



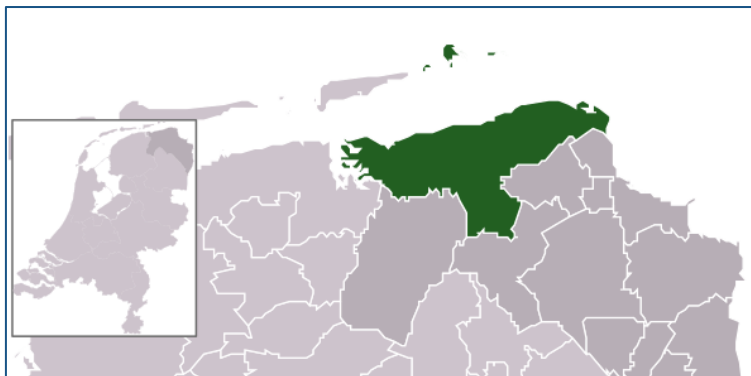
De werkgroep BOVEN vraagt verschillende bestuurders om hun bestuurlijke ervaringen met initiatieven op het gebied van de energietransitie te delen zodat ook andere bestuurders daar hun voordeel mee kunnen doen. De verslagen zijn te vinden op de website van BOVEN.¹

Inleiding

In dit verslag deelt wethouder Arjen Nolles zijn bestuurlijke ervaringen met de komst van twee energie-opslagsystemen in de Eemshaven.²

Nolles is coördinerend wethouder energietransitie in de gemeente Het Hogeland, gelegen in de kop van de provincie Groningen en heeft onder andere vergunningverlening en toezicht in zijn portefeuille.³

In die hoedanigheid maakt hij ook onderdeel uit van het bestuur van de Omgevingsdienst Groningen.



Afbeelding 1: Gemeente Het Hogeland gesitueerd in Groningen.

¹ www.werkgroep-boven.nl onder het kopje 'ervaringen'.

² Dit verslag is opgetekend in juli 2024.

³ Zijn andere portefeuilles zijn ontwikkeling landbouw, visserij & natuur, milieu & kringlooeconomie, grondstoffen-beleid (afval), recreatie & toerisme. Ook vallen onder zijn portefeuille de opgave 'Gebied Reitdiep-zone en Lauwers-meer' en het project 'Werelderfgoedcentrum Waddenzee'.

Achtergrondinformatie

In de gemeente Het Hogeland ligt de Eemshaven, een overslaghaven die tevens de grootste zeehaven van Noord-Nederland is. De haven ligt aan de Eemsmonding – het gebied waar de Eems uitmondt in de Wadden- en Noordzee.



Bron: www.groningen-seaport.com/

Ongeveer een derde van alle in Nederland geproduceerde energie komt uit de Eemshaven wat neerkomt op 8.000MW dat door verschillende bedrijven c.q. initiatieven (zoals windmolenparken op de Noordzee) wordt geleverd.

Energieproductie Eemshaven⁴

Er bevinden zich in de Eemshaven drie operationele energiecentrales: de gascentrale van ENGIE (Eemscentrale), de Magnum-centrale van RWE (voorheen Nuon/Vattenfall) en de energiecentrale van RWE op poederkool en biomassa. Naast deze energiecentrales zijn er nog andere vormen van energie beschikbaar. Zo wordt er elektriciteit van een Noorse waterkrachtcentrale naar Nederland getransporteerd via de onderzeese hoogspanningskabel van NorNed, terwijl Noorwegen via dezelfde kabel elektriciteit uit Nederland kan inkopen. Daarom is er in de Eemshaven een groot transformatorstation gebouwd. Ook is de COBRA-kabel aangelegd, een onderzeese kabel naar Denemarken voor het transport van elektriciteit uit windenergie. Gemini, waarin het Canadese Northland Power een groot aandeel heeft, heeft een aanlandingspunt van 600 MW aangelegd voor elektriciteit opgewekt uit windenergie in de Noordzee. En omdat er plannen zijn voor honderden windturbines in de Noordzee bij de Eemshaven, zal het aandeel offshore windenergie in de toekomst alleen maar toenemen.

In en rond de Eemshaven staan 110 windturbines op land en speelt de Eemshaven een prominente rol in de ontwikkeling van windparken op zee. Ook zijn er diverse zonneparken in de Eemshaven.

