

Position Paper voor het Rondetafelgesprek over de Regionale Energiestrategie

27 januari 2021

Inleiding

Het veranderend energiesysteem vormt de ruggengraat voor de klimaatneutrale samenleving van de toekomst. Netbeheerders hebben de taak om het elektriciteitsnet aan te passen om alle ontwikkelingen mogelijk te maken die bijdragen aan de energietransitie: duurzame opwek, elektrisch vervoer, duurzaam verwarmde huizen en groene industrie. Vroeger was het systeem relatief eenvoudig: op basis van de (voorspelbare) vraag werd vanuit een energiecentrale energie getransporteerd naar de gebruiker. Nu de energietransitie op gang komt, neemt de uitdaging toe. De energie-opwek wordt steeds meer afhankelijk van het weer en de vraag naar energie verandert en groeit. Het complexer wordend systeem vraagt om maatschappelijke afstemming, zodat de netbeheerders zo efficiënt mogelijk uitbreidingen en aanpassing kunnen realiseren.

De Regionale Energiestrategieën vormen een belangrijke stap om tot het benodigde totaalplan voor het energiesysteem te komen. Het volledige beeld bieden ze echter nog niet. De gezamenlijke netbeheerders zien aanvullend drie systeemveranderingen die nodig zijn om de energievoorziening gereed te maken voor de toekomst. Wij pleiten voor een integraal ontwerp van het energiesysteem ('wat' komt 'waar'), een maatschappelijk afgestemde planning en prioritering ('wat' moet 'wanneer' en waar komen), en de spelregels die nodig zijn om het systeem betaalbaar te houden.

De Regionale Energiestrategieën en het belang van systeemefficiëntie

De RES'en worden gekenmerkt door een bottom-up proces. Daarbij gaat het over de regionale inpassing van wind en zon, en de verdeling van regionale warmtebronnen. Een complex proces waarin verschillende belangen een rol spelen. Regionale overheden dienen een optimale balans te vinden tussen de opgave, het draagvlak, de ruimte en een efficiënt systeem; een complexe opgave. Binnen de RES'en zijn netbeheerders daarom actief betrokken om een positieve bijdrage te leveren aan deze opgave.

Wij ondersteunen de regio's met het doorrekenen van de impact van de regionaal gemaakte keuzes op de netinfrastructuur. Daarnaast geven we aan welke keuzes de regio's kunnen maken om de impact op de infrastructuur te verminderen zodat de kosten dalen en de plannen praktisch uitvoerbaar zijn¹. Hoe beter de netcapaciteit benut kan worden, hoe minder nieuwe infrastructuur nodig is en hoe betaalbaarder de energietransitie wordt. Dit betekent dat er minder transformatorstations en kabels nodig zijn, in de toch al schaarse beschikbare ruimte. Kosten, snelheid en ruimtebeslag zijn niet alleen voor de infra, maar ook voor het draagvlak belangrijke factoren.

¹De adviezen van de netbeheerders richten zich op het slim inpassen van hernieuwbare energie, zoals het bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod van energie, het combineren van zon- en windenergie om tot een evenwichtige vermogensverdeling te komen, het clusteren van grootschalige projecten en slimme technische oplossingen (cablepooling, curtailment, loslaten van redundantie).

De cijfers van de regionale netbeheerders (gebaseerd op de concept RES), liegen er niet om: Nederland kan tot 60% aan kosten en ruimte voor infrastructuur besparen en tot 50% aan stationsuitbreidingen en –aanpassingen voorkomen. Als we gezamenlijk vol inzetten op systeemefficiëntie, zou dit in ieder geval een besparing kunnen opleveren van 1.5 miljard euro aan maatschappelijke kosten en 360 hectare aan ruimte. Tot nu toe is alleen de impact op de transformatorstations doorgerekend. De (verminderde) impact op het landelijke elektriciteitsnet en de lokale netten komt hier dus nog bij.

In de regio vindt continu het gesprek plaats over hoe dit perspectief meegewogen kan worden. De netbeheerders reiken hierin ontwerpopties aan. We realiseren ons dat systeemefficiëntie niet het enige doel is; de RES is immers een evenwichtsoefening in draagvlak, ruimtelijke inpassing en systeemefficiëntie, inclusief de kosten die er mee gepaard gaan.

