

Vergaderjaar 2023–2024

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 382

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2023

Vier jaar geleden zijn in het Klimaatakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342) afspraken gemaakt over procesparticipatie en financiële participatie bij duurzame energieprojecten, met als uitgangspunt meer lokaal eigenaarschap en draagvlak. Ten aanzien van lokaal eigendom is in het Klimaatakkoord opgenomen dat «gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven)». Met de motie van het lid Pieter Heerma c.s. van 3 juli 2019¹ heeft uw Kamer de regering verzocht om het aandeel lokaal eigendom bij projecten voor hernieuwbare energie op land jaarlijks te monitoren.

Met deze brief bied ik uw Kamer de vierde monitor financiële participatie aan (peildatum 1 januari 2023), aangevuld met een kwalitatief onderzoek naar de waardering van de mogelijkheden tot financiële participatie en een uitvraag naar de projecten die in ontwikkeling zijn, zoals aangekondigd in het commissiedebat van 28 juni 2023. Op verzoek van Kamerlid Boucke (9 maart 2023) heb ik in het voorjaar een quick-scan voor publiekrechtelijke mogelijkheden in opdracht gegeven. Deze resultaten zal ik in deze Kamerbrief ook toelichten. Tevens maak ik van deze gelegenheid gebruik om de Monitor Zon-pv 2023 in Nederland aan uw Kamer te sturen.

Lokale acceptatie door goede proces- en financiële participatie

Voordat ik in de kwantitatieve resultaten van de monitor duik, schets ik de belangrijke samenhang van proces- en financiële participatie. In de komende decennia zullen namelijk duizenden megawatt aan zonne- en windenergieprojecten worden ontwikkeld. Door de schaarste aan ruimte komt een aanzienlijk deel daarvan in de directe leefomgeving van mensen te staan. Lokale acceptatie is voor de energietransitie dus van groot belang en kan door een zorgvuldig participatieproces en de inzet op burgerinitiatieven vergroot worden. Zoals ik eerder in de kabinetsvisie

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 361.

burgerbetrokkenheid bij de energietransitie² schreef, begint dit met het vroegtijdig betrekken van inwoners om samen doelen en kaders in hun omgeving vast te stellen en dan uit te voeren. Het betrekken van inwoners, mede door lokaal eigendom en medefinanciering of het inrichten van compensatie, is hier een belangrijk onderdeel van. De gedachte is dat door lokaal eigendom en financiële participatie partijen gelijkwaardig gaan samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie en zo de lusten en lasten bij hernieuwbare energieprojecten eerlijker worden verdeeld. Ik zie steeds meer goede voorbeelden van gemeenten, provincies, RES-regio's en ontwikkelaars die hun best doen om de lokale omgeving en inwonerscollectieven bij de opwek van duurzame energie te betrekken en samenwerkingen aangaan.

In deze brief verwijst lokaal eigendom naar eigendom van lokale partijen (burgers, bedrijven, lokale overheden), die gevestigd zijn in de lokale omgeving van het project en die (mede) eigenaar zijn van de productie-installaties en zo (mede) zeggenschap over de bedrijfsvoering en opbrengsten hebben. Bij financiële participatie investeren omwonenden in een duurzaam energieproject zonder dat ze daarmee eigendomsrechten en zeggenschap verwerven. Bij een omgevingsfonds wordt een deel van opbrengsten aan maatschappelijke doelen in de omgeving gestort en bij de omwonenden-regeling ontvangen direct omwonenden een financieel voordeel. Zowel burgerbetrokkenheid, financiële participatie als lokaal eigendom kunnen bijdragen aan draagvlak, maar het een zonder het ander is weinig effectief.

Vierde monitor financiële participatie hernieuwbare energie op land

Uit de monitor financiële participatie³ blijkt dat lokaal eigendom en financiële participatie bij duurzaam opwek op land (>15 MW) in absolute zin toeneemt, bij zowel wind als zon⁴. Deze cijfers zijn een momentopname en veranderen relatief sterk naarmate er een hoeveelheid (grote) projecten in het jaar zijn bijgekomen met, of juist zonder, lokaal eigendom. De gemiddelde doorlooptijd voor zonneparken is 3–4 jaar en voor windparken 7–8 jaar. Ik verwacht volgend jaar de eerste effecten van het klimaatakkoord in de financiële participatiemonitor te zien. Bij wind zijn deze effecten naar verwachting pas vanaf 2026–2027 zichtbaar.

