaatsen (lichtgrijs betreft vervallen locaties in het SEV III)

Met de eerste herziening van het Barro (besluit 16 mei 2014) is de vestigingsplaats Westland per 1 juli 2014 komen te vervallen. De locatie Westland was in het SEV III indicatief aangegeven. Omdat er in het Westland geen grootschalige elektriciteitsproductie plaatsvond op een specifieke vestigingsplaats en hiertoe ook geen concrete plannen waren, is deze locatie geschrapt.

Met de vierde herziening van het Barro (besluit 18 mei 2016) is de vestigingsplaats Galileïstraat te Rotterdam per 1 januari 2017 komen te vervallen. Op de locatie was een centrale van 210 MW gevestigd. Vanwege de milieueisen die aan de installaties gesteld werden, heeft de exploitant besloten de elektriciteitsproductie op die locatie niet voort te zetten. De gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam hebben aangegeven de locatie te willen gebruiken voor woningbouw en (lichte) bedrijvigheid. Aangezien er binnen het Rotterdamse havengebied nog voldoende andere locaties zijn om grootschalig elektriciteit op te wekken – en die alternatieve locaties ook reeds beschikbaar en planologisch gereserveerd zijn – heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat ingestemd met het doen vervallen van deze vestigingsplaats. De minister van Infrastructuur en Milieu is daarmee eveneens akkoord gegaan.

In het SEV III zijn conform het borgingsbeleid kernenergie drie vestigingsplaatsen voor kernenergiecentrales gereserveerd. Deze vestigingsplaatsen zijn ook in het Barro aangewezen. Alleen op de locatie Borssele is een kernenergiecentrale aanwezig.

3.1.2 Hoogspanningsverbindingen

In het SEV III zijn 35 bestaande en mogelijk nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV of meer (Tabel 2) opgenomen. Van de 35 verbindingen zijn zes reserveringen (uit het SEV II) vervallen (zie de lichtgrijze verbindingen in Tabel 2). Dit betekent dat deze verbindingen niet langer gereserveerd worden voor grootschalig transport van elektriciteit. In het SEV III blijven daarmee 29 reserveringen voor hoogspanningsverbindingen gehandhaafd. De verbindingen worden alleen gedefinieerd door een (globale) aanduiding van begin- en eindpunt en eventuele tussenpunten. Het SEV III beoogt niet uitspraak te doen over het exacte tracé dat een verbinding tussen die punten aflegt. Verdere uitwerking van de hoogspanningsverbindingen moet op projectniveau plaatsvinden.

Er zijn in het SEV III tien nieuwe verbindingen opgenomen die niet stonden vermeld in het SEV II. Het nut en noodzaak voor deze verbindingen wordt in eerste instantie door de landelijk netbeheerder TenneT bepaald aan de hand van de tweejaarlijkse capaciteitsplannen. Vervolgens zullen de daarvoor benodigde vergunningen en toestemmingen moeten worden verkregen. Of deze verbindingen feitelijk worden gerealiseerd wordt uiteindelijk bepaald door het bevoegd gezag.

Van de 29 gereserveerde verbindingen zijn er thans 25 opgenomen in het Barro.

1a	Eemshaven–Weiwerd	17	Moerdijklijn Borssele–Geertruidenberg of Moerdijk-lijn Maasvlakte–Crayenstein
1b	Weiwerd–Meeden	18	Borssele–Kreekrak–Geertruidenberg
1c	Weiwerd-lijn Eemshaven–Meeden	19a	Borssele–Geertruidenberg
2a	Eemshaven–Meeden	19b	Borssele-lijn Maasvlakte–Crayestein
2b	Meeden–Zwolle	20	Kreekrak–Zandvliet (België)
3	Meeden–Diele (Duitsland)	21a	Maasbracht–Gramme
4a	Eemshaven–Vierverlaten	21b	Maasbracht–Meerhout
4b	Eemshaven–Vierverlaten	22	Maasbracht–Oberzier (Duitsland)
5a	Vierverlaten–Zeyerveen–Hoogeveen	23a	Maasbracht–Graetheide
5b	Hoogeveen–Zwolle	23b	Maasbracht–Schoonbron
6a	Vierverlaten–Burgum–Ens	23c	Graetheide–Limmel–België
6b	Vierverlaten–Burgum	24	Eemshaven–Noorwegen
7	Ens–Zwolle	25	Geleen–Graetheide
8a	Zwolle–Harculo	26	Interconnector Groot-Brittannië – Maasvlakte
8b	Harculo–Almelo	27	Beverwijk–Zoetermeer
9	Zwolle–Hengelo–Doetinchem–Dodewaard–Maasbracht–Eindhoven–Geertruidenberg–Krimpen–Diemen–Lelystad–Ens–Zwolle	28a	Beverwijk – Oterleek – Afsluitdijk – Burgum
10	Hengelo–Gronau (Duitsland)	28b	Lelystad – lijn Beverwijk – Diemen
11	Flevo–Lelystad	28c	Burgum – Ens
12	IJmuiden/Velsen –Beverwijk	28d	Oterleek – lijn Diemen– Ens
13	Beverwijk–Oostzaan–Diemen	29	Geertruidenberg–Krimpen of Geertruidenberg–Crayestein of Geertruidenberg–Moerdijk-lijn Maasvlakte–Crayestein
14	Velsen–Diemen	30	Boxmeer – Duitsland
15a	Maasvlakte–Westerlee	31	Doetinchem – Duitsland
15b	Wateringen–Westerlee	32	Borssele – buitenland
15c	Wateringen–Zoetermeer	33	Diemen–Utrecht–Dodewaard
15d	Bleiswijk–Krimpen	34	Zaltbommel – Arkel
16	Maasvlakte–Crayenstein–Krimpen	35	Boxmeer – Uden – ’s Hertogenbosch

Tabel 2. Hoogspanningsverbindingen (lichtgrijs betreft vervallen gebieden)

3.1.3 Vestigingsplaatsen: benutting ruimtelijke reserveringen

Van de in totaal 23 vestigingsplaatsen aangeduid in het SEV III worden er thans 21 gebruikt als productielocatie van elektriciteit.

Tijdens de looptijd van het SEV III is geen grootschalige (conventionele) productie gerealiseerd buiten de in het SEV III opgenomen locaties. Er zijn wel centrales gesloten en gerealiseerd op SEV III locaties.

In 2017 zijn twee kolencentrales – Maasvlakte I en II – gesloten. Deze eenheden hadden een gezamenlijke capaciteit van 960 MW. Door de sluiting van deze centrales zijn nog vijf kolencentrales in Nederland operationeel. Drie van deze kolencentrales zijn geopend in 2015, binnen SEV III vestigingsplaatsen:

- Eemshavencentrale (RWE)
- Maasvlakte 3 (Uniper)
- Centrale Maasvlakte (Engie).

Deze eenheden vervangen de kolencentrales die in de jaren ’70 en ’80 zijn gebouwd. De twee andere kolencentrales stammen uit de jaren ’90. Dit zijn. Volgens afspraken in het regeerakkoord (kabinet Rutte III) sluit minimaal één van de vijf kolencentrales en voor 2030 moeten alle kolencentrales gesloten zijn.

Gedurende de looptijd van het SEV III zijn er negen gaseenheden gerealiseerd binnen SEV III vestigingsplaatsen.

3.1.4 Hoogspanningsverbindingen: benutting ruimtelijke reserveringen

De volgende 220kV- en 380kV-verbindingen zijn sinds 2013 net-technisch gerealiseerd:

- 380kV-verbinding Eemshaven-Oudeschip – Eemshaven
- 380kV-verbinding Westerlee – Wateringen – Bleiswijk
- 380kV-verbinding Beverwijk – Oostzaan (tweede circuit)
- 380kV-verbinding Vijfhuizen – Beverwijk
- 220kV-verbinding Hessenweg – Zeyerveen (tweede circuit).

De landelijk netbeheerder TenneT geeft aan dat een groot deel van de ruimtelijke reserveringen in het SEV III in procedure zijn dan wel in uitvoering. In dat kader zijn de onderliggende reserveringen in het SEV III voor TenneT in lijn met de behoefte en op korte termijn toereikend.

Met de publicatie van de Energieagenda 2016 legt de overheid de focus nadrukkelijker op de energietransitie van fossiel naar duurzaam die, naar wordt geschetst, in eerste instantie ingevuld zal worden door een verdere groei van offshore opgesteld windvermogen. De hierbij benodigde ruimtelijke reservering op land om de windparken aan te sluiten op het hoogspanningsnet is volgens TenneT niet voldoende meegenomen in het SEV III. De Energieagenda heeft deze behoefte ook niet benoemd.[5]

[5] Antwoorden TenneT.

