

Advies PARK bij de concept Regionale Energiestrategieën Noord-Holland

1. Energietransitie is een ruimtelijke opgave

Noord-Holland staat voor de complexe opgave haar energiehuishouding, en daarmee haar energiesysteem, te verduurzamen. In de periode tot 2050 moeten we overschakelen van het verbruik van fossiele energiebronnen naar het gebruik van hernieuwbare energie. In de periode tot 2030 ligt hierbij het accent op de toepassing van energie uit zon en wind. Na 2030 bieden waterstof en warmte wellicht aanvullend mogelijkheden als energiedrager en/of energieopslag.

De energietransitie is meer dan een technische opgave. Het is ook en vooral een ruimtelijke opgave. De ontwikkeling van wind- en zonneparken zal het landschapsbeeld van Noord-Holland ingrijpend doen veranderen. Daarnaast zal de ontwikkeling van energieparken met de bijbehorende aanpassingen aan het onderliggend net het ontwikkelperspectief van gebieden aanzienlijk veranderen. Diverse rapporten, waaronder het signalenrapport *'Zorg voor landschap, naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid'* (PBL, november 2019), benadrukken dat de beschikbaarheid van energie leidend zal zijn bij de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. Daarmee heeft de energietransitie niet alleen een directe invloed op ons landschapsbeeld, maar op termijn ook een mogelijk nog verstrekkender invloed op de ordening van ons landschap.

De centrale opgave is het energiesysteem zodanig in te richten dat langs duurzame weg aan de toekomstige energiebehoefte kan worden voldaan en de kenmerkende ruimtelijke kwaliteit van het landschap van Noord-Holland behouden blijft.

2. RES als eerste stap in een langer traject

De recent ontwikkelde Concept Regionale Energiestrategieën voor Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid zijn vanuit een sterk bottom-up proces tot stand gekomen waarbij een groot aantal partijen in de gelegenheid is gesteld inbreng te leveren. Dit draagt bij aan de bewustwording van de opgave waar Noord-Holland voor staat als ook aan het besef dat we de energietransitie alleen samen en in gesprek met elkaar tot een goed einde kunnen brengen.

Deze concept RES'en brengen mogelijke ontwikkellocaties voor zon- en windenergie tot 2030 in beeld. De stappen die tot die tijd worden genomen moeten ook na 2030 'no-regret' zijn doordat zij geen onevenredige schade aan de ruimtelijke kwaliteit toebrengen en toekomstige keuzen niet onmogelijk maken. De thans in afronding verkerende concepten zijn een belangrijke eerste tussenstap. Zij worden in de periode tot voorjaar 2021 doorgewerkt tot RES 1.0. Dat verschaft ook de ruimte om mijn aanbevelingen in het vervolgproces mee te nemen.

3. Reflectie op het RES-traject

De gehanteerde schaal is van invloed op de uitkomsten

De concept Regionale Energiestrategieën zijn ontwikkeld op basis van intensieve bottom-up processen in deelregio's. De resultaten van de zoektochten op het niveau van de deelregio's zijn samengebracht op een overall kaart voor de regio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid.

De keuze om de deelregio's als vertrekpunt in het denken te hanteren blijkt mede bepalend voor de uitkomsten van de zoektocht. Per deelregio zijn conclusies getrokken die op de schaal van de deelregio goed verdedigbaar zijn, maar die soms aan kracht verliezen zodra men uitzoomt naar het hoger schaalniveau. Een voorbeeld hiervan is de deelregio Amsterdam, dat nagenoeg geheel uit stedelijk gebied bestaat en daarnaast een deel van Waterland omvat.

Terecht stelt deze deelregio dat alle beschikbare ruimte binnen het stedelijk gebied moet worden aangewend. Wanneer daarmee niet aan de kwantitatieve opgave wordt voldaan dán komt Waterland als aanvullend zoekgebied voor zon- en windenergie in aanmerking. Het is echter zeer de vraag of men bij een ruimere begrenzing van deze deelregio tot eenzelfde conclusie was gekomen. Mogelijk had men dan op basis van de ruimtelijke kwaliteit, de aanwezige natuurwaarden en de betekenis van dit gebied als complementaire omgeving voor de stad juist besloten Waterland 'vrij te spelen'.

