Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

CONCEPT Initiatiefvoorstel leidende principes en lokale regels energietransitie

Beleidsveld	Energietransitie
Opsteller	Charlotte Passier
Kenmerk	…… (wordt aangemaakt door het raadsecretariaat)
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja/nee (als nee: verwijzen naar de uitzonderingsbepalingen uit de Referendumverordening)
Geheim	nee

Naam raadslid/raadsleden (voor- en achternaam noemen) stelt/stellen de raad voor te besluiten:

1. De volgende leidende principes toe te voegen aan de klimaatvisie:

   a) Het recht tot zelfverbruik van duurzame energie voor alle eindgebruikers (consumenten, mkb en andere instellingen) is uitgangspunt in Utrecht, iedereen moet hieraan mee kunnen doen, individueel en/of via lokale collectieven.

   b) Collectieve aanpakken op wijk en buurt niveau gaan voor individuele oplossingen.

   c) Minimaal 50% lokaal eigendom is het streven, 100% lokaal eigendom heeft de voorkeur. Dit geldt niet alleen voor grootschalige opwek van stroom maar ook voor buurt/wijkoplossingen voor warmte.

   d) Lokale initiatieven krijgen opgroeirecht en opgroeiruimte.

2. Het college te verzoeken verschillende scenario's uit te werken zodat de leidende principes uit beslispunten 1a – 1d op de juiste juridische manier geborgd kunnen worden in het omgevingsplan met direct werkende regels, beoordelings- en/of maatwerkregels, en de raad tussentijds te informeren via een ontwerpversie met als einddoel binnen 9-12 maanden na vaststelling van dit voorstel tot besluitvorming door de raad te komen.

Het lid/de leden van de gemeenteraad van Utrecht,

Naam/namen

CONCEPT

Geheimhouding

Samenvatting

In Europese wetgeving is het recht voor consumenten om zelfverbruikers van hernieuwbare energie te worden via richtlijn 2018/2001/EU vastgelegd. De uitwerking daarvan is aan de lidstaten. Aankomende nationale wetgeving zoals de Wet Collectieve Warmte, Energiewet, Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, omgevingswet, biedt handvatten voor uitwerking van dit recht tot zelfverbruik, maar de borging daarvan is onzeker. Dit initiatiefvoorstel beoogt de lokale beleidsruimte te benutten om het recht tot zelfverbruik voor alle eindgebruikers (consumenten, ondernemers, instellingen) in Utrecht te borgen.

Inleiding

De energietransitie neemt beslag op schaars beschikbare ruimte, gebeurt in de leefomgeving van inwoners en reikt zelfs achter de voordeur. Zo zien we windmolens en zonnepanelen in ons landschap en moet elk huis uiteindelijk duurzaam verwarmd worden. We 'moeten' er allemaal wat mee. Des te belangrijker dat inwoners mee kunnen doen met deze transitie en er zeggenschap in hebben.

Daarnaast is het elektriciteitsnet overvol. Vorig jaar november werd netcongestie al aangekondigd door het college en juli jl. werd in een raadsbrief benoemd dat vanaf 2025 ook kleinverbruik geraakt zal worden. We lopen tegen onze systemische grenzen aan en moeten anders gaan denken.

We moeten dan ook toewerken naar een nieuwe energievoorziening. Een duurzame energievoorziening waar inwoners bij worden betrokken en aan mee kunnen doen. Een energievoorziening waar energie grotendeels lokaal wordt opgewerkt, opgeslagen of gebruikt. Een flexibele en decentrale energievoorziening die in kan spelen op de beschikbaarheid van elektriciteitsnet, maar ook beschikbaarheid van zon en wind. Een energievoorziening waar energie opgeslagen en later gebruikt kan worden als dat nodig is. Een energievoorziening waar elektriciteit en warmte met elkaar communiceren, met oplossingen zoals buurt-warmtepompen, zonthermie en in de toekomst waterstof als energiedrager.