3.2 Ervaringen met het SEV III in de praktijk

Hierna volgt een beschrijving van de ervaring met het SEV III in de praktijk. Hierbij wordt eerst ingegaan op de bestuurlijke en juridische doorwerking van het SEV III. Daarna wordt de ervaring met het SEV III met betrekking tot de realisatie van productielocaties en hoogspanningsverbindingen weergegeven.

3.2.1 Bestuurlijke doorwerking

De bestuurlijke lijn gaat ervan uit dat de nationale ruimtelijke belangen 'doordruppelen' in de structuurvisies van provincies en gemeenten en dat bestemmingsplannen in lijn met deze structuurvisies worden vastgesteld. Op die wijze wordt hoger rijksbeleid op getrapte wijze vertaald naar concrete en rechtstreeks werkende normen. In de praktijk beperken provincies zich vooral tot het vastleggen van provinciale belangen zoals landschap en cultuurhistorie. Het komt voor dat een ruimtelijke reservering uit het SEV III is overgenomen; zo bevat de Omgevingsvisie van de Provincie Groningen de nieuwe verbinding 4b (380 kV hoogspanningsverbinding Eemshaven-Vierverlaten), maar dat is eerder uitzondering dan regel. De omgevingsvisies van de provincies Fryslân, Noord-Holland en Flevoland kennen geen enkele ruimtelijke reservering voor hoogspanningsverbindingen uit het SEV III, terwijl op hun grondgebied meerdere nieuwe verbindingen zijn geprojecteerd.

Overigens is de hoogspanningsverbinding Eemshaven-Vierverlaten niet overgenomen met het oog op het beschikbaar hebben en houden voor het transport van energie. Het provinciaal belang is een tijdige en kwalitatief goede natuurcompensatie als gevolg van de aanleg van de hoogspannings-verbinding. Ten aanzien van landschapseffecten wordt van de initiatiefnemer geëist dat deze in een inpassingsplan een goede afweging maakt tussen ondergronds brengen of een compensatie van landschaps-, recreatieve- en cultuurhistorische maatregelen in een ruime strook langs het gehele tracé.

Het feit dat het SEV III niet voorziet in de mogelijkheid om via de bestuurlijke lijn *nieuwe* ruimtelijke reserveringen te leggen wordt door een aantal klankbordgroepleden node gemist. De ervaring leert dat een indicatief tracé een meerwaarde heeft in het overleg met lagere overheden en andere stakeholders. Het kan de discussie in projecten van TenneT temperen en daarmee kan tijd worden gewonnen. Een hoogspanningsverbinding heeft een nationaal belang en (bijna) geen lokaal belang. Het wordt verstandig geacht om dat nationale belang door te vertalen naar lokaal bestuur. TenneT is als landelijk netbeheerder verantwoordelijk voor het transport van elektriciteit. Distributie van elektriciteit, het verspreiden van elektriciteit van het hoogspanningsnet naar eindafnemers is neergelegd bij regionale netbeheerders.

De bestuurlijke doorwerking van het elektriciteitsbeleid gaat uit van zelfbindendheid. Het enkele feit dat ruimtereserveringen in het SEV III worden opgenomen, hoeft voor lagere overheden niet als een verplichting te worden opgevat om deze ook in hun visies op te nemen. Deze zwakke doorwerkingsmethodiek wordt niet gecompenseerd in de juridische lijn. Weliswaar kent het Barro instructieregels voor bestemmingsplannen, maar niet-naleving daarvan blijft zonder gevolgen.

Voor zover na te gaan zijn de grootschalige vestigingsplaatsen bestemd conform bestaand gebruik (i.c. elektriciteitsproductie) en wordt derhalve aan de eerste instructieregel voldaan. In de bestemmingsplannen zijn echter wel hoogtebeperkingen voor installaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking opgenomen, het geen in strijd is met de derde instructieregel.
Ondanks deze intrinsieke zwakte in de doorwerking van het rijkselektriciteitsbeleid kan niet worden gezegd dat in de praktijk aan de materiele ruimtebehoefte voor elektriciteitsvoorzieningen onvoldoende tegemoet is gekomen. Zo zijn van de in totaal 23 vestigingsplaatsen aangeduid in het SEV III er inmiddels 21 in gebruik als productielocatie. Ook de 380 kV hoogspanningsverbindingen zijn inmiddels aangelegd dan wel in procedure.

3.2.2 Juridische doorwerking

Zoals in Paragraaf 2.3 al is vermeld, beperken het SEV III en het Barro zich tot het aanwijzen van geschikte locaties en tracés, respectievelijk het weren van daarmee strijdige functies. Geen van beide instrumenten is gericht op uitvoering.

Het Barro is statisch ten opzichte van het aanwijzen van vestigingslocaties en verbindingen. Het strekt zich dus niet uit tot het faciliteren van voorzieningen die ten tijde van de inwerkingtreding nog niet werden voorzien. Deze kunnen uitsluitend via de RCR en het RIP gerealiseerd worden. Indien de nieuwe verbinding in het SEV III als ruimtereservering is opgenomen kan het SEV III in het kader van de RCR dienen als onderbouwing van nut en noodzaak. De klankbordgroep geeft aan dat deze ruimtereservering heeft geholpen in de uitvoering van een RIP. Ook het intekenen van tracés voor verbindingen ondersteunt in de praktijk nut en noodzaak.

Het Barro richt zich tot het gemeentebestuur dat de instructieregeling in acht moet nemen bij het vaststellen van een bestemmingsplan wanneer het nationale belang van grootschalige productie en/of transport van elektriciteit aan de orde is. Er is overigens geen actief rijks- of provinciaal toezicht of de instructieregel daadwerkelijk wordt opgevolgd door gemeenten.

Het bestemmingsplan dat de regels van het Barro niet of onjuist opvolgt, is niet uit kracht van de wet ongeldig. Het niet opvolgen van het Barro leidt niet tot een weigeringsgrond voor vergunningverlening[6].

De doorwerking van het rijksbeleid voor grootschalige productie en transport van elektriciteit is dus op indirecte wijze vormgegeven. Het normatieve kader voor de elektriciteitsvoorziening is daarmee semi-dwingend van aard. Dit maakt de toetsing op de doorwerking een zaak tussen Rijk en gemeente. Het ligt voor de hand dat de betrokken overheidspartijen het in die constellatie niet bezwaarlijk achten dat de ruimtereserveringen globaal zijn begrensd. Voor belanghebbende derden ligt dit anders. Zij zijn gebaat bij een uitvoeringsregeling die exact en strikt is op het punt van ruimteclaims.

---

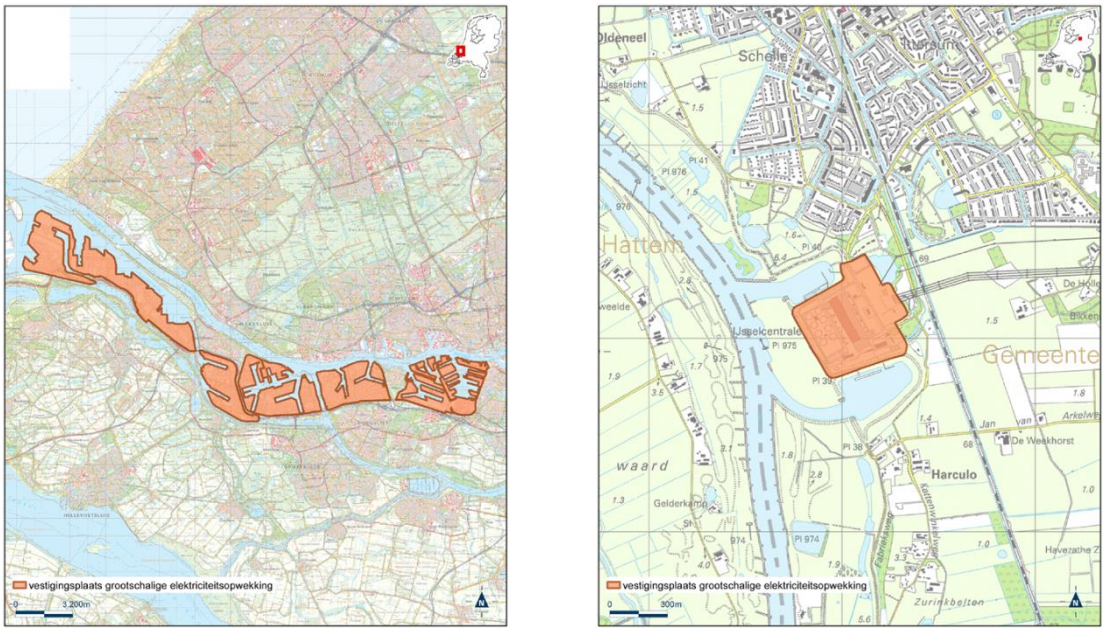
[6] Zie Rechtbank Noord-Nederland AWB 13/3462, ECLI:NL:RBNNE:2014:1718.

