Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21179709

Datum 1 september 2021
Betreft Financiële participatie bij de opwek van wind- en zonne-energie op land

Geachte Voorzitter,

De energietransitie is in volle gang. Op 1 juli jl. hebben bijna alle energieregio's hun Regionale Energiestrategieën (RES'en) 1.0 opgeleverd. In de RES 1.0 hebben de regio's aangegeven op welke locaties projecten voor hernieuwbare energie in ontwikkeling zijn en waar er mogelijk nieuwe windturbines en zonnepanelen komen. De volgende stap is de RES 2.0, waarin de zoekgebieden worden geconcretiseerd tot zoeklocaties.

Participatie door inwoners is cruciaal in de energietransitie. Zonder hun betrokkenheid en inbreng zal het ons waarschijnlijk niet lukken om de energietransitie naar wens en behoefte uit te voeren. Met deze brief zet ik uiteen welke ontwikkelingen er lopen op het gebied van participatie bij de opwek van hernieuwbare energie op land (wind en zon), en specifiek de financiële participatie. Daarbij beschrijf ik tevens hoe ik invulling geef aan de motie Dik-Faber/Sienot van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 32 813, nr. 592) en de motie Bruins c.s. van 6 november 2020 (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 49), die beide over dit onderwerp gaan.

Procesparticipatie en financiële participatie
De betrokkenheid van inwoners is van groot belang bij het vormgeven en laten slagen van de energietransitie. Dit geldt zeker ook voor hernieuwbare energie op land; de aanleg van windturbines en zonnepanelen zorgt voor veranderingen in de leefomgeving van mensen. Daarom zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over procesparticipatie en financiële participatie. De inbreng van inwoners is net zo belangrijk als die van andere partijen. Overheden, ontwikkelaars en inwoners zullen dus altijd moeten samenwerken om zo de juiste voorwaarden (ruimtelijk, financieel, etc.) voor een RES of voor een concreet wind- of zonnepark op te stellen. Tijdens procesparticipatie denken en beslissen inwoners mee, bijvoorbeeld over de ruimtelijke inpassing van een project. Ook de wensen en ideeën van inwoners over hoe zij onderdeel willen zijn van een energieproject zijn belangrijk en komen in de procesparticipatie aan bod. Hieruit volgen afspraken over financiële participatie door inwoners, om zo een goede verdeling tussen de lusten en lasten te bewerkstelligen.

Financiële participatie kent meerdere vormen, namelijk met een omwonendenregeling, met een omgevingsfonds, met financiële deelneming en met mede-eigenaarschap. Een omwonendenregeling is een manier om een bepaalde groep omwonenden voordeel te laten ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op groene stroom. Een omgevingsfonds is een manier om een deel van de opbrengsten van het project ten goede te laten komen aan maatschappelijke doelen in de buurt die door de omgeving zelf worden vastgesteld. Met financiële deelneming nemen omwonenden risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld met obligaties. Bij mede-eigenaarschap zijn omwonenden risicodragend mede-eigenaar van het project, via een vereniging of coöperatie of door middel van aandelen, en is hun financiële profijt direct gekoppeld aan het rendement van het project. Door mede-eigenaarschap kan de omgeving ook hun zeggenschap in een project vergroten.

50% lokaal eigendom en energiecoöperaties
In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er wordt gestreefd naar 50% lokaal eigendom van de productie van wind- en zonne-energie op land in 2030 en dat hierbij in een gebied door de partijen gelijkwaardig wordt samengewerkt in de ontwikkeling, bouw en exploitatie bij hernieuwbare opwekking. 50% lokaal eigendom valt onder mede-eigenaarschap en houdt dus ook in dat de participanten een financieel risico lopen. Er kan gekozen worden om af te wijken van het algemeen streven naar 50% lokaal eigendom vanwege lokale, project-gerelateerde redenen, bijvoorbeeld als de omgeving niet geïnteresseerd of niet in staat is om zelf te investeren en de voorkeur geeft aan een andere vorm van financiële participatie.

