Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	H. Kraaij	**Datum**	2 december 2021
Doorkiesnummer	030 - 28 61042	**Kenmerk**	9371531/211124HK
E-mail	h.kraaij@utrecht.nl	**Onderwerp**	Energievisie
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Energie

Geachte leden van de raad,

Gemeenten krijgen een steeds belangrijkere rol in de energietransitie. Een Energievisie is het middel voor uw raad om doelstellingen en rolinvulling in vast te leggen. Deze brief beschrijft de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het huidige beleid en geeft inzicht in de door uw raad te maken keuzes in de op te stellen Energievisie. Onderaan de brief staat een planning voor het raadsvoorstel voor een Energievisie.

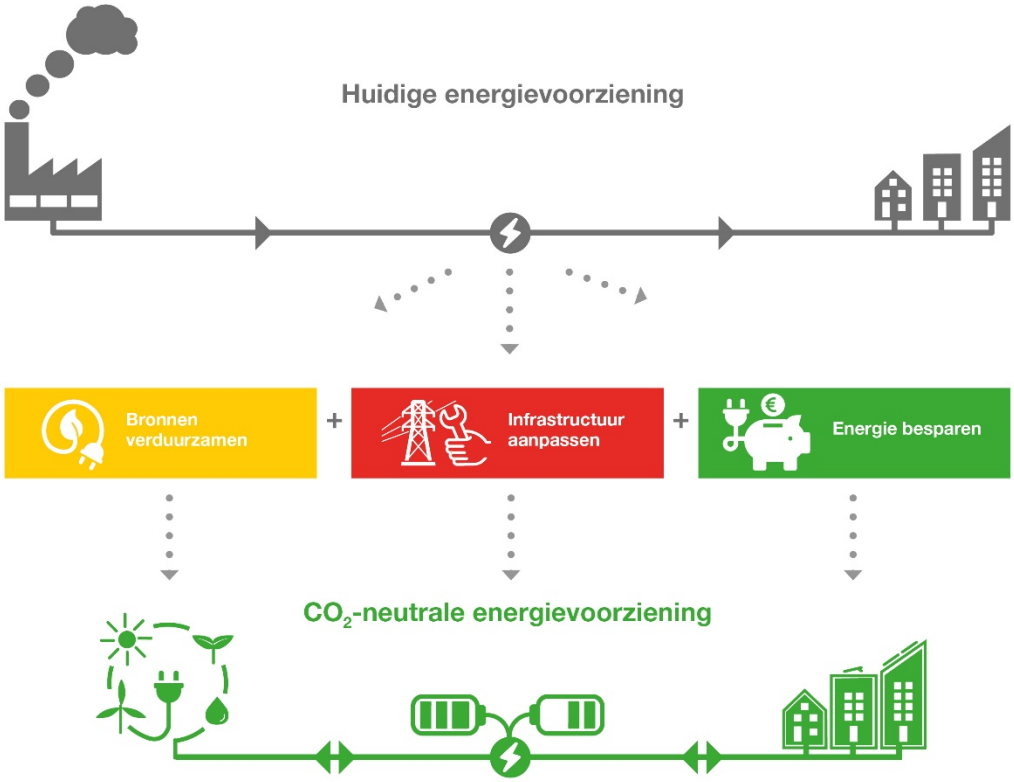
De energietransitie is een systeemverandering
In 2015 zijn in Parijs internationale afspraken gemaakt om de CO_2-uitstoot terug te dringen. Nederland heeft haar inspanning vastgelegd in een nationaal Klimaatakkoord dat in juni 2019 is gepresenteerd. In het nationale Klimaatakkoord is afgesproken dat het energiesysteem dat gebaseerd is op het verbranden van fossiele brandstoffen in de periode tot 2050 geleidelijk wordt vervangen door een energiesysteem gebaseerd op duurzame energiebronnen, zoals zonnekracht, windkracht en energie die aanwezig is in het water, de bodem en de diepe ondergrond.

