

Democratisch Energie Initiatief

p/a Grijskopspecht 6  
7827 RE Emmen

Aan Directie Participatie

Tav NOVI  
Postbus 20901 2500EX Den Haag

[www.platformparticipatie.nl/NOVI](http://www.platformparticipatie.nl/NOVI)

Emmen, 27-09-2019

Geachte Directie,

Hierbij dient het Democratisch Energie Initiatief een zienswijze in op de ontwerp-NOVI en de PlanMER.

Het verbinden van wetenschap en democratie is het hoofddoel van het Democratisch Energie Initiatief (DEI, hierna 'het Initiatief'). Het Initiatief streeft naar het toegankelijk en bespreekbaar maken van wetenschappelijke kennis voor een duurzaam energiebeleid. De Initiatiefgroep van het Democratisch Energie Initiatief NL is breed samengesteld en bestaat uit wetenschappers met specialisme in Ecologie, Biomassa, Windenergie, Kernenergie, Circulaire Economie en ook bestuurders, beleidsmedewerkers en vakbondsmensen. FNV Noord ondersteunt dit initiatief.

Deze zienswijze bestaat uit de onderdelen:

- A. De democratische procedure en de gevolgen voor de burger
- B. Het niet voldoen aan eisen gesteld aan een PlanMER

### **A. De democratische procedure en de gevolgen voor de burger**

*Democratie, rechtsstaat en Europese rechtsbeginselen als uitgangspunt voor het ruimtelijk- en energiebeleid*

Het Democratisch Energie Initiatief komt op voor de toepassing van democratische en Europese rechtsbeginselen in het ruimtelijk- en energiebeleid. Onderdeel hiervan is het bewaken en borgen van een voldoende en passende mate van lokale autonomie, beslisruimte voor gemeenteraden en inspraak voor burgers bij ruimtelijk- en energiebeleid.

Het **Verdrag van Aarhus** bepaalt o.a.:

- reële invloed, zeggenschap van het eerste moment planproces (ook voorstadium) op basis van volledige informatie aan de burger

Het **Europees Handvest Lokale Autonomie** bepaalt o.a.:

- gemeenteraden moeten ten behoeve van het lokaal belang een door de nationale overheid gegarandeerde beslissingsruimte hebben

Wij vragen in onze zienswijze extra aandacht voor deze beginselen die zijn vastgelegd in het Verdrag van Aarhus en het Europees Handvest Lokale Autonomie.

### **A1 Rijkscoördinatieregeling en Crisis- en herstelwet**

Op grond van de rijkscoördinatieregeling heeft het rijk doorzettingsmacht bij ruimtelijke plannen. Het parlement heeft destijds niet ingestemd met het Energieakkoord en nu evenmin met het Klimaatakkoord. Decentrale volksvertegenwoordigers zijn er evenmin aan te pas gekomen.

De rijkscoördinatieregeling is in veel gevallen van rechtswege van toepassing. Dat houdt in, dat de regeling dan automatisch van toepassing is. Dat is o.a. geregeld in de Elektriciteitswet, Gaswet, Mijnwet, Tracéwet, Waterwet en de Wet ruimtelijk ordening (Wro).

De Wro regelt dat met betrekking tot rijksstructuurvisies slechts zienswijzen kunnen worden ingediend, maar dat geen beroep kan worden ingesteld.

Rijksstructuurvisies bevatten bindende beslissingen waartegen geen beroep open staat voor burgers en gemeenten. De Crisis- en herstelwet verbiedt gemeenten om beroep aan te tekenen tegen structuurvisies van 'hogere' overheden.

De lokale autonomie van gemeenten wordt door de doorzettingsmacht van de rijkscoördinatieregeling en de Crisis- en herstelwet ernstig aangetast. Dit is in strijd met het Europees Handvest Lokale Autonomie (door Nederland en de EU geratificeerd).