Resultaten windparken

In de monitor financiële participatie hernieuwbare energie op land zie ik met name in de windbranche de eerste positieve signalen. Als ik alleen de cijfers van 2022 bekijk, zie ik dat afgelopen jaar bij 47,2% van de opwek sprake was van lokaal eigendom. Het aandeel lokaal eigendom bij windparken is daarmee toegenomen tot 36,1%. Deze groei is mede door de oplevering van Windpark Zeewolde (322 MW), een windpark met 100% eigendom van bewonerscollectieven en lokale agrariërs. Hoewel dat een momentopname is van windparken die ruim voor 2019 zijn gepland, is dit mogelijk te danken aan de groei van het aantal energiecoöperaties

² Kamerstuk 32 813, nr. 1231.

³ De monitor financiële participatie hernieuwbare energie op land brengt projecten in kaart die een SDE-beschikking hebben of die gebruik maken van de postcoderoosregeling/SCE en die gerealiseerd zijn vóór 1 januari 2023. Voor windenergie is het aantal projecten afgebakend tot projecten gerealiseerd vanaf 2015. Voor zon zijn alle bekende zonneparken op land en water geanalyseerd. Het onderzoek is uitgevoerd door de bureaus ASISEARCH en Bosch & van Rijn.

⁴ Van ongeveer 200 duizend MWh per jaar in 2019 tot 760 duizend MWh per jaar in 2022 voor zonne-energie, en van ongeveer 1,65 TW per jaar in 2019 tot 4,33TW per jaar in 2022 voor windenergie.

maar ook aan de windbranche, die al langer bezig is met het mogelijk maken van financiële participatie.

Ontwikkeling lokaal eigendom en financiële participatie bij windparken

2021	2022
Lokaal eigendom totaal 32,2%	36,1%
Lokaal eigendom nieuw 29,4%	47,2%
Financiële participatie 23,1%	19,6%
Omgevingsfonds 87,8%	88,5%





Het Energieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 202) en de gedragscode voor wind op land van NWEA hebben eraan bijgedragen dat omgevingsfondsen tegenwoordig meer regel dan uitzondering zijn. In 2022 draagt driekwart van de projecten bij aan een omgevingsfonds. Ik zie wel verbeteringsmogelijkheden bij het aandeel lokaal eigendom van lokale publieke instanties (gemeenten, waterschappen, e.d.) van 2,6%. Ook is er een hoog aandeel van projecten met niet-lokaal eigendom in bepaalde gebieden te vinden. Als alle ontwikkelaars, gemeenten, provincies en energiecoöperaties ervoor zorgen dat lokale energiecoöperaties en bestaande burgerinitiatieven vroegtijdig in de planning een rol krijgen en er bij elk windproject een substantieel aandeel lokaal eigendom ontstaat, ben ik ervan overtuigd, dat we bij wind op land de doelstellingen van het Klimaatakkoord halen.

Resultaten zonneparken

In tegenstelling tot windparken zie ik momenteel een andere situatie bij zonneparken op land. De opwek van energie met zon-pv is in 2022 flink gegroeid.⁵ Hoewel ook bij zonneparken het lokaal eigendom in absolute zin is toegenomen, is het relatieve aandeel lokaal eigendom in verhouding tot alle productie met zon-PV in 2022 afgenomen naar 20,3%.

⁵ Zon-PV monitor 2023 RVO.

Ontwikkeling lokaal eigendom en financiële participatie bij windparken

2021		2022
Lokaal eigendom totaal		
32,2%		36,1%
Lokaal eigendom nieuw		
29,4%		47,2%
Financiële participatie		
23,1%		19,6%
Omgevingsfonds		
87,8%		88,5%

In 2022 is 87% van de gerealiseerde nieuwe productie volledig eigendom van niet-lokaal gevestigde partijen. Dat is beduidend meer dan in voorgaande jaren. Het relatief hoge aandeel is onder meer toe te schrijven aan vijf grootschalige projecten, die geen mogelijkheden voor lokaal eigendom aanbieden. Zoals eerder aangegeven kunnen enkele projecten een relatief grote invloed hebben op de uitkomsten van de monitor. Voorbeelden van de zonne-sector laten zien dat het moeilijker is dan verwacht om lokaal eigendom bij grote projecten van de grond te krijgen. Projecten met financiële participatie zijn in de afgelopen periode wel gegroeid. Dit komt mede door de stijging van crowd-funding activiteiten.