Vanuit het perspectief van het energiesysteem, leveren de RES'en een deel van de puzzel. Ze gaan (vrijwel) alleen over de opwek van hernieuwbare elektriciteit op land. De plannen voor mobiliteit, industrie, landbouw en gebouwde omgeving worden op andere tafels gemaakt. Integraliteit is nodig om een efficiënt energiesysteem te ontwerpen. Bovendien krijgen we zoals gezegd te maken met een veel grotere dynamiek in de opwek van en vraag naar energie. Het energiesysteem heeft nieuwe spelregels nodig om met deze dynamiek om te gaan. Daarom vragen wij van de Rijksoverheid om een aantal ingrijpende wijzigingen van het energiesysteem door te voeren:

Maak een maatschappelijk ontwerp voor het toekomstig energiesysteem mogelijk

De klimaatopgave is in het Klimaatakkoord opgeknipt in vijf verschillende sectoren. Voor elke sector zijn afspraken gemaakt die worden uitgewerkt in verschillende gremia: o.a. de RES (Elektriciteit), NAL (Mobiliteit), MIEK en PIDI (Industrie), en de TVW's (Gebouwde Omgeving). Voor het doel van het Klimaatakkoord is deze indeling logisch, elke sector heeft immers een eigen reductiedoelstelling. Het energiesysteem laat zich echter niet opknippen. Wat in één sector wordt afgesproken, heeft impact op het geheel. Een benadering per sector of energiedrager kan leiden tot een inefficiënt ontwerp, wat betekent dat er meer infrastructuur nodig is, meer (schaarse) technici nodig zijn en dat de kosten voor de burger hoger uitvallen. De situatie in de regio Leiden (zie box) maakt duidelijk dat een integrale afweging nodig is.

De huidige *governance* van het (veranderende) energiesysteem is op dit moment nog niet ingericht op het maken van deze integrale afwegingen. Veel verantwoordelijkheid is in het Klimaatakkoord belegd bij de decentrale overheden. Zo hebben zij de verantwoordelijkheid voor de (ruimtelijke) inpassing van duurzame opwek (RES) en de regiefunctie voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving (Transitievisie Warmte, TVW). De verantwoordelijkheid voor het totale energiesysteem hebben zij echter niet en evenmin het instrumentarium om keuzes af te dwingen of om de opgave te financieren.

De netbeheerders hebben de verantwoordelijkheid voor betaalbare en betrouwbare energie-infrastructuur, maar zij hebben evenmin het instrumentarium om (beslissend) te kunnen sturen op efficiënte of betaalbare keuzes. Zij hebben immers de wettelijke plicht om altijd hun taak uit te voeren (altijd te moeten 'leveren') zonder de mogelijkheid om daar keuzes in te maken.

Integrale afweging in de praktijk

De benodigde integrale afweging doet zich in de praktijk al voor in de regio Leiden. Rijk en betrokken partijen overwegen de warmteleiding uit de Rotterdamse haven door te trekken naar de regio Leiden. Hierdoor kan de regio Leiden verwarmd worden met restwarmte uit de haven. Wanneer er geen warmte naar de Leidse regio's komt, is elektrificatie de enige optie omdat andere bronnen, zoals geothermie, onvoldoende beschikbaar zijn. Elektrificatie betekent grote investeringen in de woningen en een sterke uitbreiding van het elektriciteitsnet. Waterstof is nog niet in de analyse meegenomen. Een maatschappelijke business case over alle energiedragers en over zowel de warmte- als elektriciteitsinfrastructuur is nodig om de juiste beslissing te nemen. In de huidige situatie wordt er echter per soort infrastructuur een keuze gemaakt, wat leidt tot suboptimale (deel)keuzes en hogere maatschappelijke kosten.

De Rijksoverheid tot slot, heeft zowel de verantwoordelijkheid voor het energiesysteem als de beschikking over voldoende instrumentarium, maar vindt samen met de regionale overheden, terecht, het bottom-up proces belangrijk om draagvlak te creëren. De verschillende partijen hebben elkaar dan ook nodig om de juiste keuzes te kunnen maken. Een programmatische aanpak die de integraliteit borgt is hierin cruciaal.

Een programma op zowel nationaal als regionaal niveau kan een cruciale rol spelen om de verschillende overheden en netbeheerders bij elkaar te brengen om samen de integrale afwegingen voor het energiesysteem te maken². Een Nationaal en meerdere Regionale Programma's brengen de ontwikkelingen in het energiesysteem integraal in beeld en maken afwegingen en keuzes over de verschillende sectoren heen. Hiermee overstijgen en integreren ze dus de sectorale programma's en bijvoorbeeld de RES. De consequenties van deze keuzes worden vervolgens door netbeheerders verwerkt in een infrastructuurontwerp en in een investeringsplan.

Op nationaal niveau kan het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) hier een belangrijke rol in spelen (op dit moment is de focus van de MIEK voornamelijk gericht op industrie). Op regionaal niveau is het logisch als de provincies een belangrijke rol spelen bij een op te richten Regionaal Programma Energie-infrastructuur.