Deze systeemverandering is niet alleen technisch, maar ook sociaal, economisch en organisatorisch. Sociaal, omdat de energietransitie gepaard gaat met veel veranderingen in de leefomgeving van mensen, ook achter de voordeur. Deze veranderingen leveren gedoe en soms ongemak op, maar met aan het einde van de rit een situatie die ook veel positieve kanten heeft: een comfortabel huis met energie uit de buurt waaraan meeverdiend kan worden. Economisch, omdat de energietransitie kansen biedt voor een heel nieuwe werkgelegenheid, ook voor kleinere lokale ondernemers, zoals woningen isoleren en zonnepanelen installeren. Organisatorisch, omdat de samenwerkingsverbanden tussen buurtgenoten en met lokale bedrijven goed opgezet moeten worden. De huidige wet- en regelgeving past niet altijd goed op de doelstellingen van de energietransitie en het kost ook moeite om de werkzaamheden voor de energietransitie te koppelen aan andere werkzaamheden in de openbare ruimte, zoals voor groen en klimaatadaptatie. In de energietransitie is het van belang om, gelijk met de opbouw van het nieuwe systeem, te werken aan de afbouw van het oude systeem.

Pijlers van de opgave energietransitie

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over de gebouwde omgeving, elektriciteit, industrie, mobiliteit en landbouw en landgebruik. De Energievisie zal vooral over de gebouwde omgeving en duurzame elektriciteit gaan, omdat er voor deze onderdelen van de energietransitie een belangrijke verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. In de Energievisie wordt een relatie gelegd met het Mobiliteitsplan 2040, waarin ons beleid voor duurzame mobiliteit is opgenomen. Onze opgave voor de energietransitie richt zich op drie pijlers:

- Bronnen verduurzamen, als vervanging van de fossiele bronnen die zorgen voor klimaatverandering, aardbevingen in Groningen en geopolitieke afhankelijkheid.
- Infrastructuur aanpassen, omdat de duurzame bronnen een andere infrastructuur nodig hebben dan de fossiele energiebronnen.
- Energie besparen, zodat de druk op de schaarse duurzame energiebronnen beperkt wordt.



Samenhang tussen de pijlers

Door energiebesparing kan de CO_2-uitstoot in de periode tot 2050 naar verwachting met ongeveer 30% verminderd worden ten opzichte van nu. Daarbij zoeken we naar een niveau van isoleren, dat past bij het type gebouw en de toekomstige warmtevoorziening voor dat gebouw. Om kosten en gedoe te beperken, is het verstandig om investeringen in energiebesparing te koppelen aan "natuurlijke momenten" van verbouwing en renovatie. De aanpak is erop gericht deze momenten zo goed mogelijk te benutten.

Door verduurzaming van de bronnen kan de CO_2-uitstoot in de periode tot 2050, met de huidige beschikbare techniek, binnen onze gemeentegrenzen maximaal 60% verminderd worden. Het is een politieke keuze in welke mate er ruimte gemaakt wordt voor duurzame vormen van energie in onze gemeente, onze regio of ons land. Het is verleidelijk om met argumenten te komen dat het elders goedkoper of makkelijker is. Het lijkt soms ook verstandig om aantrekkelijkere opties af te wachten die

in de (verre) toekomst liggen. Deze “vlucht naar elders” en “vlucht naar de toekomst” leidt tot uitstel van de energietransitie. In de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU 2040) zijn zoekgebieden opgenomen waarin windmolens en zonnevelden technisch gezien een plek zouden kunnen krijgen. In het milieueffectrapport, behorende bij de Energievisie, zullen de milieueffecten hiervan in beeld worden gebracht. Op basis van dit milieueffectrapport kan uw raad een onderbouwde afweging maken over het al dan niet overnemen van de zoekgebieden in de Energievisie.