De voorstellen lijken primair vanuit de kwantitatieve energieopgave te zijn benaderd waarbij de afweging met andere belangen niet helder is. Om bij het voorbeeld van Amsterdam te blijven, daar zal de op handen zijnde intensivering van het stedelijk gebied ten behoeve van woningbouw ook wat vragen van de inrichting van het buitengebied. Die intensieve stad gaat alleen werken bij de gratie van een complementair ingericht landelijk gebied, dat als uitloopgebied, regenton, koelmotor en natuurparel van directe betekenis voor die stad is. Dat roept de vraag op of het situeren van zonneparken en windturbines zo direct tegen de stad, waarmee het land als contramilieu van de stad aan kracht inboet, de meest verstandige keuze is. De vraag is ook hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot het initiatief Amsterdam Wetlands, dat inzet op een versterkte ontwikkeling van dit gebied als weidevogelleefgebied.

De gehanteerde schaal maakt ook dat een aantal bovenliggende vragen in het proces niet aan de orde konden komen. Idealiter wordt de vraag 'hoe om te gaan met energieontwikkeling op Texel' voorafgegaan door de vraag 'hoe zien wij de toekomst van het Waddengebied?'. Het antwoord op die vraag kan sturend zijn ten aanzien van de keuze hier wel of geen windenergie toe te passen. De vraag hoe om te gaan met de ontwikkeling van energieparken op het IJsselmeer wordt idealiter voorafgegaan door de vraag 'hoe zien we de toekomst van het IJsselmeergebied?'. Daarmee wordt voorkomen dat, zoals nu het geval is, de ene deelregio kansen ziet voor een gecombineerde ontwikkeling van zon en wind op het IJsselmeer en de aanliggende regio zich beperkt tot wind óf wordt bereikt dat dit onderscheid weloverwogen wordt gemaakt.

De koppeling met de grotere schaal is nog niet gemaakt

De opgave het energiesysteem 'zodanig in te richten dat langs duurzame weg aan de toekomstige energiebehoefte kan worden voldaan en de kenmerkende ruimtelijke kwaliteit van het landschap van Noord-Holland behouden blijft' vergt naast een beschouwing vanuit de lokale schaal ook een beschouwing vanuit de schaal van de provincie. Het een kan niet zonder het ander. Die beschouwing vanuit het hogere schaalniveau ontbreekt nog in deze tussenstap en wordt node gemist. De resultaten van de deelregio's zijn weliswaar samengebracht op RES-kaarten voor Noord-Holland Noord en Zuid als geheel, maar de slag terug -waarbij vanuit dat hogere schaalniveau weer wordt ingezoomd op het meer lokale niveau teneinde de conclusies die eerder vanuit dat schaalniveau zijn getrokken opnieuw op hun merites te beoordelen- is niet gemaakt.

'Perspectief Noord-Holland' heeft een waardevolle aanzet gedaan om op de schaal van de provincie de mogelijkheden en kansen voor het voetlicht te brengen. Deze bieden handvatten voor het aanstaand vervolgotraject waarin de thans voorliggende concepten worden doorgewerkt tot RES 1.0.

Ruimtelijke kwaliteit is slechts beperkt meegenomen

Zowel de directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving, Hans Mommaas, als de Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving, Berno Strootman, pleit er voor om bij de energietransitie het landschap als vertrekpunt en integratiekader te hanteren. Aan die oproep is niet of slechts beperkt gehoor gegeven.

De Regionale energiestrategieën zijn ontwikkeld vanuit *'een technische analyse van de mogelijkheden en randvoorwaarden vanuit de regio'*. Zo noemt de RES Noord-Holland Noord *'zon en wind op agrarische percelen in beginsel onbespreekbaar'*.

In de afweging heeft de ruimtelijke kwaliteit mijns inziens te beperkt een rol gespeeld. De ruimtelijke kwaliteit van Noord-Holland wordt bepaald door een breed palet aan landschappen, als nauwkeurig vastgelegd in de *'Leidraad Landschap en Cultuurhistorie'* en door grote contrasten tussen rust en dynamiek, tussen openheid en beslotenheid. Nergens in de RES wordt de link gelegd met de Leidraad, het door GS vastgesteld ruimtelijk beleidskader.

Verspreide ontwikkeling leidt tot ruimtelijke nivellering

De kaarten voor Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid tonen beiden een gespreide ontwikkeling van zon- en windenergie. De energieparken worden dusdanig gespreid ontwikkeld dat zij als een *'niesbui'* over het Noord-Hollands landschap komen te liggen.