Het huidige ruimtelijk- en energiebeleid heeft er, met de toepassing van de Crisis- en Herstelwet en de rijks- (en provinciale) coördinatieregeling toe geleid dat grootschalige windmolenparken door het rijk, tegen de wil van de burgers en gemeenten en zonder overleg met en besluitvorming door gemeenteraden zijn doorgedrukt. Deze ondemocratische handelwijze is schadelijk voor onze democratie, de lokale autonomie en ze ondergraven het draagvlak voor het energie- en klimaatbeleid.

Burgers mogen wel beroep aantekenen als de plannen concreet worden uitgewerkt in een bestemmingsplan/ omgevingsplan. Dat is een latere fase, waarbij de rijksstructuurvisie door de Raad van State als toetsingskader wordt gehanteerd. Behoudens vormfouten maken burgers die volgens de regels beroep aantekenen daardoor geen enkele kans. Dit is in strijd met het Verdrag van Aarhus.

### **Verzoek**

De strijdigheid van het ruimtelijk- en energiebeleid met het Verdrag van Aarhus en het Europees Handvest Lokale Autonomie maken de gepresenteerde ontwerp-NOVI

onrechtmatig. Reden waarom wij u verzoeken om te bevorderen dat hierover prejudiciële vragen worden gesteld aan het Europees Hof. Ook verzoeken wij u hierover vragen te stellen aan de Monitoring Committee van het Europees Handvest Lokale autonomie.

## **A2. Regionale Energie Strategie (RES)**

De door de ministeries van BZK en EZK ingezette lijn met betrekking tot de Regionale Energiestrategieën (RES-en) en de door het rijk bepaalde indeling in RES-regio's zijn een voortzetting van het centraal bepaalde energie- en klimaatbeleid, dat geen ruimte laat om lokaal en regionaal de energieopgave te bepalen.

Als de RES-en niet opleveren aan hernieuwbare energie wat het rijk heeft afgesproken met vertegenwoordigers van sectoren en lobbyisten (die de SDE+ subsidie incasseren\*), dan heeft het Ministerie van EZK al aangegeven dat ze wel een 'verdeelmodel' hebben voor de resterende klimaatafspraken. EZK bepaalt dan ook de fysieke ruimte die daarvoor nog op lokaal niveau moet worden gevonden. De lagere overheden staan buitenspel op hun eigen terrein.

In een echte democratie kunnen gemeenten zelf bottom-up hun eigen haalbare, doelen vaststellen, met inbreng vanuit de gemeenteraad en burgers. DEI heeft daarvoor een Regionale Energieplanner ontwikkeld die gemeenten in staat stelt voorgenomen maatregelen door te rekenen.

Zie <https://www.deinl.nl/regionale-energie-planner.html>

### **Conclusie-A**

De ontwerp-NOVI en PlanMER zijn op essentiële punten in strijd met democratische beginselen, met het Aarhus-verdrag en met het Europees Handvest Lokale Autonomie. Het rijk dient daarom de ontwerp-NOVI en PlanMER alsnog daarmee in overeenstemming te brengen. Niet alleen omdat deze verdragen door Nederland zijn geratificeerd, maar ook omdat deze beginselen deel uitmaken van onze democratische- en Europese rechtsbeginselen.

Voor de Nederlandse regering dient het een uitdaging te zijn om democratie en internationaal recht als uitgangspunt te nemen voor (ruimtelijk) beleid. Dat is van wezenlijk belang voor een energiebeleid dat op draagvlak van de bevolking moet kunnen rekenen.

De RES'en kennen geen staatsrechtelijk-juridische status of wettelijke grondslag. De ontwikkeling die het rijk hanteert om taken bij decentrale overheden neer te leggen (zie de RUD's) komen neer op 'niet bepalen, wel betalen.'

## **B. Het niet voldoen aan eisen gesteld aan een PlanMER**

Het doel van een milieueffectrapportage is het milieubelang een volwaardige plaats geven in de besluitvorming. Dat vereist dat voorafgaand aan de besluitvorming een goede PlanMER beschikbaar komt.