Bij zonneparken wordt nog niet standaard een omgevingsfonds opgericht. Ondanks dat het aandeel zonneparken met omgevingsfonds licht groeit tot 18,9% blijft de ontwikkeling achter ten opzichte van die bij wind. In gesprekken met de branche heb ik erop gewezen dat afspraken over lokaal eigendom en financiële participatie als toevoeging aan de gedragscode van Holland Solar hier verandering in moet gaan brengen en dat de sector zich moet inzetten voor een directe naleving daarvan.

Projecten in de pijplijn

Uit een Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP RES) uitvraag en andere bronnen blijkt dat er een aanzienlijk aantal projecten met lokaal eigendom in ontwikkeling is. Dit overzicht is echter anekdotisch en onvolledig. Onvoldoende data zijn ook de reden dat het voor de onderzoekers niet mogelijk gebleken is om een beeld te vormen van financiële participatie bij projecten die in ontwikkeling zijn (de zogenaamde projecten in de pijplijn). Het inzicht in de toekomstige

ontwikkeling van lokaal eigendom als relatief aandeel van de totale pijplijn ontbreekt dus nu. Voor de monitor van volgend jaar ga ik met de RES-regio's, de VNG en sectorpartijen in overleg, hoe we een beter zicht krijgen op de projecten in de pijplijn⁶.

Burgertevredenheidsonderzoek financiële participatie bij zonneparken

Aanvullend op de kwantitatieve cijfers heb ik dit jaar ook een onderzoek⁷ over de beleving van burgers over financiële participatie en lokaal eigendom laten doen. Dit kwalitatieve onderzoek is anekdotisch van aard. Onder de geïnterviewden bevonden zich bijvoorbeeld geen omwonenden die lokaal eigendom hebben of financieel participeren. Het onderzoek laat zien dat de geïnterviewde omwonenden overwegend positief zijn over financiële participatie in het algemeen, maar vinden ook dat het een beperkte invloed heeft op hun tevredenheid. Wat opvalt is dat in veel van de onderzochte projecten er sprake was van onvoldoende communicatie over de mogelijkheden tot financiële participatie. Het merendeel van de respondenten was niet op de hoogte van de mogelijkheden tot financiële participatie en/of lokaal eigendom. Er was ook sprake van te hoge drempels (bijv. minimale inleg van 1000 Euro) of voorwaarden voor omwonenden (overstappen op een andere energieleverancier) om in aanmerking te komen voor financiële participatie. Tegelijkertijd werden ook individuele redenen zoals «geen behoefte», of «investeren in eigen zon PV» genoemd voor niet-deelname. Tevens blijkt dat niet overal contact gezocht is met lokale energiecoöperaties of worden niet overal partnerschappen met hen aangegaan.

Ik ben ervan overtuigd dat het onvoldoende inzetten op lokaal eigendom en financiële participatie tot vertraging in de energietransitie kan leiden. Zo ervaren bijvoorbeeld omwonenden van wind- en zonprojecten met lokaal eigenaarschap (bijv. energiecoöperatie, energie-gemeenschap), maar ook van projecten met gedeeld eigenaarschap (van energiebedrijven, grote projectontwikkelaars of investeerders, met lokaal eigendom), het ontwikkelingsproces en de verdeling van kosten en baten rechtvaardiger, dan bewoners in de buurt van projecten die alleen in particulier en niet-lokaal eigendom zijn.⁸ Dit heeft te maken met het feit, dat bij lokaal en deels lokaal eigenaarschap vaker rekening wordt gehouden met de behoeften van inwoners vanwege de stem van de lokale eigenaren.⁹ Bij een als onrechtvaardig ervaren proces denken omwonenden negatiever over financiële participatie («omkoperij»)^{10, 11}. Daarnaast ervaren ontevreden omwonenden ook problemen zoals geluidsoverlast en daling van vastgoedwaarde. Met andere woorden, hoe er wordt omgegaan met de inbreng van burgers in het participatieproces is een belangrijke voorspeller of een project als positief of negatief wordt ervaren.

⁶ Zoals de onderzoekers van de financiële participatiemonitor aantonen is voor de SDE beschikte projecten die nog in de pijplijn zitten (ca. 500 extra projecten) een grondigere aanpak nodig om een ontwikkeling van financiële participatie daadwerkelijk zichtbaar te maken.