De kracht van Noord-Holland is de verscheidenheid aan landschappen, naast een contrast tussen intensief en extensief bewoonde gebieden. De gespreide ontwikkeling staat op gespannen voet met de ruimtelijke kwaliteit, zal onvermijdelijk leiden tot een nivellering van de landschappelijke verscheidenheid als ook van de biodiversiteit. De gespreide ontwikkeling gaat ook voorbij aan het onderscheid tussen intensief en extensief bewoonde gebieden en maakt geen gebruik van de kansen die de relatief dun bewoonde gebieden bieden.

In Noord-Holland Noord zijn nagenoeg alle zoekgebieden aan de infrastructuur gekoppeld, als ware de energieparken eigentijdse vormen van bermtourisme. Veel mensen beleven het landschap echter primair vanaf de weg of vanaf de dijk. De energieparken zullen daarmee de beleving van het landschap mogelijk veel meer beïnvloeden dan wanneer deze *'in het land'* zijn gesitueerd. Hier lijkt het standpunt *'zon en wind op agrarische percelen is in beginsel ondenkbaar'* tot grote bezwaren ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit te leiden.

Vanuit het principe *'schaal bij schaal'* is een ontwikkeling gekoppeld aan infrastructuur, zeker waar het windenergie betreft, niet ondenkbaar. Maar gebruik die ontwikkeling dan om belangrijke structuurlijnen in hun geheel, of tenminste over een aanzienlijke lengte, te accentueren. En wees daarin selectief. Kies bewust voor een beperkt aantal infrastructurele lijnen die van een dusdanige importantie zijn dat zij het waard zijn om ruimtelijk te worden aangezet. In de thans voorliggende voorstellen mis ik zowel de selectie als de continuïteit. De lange structuurlijnen worden dermate gefragmenteerd ingezet dat zij verworden tot morsetekens in het landschap.

Relatie met het onderliggend netwerk ontbreekt

De ontwikkeling van een duurzaam energiesysteem heeft betrekking op het geheel van opwek, opslag, distributie en afname van energie uit herwinbare bronnen.

De RES'en laten zich in hun zoektocht naar ontwikkellocaties voor zon en wind soms wel, soms niet leiden door de beschikbare capaciteit van het onderliggend netwerk. Zij zijn echter nog niet gestoeld op een beeld van hoe 'het netwerk van de toekomst' er uit zou moeten zien en de mate waarin de voorstellen vanuit de RES nopen tot aanpassingen aan het bestaande netwerk. De koppeling tussen energieopwek en distributie is in deze fase van de RES nog niet of slechts beperkt uitgewerkt.

Sturingsinstrument in de ruimtelijke en sociaal economische ontwikkeling

Wanneer de voorspelling van Mommaas dat 'de beschikbaarheid van energie leidend wordt in de ruimtelijke ontwikkeling' uitkomt dan betekent dat dat van de aanwezigheid van energieparken en het onderliggend netwerk een grote sturende kracht ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling uitgaat. Daarmee is het onderliggend netwerk ook een machtig middel in de ruimtelijke ordening en een instrument om te sturen op de sociaal economische ontwikkeling van gebieden. Om bepaalde gebieden 'meewind' te geven. De mogelijkheid om het energiesysteem als sturingselement in de ruimtelijke ordening in te zetten is thans in de afwegingen nog niet meegenomen.

Koppeling met de andere opgaven niet uitgewerkt

De energietransitie is één van de grote opgaven waar Noord-Holland voor staat, naast opgaven als een klimaatadaptieve inrichting van het landschap, versterking van de biodiversiteit, tegengaan van bodemdaling in de veengebieden, verduurzaming van de landbouw. De grootste opgave echter is om deze opgaven in onderlinge samenhang tot een oplossing te brengen. De koppeling van de energietransitie met de andere opgaven is in de thans voorliggende concepten nog onvoldoende uitgewerkt

4. Advies PARK

Het bottom-up proces heeft een rijke oogst aan informatie op het niveau van de (deel)regio's opgehaald. Nu is per (deel)regio inzicht in 'hun beste bod'. Deze informatie gaat helpen om te bepalen wat 'het beste bod van Noord-Holland' kan zijn. Daartoe is echter nog een aantal slagen nodig. Daartoe biedt het proces ook de ruimte, in de periode naar de doorontwikkeling tot RES 1.0 (voorjaar 2021) kunnen mijn aanbevelingen worden ingepast.