De algemene kwaliteitseisen voor een PlanMER zijn 'juistheid en volledigheid': de milieu-informatie in het rapport moet correct zijn en het rapport moet voldoende informatie bevatten om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen. Uitwerking en onderzoek van alternatieven is in elk geval nodig om de milieueffecten in perspectief te kunnen plaatsen: is effect X echt onvermijdelijk of zijn er mogelijkheden om er toch wat aan te kunnen doen? (*Bron: Infomil*).

In de thans gepresenteerde PlanMER staat:

*Hoewel er al een grote mate van onzekerheid bestaat over autonome trends en ontwikkelingen over de periode tot 2030, zijn de onzekerheden over autonome trends en ontwikkelingen op de lange termijn –richting 2050- enorm'. Waar relevant en mogelijk wordt in de PlanMER een doorkijk gegeven richting 2050.*

De PlanMER kenmerkt zich door grote onzekerheden en beschrijft daardoor niet een afweging voor een concreet plan. Van een integraal perspectief in de ontwerp-NOVI is geen sprake, waardoor een volledige afweging van de milieubelangen niet mogelijk is.

Daar komt nog iets bij.

Aan de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is/ kon geen aandacht (worden) besteed. Deze gevolgen betreffen kennelijk 18.000 projecten.

Gezien deze enorme onzekerheden en de, getuige de uitspraak van de Raad van State, incorrecte PAS-systematiek is het niet verantwoord om de PlanMER vast te stellen en daarop een ontwerp-Nationale Omgevingsvisie te baseren.

In de PlanMER ontbreekt de samenhang met andere beleidsvelden.

Specifiek vragen wij aandacht voor de mogelijke gevolgen en het voorkómen van perverse effecten van het Rijksbrede programma Circulaire Economie op het gebied van milieu en gezondheid.

## **Conclusie-B**

Het PBL is betrokken bij het doorrekenen van effecten, voortkomend uit de ontwerp-NOVI en getoetst in de PlanMER.

Er bestaat twijfel over cijfers van het PBL, die zijn toegepast bij het doorrekenen van niet concrete-onzekere- plannen, Het is daarom de vraag of de gepresenteerde visie van de ontwerp-NOVI thans wel een juiste en haalbare is. Zeker nu al blijkt dat, als alles wat gewenst wordt tot uitvoering wordt gebracht, Nederland daarvoor qua ruimte ruimschoots te kort schiet. Daar komt nog bij dat de effecten van de PAS-uitspraak van de Raad van State niet konden worden meegenomen, waardoor de onzekerheden enorm worden vergroot.

Tegen deze achtergrond achten wij het onverantwoord de ontwerp-NOVI vast te stellen. Eerst dient meer inzicht te worden geboden in de enorme onzekerheden en dient een betere onderbouwing geleverd te worden door de minister(s). De maatschappelijke kosten en baten. zijn nu afwezig, flinterdun of onderhevig aan de vele onzekerheden in de PlanMER en ontwerp-NOVI.

De PlanMER is in de huidige vorm onwettig, omdat niet wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van 'juistheid en volledigheid en evenmin aan de eisen van democratische legitimatie en lokale autonomie.

## **Het DEI verzoekt u om**

1. te bevorderen dat prejudiciële vragen worden gesteld over de strijdigheid van de ontwerp-NOVI en PlanMER met de verplichtingen op het gebied van participatie en inspraak uit het Verdrag van Aarhus. Die vragen kunnen worden gesteld aan het Europees Hof van Justitie.
2. te bevorderen dat prejudiciële vragen of anderszins vragen worden gesteld over de strijdigheid van de ontwerp-NOVI en PlanMER met de verplichtingen op het gebied van lokale autonomie uit het Europees Handvest Lokale Autonomie aan de Monitoring Committee van het Europees handvest Lokale Autonomie.
3. de risico's voorafgaand aan vaststelling van PlanMER en ontwerp-NOVI uitvoeriger te beschrijven en kwantificeren. Hierbij moet rekening gehouden worden met de enorme onzekerheden die in de PlanMER worden gesignaleerd en met de nieuwe grootschalige onzekerheden als gevolg van de PAS-uitspraak van de Raad van State.
4. een aanpassing van de ontwerp-NOVI en de PlanMER, zodanig dat rekening wordt gehouden met het betrekken van burgers en gemeenteraden bij de besluitvorming. [1].