In de Eemshaven zijn recentelijk twee vergunningen verleend voor de bouw van een energie-opslagsysteem. Beide grootschalige batterijen zijn bedoeld om het Nederlandse elektriciteitsnet in balans te houden. De productie van wind- en zonne-energie gaat immers gepaard met pieken en dalen. Voor een stabiele energievoorziening is het echter van belang om de frequentie van het elektriciteitsnet op 50 Hertz te houden. De netbeheerder is

⁴ Bron: www.groningen-seaports.com/ (kopjes: 'industries' en 'havens', geraadpleegd op 8 juli 2024).

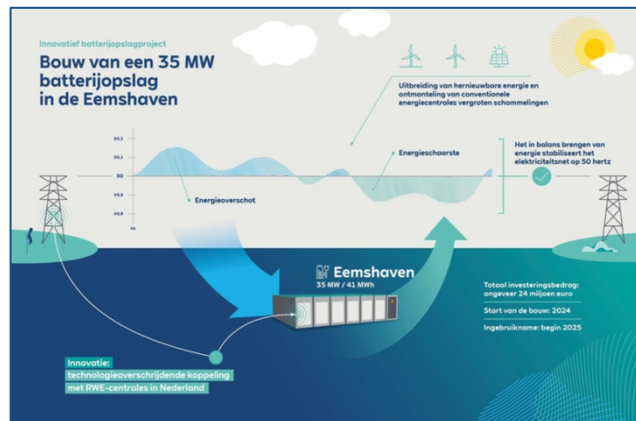
op sommige momenten dan ook genoodzaakt om de aanvoer van duurzame energie tijdelijk stop te zetten of terug te schroeven. Door voldoende stroom bij hoge pieken in megabatterijen op te slaan, kunnen de diepere dalen gecompenseerd worden.

Decentrale energie-opslagsystemen

Een andere doelstelling van batterijen kan het opslaan en weer afgeven van energie zijn aan de directe omgeving op het moment dat gebruikers dat nodig hebben. In het reflectiedocument 'Worstelen met decentrale energie opslagsystemen' heeft BOVEN een aantal bestuurlijke ervaringen opgetekend over dat type batterijen (zie www.werkgroep-boven.nl).

Provinciale omgevingsvergunning RWE

Op 25 juli 2023 heeft de provincie Groningen aan BRZO-bedrijf RWE een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een energie-opslagsysteem (EOS) op het industrieterrein van de Eemshaven.⁵ Begin februari 2024 is met de start ervan begonnen. Bij de biomassacentrale van RWE wordt het opslagsysteem gerealiseerd. Het doel is om overtollige energie afkomstig van het offshore windpark 'OranjeWind' dat nu nog in ontwikkeling is, op te slaan.⁶ De batterij bestaat uit iets meer dan een half voetbalveld, met in totaal 110 lithium-ionbatterijrekken met een vermogen van 35 megawatt (MW) en heeft een opslagcapaciteit van 41 megawattuur (MWh). Voor de beeldvorming: dit is ongeveer de opslagcapaciteit van 800 middenklasse elektrische voertuigen.⁷



Gemeentelijke vergunning Tomorrow Energy

Ongeveer een half jaar na het verstrekken van de vergunning aan RWE werd door de gemeente Hogeland een vergunning verleend aan *Tomorrow Energy* (TE) voor de realisatie van het project *Holland Battery 1*. Met dit project zal een nog veel grotere batterij worden gebouwd; de batterij krijgt een vermogen van 180 MW met een opslagcapaciteit van 360 megawattuur.⁸ Het bedrijf TE uit Eindhoven ontwikkelt zonneparken en zonnedaken maar ook opslagsystemen en is dus niet, zoals RWE, zelf een fossiele energieproducent in de Eemshaven.⁹ Daarom volstaat een gemeentelijke vergunning. De megabatterij van TE

⁵ Brief 'realiseren van een EOS' van de Provincie Groningen aan RWE, d.d. 25 juli 2023.

⁶ In 2022 wist RWE de realisatie van dit offshore project voor de Nederlandse kust te bemachtigen met een blauwdruk voor volledige systeemintegratie waarbij windenergie gecombineerd wordt met de opwekking van groene waterstof en andere innovatieve oplossingen zoals batterijopslag, zie bijvoorbeeld bericht 'RWE start in Eemshaven met bouw batterij van 41 megawattuur' op www.solarmagazine.nl/ van 8 februari 2024 (geraadpleegd: 9 juli 2024).

⁷ Persbericht van RWE: 'RWE start bouw van grootschalig batterijopslagproject in Nederland' d.d. 7 februari 2024.