Lokaal eigendom kan onder meer met energiecoöperaties worden gerealiseerd. In een energiecoöperatie verenigen inwoners zich om zo als lokale partij met een eigen deel in het project aan tafel plaats te nemen. Startende coöperaties hebben behoefte aan kennis en kunde om als volwaardige partij mee te kunnen doen. Organisaties als de Participatiecoalitie, een samenwerkingsverband van maatschappelijke organisaties voor en door bewoners, ondersteunen hierbij. Ook is er sinds kort een Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties. Met dit fonds, waar mijn ministerie €10 miljoen aan bijdraagt, kunnen energiecoöperaties een deel van de aanloopkosten voor coöperatieve duurzame energieprojecten op land voorfinancieren. In het kader van de motie Van Gerven (Kamerstuk 34 682, nr. 60) wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht hoe publieke en collectieve lokale initiatieven, waaronder energiecoöperaties, in de energietransitie een grotere kans kunnen krijgen. Voor de initiatieven voor wind en zon op land is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hier nauw bij betrokken.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en klimaatstichting HIER houden sinds 2015 met de Lokale Energie Monitor[1] bij hoeveel energieprojecten er lokaal en coöperatief worden gerealiseerd. Uit de monitor blijkt onder andere dat het aantal energiecoöperaties sinds de eerste meting fors is gegroeid (623 energiecoöperaties, waarbij in 85% van de gemeenten minstens één

[1] https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor

coöperatie actief is) en dat er zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau goed wordt samengewerkt op het gebied van coöperatieve energieprojecten. Deze cijfers laten zien dat er meer dan genoeg enthousiasme en professionaliteit is onder inwoners om mee te doen met de energietransitie. De energiecoöperaties zijn inmiddels dan ook een belangrijke en professionele partner in de energietransitie en een onmisbare bouwsteen in het maatschappelijke draagvlak.

Maatwerk en ondersteuning
Financiële participatie als regionale of projectspecifieke voorwaarde betekent dat er per RES en per project andere afspraken worden gemaakt. Generieke regels en verplichtingen zouden de behoefte aan dit maatwerk kunnen belemmeren en voorbij gaan aan het uitgangspunt dat de omgeving zelf in de positie moet zijn – of daarin moet worden gebracht – om de benodigde randvoorwaarden voor een project te formuleren. Wel vraagt dit uitgangspunt om ondersteuning voor de omgeving, ontwikkelaars en overheden. Hieraan werkt mijn ministerie samen met het Nationaal Programma RES (NP RES) en de koepels voor provincies (IPO) en gemeenten (VNG). Het afgelopen jaar is op dit vlak veel gebeurd.

NP RES – waar de overheden gezamenlijk opdrachtgever van zijn – beheert sinds 2020 de website www.energieparticipatie.nl. Hierop worden goede voorbeelden van participatie (op proces en financieel gebied) gedeeld. Energieparticipatie.nl biedt informatie om te leren, maar ook informatie en voorbeelden om direct te kunnen toepassen in de praktijk voor alle partijen die betrokken zijn bij participatie bij hernieuwbare opwek en in alle fasen van het proces. NP RES werkt de website regelmatig bij met recente praktijkvoorbeelden, zoals die van provincie Utrecht[2].

Verder zijn meerdere ondersteunende producten opgeleverd, bijvoorbeeld de Handreiking participatie met daarbij de participatiewaaier[3]. Ook is in het najaar van 2020 de juridische factsheet en oplegger 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie' opgeleverd[4]. Hierin staat in detail omschreven wat overheden wel en niet kunnen doen binnen het wettelijk kader (Wet ruimtelijke ordening/Omgevingswet) om financiële participatie binnen een project te bewerkstelligen. De factsheet laat zien dat gemeenten – mits ze hier beleid voor hebben geformuleerd – kunnen aansturen op een zorgvuldig participatieproces met de omgeving via een inspanningsverplichting. Harde (resultaats-)afspraken over financiële participatie moeten daarbij op basis van vrijwilligheid tot stand komen en kunnen niet worden afgedwongen door het bevoegd gezag. Verderop in deze brief komt dit nader aan de orde bij de behandeling van de motie Bruins c.s..

Ook vanuit de sector is er aandacht voor financiële participatie. De brancheverenigingen voor windenergie (NWEA) en voor zonne-energie (Holland Solar) hebben in hun Gedragscodes afgesproken dat hun leden streven naar een

[2] https://www.energieparticipatie.nl/community/praktijkverhalen/provincie-utrecht-ondersteunt-cooperaties-en-gemeenten-bij
[3] https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie
[4] https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/b+participatie/1786652.aspx

eerlijke verdeling van lusten en lasten en het streven naar 50% lokaal eigendom onderstrepen. Het is dus te verwachten dat de initiatiefnemers die zijn aangesloten bij de brancheverenigingen zich zullen inspannen om financiële participatie te bewerkstelligen.

Verdere ondersteuning richting overheden, omgeving en ontwikkelaars wordt geboden met de invulling van de motie Dik-Faber/Sienot en de motie Bruins c.s.