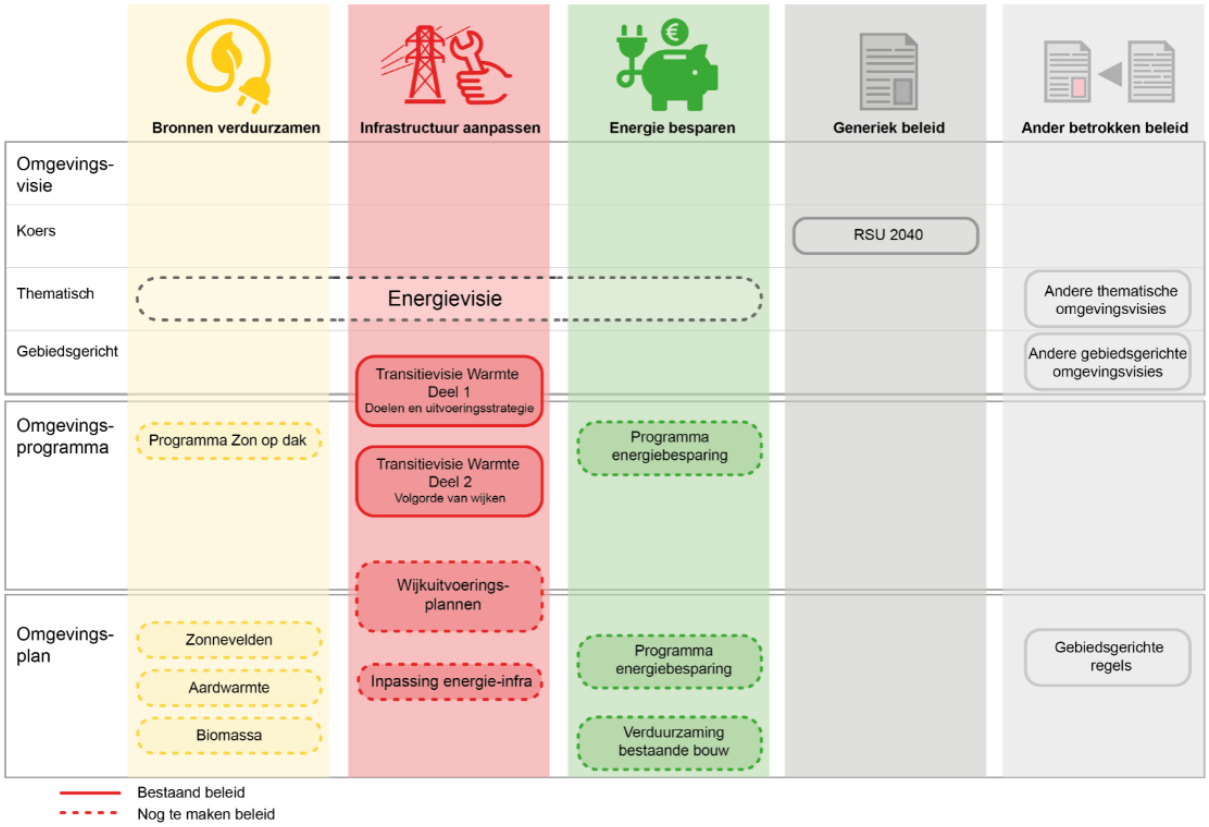
Aanpassing van de energie-infrastructuur levert geen directe bijdrage aan de vermindering van de CO_2-uitstoot, maar is een essentieel onderdeel van de energietransitie. Uitzondering hierop is het verlagen van de temperatuur in warmtenetten, dat zorgt voor energiebesparing. Door het groeiend aantal zonnepanelen op daken, elektrische auto’s en elektrische verwarmingssystemen is het nodig om in de periode tot 2050 de elektriciteitsinfrastructuur te verdubbelen en opslagvoorzieningen te realiseren, zodat het elektriciteitsnet niet te zwaar belast wordt. Als we gebruik willen maken van warmtebronnen als geothermie, aquathermie en restwarmte, dan moeten we warmtenetten en warmtebuffers aanleggen. Door de impact van de aanleg en aanpassing van alternatieve infrastructuur, de langjarige planning voor de realisatie en de omvang van benodigde investeringen, is het nodig de aanpassingen aan de warmte-infrastructuur gebiedsgericht aan te pakken. De eerste buurten maken een overstap naar een andere manier van verwarmen relatief snel, maar blijven daarna ‘natuurlijke momenten’ aangrijpen om te besparen. Als energiebesparende maatregelen nodig zijn voor de overstap, dan wordt voor deze buurten meer tijd genomen.

De energietransitie vindt tegelijk plaats binnen elk van de drie pijlers; het tempo is afhankelijk van ‘natuurlijke momenten’, beschikbaarheid van middelen en termijnen voor bestuurlijke besluitvorming. De momenten voor besparing, verduurzaming bronnen en aanpassing infrastructuur lopen in de tijd niet synchroon. Dit gaat ook niet over geleidelijke verandering. Wat snel kan, doen we snel, wat meer tijd nodig heeft, komt later, maar uiterlijk 2050.

Vertaling naar beleid en maatregelen
De afgelopen tien jaar hebben een stevige basis in de stad opgeleverd om grote stappen te zetten in de energietransitie. Twee stadsgesprekken, talloze bewonersavonden en concrete grote en kleine projecten hebben geleid tot een grote mate van betrokkenheid van inwoners in de stad. Deze betrokkenheid uit zich aan de ene kant in een netwerk van energieambassadeurs en bewoners en bedrijven die enthousiast met duurzame projecten aan de slag gaan. Aan de andere kant zien we ook groepen mensen die duidelijk aangeven meer moeite te hebben met bepaalde veranderingen.