⁷ Bureau EMMA (2023): Burgertevredenheidsonderzoek naar financiële participatie bij zonneparken.

⁸ What makes local energy projects acceptable? Probing the connection between ownership structures and community acceptance – ScienceDirect.

⁹ The role of community benefits in community acceptance of multifunctional solar farms in the Netherlands.

¹⁰ Bureau EMMA (2023): Burgertevredenheidsonderzoek naar financiële participatie bij zonneparken.

¹¹ What makes local energy projects acceptable? Probing the connection between ownership structures and community acceptance. *Energy Policy* (2022), 171, 113257.

Balans tussen maatwerk en gemaakte afspraken

Tot op heden wordt aan ontwikkelaars grote vrijheid geboden om zelf invulling te geven aan het streven naar 50% lokaal eigendom. Idealiter gebeurt dit in samenwerking met belanghebbenden in de omgeving van projecten. Op die manier kan maatwerk worden geboden, maar dit leidt tegelijkertijd tot grote verschillen voor wat betreft de geboden mogelijkheden voor lokaal eigendom en financiële participatie in projecten. Ik zie dat er een politieke en maatschappelijke wens is voor het streven naar 50% lokaal eigendom, maar dat dit streven in de praktijk deels nog niet zichtbaar is en deels nog niet overal even goed van de grond komt. Ik ben ervan overtuigd dat ik samen met gemeenten, ontwikkelaars, de brancheorganisaties en energiecoöperaties lokaal eigendom kan versterken.

Samen lokaal eigendom bij duurzame opwek versterken

Onderzoek laat zien dat bereidheid van inwoners om aan lokaal eigendom mee te doen in hoge mate te maken heeft met hun sociale omgeving (wie doet mee?) en met wie de eigenaar is van het project¹². Ik ben ervan overtuigd, dat er meer kansen zijn en meer potentieel is dan nu benut wordt voor lokaal eigendom en financiële participatie in Nederland¹³.

De sector en gemeenten kunnen meer doen om lokaal eigendom te bevorderen. Van alle ontwikkelaars verwacht ik de komende tijd meer aandacht voor dit belangrijke onderwerp. Door het aanbieden van eigendom en financiële participatie op te nemen in de eerdergenoemde gedragscodes zullen ontwikkelaars hier invulling aan moeten geven. Ik ben me ervan bewust dat niet elk project 50% lokaal eigendom zal bereiken, en dat er soms ook niet genoeg lokaal kapitaal (van burgers, bedrijven, overheden) voorhanden is.

Ik zie ook, dat het regelen van financiële participatie en lokaal eigendom via energiecoöperaties de drempels voor deelname verlagen, doordat de lokale verbondenheid bijdraagt aan draagvlak en een betere invulling geeft aan zeggenschap. Dit biedt in de context van de opkomst van lokale energiesystemen steeds meer kansen. Ik zal gemeenten daarom de handvatten aanreiken waarmee zij energiecoöperaties een betere positie kunnen geven bij het organiseren van lokaal eigendom.

Ook zijn er in het land nog veel gemeenten die behoefte hebben aan extra kennis over de bestaande sturingsmogelijkheden en aan goede voorbeelden (waaronder omgevingsvisie, anterieure overeenkomst) die tot meer lokaal eigendom geleid hebben. Voor een overzicht aan mogelijkheden verwijs ik naar het werkblad Lokaal Eigendom van NP RES¹⁴, de NP RES factsheet «Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie»¹⁵ en de juridische en praktische bouwstenen voor financiële participatie voor decentrale overheden¹⁶. Deze zal ik via NP RES en VNG nogmaals actief onder de aandacht van gemeenten brengen, inclusief de mogelijkheid tot advies en ondersteuning van NP RES op het gebied van sturingsmogelijkheden voor gemeenten.

¹² Citizens» willingness to participate in local renewable energy projects: The role of community and trust.

¹³ Analysing the potential of citizen-financed community renewable energy.

¹⁴ NP RES Werkblad Lokaal eigendom.

¹⁵ Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie | Regionale Energiestrategie.

¹⁶ Peels Rijkten: Juridische en praktische bouwstenen voor financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten voor decentrale overheden.