Context

- In de richtlijn 2018/2001/EU is het recht voor consumenten om zelfverbruikers van hernieuwbare energie te worden opgenomen, individueel of via hernieuwbare energie-gemeenschappen.
- In de kamerbrief 6 juli 2023 Minister Jetten voortgang voorstel Wet Collectieve warmte verwijst de minister naar dit recht op autonomie voor deelnemers van energiegemeenschappen (in het wetsvoorstel warmtegemeenschappen genoemd).
- In het klimaatakkoord is een ambitie (zie ook motie raad Utrecht uit 2019) opgenomen om te komen tot 50% lokaal eigendom.
- Onderzoek naar de juridische kaders voor professionalisering van energiecollectieven geeft aan dat de uitwerking van de EU richtlijn 2018/2001/EU naar NL wetgeving nog vaag is. Dit kan de positie van de eindafnemers verzwakken.
- In 2016 waarschuwde het SCP al voor het ontbreken van toegang tot de energietransitie voor grote groepen uit onze samenleving. Link naar het rapport 'niet buiten de burger rekenen!'. Deze quote komt uit het Essay: *Wie niet in staat is om zelf duurzame energie op te wekken (bij gebrek aan eigen grond of eigen dak), de woning te isoleren (omdat het geen eigendom is) of aan een energiecoöperatie deel te nemen, kan zich verhoudingsgewijs voor steeds hogere energiekosten gesteld zien. Voor wie toch al een krappe beurs heeft, kan dit tot 'energiearmoede' leiden.*
- In het Eindadvies 'nieuwe coalities in aardgasvrij' wordt extra aandacht en het bieden van opgroeirecht door overheden als cruciaal gezien voor maatschappelijke initiatieven. Het opgroeirecht (nog geen wettelijke basis) is gedefinieerd als het recht van lokale initiatieven om in fasen op te groeien tot een professioneel bedrijf.
- Zie ook de 10 succesfactoren voor een betaalbare warmtetransitie volgens de BNG BANK.
- In de handreiking betaalbaarheid warmtetransitie wordt aangegeven dat het omgevingsplan (wat nodig is voor het nemen van een aardgasvrij besluit) ook maatwerkregels kan bevatten

CONCEPT

voor het verduurzamen van wijken. Artikel 4.6. van de omgevingswet gaat over deze maatwerkregels.

Constatering:
- Het recht (EU) voor consumenten (eindafnemers) om zelfverbruikers voor energie te worden, individueel of via collectieven, wordt overgenomen in landelijke wetgeving.
- De vertaling hiervan vindt plaats via de ambitie om te komen tot 50% lokaal eigendom en de opname van energie- en warmtegemeenschappen in wet en regelgeving (via ontwerp energiewet, wet collectieve warmte, wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie).
- Deze nationale uitwerking is echter nog vaag, ze biedt eindgebruikers, bewoners en bedrijven in Utrecht, geen directe zekerheid om het recht op zelfverbruik uit te kunnen oefenen.

Juridische context

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor kaderstelling door middel van regelgeving en budgetrecht, als ook door politiek-bestuurlijke instrumenten in te zetten, zoals het vaststellen van beleidsnota's en moties. Om de rol van de gemeenteraad beter in te vullen, worden de beleids-en begrotingsdocumenten verbeterd om daarmee de rol van de raad te versterken (Raadsvoorstel Aanpassing beleidscyclus en programmabegroting - U-reka Gemeente Utrecht). Het doel hierbij is om de raad meer concrete handvatten voor de kaderstellende en controlerende taak te geven Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de P&C cyclus, maar juist ook naar de beleidscyclus. Deze cyclus sluit aan op die van de Omgevingswet die op 1 januari a.s. in werking treedt. Deze wet heeft onder andere tot doel om de gemeenteraad meer mogelijkheden te geven om deze kaderstellende rol in te vullen. Dat kan bijvoorbeeld door het vaststellen van (delen van) de omgevingsvisie als regels in het omgevingsplan. De gemeenteraad heeft al in 2019 bij het vaststellen van het Plan van aanpak Invoering Omgevingswet aangegeven dat ze door het stellen van kaders aan zet wil zijn (Plan van aanpak invoering Omgevingswet - U-reka Gemeente Utrecht).

De maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie vragen om kaderstelling door de gemeenteraad. De Klimaatvisie die onderdeel gaat uitmaken van de Omgevingsvisie Utrecht is zo'n politiek-bestuurlijk instrument waarmee invulling wordt gegeven aan deze kaderstelling.
De juridische borging daarvan met regels in het omgevingsplan sluit, als bevoegdheid van de raad, daar goed op aan. In dit omgevingsplan kunnen regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Regels over de energietransitie gaan over deze fysieke leefomgeving. Door het opnemen van regels kunnen inwoners, bedrijven en instellingen hier rechten aan ontlenen, maar kunnen ook verplichtingen worden opgelegd. Dit werkt vervolgens door in de vergunningverlening.