Het RIP is wel gericht op daadwerkelijke uitvoering, maar wordt juist om die reden door lagere overheden die ermee worden geconfronteerd regelmatig ervaren als machtsuitoefening. De klankbordgroep geeft aan dat men daarom ook terughoudender is geworden met de inzet van de RCR als inpassingsinstrument. In dit licht is het vermeldenswaard dat projecten, die onderdeel zijn van het SEV III op grond van artikel 9b en 20a van de Elektriciteitswet 1998 automatisch onder de RCR vallen. Dit geldt ook voor windparken met een capaciteit van ten minste 100 MW en overige duurzame energiecentrales met een capaciteit van ten minste 50 MW.

3.2.3 Ervaring benutting ruimtelijke reserveringen voor grootschalige productie

Elektriciteitsproducenten geven aan dat de in het SEV III gereserveerde vestigingsplaatsen voorzien in voldoende ruimte voor de realisatie van nieuwe productielocaties.[7] Zo zijn omvangrijke productielocaties in de Eemshaven en de Maasvlakte gerealiseerd. Het SEV III heeft hiermee een functie gehad in de realisatie van nieuwe gas- en kolencentrales.

Hierbij wordt nadrukkelijk verwezen naar de in het SEV III nieuw aangewezen vestigingsplaatsen. Deze zijn in het Barro met een veel ruimere gebiedsaanduiding vastgelegd - meer als een zoekgebied dan een specifieke en nauwe plaatsbepaling, zoals in voorgaande versies van het SEV. Een voorbeeld hiervan is de vestigingsplaats Rijnmond/Rotterdams Havengebied. Dit betreft een veel grotere ruimtelijke reservering dan bijvoorbeeld een ‘oude’ vestigingsplaats zoals Harculo (zie Figuur 4).



Figuur 4. Kaarten vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking: Rijnmond/Rotterdams Havengebied (links) en Harculo (rechts)

[7] Interview Energie-Nederland.

Een deel van het nieuwe opgesteld vermogen is gerealiseerd in deze nieuw aangewezen vestigingsplaatsen. Door elektriciteitsproducenten is aangegeven dat de ruimere gebiedsaanduiding een bepaalde vorm van flexibiliteit met zich meebrengt en heeft geholpen bij het vinden en realiseren van geschikte productielocaties. Mocht een dergelijke ruimtelijke reservering hebben ontbroken, dan is de verwachting dat deze centrales moeilijker en over een langere tijdsperiode tot stand zouden zijn gekomen.

Daarnaast bevinden de nieuwe vestigingsplaatsen in het SEV III en het Barro zich voornamelijk in gebieden met een industrieel karakter waar grootschalige elektriciteitsproductie een functie vervult die niet uit de toon valt met het karakter en de bestaande activiteiten van een dergelijk gebied. Voorts is aangegeven dat er in deze gebieden een zekere vraag bestaat naar de ontwikkeling van energie-gerelateerde activiteiten. Dit heeft uiteindelijk de invulling van dergelijke vestigingsplaatsen vergemakkelijkt.

Met betrekking tot vestigingsplaatsen waar productielocaties zijn gesloten is aangegeven dat het feit dat deze gebieden nog wel onder het SEV III en het Barro vallen heeft geholpen om in het gebied andere (duurzame) energie-gerelateerde activiteiten te ontplooien en te beschermen tegen alternatieve lokale planvorming.[8]

In overeenstemming met de evaluatie uit 2013 is de verwachting dat, door de huidige overcapaciteit aan conventioneel opgesteld vermogen en de sterke groei van duurzame energie, er geen nieuwe conventionele productielocaties met een vermogen van meer dan 500 MW gerealiseerd zullen worden. Er zijn al een aantal productielocaties gesloten en een aantal gaat zeker sluiten, waaronder alle kolencentrales voor 2030. Er is daarom geen reden om extra ruimte te reserveren voor nieuwe productielocaties.

In dat kader is door vrijwel alle stakeholders aangeven dat het > 500 MW criterium in het SEV III voor vestigingsplaatsen aangepast dient te worden met het oog op een mogelijke toekomstige ruimtereservering. Indien wordt gecontinueerd met het gebruik van ruimtelijke reserveringen voor vestigingsplaatsen zijn vrijwel alle stakeholders het erover eens dat er andere en bredere criteria opgesteld dienen te worden dan alleen criteria gericht op een bepaald vermogen aan elektriciteitsproductie. Het gaat dan om criteria die gericht zijn op een bredere invulling van ruimtelijke reservering in het kader van de energievoorziening, bijvoorbeeld criteria gericht op energieopslag, ruimtebeslag voor duurzame energieopwekking of het bouwen van conversiestations.

3.2.4 Ervaring benutting ruimtelijke reserveringen hoogspanningsverbindingen

TenneT en andere stakeholders geven aan dat de ruimtelijke reserveringen in het SEV III voor hoogspanningsverbindingen een functie heeft gehad bij het realiseren van hoogspanningsverbindingen.

[8] Als voorbeeld wordt genoemd de sluiting van een GDF Suez centrale (huidige ENGIE).

Als gevolg van voortschrijdend inzicht wordt in sommige gevallen wel afgeweken van ruimtelijke reserveringen zoals deze in het SEV III zijn opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de (toekomstige) realisatie van verbinding 19a Borssele–Geertruidenberg. In het SEV III wordt hoogspanningsstation Borssele als beginpunt van de hoogspanningsverbinding opgenomen. Geertruidenberg wordt als eindpunt van de nieuwe verbinding genoemd. Door aanvullend onderzoek is echter duidelijk geworden dat de productiecapaciteit van Borssele vooral van belang is voor het zuidelijke deel van Nederland. Een koppeling aan de landelijke 380 kV-ring bij Tilburg is daarom gewenst. Het eindpunt Tilburg is een uitzondering op het in het SEV III genoemde eindpunt Geertruidenberg. Het SEV III wordt niet op zulke veranderingen aangepast.

Op de vraag hoe lang en gedetailleerd langjarige planning moet zijn geeft TenneT aan dat dit een tweeledig antwoord betreft. Gezien de huidige snelheid van ontwikkelingen wordt aangegeven dat een frequentere update van ruimtelijke reserveringen wenselijk is (of het vastleggen van ontwikkelingen die later kunnen/zullen leiden tot ruimtelijke reserveringen) dan de planhorizon van tien jaar van het SEV III. Adaptieve programmering zoals in het MIRT wordt toegepast, of elementen hieruit, kunnen een manier zijn om een kortere planhorizon actueel te houden. Zie onderstaand kader ter voorbeeld.

Adaptiviteit, flexibiliteit en de rol van het Rijk in SVIR en MIRT

MIRT De werkwijze van het MIRT is gericht op en flexibele en adaptieve manier van werken. Het werken met uitgestippelde routes voor de toekomst is daarbij losgelaten. De nieuwe werkwijze kenmerkt zich door:

- breed te kijken naar de opgaven in een gebied en te zoeken naar synergie met andere opgaven;
- samenwerking tussen Rijk, medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties;
- focus op korte termijn no- of low-regret maatregelen om stappen te zetten doelen te realiseren;
- rekening te houden met onzekerheden en voortschrijdend inzicht doordat iedere stap kan leiden tot aanscherping van het toekomstbeeld (het adaptieve programmeren).

Concreet werkt adaptief programmeren in het MIRT volgens zes basisprincipes:

1. In samenhang uitwerken van ambities (perspectief voor de lange termijn), opgaven (probleem, ontwikkeling of kans) en maatregelen(oplossing ter invulling van de opgaven).
2. In beeld brengen van de belangrijkste ontwikkelingen waar een opgave of maatregel van afhankelijk is.
3. Prioriteer en orden opgaven en maatregelen door onderscheid te maken in tijd (korte, middellange en lange termijn) en in ruimte (toedelen aan gebieden).
4. Bepaal het moment dat een probleem of kans optreedt en een nieuwe maatregel nodig is.
5. Werk het doel in stappen uit, verbindt korte en lange termijn en houdt opties open.
6. Leg overeenstemming over de trits bij stap 1, besluitvorming, monitoring en verantwoordelijkheden vast.