Verbinden van schalen

Om in de energietransitie de ruimtelijke kwaliteit van Noord-Holland te kunnen borgen is het echt nodig de lokale schaal en de schaal van de provincie met elkaar te verbinden. In het thans doorlopen proces lag de nadruk op de lokale / regionale schaal. In de doorwerking naar RES 1.0 moet de koppeling met de schaal van de provincie plaatsvinden.

Verbrede vraagstelling

Mijn advies is om vanuit het schaalniveau van de provincie als geheel de uitkomsten van de studies per deelregio nog eens tegen het licht te houden en daarbij de kwantitatieve energieopgave sterker te verbinden met de andere opgaven waar de provincie voor staat: behoud van ruimtelijke kwaliteit, versterken van de biodiversiteit, het versterken van de recreatieve kracht van het landschap, klimaatadaptatie en transitie van de landbouw. Dat vergt richting RES 1.0 een meer integrale vraagstelling. De focus ligt nu nog te zeer op opwek en te weinig op het daaraan verbonden onderliggend netwerk en op doorwerking naar de ruimtelijke kwaliteit. Als Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit bepleit ik derhalve een herformulering van de vraagstelling.

De RES'en moeten een vliegende start in de energietransitie mogelijk maken waarbij wordt toegewerkt naar een duurzaam energiesysteem dat:

- *De ruimtelijke kwaliteit van het landschap van Noord Holland -die wordt bepaald door een breed palet aan landschappen en grote contrasten tussen rust en dynamiek, tussen openheid en beslotenheid- versterkt,*
- *Een robuust onderliggend netwerk kent,*
- *Een sociaal economische impuls geeft aan gebieden waar daar behoefte aan is,*
- *De mogelijkheden tot meekoppeling met andere functies en opgaven benut.*

Landschap als integratiekader

In het vervolgtraject naar de RES 1.0 heeft de relatie met de landschappelijke onderlegger, als neergelegd en uitgewerkt in de Leidraad, sterkere uitwerking. Zet de ontwikkeling van de energieparken in als middel om landschappelijke verschillen te versterken, landschappelijke structuren hernieuwde kracht bij te zetten en nieuwe ruimtelijke kwaliteit aan het landschap toe te voegen.

Koppeling met het onderliggend netwerk

Nu al loopt het netwerk van kabels en verdeelstations tegen de grenzen van zijn capaciteit aan. Het systeem is onvoldoende robuust om aan de toenemende vraag naar energie te kunnen voldoen. Los daarvan noopt de omschakeling van een centrale energieopwekking naar een decentrale energieopwekking tot aanpassingen aan het netwerk. Aanpassingen aan het ondergronds netwerk zijn kostbaar en vergen tijd, gemiddeld 7 tot 10 jaar. Vanuit kostenefficiency verdient het aanbeveling de toekomstige opwek zodanig te situeren dat er zo beperkt mogelijk aanpassingen aan het onderliggend net nodig zijn. De komende periode rekenen de netbeheerders door waar en in welke mate aanpassingen aan het net urgent zijn. Zodra we weten dat in 2030 aanpassingen aan het net noodzakelijk zijn of worden dan is het raadzaam daar nu al een begin mee te maken.

Ik vermoed dat de sterk gespreide ontwikkeling die thans uit de RES-rapportage volgt een aanzienlijke aanpassing aan het ondergronds net zal vergen. Daarom adviseer ik om in het nu volgend traject de koppeling tussen opwek van energie en de distributie van energie sterker voor het voetlicht te brengen. Door de voorgestelde locaties te relateren aan de benodigde aanpassingen aan het onderliggend netwerk ontstaat inzicht in mogelijke optimalisaties. Met de ontwikkeling van de ondergrondse infrastructuur kan ook worden voorgesorteerd op de beoogde ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkeling van regio's. Met het onderliggend netwerk kunnen regio's in de luwte worden gehouden of kan aan regio's 'meewind' worden verschaft, een versterkte positie worden gegeven.