Beslistermijn
Het college te verzoeken verschillende scenario's / opties uit te werken, zoals beoordelings- en/of maatwerkregels, zodat de leidende principes uit beslispunten 1a – 1d op de juiste juridische manier geborgd kunnen worden in het omgevingsplan, en de raad tussentijds te informeren via een ontwerpversie met als einddoel binnen 9-12 maanden na vaststelling van dit voorstel tot besluitvorming te komen.

Beoogd effect
Zelfverbruik (via opwek, opslag en afname) voor alle inwoners en bedrijven in Utrecht mogelijk maken door:
- Opwek, opslag en uitwisseling van door eindgebruikers zelf geproduceerde energie maximaal te stimuleren.
- Bij het uitgeven van vergunningen (stroomopwek) en kavels/concessies (warmte, infra en opslag) beter te kunnen sturen op realisatie van de ambitie minimaal 50% lokaal eigendom grootschalige opwek stroom (zon&wind) en maximaal 100% lokaal eigendom warmtevoorziening.
- De actieve vorming van energiegemeenschappen en/of warmtegemeen-schappen op wijk/buurtniveau en energyhubs op industrieterreinen te stimuleren en hen opgroeirecht en opgroeiruimte te bieden

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- Ontwerp klimaatvisie
- Motie 2019/295 50% Lokaal eigenaarschap

CONCEPT

- Transitievisie Warmte deel I
- Transitievisie Warmte deel II
- Warmteplan Beursgebied
- Startnotitie Regionale Energiestrategie (RES) U16 (2019)
- Ontwerp-Regionale Energiestrategie en concept-bod (2020)
- Visie en uitnodigingskader Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop (2020)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De volgende leidende principes toe te voegen aan de klimaatvisie: a) Het recht tot zelfverbruik van duurzame energie voor alle eindgebruikers (consumenten, mkb en andere instellingen) is uitgangspunt in Utrecht, iedereen moet hieraan mee kunnen doen, individueel en/of via lokale collectieven. b) Collectieve aanpakken op wijk en buurt niveau gaan voor individuele oplossingen. c) Minimaal 50% lokaal eigendom is het streven, 100% lokaal eigendom heeft de voorkeur. Dit geldt niet alleen voor grootschalige opwek van stroom maar ook voor buurt/wijkoplossingen voor warmte. d) Lokale initiatieven krijgen opgroeirecht en opgroeiruimte.
Argumenten	
1.1	<u>Zelfverbruik is nu geen vanzelfsprekendheid.</u>
	De toegang tot het realiseren van eigen opwek en verbruik is nu alleen weggelegd voor huishoudens /bedrijven met geld en fysieke mogelijkheden. Ruimte en middelen voor het realiseren van zelfverbruik zijn voor grote groepen schaars. Zelfs de aansluiting op het energienetwerk is nu schaars en wordt verdeeld via de zogenaamde first come first serve methodiek van de netbeheerder.
1.2	<u>Via collectieven kan schaarse ruimte beter benut worden.</u>
	Bijvoorbeeld via een zo genaamde energy-hub (bijvoorbeeld Lage Weide) waar beschikbare ruimte op het elektranetwerk samen gedeeld wordt.
1.3	
	De ontwerpwetgeving (Energiewet/Wcw) voorziet in het kunnen vormen van energiegemeenschappen (en warmtegemeenschappen) om zodoende meer eindgebruikers het recht tot zelfverbruik te kunnen laten uitoefenen.
1.4	Breed toegepast zelfverbruik via collectieven in wijken, buurten en werklocaties/industrieterreinen geeft mogelijkheden om vraag een aanbod van energie beter met elkaar in balans te kunnen brengen.
	Een overschot aan stroom kan dan bijvoorbeeld omgezet worden in warmte en via warmtebuffers later op de dag benut worden.