SVIR De SVIR gebruikt ook vormen van adaptieve sturing. Dit kenmerkt zich door een gefaseerde besluitvorming, flexibele strategieën en een integrale benadering. Door deze manier van sturen kan er geanticipeerd worden op toekomstige ontwikkelingen en wordt er rekening gehouden met onzekerheden. Adaptieve sturing lijkt goed toepasbaar op ontwikkeling van energie infrastructuur tijdens de energietransitie. Daarvoor dient wel goed nagedacht te worden over hoe deze manier van sturen gekoppeld kan worden aan adaptieve vormen van besluitvorming en aan de participatiesamenleving.

Anderzijds geeft TenneT aan dat het wenselijk is te kunnen werken met een langere planhorizon. TenneT ervaart dat de periode tussen planvorming en realisatie van bijvoorbeeld een nieuwe hoogspanningsverbinding ruim meer dan 10 jaar kan zijn (de huidige planhorizon van het SEV III), gemiddeld ongeveer 16 à 17 jaar. In dat kader is 10 jaar geen correcte planhorizon en gezien de snelheid waarmee de ontwikkelingen in het energielandschap plaatsvinden daarom eigenlijk onvoldoende breed.

TenneT levert tweejaarlijks het Kwaliteits- en Capaciteits Document (KCD) op waarin onder meer oplossingsrichtingen voor knelpunten in het landelijk hoogspanningsnet worden benoemd. Bij het uitwerken van deze mogelijke oplossingen wordt ook getoetst of deze binnen de reserveringen van het SEV III vallen. Tevens wordt onderzocht of nut en noodzaak van reeds eerder benoemde netuitbreidingen nog steeds van kracht zijn. Op deze manier wordt in feite gecontroleerd of de reservering nog relevant is.

Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat het KCD als instrument een rol zou kunnen of moeten spelen bij de planning en realisatie van nieuwe hoogspanningsverbindingen.

Landeigenaren, specifiek agrarische ondernemers, geven aan dat ruimtelijke reserveringen voor hoogspanningsverbindingen op het land belastend zijn en kunnen resulteren in een waardedaling van een betreffend stuk land.

4. Het SEV III en de Omgevingswet

Dit hoofdstuk heeft een toekomstgericht karakter. Na een korte terugblik geven wij een schets van de opgehaalde beelden ten aanzien van het reserveren van ruimte voor vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen voor grootschalige elektriciteitsproductie in de toekomst. Vervolgens doen wij aanbevelingen over de wijze waarop elementen uit SEV III kunnen worden opgenomen in het instrumentarium van de Omgevingswet.

4.1 Terugblik SEV III

Geconstateerd wordt dat de conclusies van de eerste evaluatie uit 2013 in belangrijke mate in stand blijven. Uit het onderzoek komt naar voren dat het SEV III op het eerste gezicht een effectief instrument lijkt te zijn. De ruimtelijke reserveringen voor vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen zijn voor een groot gedeelte benut en in gebruik. Echter, wanneer er dieper wordt gekeken naar de beoogde werking van het SEV III en de uitwerking in de praktijk, zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen bij de meerwaarde van SEV III om grootschalige energie infrastructuur te realiseren. Het SEV III blijkt in de praktijk een (zeer) zwakke bestuurlijke en juridische doorwerking te hebben.

4.2 Toekomst van het SEV III

In de volgende paragrafen schetsen wij twee verschillende ‘scholen’ die wij in ons onderzoek onderscheiden als het gaat om de toekomst van het SEV.

4.2.1 Ruimtelijke reserveringen uit het SEV III niet meenemen naar de toekomst, wel inrichtingsprincipes behouden

De huidige ruimtelijke reserveringen uit het Barro zijn ofwel verwerkt in het bestemmingsplan ofwel vervallen. Op basis daarvan wordt geargumenteerd dat deze reserveringen niet meegenomen hoeven te worden naar de toekomst.

Op dit moment blijven de ruimtelijke reserveringen voor vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen die gerealiseerd zijn in het SEV III staan. De ruimtelijke reserveringen voor vestigingsplaatsen maken veelal deel uit van industriële complexen, die de komende decennia hun functie behouden en waar het onwaarschijnlijk wordt geacht dat er belemmerende functies worden ontwikkeld die energie-gerelateerde activiteiten in de weg staan. Bij een aantal ruimtelijke reserveringen (die nog niet gerealiseerd zijn) is een andersoortige ontwikkeling praktisch niet mogelijk. Een voorbeeld is het havengebied van Rotterdam. Het nut om te blijven reserveren is dus gering. Bovendien kan het Rijk ingrijpen wanneer dit toch dreigt te gebeuren. Op grond van artikel 4.4 Wro kan het Rijk namelijk, indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, via een ministeriële aanwijzing aan een gemeenteraad de opdracht geven om een bestemmingsplan aan te passen. Deze bevoegdheid komt onder de Omgevingswet terug als het instrument ‘instructieregel’.

Voor hoogspanningsverbindingen is de infrastructuur goed op orde, er zijn waarschijnlijk weinig nieuwe hoogspanningsverbindingen nodig de komende jaren (netverzwaring is in het kader van de energietransitie wel nodig). Reserveringen lijken vanuit dat perspectief dus niet noodzakelijk. Een uitzondering is wind op zee. Om nieuwe windparken aan te koppelen op het elektriciteitsnetwerk zijn wel nieuwe verbindingen benodigd, dit kan echter ook geregeld worden in het kader van Wind op Zee, of middels het formuleren van uitgangspunten en principes. Het Ontwikkelkader windenergie op zee kan dienen als basis voor het ruimtelijk afwegen waar energie-infrastructuur gerealiseerd kan worden. Er is bovendien nu en straks onder de Omgevingswet een inpassingsinstrument beschikbaar via de juridische lijn om dergelijke projecten te realiseren, bijvoorbeeld via een inpassingsplan of projectbesluit. Een ruimtelijke reservering lijkt daarvoor niet nodig. Toepassing van een inpassingsinstrument leidt wel tot vergroting van het risico dat er draagvlak verloren gaat. Indien er maatschappelijke en/of bestuurlijke discussie is over nut en noodzaak van een initiatief, dan versterkt de inzet van een inpassingsinstrument de politisering van de kwestie. Wanneer vervolgens in een gepolitiseerd veld te weinig ruimte is voor bestuurlijk overleg, afruil van belangen en politieke escalatie naar de minister en er ook geopereerd volgens de bureaucratische rationaliteit, dan werkt deze methode contraproductief.[9] Deze methode heeft dus in eerste instantie niet de voorkeur.

De effectiviteit van het SEV III bij realiseren van infrastructuur voor grootschalige elektriciteitsproductie lijkt relatief gering. De status van SEV III is onduidelijk. Zo is het SEV III zelfbindend voor het Rijk. De ruimtelijke reserveringen in het SEV III hoeven echter niet als een verplichting te worden opgevat door lagere overheden. Niet alle reserveringen zijn vastgelegd in het Barro en de ruimtelijke reserveringen die wel zijn vastgelegd worden niet structureel gehandhaafd of gemonitord. In de praktijk kunnen projecten ook anders lopen; er zijn hoogspanningsverbindingen die ontwikkeld zijn buiten de ruimtelijke reserveringen in het SEV III en Barro om. Het SEV III lijkt hiervoor dus niet noodzakelijk (zie Paragraaf 3.2.4 voor een voorbeeld).

4.2.2 Alleen ruimtereserveringen voor hoogspanningsverbindingen meenemen naar de toekomst en inrichtingsprincipes behouden

Wanneer er in de toekomst vastgehouden wordt aan het principe van ruimtereserveringen, is het wenselijk het SEV III op te schonen (bijvoorbeeld door het verwijderen van benutte reserveringen). Een aanstaande herziening van het Barro kan daarvoor gebruikt worden.

Neem daarbij enkel ruimtereserveringen mee voor nieuwe hoogspanningsverbindingen. Hoogspanningsverbindingen doorkruisen vele gemeenten en zijn daarmee regio overstijgend. Dit leidt tot complexere besluitvorming. Reserveringen kunnen hierbij nuttig zijn om het proces te bespoedigen. Bovendien ligt er een rijksbelang om transportcapaciteit te waarborgen in relatie tot leveringszekerheid. Reserveringen verhogen de zekerheid van deze waarborging. Om de ambities rondom wind op zee te kunnen realiseren zijn, zoals eerder genoemd, nieuwe hoogspanningsverbindingen nodig. Reserveringen tot 2030 en later kunnen daarom functioneel zijn.

[9] Zie Eindrapportage evaluatie Rijkscoördinatieregeling, AEF (2016).