De motie Dik-Faber/Sienot
De motie Dik-Faber/Sienot verzoekt de regering te bevorderen dat in de uitwerking van de concept-RES'en het streven naar 50% lokaal eigendom van hernieuwbare energie – zoals afgesproken in het Klimaatakkoord – concreet wordt ingevuld, waarbij energiecoöperaties worden ondersteund in de ontwikkeling en professionalisering, goede voorbeelden worden gedeeld en de energie wordt benut die er is bij de talloze burgerinitiatieven.

Voordat ik inga op de invulling van deze motie, vind ik het van belang om te benadrukken dat elke RES-regio zelf een eigen ambitie voor lokaal eigendom vaststelt en dat hier geen voorschriften voor zijn. Een regionale ambitie in de RES 1.0 betekent dat de partijen in de regio hier achterstaan, maar het betekent nog niet dat de ambitie ook is vastgelegd in beleid. Dit moeten alle gemeenten en provincies in een RES-regio dan nog doen, bijvoorbeeld in hun Omgevingsvisies en bestemmingsplannen. Na het vastleggen in beleid, kan de ambitie tot uitvoer worden gebracht via concrete projecten.

Lokaal eigendom in de RES 1.0
Eerder in deze brief heb ik aangegeven welke acties er naar aanleiding van het Klimaatakkoord al zijn opgepakt rond het bevorderen van 50% lokaal eigendom. Daarnaast heb ik samen met NP RES in gesprek met de RES'en aandacht besteed aan de regionale ambities voor lokaal eigendom. De RES'en 1.0 zijn op 1 juli jl. opgeleverd. PBL voert op dit moment een analyse van de RES'en 1.0 uit die ik u in december zal toesturen. Daarin zal PBL expliciet ingaan op de uitwerking van het streven naar 50% lokaal eigendom. Een aantal voorbeelden van RES'en 1.0 laten zien dat de regio's de ambities op verschillende manieren invullen (op hoofdlijnen, dan wel concreet).

Uit de tekst van de RES 1.0 van Regio Arnhem-Nijmegen[5] blijkt bijvoorbeeld dat de partijen in deze regio de afspraken uit het Klimaatakkoord onderstrepen en dus streven naar 50% lokaal eigendom. Daarbij worden vanuit de samenwerking in de RES de gemeenten in de regio ondersteund bij het vastleggen in beleid en het uitvoeren van de afspraken over financiële participatie. De RES 1.0 van Noord en Midden-Limburg[6] spreekt naast het streven naar 50% lokaal eigendom een aanvullend streven uit: het bereiken van lokale medezeggenschap bij alle grootschalige zon- en windprojecten.

[5] https://www.regioan.nl/res-regionale-energiestrategie/
[6] https://www.resnml.nl/media/2021-04/RES-Noord--en-midden---1.0-Def..pdf

Veel RES'en adresseren ook specifiek het belang van energiecoöperaties. Zo benadrukken de partijen in de RES 1.0 Midden-Holland[7] het belang van energiecoöperaties bij de gehele invulling van de RES en zetten zij in op regionale samenwerking door de coöperaties om zo de professionalisering te bevorderen. Regio Foodvalley[8] omschrijft in de RES 1.0 hoe het energiecoöperaties langs drie lijnen ondersteunt: met een projectenbureau, een regionaal expertisecentrum en door vanuit provincie Utrecht deel te nemen in het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties.

De motie Bruins c.s.
De motie Bruins c.s. verzoekt de regering om een actievere ondersteuning voor decentrale overheden bij het borgen van financiële participatie bij hernieuwbare-energieprojecten, bijvoorbeeld met best practices en standaarden. De motie verzoekt de regering ook om te bezien of een aanvullend juridisch instrumentarium nodig is om financiële participatie te borgen.

Het juridisch instrumentarium
Ik begin met het laatste verzoek. Financiële participatie is een middel is om tot een eerlijke verdeling van lusten en lasten te komen en het draagvlak te vergroten. Het is geen doel op zichzelf. Samen met IPO en VNG heb ik verkend of het huidige juridische instrumentarium een significant knelpunt is in de realisatie van financiële participatie. Beide koepels hebben dit ook met hun leden besproken. Gezamenlijk hebben wij geconcludeerd dat het juridisch instrumentarium niet het knelpunt is, maar dat er vooral behoefte is aan handvatten om binnen de huidige Wet ruimtelijk ordening (Wro) en de toekomstige Omgevingswet (Ow) invulling te geven aan het algemeen streven voor financiële participatie bij hernieuwbare opwek.