## Noot 1

Wij doelen hier zeker niet op de aanpak in recente 'handreiking' van BZK:  
*'Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie' sept 2019*

Kennelijk vreest BZK dat het proces van de energietransitie met de landelijk bedachte RES als niet democratisch zal worden gekwalificeerd door de burger. Met veel omhaal van woorden wordt geschreven over het belang van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers die dat moet voorkomen. Regio-griffiers en RES-coördinatoren is de rol toegedacht om de volksvertegenwoordigers op het juiste pad van betrokkenheid te leiden.

De handreiking gaat eraan voorbij dat de Gemeenteraad het hoofd van het gemeentebestuur is. De Raad moet bepalen of het wel nodig is een RES op te stellen. Het is aan de Raad om het lokale energie- en klimaatbeleid te bepalen en vast te stellen. En niet slechts kaders mee te geven zoals in de BZK- handreiking staat.

De BZK-handreiking probeert gemeenteraden af te houden van essentiële besluitvorming door te bazelen over de individuele betrokkenheid van raadsleden.

De individuele betrokkenheid van raadsleden zou de democratische legitimatie op moeten leveren, waarmee BZK kennelijk denkt het verwachte ongenoegen van de burger te kunnen smoren..

Lokale democratie berust op gedegen besluitvorming door de gekozen lokale volksvertegenwoordiging: de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente.

Lokale democratie berust ook op zeggenschap van de burgers, waarbij inspraak vanaf het voortraject van de besluitvorming moet voldoen aan de eisen van het Verdrag van Aarhus.

Daarover staat niets in deze handreiking en het Europees Handvest Lokale Autonomie wordt niet genoemd.

Deze 'handreiking' van BZK is een uitholling van de besluitvormende en bestuurlijke positie van de gemeenteraad en een volledig miskennen van de zeggenschap van burgers, zonder welke de democratische rechtsstaat en de energietransitie niet kan bestaan.

De handreiking dient door de raden van de hand te worden gewezen.

## Appendix

### ***Opmerkingen over het energiebeleid***

1. De aangebrachte nationale kaders zijn sturend, beperkend en bieden dus onvoldoende ruimte om lokaal en regionaal de energieopgaven te bepalen.
2. Bij de afspraken die het rijk met een veelheid van sectoren heeft gemaakt, heeft geen decentrale volksvertegenwoordiger aan tafel mogen zitten. De organisatie Nederwind (vertegenwoordigt meer dan 100 organisaties die zich bezighouden met windenergie) is door of namens Ed Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad, geweigerd aan de klimaattafel(s). Nederwind berekende o.a. dat windenergie op zee goedkoper is dan op land, waardoor veel minder SDE+ subsidie nodig zou zijn. *Daar waren de heer Nijpels cs. niet in geïnteresseerd.*
3. De RES-en hebben geen enkele relatie met de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 1990. EZK heeft aangegeven dat daar niet aan is gerekend. Het verschil in CO<sub>2</sub>-uitstoot van 1990 en 2018/2019 zou toch een idee van de opgave moeten geven. Deze cijfers ontbreken geheel. *De nationale opgave is gewoon uit onderhandeld met de sectoren en lobbyisten aan de klimaattafels, zonder adequate berekening. Wij vinden dit onaanvaardbaar.*
4. Het energiebeleid dat is opgenomen in de PlanMER, de ontwerp-NOVI en de bijbehorende documenten, is onvoldoende democratisch gelegitimeerd en te veel top down door het Rijk bepaald. *De voorgestane scenario's door het Rijk zijn niet of onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd.*
5. Op het niveau van de RES-regio ontbreekt voor de vaststelling een gekozen vertegenwoordigend orgaan, *Dit holt het democratisch gehalte van het ruimtelijk beleid uit.*
6. Bedrijfszekerheid van windenergie is een kwestie. Als er geen wind is, moeten back-up-gascentrales worden opgeschakeld, anders 'gaat het licht uit'. Dat geldt ook voor zonne-stroom.  
*Wat zijn de kosten hiervan? Hoe efficiënt wordt hier met publieksgeld omgegaan?*
7. Het elektriciteitsnet is niet ingericht op de extra wind- en zonne-stroom. In delen van Nederland kunnen windmolens en zonnepanelen niet aangesloten worden wegens onvoldoende netcapaciteit. Dat blijkt dan op een moment dat de subsidies zijn verstrekt en de plannen zijn gemaakt. *Een behoorlijke beleidsvoorbereiding en een kosten-batenanalyse voorkómen dergelijke missers.*
8. In de energiediscussie blijven vele technologieën en methoden buiten beeld. Dat is natuurlijk niet vreemd als je kijkt welke deelnemers aan de klimaattafels mochten