Door de vertaling van maatregelen naar beleid, wordt er meer richting en sturing gegeven aan de manier waarop de energietransitie in onze gemeente plaats vindt. Vanaf 2020 zijn daarom diverse besluiten aan de raad voorgelegd: de Transitievisie Warmte (TVW delen I en II), de Regionale Energie Strategie (RES) en de visie en het uitnodigingskader voor Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop. In de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU2040) is de ruimtelijke impact van de energietransitie verankerd. Het college heeft een actieplan voor zon op dak vastgesteld.

In het voorstel voor de Energievisie zal het bestaande beleid en nog nieuw vast te stellen beleid gevat worden in het systeem van de Omgevingswet. De Energievisie is een omgevingsvisie die wordt uitgewerkt in de door uw raad vast te stellen omgevingsprogramma’s (met maatregelen) en omgevingsplannen (met regels). De visie, de programma’s en de plannen vormen het kader voor diverse activiteiten en uit te geven omgevingsvergunningen (zie onderstaand schema).



Niet zichtbaar in dit schema is de RES. De RES is een regionale afspraak die vertaald moet worden naar het omgevingsbeleid van overheden. Voor onze gemeente is dat de RSU, de Energievisie en de nadere uitwerking van projecten in omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Omgevingsvergunningen en acties zonder planologisch-juridische status zijn ook niet opgenomen in dit schema. Deze kunnen gezien worden als uitwerking van de Energievisie, omgevingsprogramma's en omgevingsplannen. Het is niet uitgesloten dat er nog andere omgevingsprogramma's aan het schema worden toegevoegd. De acties en samenwerkingsverbanden die nodig zijn om tot beleid te komen, zijn ook niet zichtbaar in het schema.

Afhankelijkheid van nationaal beleid

De snelheid waarmee de energietransitie plaats vindt, is en blijft sterk afhankelijk van het nationale beleid, dat deels weer afhankelijk is van internationaal beleid. Kleinschalige experimenten zijn vaak zwaar gesubsidieerd en niet aan allerlei regels gebonden. Bij de opschaling van deze experimenten zijn nationale regels en een gebrek aan financiële middelen serieuze knelpunten. De afhankelijkheid van het nationale beleid werd zichtbaar bij de vervanging van het kookgas door elektrisch koken in Overvecht-Noord, de financiering en kaderstelling voor geothermieprojecten en recent bij de afgekondigde capaciteitsknelpunten is het hoogspanningsnet. Ook ingrepen in de ruimtelijke ordening of de gebouwde omgeving, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, kunnen beperkt worden door beleid van het rijk, al dan niet uitgevoerd door de provincie. Voorbeelden hiervan zijn de wet- en regelgeving voor natuur en erfgoed en de normstelling voor energieneutrale nieuwbouw.

De afhankelijkheid van het nationale beleid is voor ons geen reden om afwachtend te zijn. De gemeente kan projecten panklaar voorbereiden en tegelijkertijd lobbyen bij het rijk voor regelgeving en middelen om deze plannen uit te kunnen voeren.

Te maken keuzes in de Energievisie

De Energievisie zal doelstellingen bevatten voor de drie hierboven beschreven pijlers van de energietransitie: besparen, bronnen verduurzamen en infrastructuur aanpassen. Daarbij hoort ook een uitvoeringsstrategie met vertaling naar typen instrumenten die worden toegepast. Deze keuze voor instrumenten is bepalend voor de rollen die de gemeente wenst in te nemen:

- de *faciliterende of bemiddelende overheid*, waarbij overleg en participatie centraal staan;
- de *financierende overheid*, waarbij subsidies, garantstellingen en (risicovolle) leningen worden ingezet;
- de *ondernemende overheid*, waarbij de sturing d.m.v. eigendomspositie of aandeel nemen in delen van het energiesysteem centraal staat;
- de *regulerende overheid*, waarbij met (plan)regels afgedwongen wordt dat maatregelen bij anderen genomen worden.

Bij de verdere invulling van de Energievisie zal de keuze voor deze rolinvulling, die per onderdeel van de energietransitie kan verschillen, een belangrijke rol spelen. Soms gaat het daarbij om wezenlijke keuzes die over een langere tijd doorwerken.

In de Energievisie zullen in ieder geval de volgende dilemma's aan de orde zijn:

- Hoe vrijblijvend blijft energiebesparing en benutting van daken voor energieproductie voor bestaande gebouwen?
- Hoeveel budget stellen we beschikbaar om, aanvullend op het budget van het rijk, voor meer buurten tegelijk een wijkuitvoeringsplan op te stellen waarin staat hoe de betreffende buurt binnen acht jaar van het aardgas af gaat?
- Willen we (mede)eigenaar worden van energie-infrastructuur om te kunnen sturen op de maatschappelijke waarden (van met name warmtenetten)?
- Laten we de verduurzaming van bronnen afhangen van initiatieven uit de samenleving en van marktpartijen of nemen we zelf meer initiatief voor het beschikbaar maken van ruimte en grondposities?