Zoals genoemd onder paragraaf 4.2.1 ligt hier ook een relatie met het Ontwikkelkader windenergie op zee. Een voorwaarde is wel dat er doorwerking in Omgevingsvisies en -plannen is en er op toegezien wordt c.q. handhaving plaatsvindt.

4.3 Aanbevelingen

Voor aanbevelingen richting de toekomst is er een onderscheid tussen de periode tot aan de Omgevingswet (op dit moment 1 januari 2021) en de periode vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.3.1 Tot aan de Omgevingswet

Op de korte termijn voldoet het SEV III, inhoudelijk hoeft niets aangepast te worden. Het SEV III loopt af per 31 december 2019. Het Barro blijft ná 31 december 2019 van kracht waardoor de juridische doorwerking van de huidige ruimtelijke reserveringen is gegarandeerd tot aan inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aanbevolen wordt om te onderzoeken of de aanstaande herziening van het Barro gebruikt kan worden om de ruimtelijke reserveringen op te schonen en regels, die een mogelijke functie van een betreffend gebied in de verduurzaming van energieproductie op vestigingsplaatsen beperken, te schrappen. Dit gaat bijvoorbeeld om het niet verhinderen van de realisering van opslag- en conversiefaciliteiten en de ontwikkeling van duurzame energieproductie met een lagere capaciteit dan 500 MW. Om deze (duurzame) activiteiten mogelijk te maken, dient op dit moment een tijdrovende ontheffingsprocedure te worden doorlopen.

4.3.2 SEV III onder de Omgevingswet

In relatie tot de overheveling van het SEV III instrumentarium naar de Omgevingswet c.a. zijn de volgende aanbevelingen relevant:

1. Leg de inrichtingsprincipes uit het SEV III (bovengrondse aanleg, uitruilbeginsel, bundeling en voorzorgbeleid elektromagnetische velden) vast in de NOVI; Indien de NOVI op de vervaldatum van het SEV III (1 januari 2020) nog niet is vastgesteld, neem dan in overweging om tussentijds een beleidskader vast te stellen dat dient ter normering van de inrichtingsprincipes. Het verlengen van het SEV III is hiervoor een optie. Dit kan ook middels een Kamerbrief geborgd worden.
2. Voor zover ruimtelijke reserveringen voor nieuwe hoogspanningsverbindingen gewenst zijn, dienen deze door te werken in Omgevingsvisies en -plannen en is toezicht op naleving van de instructieregels noodzakelijk. Op dit moment ontbreekt actief toezicht.
3. Het werken met uitgangspunten en principes kan als alternatief dienen voor het vastleggen van ruimtelijke reserveringen voor nieuwe hoogspanningsverbindingen. Wij denken aan een flexibel en adaptief instrument dat zich beperkt tot het vastleggen van uitgangspunten (onder andere participatieproces, inrichtingsprincipes, regionale opgave) voor het bepalen van tracés voor nieuwe verbindingen. De NOVI, aangevuld met een programma van uitvoeringsmaatregelen, zou hier in kunnen voorzien.

4. Incorporeer de tweejaarlijkse actualiseringen van de KCD van TenneT in de voorgeschreven monitoring van dat programma. In het KCD worden onder meer oplossingsrichtingen voor knelpunten in het hoogspanningsnet benoemd en nut en noodzaak onderzocht van aanpassingen van het netwerk aan hoogspanningsverbindingen.
5. Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening van het Barro is beleidsneutraal overgenomen in het concept ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Bkl is een van vier AMvB's die als uitvoeringsregelgeving gekoppeld is aan de Omgevingswet. Gelet op de zwakke juridische doorwerking van het Barro in bestemmingsplannen, wordt aanbevolen het Bkl voor dit onderdeel in lijn te brengen met de behoefte aan sturing.

Omgevingsvisie en het Programma

De Omgevingswet benoemt zes Kerninstrumenten:

1. Omgevingsvisie (artikelen 3.1 en 3.2 Ow).
2. Programma (artikelen 3.4 en 3.5 Ow).
3. Decentrale regelgeving (artikel 4.3 Ow).
4. Algemene rijksregels over activiteiten.
5. Omgevingsvergunning.
6. Projectbesluit.

Toegepast op de hiervoor genoemde aanbevelingen is met name de wisselwerking tussen de Omgevingsvisie en het Programma interessant. Uit artikel 3.1 lid 3 Ow blijkt dat de vaststelling van de NOVI een exclusieve bevoegdheid wordt van 'Onze Minister' die, 'in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat', ter invulling van de overheidszorg van het Rijk voor de fysieke leefomgeving een nationale omgevingsvisie vaststelt. Dit sluit uit dat 'een minister die het aangaat' zelfstandig een omgevingsvisie kan vaststellen. Deze bepaling, toegepast op het huidige kabinet, houdt in dat de minister van Binnenlandse Zaken de NOVI vaststelt. De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft geen bevoegdheid om zelfstandig een Omgevingsvisie vast te stellen.

Daarnaast maakt artikel 3.2 lid c Ow duidelijk dat met de introductie van de Omgevingsvisie een omslag plaatsvindt van een sectorale naar een gebiedsgerichte en integrale benadering. Energievoorziening wordt niet meer als een sectoraal 'nationaal ruimtelijk belang' beschouwd, maar als een van de vele te behartigen belangen in de fysieke leefomgeving. De in de Wro opgenomen eis dat een structuurvisie een uitvoeringsparagraaf moet bevatten is voor de Omgevingsvisie niet opgenomen, maar het staat hieraan niet in de weg. *'Een bestuursorgaan kan dus desgewenst in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het beleid zal worden gerealiseerd.'*[10]

[10] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 p. 119.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft dus de bevoegdheid om de hiervoor genoemde aanbevelingen 1 tot en met 3 bij wijze van beleidsdoelen op te nemen in de NOVI en op hoofdlijnen aan te geven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het belang van bijvoorbeeld adequate hoogspanningsverbindingen behartigd zal worden.

Wanneer de Omgevingsvisie is te beschouwen als Beleidsontwikkeling, dan is het Programma te typeren als Beleidsdoorwerking: de programma's zijn er om de beleidsdoeleinden uit de Omgevingsvisie handen en voeten te geven. De 'minister die het aangaat' mag een programma vaststellen. Zo kan het ministerie van EZK een programma opstellen voor het aspect energie als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Een dergelijk programma kan maatregelen bevatten om doelstellingen te bereiken. Een programma is uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat diezelfde minister vrij om naar behoefte (sectorale) programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden.

Energie is een sectoraal belang met specifieke doelstellingen. Deze zijn opgenomen in de Energieagenda 2016. Het ligt voor de hand om de Energieagenda mee te nemen in de NOVI om vervolgens uitvoeringsgericht te worden vertaald in een Energieprogramma. Een daarvan afgeleid programma zou dan het Elektriciteitsprogramma kunnen zijn. Daarin kunnen alle hiervoor genoemde aanbevelingen worden beschreven en worden voorzien van een maatregelenpakket gericht op daadwerkelijke uitvoering. Bij de voorbereiding van een programma is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Tegen een ontwerpprogramma kunnen door een ieder zienswijzen worden ingediend. Vanwege het zelfbindende karakter staat er geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van programma's. Gelet op deze beknopte procedure bij de totstandkoming van een programma, kan snel worden geanticipeerd op ontwikkelingen in de energietransitie.

Afrondend lijkt het programma het belangrijkste instrument te zijn ter vervanging van het huidige SEV III.

Het ligt verder voor de hand dat, indien aan de orde, in een dergelijk programma wordt aangekondigd dat een Projectbesluit wordt voorbereid. Net als het huidige RIP, geeft het Projectbesluit het Rijk de regie over de besluitvorming, ook waar belangen van andere overheden in het geding zijn. Het projectbesluit is gebaseerd op de 'sneller en beter'-aanpak, met een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en zo nodig het nemen van een voorkeursbeslissing. Overigens heeft een dergelijke aankondiging geen juridische gevolgen.

Via een bestuursovereenkomst kan het bestuursorgaan dat het voortouw heeft bij een programma andere bestuursorganen aan zich binden ter uitvoering van het programma. Daarmee kan een vorm van bestuurlijke doorwerking worden bereikt.

Berenschot

Bijlage 1

Beantwoording per onderzoeksvraag

Berenschot

Beantwoording per onderzoeksvraag

Hieronder volgt een beantwoording per onderzoeksvraag. Gestart wordt met de vragen behorend bij het Cluster 'technisch/instrumenteel, gevolgd door het Cluster Inhoudelijk, tot slot volgt het Cluster Aandachtspunten en aanbevelingen. Wij werken hierbij, omwille van het vermijden van dubbelingen, waar mogelijk met verwijzingen naar de hoofdtekst.