⁸ Bericht 'Tomorrow Energy krijgt groen licht voor 180MW/360MWh opslagproject in Eemshaven' op www.tomorrowenergy.nl/ van 15 februari 2024 (geraadpleegd op 10 juli 2024).

⁹ www.tomorrowenergy.nl/.

wordt in de Eemshaven direct aangesloten op het TenneT-station, dat daar al eerder is gerealiseerd. Vanuit dit station loopt er onder meer een recent aangelegde hoogspannings-snelweg naar de stad Groningen. Deze werd halverwege 2023 in gebruik genomen en heeft een lengte van zo'n veertig kilometer.¹⁰

De bestuurlijke ervaringen

Nolles vertrouwt op de ambtenaren van de Omgevingsdienst en de Veiligheidsregio waarnaar de vergunningverlening is gemandateerd. De technische ins en outs van de aangevraagde vergunningen zijn dan ook geen onderwerp van bestuurlijke bespreking geweest. 'Wij praten dus vooral mee met anderen die een grotere rol hebben. Mijn rol is dan om te kijken of de juiste adviezen wel worden opgesteld.'

De ervaring van andere bestuurders in deze bestuurlijke-ervaringen-reeks dat dit kan leiden tot (te) zware veiligheidseisen waardoor de energietransitie niet meer betaalbaar kan worden uitgevoerd en dat daarom bestuurlijke aandacht voor het proces van de ambtelijke advisering wenselijk is, herkent Nolles dus niet. De werkwijze zoals Nolles die voorstaat, door vooral een procesrol te vervullen, past wel bij de observatie van enkele grote energieproducenten dat sommige bestuurders op de automatische piloot het ambtelijk traject in lijken te gaan en het door de producenten gewenste bestuurlijk gesprek over wat nu acceptabele risico's zijn niet tot stand komt.

De energietransitie brengt volgens Nolles ook nieuwe risico's met zich mee die moeten worden afgewogen tegen de verdwijnende risico's. Het mengpaneel van BOVEN vergelijkt de huidige fossiele risico's met de kleinere nieuwe risico's van de energietransitie. Nolles wijst in dat verband op de voorgaande energietransitie uit de jaren 60 toen succesvol werd overgegaan van kolen naar gas. Ook toen was het een afweging waarbij het transport van brandbaar en giftig aardgas risico's met zich meebracht die op een betaalbare wijze moesten worden beheerst (geen tien sensoren in een huis bijvoorbeeld en leiding 'onbeschermde' in de grond). De afweging met de veel grotere kolenrisico's voor de gezondheid van Nederlanders was letterlijk zichtbaar. Nolles merkt op dat vroeger het plafond in het voorhuis waar de kolenkachel stond altijd zwart was. Paul van der Steen memoreert in zijn artikel 'De succesvolle transitie van kolen naar gas': 'Dat de lente jaarlijks hét moment was voor de grote schoonmaak was geen wonder. Na een winter stoken zat de roetaanslag overal. Met een beetje pech moest er ook opnieuw worden behangen. Ook kachels die op olie werden gestookt, gaven een flinke walm af.'¹¹

¹⁰ Bericht 'Tomorrow Energy heeft vergunning binnen voor realisatie megabatterij' op www.recharged.nl/ van 23 februari 2024 (geraadpleegd op 10 juli 2024).

¹¹ Paul van der Steen (laatste up-date: 27 september 2023), 'De succesvolle transitie van kolen naar gas' in: *Historisch Nieuwsblad* (geraadpleegd op 11 juli 2024 op www.historischnieuwsblad.nl/).

De succesvolle transitie van kolen naar gas

'In 1968, slechts vijf jaar na het begin van de exploitatie van het Groninger gasveld, had ruim 80 procent van de Nederlands huishoudens [een gasaansluiting]. Uiteindelijk zou 98 procent worden aangesloten. De duizelingwekkende snelheid van de overgang maakt alleen maar meer indruk als de bijbehorende cijfers erbij komen: bijna 6000 kilometer aan aardgasbuizen ging de grond in, van rond de 5000 soorten kachels en fornuizen moest worden nagegaan of ze konden worden omgebouwd en hoe.'¹²

**De succesvolle transitie van kolen naar gas**

22 november 2018 • Laatste update 27 sep 2023 • Paul van der Steen • 11 minuten leestijd



In hoog tempo schakelde Nederland in de jaren zestig over van steenkool op aardgas. Binnen vijf jaar had 80 procent van de huishoudens een gasaansluiting. De oliebedrijven en de overheid hadden haast om de pas ontdekte gasbel te benutten, want er kwam alweer een alternatief aan: kernenergie.