Naast de inhoudelijke dilemma's zullen in de Energievisie ook diverse maatschappelijke waarden worden verankerd. Voorbeelden zijn participatie, lokaal eigendom, betaalbaarheid van de warmtetransitie, transparantie in de kosten van het energiesysteem en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten. Door de stadsgesprekken van 2014 en 2021, de tientallen bewonersavonden voor Jouw Huis Slimmer, het contact met de bewonersinitiatieven (bijvoorbeeld via Expeditie Warmte) en participatie rond projecten voor duurzame opwek hebben we een goed beeld over de wensen en bedenkingen van bewoners en bedrijven in onze stad en onze buurgemeenten. De meningen over concrete oplossingen zijn verdeeld, maar over de volgende twaalf spelregels (verkorte weergave van raadsbrief 25 mei 2021) bestaat wel een redelijk gedeeld beeld, zo bleek uit de laatste stadsgesprekken:

1. Nieuwbouw energieneutraal. Maximale benutting daken.
2. Alle panden heel goed isoleren. De verantwoordelijkheid ligt bij de eigenaar.
3. Woningeigenaren beslissen zelf hoe en wanneer zij hun pand verduurzamen, maar de gemeente besluit wanneer het aardgas wordt afgesloten.
4. Aansluiting op warmtenet is niet verplicht als de gebouweigenaar kiest voor een even duurzaam systeem.
5. De gemeente zorgt voor onafhankelijke en deskundige informatie over het verduurzamen van woningen en bedrijfspanden.
6. Mensen in de directe omgeving van windmolens en zonnevelden moeten ook een deel van de opbrengst kunnen krijgen.

7. Bij onder andere windmolens, zonnevelden, aardwarmte, moet de gemeente erop toezien dat de ontwikkelaar inwoners betrekt en overlast beperkt.
8. De gemeente beslist over locaties voor duurzame energie na overleg met omwonenden. Daarbij worden alle belangen afgewogen. Planuitwerking en lokaal eigendom worden uitgewerkt samen met omwonenden.
9. Bij de overstap naar duurzame energie in Utrecht moeten we zuinig zijn op bomen in de stad en historische gebouwen.
10. De gemeente moet ervoor zorgen dat de overstap naar duurzame energie voor iedereen (financieel) mogelijk is.
11. Bij de overstap naar duurzame energie in Utrecht moeten er concrete doelen tot aan 2050 zijn, waar we steeds met de beste technieken naar toewerken.
12. Ideeën en voorstellen voor verduurzaming zijn welkom; kansrijke bewonersinitiatieven worden ondersteund.

Deze spelregels vinden we een goede basis om een Energievisie op te bouwen.

Planning Raadsvoorstel Energievisie

Op dit moment wordt gewerkt aan een Energievisie volgens de lijnen zoals in deze brief beschreven. In een milieueffectrapportage (planMER) en een extern advies over de investeringsstrategie wordt de komende maanden inzichtelijk gemaakt wat de consequenties zijn van te maken politieke keuzes. Wij verwachten dat de Energievisie, samen met de planMER, voor de zomer ter inzage wordt gelegd. Na de inzageperiode wordt de Energievisie eind 2022 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. In dit raadsvoorstel worden de volgende moties meegenomen:

- Motie 2020/276 “Natuur en duurzame energie”
- Motie 2020/314 “Duidelijke kaders voor zonne-energieprojecten en hun omgeving”
- Motie 2019/295 “50% Lokaal eigenaarschap”
- Motie 2021/105 “Nieuwe biomassacentrales zijn niet-wenselijk”

Voorafgaand aan of gelijktijdig met het raadsvoorstel zal gerapporteerd worden over de resultaten van onderzoeken volgens de volgende moties:

- Motie 2021/108 “Rol gemeente warmtebedrijf en bewoners bij warmtenetten”
- Motie 2021/107 “Geen pelletketel als vervanging voor gas”

Om ervoor te zorgen dat we bovenstaande planning kunnen halen, wordt de m.e.r.-procedure zo snel mogelijk gestart. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), die de start van de m.e.r.-procedure markeert, wordt rond de jaarwisseling ter inzage gelegd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,