Cluster Technisch/instrumenteel

Onderzoek welke onderdelen van het SEV III essentieel zijn voor de energievoorziening en kom met aanbevelingen op welke wijze en waar deze onderdelen onder het stelsel van de Omgevingswet – de NOVI, instrumentele regels (AMvB), programma's, provinciale instrumenten etc. - kunnen worden ingepast (vraag 1).

Deze vraag valt uiteen in twee subvragen:

a. Onderzoek welke onderdelen van het SEV III essentieel zijn voor de energievoorziening…
b. … kom met aanbevelingen op welke wijze en waar deze onderdelen onder het stelsel van de Omgevingswet – de NOVI, instrumentele regels (AMvB), beleidsregels, programma's, provinciale instrumenten etc. kunnen worden ingepast.

Antwoord vraag 1a

Het huidige SEV III bevat:

1. de bestaande en voorziene nieuwe vestigingsplaatsen die geschikt zijn voor elektriciteitsproductie met een vermogen van 500 megawatt en hoger;
2. de globale tracés van bestaande en voorziene nieuwe hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kilovolt en hoger;
3. de locaties waar het waarborgingsbeleid kernenergie in Nederland van toepassing is;
4. inrichtingsprincipes t.a.v. elektriciteitsinfrastructuur, o.a. met betrekking tot bundelen en combineren van hoogspanningsverbindingen, magnetische velden en het uitruilbeginsel.

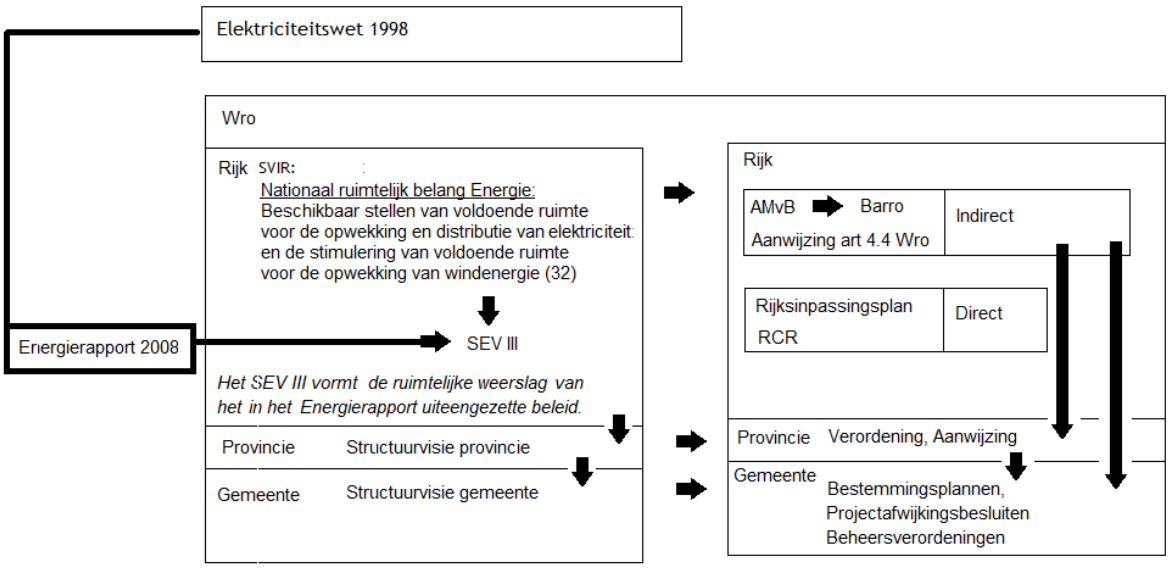
De opwekking en distributie van elektriciteit via een hoofdnetwerk van centrales en hoogspanningsleidingen is in de SVIR benoemd als een nationaal belang. De vestigingsplaatsen (gas-, kolen- en kerncentrales) en hoogspanningsverbindingen zoals opgenomen in het SEV III zijn hiermee essentieel voor de energievoorziening. Echter zoals in paragraven 3.2.1 en 3.2.2 is aangegeven, kent het SEV III een zwakke bestuurlijke en juridische doorwerking. Daarnaast zijn de ruimtelijke reserveringen voor vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen voor het grootste deel gerealiseerd. Noodzaak voor het in stand houden van de ruimtelijke reserveringen - de kern van het SEV III - is dan ook niet aanwezig. De ruimtelijke reserveringen van vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen zijn niet essentieel voor de energievoorziening.

Het SEV III bevat enkele inrichtingsprincipes voor de aanleg van hoogspanningsverbindingen, waarvoor het SEV III de unieke beleidsmatige basis vormt. Ondanks het zelfbindende karakter dient het SEV III als legitimering van de inrichtingsprincipes richting lagere overheden. Zo is door de klankbordgroep aangegeven dat vastleggen van het principe 'in beginsel worden nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV bovengronds aangelegd' een meerwaarde heeft in gesprekken met lagere overheden. Derhalve wordt geconcludeerd dat deze inrichtingsprincipes essentieel zijn voor de energievoorziening.

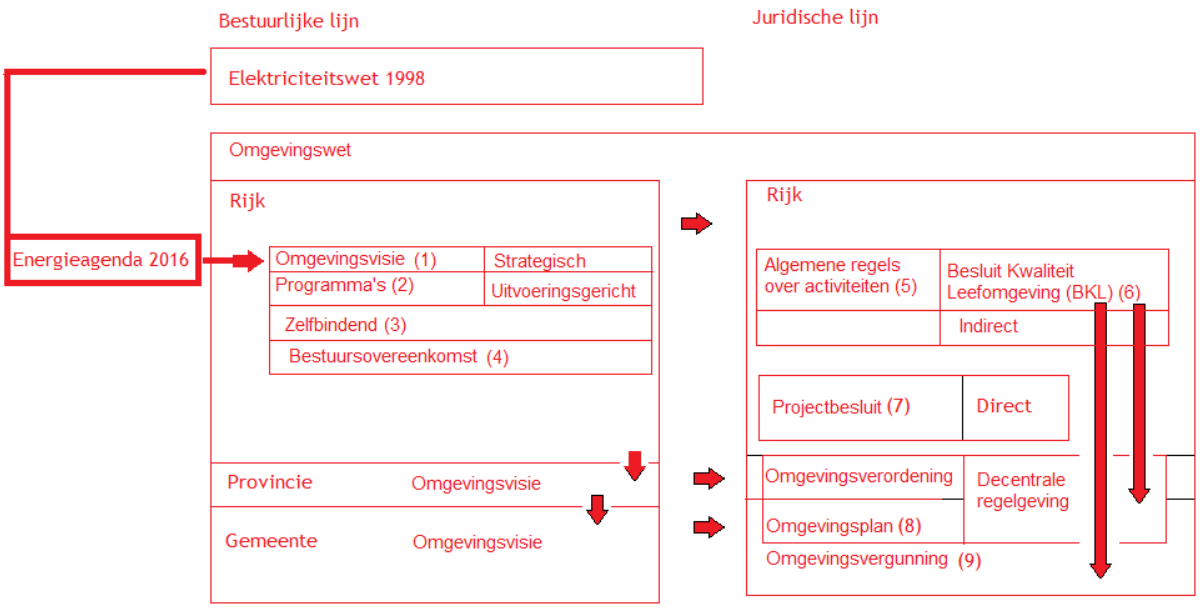
Behalve de inrichtingsprincipes is in het SEV III ook aangegeven dat de aanleg van hoogspanningsverbindingen geschiedt als 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. De aanwijzing diende als grondslag voor ontheffing van de Flora- en faunawet (thans Wet natuurbescherming) en had in die zin een essentiële meerwaarde bij de realisatie van nieuwe verbindingen. In de Wet Natuurbescherming is een koppeling met het Uitvoeringsbesluit RCR energie-infrastructuurprojecten aangebracht zodat de aanleg van hoogspanningsverbindingen is aangemerkt als 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. De Wet natuurbescherming wordt onder de Omgevingswet gebracht.

Antwoord vraag 1b

De navolgende schema's laten zien hoe de energievoorziening in het huidige systeem van de ruimtelijke ordening is verankerd (zwart) en hoe dit volgens een rechtstreekse vertaling uitpakt in het systeem van de Omgevingswet (rood).



Figuur 5. Energievoorziening in het huidige systeem van de ruimtelijke ordening



Figuur 6. Energievoorziening in het systeem van de Omgevingswet

De Omgevingswet onderscheidt zes Kerninstrumenten:

1. Omgevingsvisie.
2. Programma.
3. Decentrale regelgeving.
4. Algemene rijksregels over activiteiten.
5. Omgevingsvergunning.
6. Projectbesluit.