De monitor laat zien dat er bij grootschalige zonneparken van meer dan 50 MW bijna geen sprake is van lokaal eigendom (en deels ook bij windparken van meer dan 150 MW). Ondanks dat veel van deze projecten voor 2019 gepland zijn, ga ik met NWEA, Holland Solar en EnergieSamen in gesprek om te komen tot een modus operandi voor grootschalige projecten zodat ook bij grote projecten meer aandacht is voor lokaal eigendom.

Vanuit de voorbeeldfunctie van het Rijk is financiële participatie en lokaal eigendom ook een belangrijke pijler van het programma «Opwek van Energie op Rijksvastgoed» (OER). Daarom zet ik mij ook in de OER-projecten in voor het streven van minimaal 50% lokaal eigendom.

Quickscan juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten

Naar verwachting kan op basis van de volgende monitor financiële participatie in het najaar 2024 worden beoordeeld of het bij zonneparken goed gaat met de afspraken van het Klimaatakkoord. Dan wordt duidelijk of er meer sturend moet worden opgetreden en of een besluit nodig is om lokaal eigendom juridisch te borgen. Vooruitlopend hierop heb ik een onderzoek over landelijke regelgeving in opdracht gegeven¹⁷. Zoals eerder onderzoek heeft aangetoond, concluderen de onderzoekers van de RUG en de VU ook in dit onderzoek dat het huidige wettelijke kader geen juridische basis biedt om financiële participatie via regelgeving juridisch af te dwingen. Daarnaast lijkt het in beleid opleggen van een inspanningsverplichting om financiële participatie te organiseren volgens de rechtspraak toelaatbaar. De conclusie die de onderzoekers stellen dat de jurisprudentie niet expliciet benoemt op welke juridische norm de inspanningsplicht in het participatiebeleid is gebaseerd, is op dit moment onderdeel van het juridisch discours.

Onderzoekers wijzen erop dat ook juridische argumenten meewegen bij een besluit of er landelijke regels moeten komen, zoals rechtsonzekerheid, wegnemen van rechtsongelijkheid tussen ontwikkelaars en de omgeving en het ontbreken van een gelijk speelveld. De onderzoekers kwalificeren landelijke regels voor lokaal eigendom als een vorm van marktordening, omdat het een wijziging is in de keuze van de wetgever om de elektriciteitsproductie over te laten aan de markt en nauwelijks te reguleren. De onderzoekers stellen dat uit de doelstellingen van de Energiewet en de inpassing van het toekomstige energiesysteem in het bredere ruimtelijke beleid, volgt dat de energiewet de logische plek is om eventuele regels te laten landen. Deze conclusie zal binnen EZK nader moeten worden bezien. Er moet niet alleen gekeken worden naar wat eventueel een logische plek in het brede wetgevende kader is en op welke wijze dit kan worden vormgegeven en uitgevoerd, maar ook naar de inpassing van een dergelijke regeling in het eigendomsrecht en de kaders voor het Europese vrije verkeer. Juridische borging kan meer helderheid bieden, maar verkleint wel ruimte voor maatwerk waar de decentrale overheden veel belang aan hechten. Ik ga mij dit jaar daarom nog verder in het vraagstuk van juridische borging verdiepen.

Conclusie

De financiële participatiemonitor richt zich op participatie van de omgeving bij projecten. Deze resultaten zijn niet los te zien van het

¹⁷ Bakker, Graaf, Tolsma, Dieperink: Quickscan juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten (2023).

breder beeld van burgerbetrokkenheid en draagvlak.¹⁸ Procesparticipatie zorgt ervoor dat er in een vroeg stadium contact is met de omwonenden om de inpassing in de leefomgeving te bespreken en ook op welke wijze de omgeving baat heeft bij het project.

In deze brief heb ik een aantal maatregelen geschetst, om de afspraken in het Klimaatakkoord beter te kunnen borgen. Ik zet in op het verscherpen en concreter maken van financiële participatie en lokaal eigendom in de gedragscode zon in navolging van de gedragscode wind. Verder zie ik een cruciale rol voor energiecoöperaties bij het streven naar lokaal eigendom, en ga ik mij inzetten om deze rol te versterken. In het komende jaar zal in de monitor duidelijk worden of er voldoende vooruitgang te zien is en kan het volgend kabinet een besluit nemen of lokaal eigendom juridisch geborgd moet worden.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

¹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). «Betrokken burgers: Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving-Signalenrapport.» (2023).