Met de visie op het netwerk wordt ook de interprovinciale en mogelijk internationale schaal geïntroduceerd. Het gaat niet alleen om de vraag of een 380 kV lijn wordt doorgetrokken naar Den Helder, om te zorgen dat de windenergie die daar mogelijk aan land komt ook zijn weg naar de grote afnemers elders kan vinden, maar ook om de vraag of en hoe die 380 kV lijn wordt aangetakt op een groter nationaal of NW-Europees net.

Ten aanzien van de relatie tussen de oprichting van energieparken en de doorontwikkeling van het onderliggend netwerk heb ik een verkennende studie door H+N+S, in samenwerking met de TU-Delft, laten uitvoeren. Deze studie 'Energienetwerk en ruimte' kan via de link op de website van de PARK Noord-Holland worden gedownload. Kern van deze studie is dat een toekomstig systeem, met voldoende capaciteit op het juiste schaalniveau en mogelijkheden voor benutting en buffering, veel meer vrijheid biedt om tot een goede ruimtelijke afweging te komen. Uitsluitend uitgaan van het huidige netwerk werkt beknellend. Werken vanuit een duidelijk 'energie en ruimte' perspectief voor de toekomst leidt tot betere en duurzamere keuzes.

Minder gespreide ontwikkeling

Zowel vanuit de ruimtelijke kwaliteit als vanuit de aanpassingen aan het onderliggend netwerk adviseer ik een sterkere klustering van energieparken waarbij windenergie met name wordt ontwikkeld in grootschalige, relatief ijl bewoonde gebieden. Als PARK meen ik dat het Noord-Hollands landschap is gebaat bij het 'schaal bij schaal' principe. Dat impliceert een eenduidige keuze voor grootschalige opwek in een beperkt aantal XL ontwikkellocaties in combinatie met een relatief kleinschalige, goed in het landschap geïntegreerde, lokale opwek. Door in te zetten op 'heel groot en regionaal' naast 'klein en lokaal' kan de middenschaal worden gevrijwaard.

In XL ontwikkellocaties kan de energietransitie worden ingezet om 'trots en zelfbewust' nieuwe landschappen te maken, om gekoppeld aan de energieopwekking nieuwe ruimtelijke kwaliteit, sociale vitaliteit en economisch elan tot ontwikkeling te brengen.

Ruimtelijke relevante criteria in de selectie zijn:

- De ligging nabij de punten waar energie van zee aan land komt.
- De mogelijke combinatie van opwek en gebruik.
- De reeds aanwezige duurzame opwek van energie waarop kan worden voortgebouwd.
- De maat en schaal van het landschap in relatie tot de mogelijkheid om met de ontwikkeling van het van een energiepark verzwakte landschappelijke structuren hernieuwde kracht bij te zetten.

Vanuit deze criteria adviseer ik om in het traject naar de RES 1.0 de volgende gebieden als XL locatie nader te verkennen:

- Omgeving Den Helder
- IJmond
- Wieringermeer
- Haarlemmermeer Noord.

In deze gebieden kan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit en de sociaal-economische kwaliteit een belangrijk mededoel zijn. Ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit moet gelijk met de ontwikkeling van het energiepark danig worden geïnvesteerd in het groenblauwe raamwerk van de regio.

Productie op kleine schaal biedt kansen voor autonome, autarkische systemen. Hierbij is het transport minimaal maar worden vraag en aanbod binnen een gebied afgestemd waarbij lokale opslag een tijdelijk verschil opvangt. Daarom is mijn advies te onderzoeken waar, aanvullend op de XL locaties, kan worden ingezet op de ontwikkeling van kleinere zonneparken. Ik zie hiervoor met name kansen in gebieden waar deze:

- Bijdragen aan de oplossing van andere actuele opgaven, denk aan zonneparken op de verziltende landbouwgronden in de binnenduinrand van de Kop van Noord-Holland of in combinatie met een vernatting van de kleine droogmakerijen in Waterland.
- Direct kunnen worden gekoppeld aan een versterkte gemeenschapszin, denk aan een dorps-zonne-weide direct bij de kleine kernen in het buitengebied. Zoals vroeger in bepaalde landsdelen dorpen hun gemeenschappelijke brink hadden om in de eigen houtvraag te kunnen voorzien, zo kunnen zij nu hun gemeenschappelijke energietuin ontwikkelen.

Steven Slabbers
Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit Noord-Holland

09-04-2020