Overigens merkt Nolles op dat de veroudering van de fossiele infrastructuur ook een 'nieuw' risico is dus niet alleen de energietransitie brengt nieuwe risico's met zich mee. 'Stilzitten draagt nu eenmaal niet bij aan veiligheid.'

Nolles ziet energieopslagsystemen als een nieuw essentieel onderdeel van de energie-infrastructuur: die is nu niet alleen maar meer ruimtelijke distributie van geproduceerde energie maar ook distributie in tijd.

Als kerntaak voor het openbaar bestuur ziet Nolles het 'regelen' van de ruimtelijke ordening met daarin een (veilige) plaats voor energietransitie-initiatieven. 'Bij de Eemshaven is het enorm zoeken naar ruimte die nodig is voor dergelijke initiatieven voor bijvoorbeeld bekabeling maar ook het plaatsen van windmolens.' Op dit moment is de ruimtelijke afweging door provincie en gemeente vooral nog op andere gronden dan veiligheid gebaseerd zoals landschappelijk aanzicht en mobiliteit. De ruimtelijke ordening waartoe uiteindelijk besloten wordt, heeft echter natuurlijk wel een veiligheidsbetekenis omdat er bijvoorbeeld wel of niet een afstand van bewoning tot de energietransitie-initiatieven wordt gepland. Zo worden 'industriële' initiatieven in woonwijken vanuit esthetisch oogpunt ongewenst geacht. Daarmee wordt de woonwijk dus ook niet aan industriële risico's blootgesteld maar zijn buurtbatterijen die als industriële activiteit gelden daardoor weer ingewikkeld te realiseren.

Mag een buurt dan zelf vragen om een buurtbatterij en daarmee het (zeer kleine) extra risico bewust accepteren ook al vragen ambtelijk adviseurs om grotere veiligheidsafstanden? Nolles ziet dat vooral nog als een theoretische maar interessante casus. Hij wijst wel

¹² Paul van der Steen (laatste up-date: 27 september 2023), 'De succesvolle transitie van kolen naar gas' in: *Historisch Nieuwsblad* (geraadpleegd op 11 juli 2024 op www.historischnieuwsblad.nl/).

op iets vergelijkbaars: boerderijen die een elektrolyser of mestvergister installeren en daar zelf over het extra risico mogen besluiten. Op de vraag of de voortgang van de energietransitie dan ook gebaat kan zijn om deze uit het vergunningproces te halen door alleen maar met standaardregels te werken, beantwoordt de wethouder toch met 'nee'. Een individuele beoordeling, bijvoorbeeld of batterijen wel op een veilige afstand staan, moet wat hem betreft wel blijven plaatsvinden.

Nolles merkt op dat voor de energietransitie zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten nodig zijn. 'Maar op dit moment praten we met alle initiatiefnemers afzonderlijk over milieu, ruimtelijke ordening, etc. We hebben dus nog geen gezamenlijk portfolio. Als gemeente zijn we het niet zo gewend om met het Rijk te praten, en daar moeten we stappen maken.' Waar het gaat om de samenwerking met de rijksoverheid zou Nolles ook graag zien dat departementen meer naar de Eemshaven komen om te horen welke regelgeving nu wel en niet behulpzaam is. Voor goede regelgeving is de gemeente de bron, niet alleen maar een ontvanger. 'Goede afstemming tussen overheden kan de transitie versnellen.' BOVEN heeft deze hartenkreet al vaker genoteerd.

Regelruimte voor het lokaal bestuur

BOVEN schreef al eerder: 'Het Rijk hoeft [...] niet alles dicht te regelen als wordt vertrouwd op het decentraal bestuur: art. 5.32 Omgevingswet geeft een sterk instrument om in bijzondere situaties een vergunning te weigeren als naar het oordeel van het bevoegd gezag 'sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid'. Er zijn dan objectieve indicaties dat er een veiligheidsprobleem is waarvoor de bestaande veiligheidsregels niet voldoen.'¹³

Reflectie werkgroep BOVEN

Wethouder Nolles raakt twee punten in zijn interview die nog niet zo vaak ter sprake zijn gekomen in onze bestuurlijke ervaringen: dit is niet de eerste energietransitie waarin we onbekende risico's lopen en de veroudering van de huidige fossiele infrastructuur is ook een deels onbekend risico.