²Deze oproep werd eerder gedaan door de Raad van State, die in reactie op de Klimaatnota pleit voor "een geïntegreerde, samenhangende afweging en besluitvorming, waarbij besluiten niet alleen worden getoetst op hun individuele effecten, maar ook worden afgezet tegen de gewenste ruimtelijke transformatie op lange termijn".

Maak een maatschappelijk afgewogen prioritering mogelijk

Op basis van de huidige plannen van de RES'en zal in 2030 50% van de elektriciteitsstations overbelast zijn. Dit vraagt grofweg om het verviervoudigen van de realisatiecapaciteit, namelijk om 175 stations uit te breiden en 150 stations bij te bouwen³. Daarbovenop komen nog de plannen voor woningbouw, duurzame industrie en mobiliteit die ook een forse impact hebben op het energienet. De (realisatie)opgave voor infrastructuur is zo groot dat het werk simpelweg niet gelijktijdig kan worden uitgevoerd. Planning en prioritering zijn nodig om de komende jaren te bepalen welke infrastructuur we eerst, welke later en welke we niet gaan aanleggen.

Dit moet ons inziens een politiek-maatschappelijk afgewogen keuze zijn. Het kan maatschappelijk wenselijk zijn om prioriteit te geven aan de aansluiting van nieuwe woningen ten opzichte van de verzwaring van een aansluiting ten behoeve van zonnepanelen. Bovendien kan het voor de energietransitie efficiënter zijn om eerst de elektriciteitsinfrastructuur te verzwaren ten behoeve van de industrie voordat meer wordt geïnvesteerd in de infrastructuur voor opwek.

In de huidige *governance* van het energiesysteem is deze prioritering namelijk niet mogelijk. Volgens de huidige Elektriciteits- en Gaswet moet de netbeheerder 'een ieder op een non-discriminatoire wijze direct van een aansluiting voorzien'. De consequentie is dat netbeheerders aansluiten op basis van '*first come, first served*'. Daarnaast staat het functioneren van de SDE++ de mogelijkheid van prioritering in de weg. De SDE++ stuurt namelijk enkel op de laagste kosten per ton CO₂ en niet een in maatschappelijk belang gekozen locatie.

Wij pleiten daarom voor het opstellen van een afwegingskader dat de prioritering van het werkpakket van de netbeheerders moet onderbouwen. Het belang van een nieuwe woonwijk kan op basis hiervan worden afgewogen tegen het belang van een nieuw bedrijventerrein of hernieuwbare opwek. Netbeheerders hebben hiermee een leidraad bij het verdelen van schaarse technici en (financiële) middelen. Daarnaast moeten de nationale en regionale plannen fungeren als blauwdruk voor subsidies en vergunningenprocedures.

Zorg voor regulering en prikkels die leiden tot efficiënt gebruik van het energiesysteem

Plannen alleen zijn echter niet voldoende om de betaalbaarheid van het veranderende energiesysteem en de realisatie van de doelen te borgen. Door de sterke groei van duurzame opwek, wordt het aanbod van energie namelijk zeven tot veertien keer zo groot als nu. Ook zal het voor een groot deel weersafhankelijk zijn. Aanbod van energie zal er zijn

³ Zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/regionale-energie-strategieen-een-tussentijdse-analyse>

op momenten dat er geen vraag is en andersom. De spelregels van het energiesysteem zouden moeten aansluiten bij deze ontwikkeling en de juiste prikkels geven aan alle betrokken partijen. Om de betaalbaarheid te borgen en onbalans en congestie te verminderen helpen financiële prikkels dit systeem-efficiënte gedrag te stimuleren, bijvoorbeeld om vraag aan te passen aan het aanbod van elektriciteit, door energie op te slaan voor een later moment of om pieken 'af te schaven'.

Om de grote verschillen tussen vraag en aanbod (op uurbasis, maar ook op seizoenbasis) op te kunnen vangen zal veel meer geïnvesteerd moeten worden in opslag en andere flexibiliteitsoplossingen (zoals slim laden van elektrische auto's, grootschalige batterij-opslag en conversie van overaanbod van elektriciteit naar waterstof (elektrolyse) of warmte (e-boiler)).

Door prikkels te zetten op efficiënt benutten van de capaciteit van het net, worden zowel producenten als consumenten gestimuleerd om rekening te houden met de beschikbare capaciteit. Op dit moment betaalt alleen de gebruiker de rekening. Voor een betaalbaar energiesysteem moeten alle partijen bijdragen aan de kosten. Om inefficiënt transport van energie zoveel mogelijk te voorkomen, helpen prikkels om lokaal gebruik of opslag van lokaal opgewekte elektriciteit te stimuleren.