CONCEPT

1.5	Breed toegepast zelfverbruik draagt bij aan strategische onafhankelijkheid van de nu alom aanwezige geopolitieke instabiliteit met het bekende effect op de energieprijzen.
1.6	De ontwerpwetgeving Wet collectieve warmte beoogt via zogenaamde kavelbesluiten te komen tot collectieve oplossingen
1.7	Het Bouwbesluit (vanaf inwerking Omgevingswet het Besluit bouwwerken leefomgeving) voorziet in gebouw gebonden energie oplossingen. Die kunnen collectieve oplossingen in de buurt doorkruisen/minder aantrekkelijk maken. Daar waar een collectieve buurtoplossing de voorkeur van de gemeente heeft, bijvoorbeeld vanwege betaalbaarheid voor andere gebouweigenaren in de buurt, moet hierop gestuurd kunnen worden.
1.8	Het is van belang dat mensen invloed hebben op hun leefomgeving. Zeggenschap in de energietransitie is essentieel voor acceptatie.
1.9	Lokaal eigendom kan bijdragen aan een betere balans tussen vraag (van de eindgebruikers) en aanbod (van andere eindgebruikers en collectieven) en daarmee kosteneffectief zijn voor de deelnemers.
1.10	Lokaal eigendom van stroomopwekkers zoals zon en wind, kan ingezet worden om de prijs van warmte, opgewekt met warmtepompen, langjarig stabiel te houden, gecombineerd met opslag biedt eigendom van geïntegreerde systemen (opwek, bronnen, opslag samen) maximaal voordeel. Als zonnestroom negatieve prijzen kent dan kan daarmee goedkoop warmte geproduceerd worden.
1.11	Energie delen en vraag en aanbod matchen vraagt om slimme systemen in huis en in de buurt. Deze datagedreven transacties vragen om een eerlijke verdeling zonder vendor – lockin. Ter inspiratie hiertoe wordt verwezen naar het werk van de Club van Wageningen
1.12	Voor de aanpak van congestie en daarmee behoud van een goed vestigingsklimaat, is het vormen van energy-hubs / energie- en warmtegemeenschappen noodzakelijk. Voor het kunnen delen van beschikbaar vermogen het matchen van vraag en aanbod en uit kostenoverwegingen. Het is daarom van belang de vorming van energiegemeenschappen actief te ondersteunen.
1.13	In het Eindadvies ‘nieuwe coalities in aardgasvrij’ wordt extra aandacht en het bieden van opgroeirecht door overheden als cruciaal gezien voor het doen slagen van maatschappelijke initiatieven. Het opgroeirecht is gedefinieerd als het recht van lokale initiatieven om in fasen op te groeien tot een professioneel bedrijf
1.14	In het buitenland, zoals in Denemarken, hebben lokale initiatieven zich als volwaardig warmtebedrijf kunnen ontwikkelen. Ongeveer 50% van de lokale warmtebedrijven (370 stuks) is coöperatief georganiseerd.
Kanttekeningen/ Risico’s	
1.1	De ambitie tot lokaal eigendom uit het klimaatakkoord is een streven, het moet gezien worden als een inspanningsverplichting niet als prestatieverplichting.

CONCEPT

Beslispunt	
2	Het college te verzoeken verschillende scenario's uit te werken, zodat de leidende principes uit beslispunten 1a – 1d op de juiste juridische manier geborgd kunnen worden in het omgevingsplan met direct werkende regels, beoordelings- en/of maatwerkregels, en de raad tussentijds te informeren via een ontwerpversie met als einddoel binnen 9-12 maanden na vaststelling van dit voorstel tot besluitvorming
Argumenten	
2.1	Het vaststellen van beleid is alleen zelfbindend voor het bestuursorgaan dat het aangaat. Voor de juridische doorwerking daarvan is het van belang dat regels hierover worden opgenomen in een omgevingsplan.
2.2	De aankomende wetgeving biedt lokale beleidsruimte en er is afwijking mogelijk (experimenteer bepaling Omgevingswet) van landelijke wetgeving zoals nu de huidige warmtewet en later wellicht de geldende wet collectieve warmte..
2.3	Er kunnen maatwerkregels in een omgevingsplan opgenomen worden met doorwerking daarvan in de vergunningverlening.
2.4	Er kunnen beoordelingsregels in het omgevingsplan opgenomen worden waarmee de raad vooraf aangeeft binnen welke kaders het college een vergunning kan
Kanttekeningen/ Risico's	
2.1	De lokale beleidsruimte in de nieuwe wetgeving is nog onontgonnen terrein. Het biedt zowel kansen als ook risico's van latere correctie door jurisprudentie.
2.2	Maatwerkregels kunnen alleen gesteld worden als dat past binnen de maatschappelijke doelen (zoals duurzame ontwikkeling) uit de Omgevingswet. Ook is van belang dat regels die worden opgenomen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Financiën
Met de uitwerking van de leidende principes en lokale regels energietransitie zijn vooral kosten gemoeid op het gebied van personele inzet en capaciteit.
De kosten die de uitgewerkte leidende principes en lokale regels energietransitie met zich meebrengen is nu geen onderdeel van dit initiatiefvoorstel en dient verder uitgewerkt te worden.