De tussen haakjes geplaatste nummers in het rode schema corresponderen met de navolgende tekst.

Zoals in paragraaf 4.3.2 is aangegeven zijn de instrumenten Omgevingsvisie (1) en Programma (2) het meest geëigend om de belangen ten aanzien van de energievoorziening te waarborgen. Vanwege hun impact op de fysieke leefomgeving ligt het voor de hand dat de inrichtingsprincipes t.a.v. elektriciteitsinfrastructuur(bundelen en combineren van hoogspanningsverbindingen, magnetische velden en het uitruilbeginsel) landen in de NOVI.

Met introductie van de Omgevingsvisie vindt een omslag plaats van een sectorale naar een gebiedsgerichte en integrale benadering. Energievoorziening wordt niet meer als een sectoraal ‘nationaal ruimtelijk belang’ beschouwd, maar als een van de vele te behartigen belangen in de fysieke leefomgeving. Aangezien energie een sectoraal belang is met specifieke doelstellingen, is het zaak de bijbehorende belangen te vertalen naar een programma.

Het ligt voor de hand dat de Energieagenda 2016 wordt meegenomen in de NOVI om vervolgens uitvoeringsgericht te worden vertaald in een Energieprogramma. Een daarvan afgeleid programma zou dan het Elektriciteitsprogramma kunnen zijn. Daarin kunnen de maatregelen worden beschreven om voldoende ruimte te waarborgen voor grootschalige productie van transport van elektriciteit (zie artikel 2.3 SEV III). Het ligt verder voor de hand dat, indien aan de orde, in een omgevingsvisie of een programma wordt aangekondigd dat een projectbesluit (7) wordt voorbereid. Overigens heeft een dergelijke aankondiging geen juridische gevolgen. Het gaat immers zowel bij de omgevingsvisie als het programma om zelfbinding van het bestuursorgaan dat het vaststelt (3).

Via een bestuursovereenkomst (4) kan het bestuursorgaan dat het voortouw heeft bij een programma andere bestuursorganen aan zich binden ter uitvoering van het programma. Daarmee kan een vorm van doorwerking worden bereikt. Afrondend lijkt het programma het belangrijkste instrument te zijn ter vervanging van het huidige SEV III.

In de Omgevingswet is het volgende opgenomen ten aanzien van programma's.

Artikel 3.4 (vaststellen programma)

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

Artikel 3.5 (inhoud programma)

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan;
b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

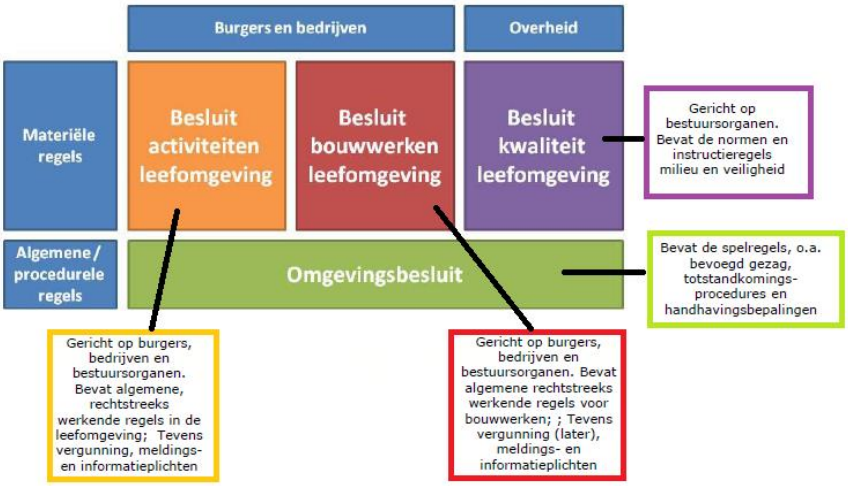
Programma's zijn er om de beleidsdoeleinden uit de omgevingsvisie te kunnen uitvoeren. De 'Minister die het aangaat' mag een programma vaststellen. Zo kan het ministerie van Economie en Klimaat een programma opstellen voor het aspect energie, als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Een dergelijk programma kan maatregelen bevatten om doelstellingen te bereiken. Een programma is uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte (sectorale) programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden. Verder kan voor bepaalde situaties een programma worden opgesteld waarmee de toelaatbaarheid van specifieke activiteiten (projecten en andere initiatieven) kan worden beoordeeld. Dergelijke programma's hebben een specifiek rechtsgevolg en worden aangeduid als 'programma's met een programmatische aanpak'. Een dergelijk programma is vooral bedoeld om in complexe situaties met veel nieuwe ontwikkelingen die beleidsdoelstellingen onder druk zetten die beleidsdoelstellingen toch te kunnen blijven behalen.

Er zijn vier typen programma's:

1. Verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.
2. Verplichte programma's die wettelijk zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen.
3. Een bijzonder (facultatief) programma dat maatregelen bevat om te voldoen aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving die is vastgelegd in een materiële beslisnorm, aan de hand waarvan in een bepaald gebied ook 'regie' wordt gevoerd op nog toe te laten activiteiten ('programmatische aanpak').
4. Facultatieve programma's voor een specifiek onderwerp of de uitwerking van een gebiedsontwikkeling voor een bepaald gebied.

Voor de behartiging van de SEV III doelstelling ligt type 4 het meest voor de hand.

De Omgevingswet kent algemene rijksregels die gaan over veel voorkomende activiteiten die reële risico's voor de fysieke leefomgeving inhouden. In het onderstaande schema zijn de vier AMvB's (5) afgebeeld die als algemene rijksregels worden vastgesteld.



Figuur 7. AMvB's die als algemene rijksregels worden vastgesteld

In relatie tot het SEV III en de Energieagenda 2016 is Bkl (6) het meest relevant. Deze AMvB richt zich op bestuursorganen en derhalve niet op burgers en bedrijven. Zoals aangegeven is Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening van het Barro inhoudelijk een op een overgenomen in het concept ontwerp van het Bkl. Gelet op de zwakke juridische doorwerking van het Barro in bestemmingsplannen, wordt aanbevolen het Bkl voor dit onderdeel in lijn te brengen met de behoefte aan sturing.

Indien er behoefte is aan daadwerkelijke uitvoering van een energie-infrastructuur project, dan kan gebruik worden gemaakt van het instrument Projectbesluit (7). Net als het huidige RIP, geeft het projectbesluit het Rijk de regie over de besluitvorming, ook waar belangen van andere overheden in het geding zijn.

Met een projectbesluit wordt een partiele wijziging van het gemeentelijke omgevingsplan (8) bewerkstelligd. Het projectbesluit heeft een vergelijkbare functionaliteit als het inpassingsplan van de Wro. Een verschil is echter dat met het projectbesluit ook direct het omgevingsplan wordt gewijzigd, terwijl met het inpassingsplan strikt genomen geen wijziging in het bestemmingsplan wordt aangebracht. Het huidige inpassingsplan wordt immers geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan. Het projectbesluit is gebaseerd op de 'sneller en beter'-aanpak, met een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en zo nodig het nemen van een voorkeursbeslissing.

Doe aanbevelingen of er vooruitlopend op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet aspecten moeten worden geborgd die momenteel in het SEV III geborgd zijn. Neem hierbij ook het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) mee (vraag 2).

Het SEV III loopt af per 31 december 2019. De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 inwerking. Wij gaan er van uit dat het nationale belang 'ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie' zoals dat nu is opgenomen in het SVIR in enige vorm terug komt in de NOVI. Aanbevolen wordt om de inrichtingsprincipes uit het SEV III in de NOVI vast te leggen. Zoals uit de beantwoording van vraag 1 blijkt, zijn deze inrichtingsprincipes essentieel voor de energievoorziening.

Indien de NOVI niet voor 2020 wordt vastgesteld, komt met het aflopen van het SEV III de beleidsmatige basis voor de inrichtingsprincipes te vervallen. Voor het Rijk gelden deze inrichtingsprincipes als vaststaand beleid en ze zijn ook onderdeel van het principe 'goede ruimtelijke ordening'. Vanwege het zelfbindende karakter van het SEV III is het tijdelijk ontbreken van een beleidskader niet onoverkomelijk. Wel ontbreekt mogelijk tijdelijk de legitimering van deze inrichtingsprincipes richting lagere overheden. Door de klankbordgroep wordt onder andere aangegeven dat het principe 'in beginsel worden nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV bovengronds aangelegd' een meerwaarde heeft in gesprekken met lagere overheden.