deelnemen en welke door de voorzitter werden afgewezen en buitengehouden.  
*Kernenergie is hier 'the elephant in the room'.*

9. Bijstoken van biomassa in energiecentrales leidt tot het kappen van bos en meer CO<sub>2</sub>-uitstoot dan bij gebruik van gas. De maatregel wordt door de EU geaccepteerd als duurzaam ondanks de toename van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.  
De commissie Remkes beveelt aan de SDE+-subsidie voor het bijstoken van biomassa te heroverwegen. *Stoppen zou veel boskap schelen, in Nederland en in het buitenland.*
10. Wij roepen u op om een zo volledig mogelijke en correcte inventarisatie op te stellen van methoden en technologieën en die te scoren op de volgende aspecten:
  - o schoon(CO<sub>2</sub>-arm)
  - o betrouwbaar (vraag gestuurd, niet aanbodgestuurd)
  - o betaalbaar
  - o ruimtegebruikEen dergelijke inventarisatie is tot nu toe achterwege gebleven, dankzij een redenering uit een EZ-notitie (2011), waarin met zoveel woorden stond:  
'windenergie is het goedkoopst als je alleen naar de productiekosten kijkt'.  
*Een dunne onderbouwing van een nationaal belang.*
11. Vijf jaar na de structuurvisie Windenergie op land, waarin niet bepaald breed gekeken werd naar alternatieve technologieën, wordt het nu hoog tijd om breder te kijken. Kijk dan ook naar groengas, AHPD, thoriumcentrales en innovatieve ontwikkelingen sinds 2015. Nu worden alleen maar zon en wind gepland met beide een groot ruimtebeslag en een lage effectiviteit. *Hiermee komt de leefbaarheid in grote delen van Nederland onder grote druk te staan.*
12. De zonneladder uit de (overgenomen) motie Dik-Faber beperkt enerzijds het ruimtebeslag en bepaalt anderzijds dat burgers met doorzettingsmacht gedwongen worden zonnepanelen op hun dak te plaatsen (kennelijk ongeacht de dakconstructie). *Dit past niet bij onze rechtsstaat, net zomin als het dwingen van burgers om van het gas af te gaan.*
13. Duitsland subsidieert de overgang op aardgas omdat dat 'schoner' is. Nederland heeft een uitstekende infrastructuur voor aardgas. Logisch dat we het niet meer in Groningen uit de grond halen, maar we kunnen gas ook importeren.
14. Gemeenten moeten van het rijk voorjaar 2020 een concept-RES aanleveren. Er is dus veel te weinig tijd om burgers à la Aarhus te betrekken en om een behoorlijke onderbouwing en een integrale (ruimtelijke) afweging te kunnen maken.
15. Inspraak van burgers in een vroeg stadium moet mogelijk zijn, wanneer de discussie over nut en noodzaak nog gaande is én op een moment dat nog geen besluiten zijn



genomen of voorgekookt in de vorm van structuurvisies c.q. subsidietoezeggingen (cf. Aarhusverdrag).