De *eerdere energietransities* van 'hout naar kolen', 'van kolen naar gas' en eigenlijk ook de gestokte 'van fossiel naar nucleair' zijn alle gepaard gegaan met een vorm van bestuurlijke besluitvorming over de acceptatie van onzekere risico's die deze transitie met zich meebrachten. De visie op de rol van de overheid daarbij en dus de mate van regulering van de transitie-initiatieven verschilde natuurlijk sterk tijdens die transities.

Terugkijkend heeft de transitie 'van hout naar kolen' de industriële revolutie mogelijk gemaakt die de samenleving veel positiefs heeft gebracht. Die transitie heeft ook een groot en toen nog niet zo begrepen groot risico voor de volksgezondheid vanwege de kolenrook met zich meegebracht, en allerhande arbo-risico's. Integraal kijkend was het overall effect van de transitie echter positief.

¹³ Uit BOVEN (2024), *Bestuurders aan het woord over veiligheidsrisico's in de energietransitie. Een reflectiedocument voor lokaal bestuurders*, p. 68.

Arjen Nolles benoemt het positieve effect van de transitie van 'kolen naar gas' op de volksgezondheid. Toch moesten ook voor die transitie wel onbekende risico's vanwege het massale gastransport en -opslag worden geaccepteerd. In de beginfase heeft dat ook tot zware ongevallen geleid die we nu vergeten lijken te zijn. Wie spreekt nog over de 600 doden bij een explosie van een gasopslag in Mexico in 1984? Tot op heden gebeuren er elk jaar nog dodelijke ongevallen met gastransport, -opslag en -gebruik. Niet ter discussie staat dat ook voor deze transitie geldt als weer integraal wordt gekeken het overall effect positief is.

De transitie van 'gas naar nucleair' is in de jaren tachtig gestokt na een aantal, terugkijkend eigenlijk niet eens zo zware, ongevallen met de nucleaire technologie zelf maar vooral omdat de discussie over de mogelijkheid van langdurig veilige opslag van het kernafval polariseerde. Voor de goede orde: BOVEN heeft hier (nog) geen veiligheidsinhoudelijk standpunt over maar observeert wel dat een transitie ook kan stokken als de veiligheidsdiscussie zo politiek wordt dat de transitie onbespreekbaar wordt. De recente nieuwe aandacht voor nucleaire energie omdat CO₂-uitstoot als een groter risico wordt gezien, lijkt deze potentiële transitie weer wat vaart te geven.

Belangrijke lessen vanuit het perspectief van BOVEN zijn dus de noodzaak tot integrale afweging en de acceptatie dat elke activiteit risico's met zich mee zal brengen. Nieuwe activiteiten brengen dan ook nog eens deels onbekende risico's met zich mee.

Een ander punt dat Arjen Nolles benoemde is de veroudering van de huidige fossiele infrastructuur. 'Aging' is in de industrie inmiddels een serieuze zorg omdat dit leidt tot nieuwe, voorheen onbekende risico's. Ook nu is de enige succesvolle aanpak 'al doende leert men' dat wil zeggen scherp monitoren en blijven leren. Voor BOVEN is relevant dat het onterecht is om zonder meer te stellen dat de energietransitie nieuwe onbekende risico's met zich meebrengt terwijl het handhaven van de huidige fossiele technologie deze er niet zouden zijn.

Als laatste benoemen we de wenselijkheid van daadwerkelijke bestuurlijke betrokkenheid bij energietransitie-initiatieven. BOVEN is van mening dat bestuurders idealiter inhoudelijk betrokken zouden moeten zijn bij het hele vergunningverleningsproces i.t.t. alleen het zijn van beslisser aan het einde. Om tot een brede risicoafweging te kunnen komen waar de veiligheidslusten en -lasten zich tot elkaar verhouden, moeten de juiste (advies)vragen in het proces gesteld worden. BOVEN heeft er anderzijds ook begrip voor dat in de huidige werkelijkheid bestuurders regelmatig te veel op afstand staan van het proces. Bestuurders kunnen immers bijvoorbeeld niet altijd een beroep doen binnen hun gemeente op adviseurs met voldoende kennis en kunde die de brede afweging inhoudelijk kunnen voorbeelden. Een bestuurder moet daarom in de praktijk keuzes maken waar zij/hij de aandacht aan besteedt.