Indien de NOVI op de vervaldatum van het SEV III nog niet is vastgesteld, geven wij in overweging om tussentijds een beleidskader vast te stellen dat dient ter normering van de inrichtingsprincipes of door de planperiode van het SEV III te verlengen.

Zoals aangegeven in Hoofdstuk 4 stellen wij voor de ruimtelijke reserveringen uit het SEV III niet mee te nemen naar de toekomst (lees: Omgevingswet). In praktijk heeft het SEV III een zwakke bestuurlijke en juridische doorwerking. Vanwege het zelfbindende karakter van het SEV III, hoeven de ruimtelijke reserveringen niet als een verplichting te worden opgevat door lagere overheden.

Aangezien het Barro na 31 december 2019 van kracht blijft, is de juridische doorwerking van ruimtelijke reserveringen voor vestigingsplaatsen en hoogspanningsverbindingen onverminderd van kracht. In geval van ongewenste ontwikkelingen ter plaatse van de ruimtelijke reserveringen kan het Rijk terug vallen op het Barro. Op grond van artikel 4.4 Wro kan het Rijk, indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, via een ministeriële aanwijzing aan een gemeenteraad de opdracht geven om een bestemmingsplan aan te passen.

Cluster Inhoudelijk

Onderzoek of er op grond van de energieagenda en de uitwerking van de transitiepaden andere aspecten dienen te worden geborgd dan nu in het SEV III voorzien, voor het beleidsmatig vervolg op deze evaluatie, waarbij de aanpak van met name de onderlinge afhankelijkheid met 'kracht & licht' en 'ruimte' in kaart wordt gebracht. Het is de bedoeling de aspecten te signaleren, niet om ze uit te werken (vraag 4).

Zie hiervoor de Paragrafen 3.1.4 en 4.3.2. Het betreft met name het aansluiten van wind op zee op het hoogspanningsnet en om het wegnemen van beperkingen voor het realiseren van innovatieve (duurzame) technologieën, opslag en conversie.

Signaleer de concurrerende belangen of lacunes van structuurvisies als 'wind op land', 'MES', etc. en aanverwante documenten als vervolgroutekaart wind op zee en RCR en geef advies hoe deze met het SEV III te integreren. Met andere woorden hoe dubbelingen of tegenstrijdigheden en lacunes vanuit de verschillende naast elkaar bestaande visies in het stelsel van de Omgevingswet te voorkomen (vraag 5).

De evaluatie heeft geen nieuwe inzichten opgeleverd op dit punt ten opzichte van de vorige evaluatie, behalve waar het de samenhang met wind op zee betreft (specifiek ruimtelijke reserveringen voor aanlandingspunten voor wind op zee). Daarbij is het van belang na te gaan of huidige ruimtelijke reserveringen afdoende en juist gelokaliseerd zijn (ook voor het realiseren van mogelijke hoogspanningsverbindingen verder landinwaarts). Met het oog op de inpassing van naast elkaar bestaande visies in het stelsel van de Omgevingswet wordt zorgvuldige afstemming geadviseerd.

Vergelijk de uitvoeringsstrategie van de structuurvisie infrastructuur en ruimte (MIRT en adaptief programmeren en NOVI) met het SEV III en de manier waarop de doelstellingen daarvan worden gerealiseerd. Doe aanbevelingen welke lessen daaruit te trekken zijn voor de toekomstige aanpak van beleid en uitvoering van ruimtelijke inpassing van de energie infrastructuur (vraag 6).

Zie hiervoor het kader 'Adaptiviteit, flexibiliteit en de rol van het Rijk in SVIR en MIRT' in Paragraaf 3.2.4. De lessen hieruit zijn meegenomen in de aanbevelingen in Paragraaf 4.3.

Cluster Aandachtspunten en aanbevelingen

Doe aanbevelingen in hoeverre ruimtelijke reserveringen etc. die nu onder het SEV III vallen onder de Omgevingswet behouden moeten blijven en zo ja waar deze kunnen worden ingepast (vraag 3).

Voor aanbevelingen omtrent het aanhouden en inpassen van ruimtelijke reserveringen onder de Omgevingswet zie Paragraaf 4.3.2.

Doe aanbevelingen over het detailniveau van de diverse aspecten in het stelsel van de Omgevingswet, bv. moeten aanbevelingen alleen op hoofdlijnen worden gemaakt omdat de ontwikkelingen op technologiegebied zeer snel gaan? Vergelijk dit met het adaptief programmeren bij het MIRT (vraag 7).

Voor aanbevelingen omtrent het detailniveau van vastlegging zie Paragraaf 4.3.2 en het kader ‘Adaptiviteit, flexibiliteit en de rol van het Rijk in SVIR en MIRT’ in Paragraaf 3.2.4.

Breng de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de energie infrastructuren in beeld en geef advies waar deze moeten worden vastgelegd (vraag 8).

Het waarborgen van de voorzienings- en leveringszekerheid is een belangrijk doel van het Nederlandse energiebeleid. Zie Paragraaf 4.3.2.voor de bevindingen over het vastleggen van uitgangspunten en randvoorwaarden voor energie-infrastructuren.

Geef aanbevelingen voor verbeterpunten in de toekomst (indien deze niet volledig kunnen worden uitgewerkt omdat het instrumentarium ontbreekt in de vorm van overpeinzingen). Bijvoorbeeld: is het voldoende om randvoorwaarden voor hoogspanningstracé’s vast te leggen, zoals ‘bovengronds tenzij’, of is meer detailniveau vereist (vraag 9).

Zie voor aanbevelingen en verbetersuggesties Hoofdstuk 4 in zijn geheel.

Geef een aanbeveling voor de frequentie van actualisatie van de aspecten uit het SEV III (vraag 10).

Hoofdstuk 3 en 4 geven inzicht in de toekomst van het SEV III. Door veel partijen wordt het tweejaarlijkse KCD als pragmatische en wenselijke actualisatiefrequentie gezien voor aspecten uit het SEV III.

Naast het beantwoorden van de tien onderzoeksvragen is verzocht een agenda op te stellen met de uit het onderzoek voortvloeiende beleidspunten. Wij zien onze aanbevelingen in Paragraaf 4.3 als relevante gesprekspunten voor verder overleg over de toekomst van het SEV III.

Berenschot

Bijlage 2

Interviewlijst, samenstelling projectgroep en klankbordgroep

Berenschot

Interviewlijst, samenstelling projectgroep en klankbordgroep

Hieronder volgt een overzicht van de geïnterviewde personen, de projectgroepleden en de klankbordgroepleden van dit onderzoek.

Interviewlijst

Organisatie	Naam
Energie-Nederland	Walter Ruijgrok
Gemeente Tilburg	Pieter Biemans
IPO	Richard Kleefman
LTO	Gerbrand van 't Klooster
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Josefien van de Ven
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Bert Wilbrink
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Ger van Amerongen
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Frank Stevens van Abbe
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Henk van den Burg
NVDE	Alienke Ramaker
PBL	Jan Matthijsen
TenneT	Bart van Hulst
VNG	Fred Jonker

Projectgroep[11]

Organisatie	Naam
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Ger van Amerongen
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Marjan Botman
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Lennert Goemans
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Bert Wilbrink
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Paula Westhoven
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Freija Lekkerkerker

[11] In de samenstelling van de projectgroep hebben zich tijdens de looptijd van het onderzoek enkele wisselingen voorgedaan. De hier weergegeven lijst betreft de genodigden voor de laatste projectgroepbijeenkomst.

Berenschot

Organisatie	Naam
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Sander van Sluis
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Maaike van Asten
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Henk van den Burg
Rijkswaterstaat	Hans de Vries
TenneT	Henk Sanders
TenneT	Miriam Engelen

Klankbordgroep[12]

Organisatie	Naam
Energie-Nederland	Walter Ruijgrok
Gemeente Apeldoorn	Theo van Es
Gemeente Tilburg	Pieter Biemans
IPO	Frank Puijn
IPO	Richard Kleefman
LTO	Gerbrand van 't Klooster
LTO	Kees van Rooijen
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Joost Vermeulen
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Ermin Kloppenborg
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Martijn Koolen
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Frank Stevens van Abbe
Netbeheer Nederland	Maurice Roovers
NVDE	Alienke Ramaker
PBL	Anton van Hoorn
PBL	Jan Matthijsen
TenneT	Bart van Hulst
TenneT	Nick van den Broek
VNG	Fred Jonker

[12] In de samenstelling van de klankbordgroep hebben zich tijdens de looptijd van het onderzoek enkele wisselingen voorgedaan. De hier weergegeven lijst betreft de genodigden voor de klankbordgroepbijeenkomst ter bespreking van de conceptrapportage.