16. Als de participatie en inspraak van burgers niet adequaat in de RES wordt gewaarborgd, dan is die participatie en inspraak een verplichting bij het opstellen van de Omgevings- visie. Wij bepleiten de uitgangspunten van het Aarhus-verdrag aan te houden.  
*Bij een RES zonder inspraak wordt dus al voorgesorteerd op richtingen, maatregelen en oplossingen zonder de burgers te betrekken.*
17. De overheid gaat over de verdeling van schaarste.  
*Draagvlak verwerven moet daarom een taak zijn van de overheid en niet van belanghebbende initiatiefnemers.*
18. Bij vergunningverlening voor hernieuwbare energieprojecten is sprake van een zgn. schaarse vergunning. Deze vergunningen worden momenteel onderhands toegekend, waarbij dus niet wordt voldaan aan de regels voor Europese aanbesteding. Deze vergunningen moeten zo spoedig mogelijk Europees worden aanbesteed, waarbij een belangrijke maatstaf voor gunning de mate is waarin kan worden geparticipeerd door de burger. *Daarnaast dienen een integrale afweging en een goede ruimtelijke ordening (thans geheel buiten beeld) te worden zeker gesteld.*
19. Draagvlak is helaas niet relevant in de huidige systeem. De Raad van State heeft op deze grond diverse beroepen afgewezen, waar wel degelijk door het rijk het belang van draagvlak eerder in een structuurvisie was aangegeven (Structuurvisie Windenergie Op Land bijvoorbeeld). Het is dus bij het rijk bekend dat draagvlak er uiteindelijk niet toe doet. *Daarom is echte participatie en inspraak à la Aarhus geboden, in plaats van lippendienst door het rijk.*
20. De SDE+ subsidie wordt betaald uit energiebelasting, buiten de rijksbegroting om. *Over deze uitgaven vindt dus geen politieke en publieke discussie en verantwoording plaats, terwijl het gaat om heel veel publieksgeld.*
21. Het PBL is betrokken bij het doorrekenen van effecten, voortkomend uit de ontwerp-NOVI en getoetst in de PlanMER. In deze documenten is sprake van grote onzekerheden. Bovendien heeft het PBL een reputatie dat doorrekening niet altijd probleemloos gaat. *Hoe realistisch is de gepresenteerde visie in de ontwerp-NOVI?*
22. Door de stikstof (PAS) problematiek liggen 18.000 projecten in Nederland stil. De onzekerheden worden hierdoor nog veel groter. Dat zijn goede redenen om de ontwerp-NOVI en PlanMER nu niet vast te stellen. Zeker nu blijkt dat de ruimte in Nederland ruimschoots tekortschiet om alle plannen te realiseren. Eerst dient een betere

onderbouwing door de ministers te worden geleverd. *Burgers hebben recht op goed onderbouwde plannen.*

23. Momenteel wordt samenwerking met andere EU landen bij de energietransitie door de voornoemde documenten uitgesloten, terwijl er wel degelijk mogelijkheden zijn (voorbeeld: NERO project). *De mogelijkheden tot samenwerking moeten worden onderzocht en benut.*
24. Nederland moet niet van het gas af, Nederland moet van het Groningse gas af. Het bestaande gasnet heel goed worden benut voor groengas, bijvoorbeeld met de technologie AHPD die uit rioolwater groengas van aardgaskwaliteit produceert.
25. De kwesties rond RCR/ PCR, de Chw en het Aarhus-verdrag dienen voorgelegd te worden aan het Europees Hof en de hoeders van het Europees handvest Lokale Autonomie. *Wij stellen het op prijs als de rijksoverheid hierover prejudiciële vragen wil bevorderen.*

DEI zienswijze bekort door F. Udo op 1 okt 2019.