Vervolg
Aan het college wordt gevraagd om op basis van de uitgangspunten uit dit initiatiefvoorstel en de leidende principes en lokale regels energietransitie uit te werken. Totdat de nota is vastgesteld in de raad worden de uitgangspunten genoemd in dit initiatiefvoorstel naast nieuw te ontwikkelen beleid gehouden en aan deze punten getoetst of het voorstel in de geest van dit voorstel is.

Participatie
Voor dit initiatiefvoorstel heeft participatie plaatsgevonden met stakeholders uit de gemeente Utrecht, er is een bijeenkomst georganiseerd.
De deelnemers die aanwezig zijn geweest bij de bijeenkomst financiële participatie lokale energie-initiatieven hebben geadviseerd over de leidende principes en lokale regels energietransitie. Een groot deel van de uitgangspunten die benoemd zijn, zijn meegenomen in het initiatiefvoorstel.
Bij de verdere uitwerking van de uitgangspuntennota worden deze deelnemers betrokken.
Participatie onderdeel van verder uitwerking Klimaatvisie en onderdeel van ter inzagelegging van het omgevingsplan.

CONCEPT

Communicatie
Voor communicatie over dit raadsbesluit wordt aangesloten bij lopende communicatieacties gericht op de leidende principes en lokale regels energietransitie.
Een communicatiestrategie over de leidende principes en lokale regels energietransitie is onderdeel van de uitwerking van de uitgangspuntennota.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
-

Bijlagen informatief
- RICHTLIJN (EU) 2018/2001 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (Voor de EER relevante tekst): De richtlijn 2018/2001/EU over het recht voor consumenten om zelfverbruikers
- Kamerbrief 6 juli 2023 Minister Jetten voortgang voorstel Wet Collectieve warmte
- Klimaatakkoord is een ambitie (zie ook motie raad Utrecht uit 2019) opgenomen om te komen tot 50% lokaal eigendom.
- Onderzoek naar de juridische kaders voor professionalisering van energiecollectieven ihk van de EU richtlijn 2018/2001/EU naar NL wetgeving nog vaag is.
- Rapport uit 2016 SCP waarschuwing over het ontbreken van toegang tot de energietransitie voor grote groepen uit onze samenleving rapport 'niet buiten de burger rekenen!'.
- Het Eindadvies onderzoek door het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) naar 'nieuwe coalities in aardgasvrij'
- 10 succesfactoren voor een betaalbare warmtetransitie volgens de BNG BANK.
- VNG de handreiking betaalbaarheid warmtetransitie
- Artikel 4.6. van de omgevingswet gaat over deze maatwerkregels.
- Deze data gedreven transacties vragen om een eerlijke verdeling zonder vendor – lockin werk van de Club van Wageningen

CONCEPT

Bijlage 1 Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Lokale collectieven	Lokaal eigendom van lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven die gezamenlijk (mede-) eigenaar zijn van energieprojecten.
Opgroeirecht	Het opgroeirecht (nog geen wettelijke basis) is gedefinieerd als het recht van lokale initiatieven om in fasen op te groeien tot een professionele energie/warmtecoöperatie en een rol te vervullen in de energie/warmtevoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van (mede-) eigenaarschap.
Opgroeiruimte	Ruimte en ondersteuning voor bewonersinitiatieven om op te groeien tot een professionele energie/ warmtecoöperatie.
Energiegemeenschappen (in het wetsvoorstel warmtegemeenschappen genoemd).	Een Warmtegemeenschap is een juridische entiteit: a. die ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders actief is als warmtebedrijf; b. als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is; c. niet is gericht op het maken van winst, en d. gebruik maakt van duurzame warmtebronnen als belangrijkste warmtebron;
Energyhubs	Lokale samenwerking tussen meerdere partijen op het gebied van energie waarbij opwek, opslag, conversie (omzetten van energie) en het verbruik van energie met elkaar zijn afgestemd.
First come first serve methodiek	Aansluitingskosten voor het elektriciteitsnet worden door netbeheerders gelijk behandeld: wie het eerst komt, het eerst maalt. Daarbij spelen maatschappelijke belangen niet mee.
Warmtebuffer	Een buffer slaat warmte op wanneer de warmtevraag laag is en levert de warmte wanneer de warmtevraag hoog is.
Vendor – lockin	Situatie waarin een klant afhankelijk wordt van een leverancier voor producten en/of diensten.

CONCEPT