Basisteksten voor financiële participatie
Vanuit het vertrekpunt dat er vooral behoefte is aan handvatten om binnen het huidige wettelijk kader invulling te geven aan financiële participatie, ga ik hieronder in op het eerste verzoek om actievere ondersteuning van decentrale overheden. Wat betreft het ondersteunen door middel van best practices verwijs ik naar de eerdergenoemde website www.energieparticipatie.nl en de activiteiten van NP RES. Wat betreft ondersteuning van decentrale overheden met standaarden kan ik melden dat ik samen met IPO en VNG heb gewerkt aan het opstellen van een set basisteksten voor financiële participatie; te weten een beleidskader voor gemeenten en provincies en twee uitvoeringspraktijken om financiële participatie te bewerkstelligen. De uitvoeringspraktijken spitsen zich toe op twee mogelijke routes: via een traditioneel proces voor besluitvorming of via een maatschappelijke tender voor besluitvorming.

Een traditioneel proces over besluitvorming gaat over een regulier proces richting besluitvorming, waarbij een initiatiefnemer vraagt om een besluit (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning of een wijziging van het bestemmingsplan) en het bevoegd gezag beoordeelt of deze aanvraag past binnen de kaders van de Wro/Ow. De maatschappelijke tender betreft een proces waarbij het bevoegd

[7] https://resmiddenholland.nl/wp-content/uploads/2021/04/210416-RES-1.0-Midden-Holland-1.pdf
[8] https://www.regiofoodvalley.nl/programma/energietransitie/bieb/res-10-regio-foodvalley

gezag initiatiefnemers uitnodigt om met een goed plan voor de opwek van hernieuwbare energie in het gebied te komen. Het bevoegd gezag moet hierbij een schaars recht creëren voor het realiseren van een project (of zelf eigenaar zijn van grond waarop een project gerealiseerd kan worden). De initiatiefnemer met het beste plan verkrijgt het schaarse recht om zijn plan tot uitvoer te brengen. Het bevoegd gezag beoordeelt de plannen op basis van de Wro. Indien er plannen zijn die op vergelijkbare wijze afdoende invulling geven aan de Wro ('een goede ruimtelijke ordening'), kan het bevoegd gezag in de maatschappelijke tender financiële participatie meewegen als zacht criterium.

Provincies en gemeenten kunnen in beide routes de wens voor financiële participatie in een project stimuleren, maar kunnen de initiatiefnemer geen resultaatsverplichting opleggen om de omgeving financieel te laten participeren in de ontwikkeling of exploitatie van een energieproject. Harde resultaatsafspraken kunnen wel op basis van vrijwilligheid overeengekomen worden in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en omgeving. Het valt te verwachten dat dit in de meeste projecten zal gebeuren omdat in de Gedragscodes voor wind en zon op land afspraken over financiële participatie zijn opgenomen.

Advocatenkantoor Pels Rijcken heeft de basisteksten voor financiële participatie geschreven. Voor de twee uitvoeringspraktijken is deels voortgebouwd op de kennis die beschikbaar is in enkele reeds gepubliceerde handreikingen over financiële participatie, bijvoorbeeld die van de provincie Zuid-Holland en Energie Samen[9], het Gelders Energieakkoord[10], of individuele gemeenten[11]. De basisteksten worden op korte termijn gepubliceerd op www.energieparticipatie.nl en worden verstrekt aan alle gemeenten en provincies. Ze kunnen door elke provincie of gemeente overgenomen worden, of eerst nog aangepast worden naar lokale wensen en omstandigheden, waarbij de verzamelde best practices kunnen ondersteunen en inspireren.

Tot slot

Door de omgeving als volwaardige partij te zien in de energietransitie en haar als zodanig te laten participeren, zowel in het proces als financieel, ontstaan plannen en projecten die duurzaam zijn in de breedste zin van het woord. Zonder de inbreng van en goede afspraken met inwoners zal het ons niet lukken om de energietransitie te volbrengen. NP RES, IPO, VNG, UvW, de betrokken ministeries en organisaties als de Participatiecoalitie spannen zich allen in om inwoners, overheden en ontwikkelaars van voorbeelden en de juiste informatie te voorzien en hen te stimuleren om participatie te organiseren. Naar aanleiding van de motie Dik-Faber/Sienot en de motie Bruins c.s. is nog een aantal stappen extra gezet. Met deze inspanningen zorgen we er gezamenlijk voor dat de afspraken over participatie conform het Klimaatakkoord worden uitgevoerd.

[9] https://energiesamen.nu/nieuws/1192/hoe-kunnen-gemeenten-inwoners-helpen-om-mede-eigenaar-te-worden-van-energieprojecten
[10] https://www.geldersenergieakkoord.nl/actueel/de-maatschappelijke-tender-als-route-naar-lokaal-eigendom
[11] https://haarlemmermeergemeente.nl/en/node/12772

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21179709

De inzet op participatie geeft een uniek karakter aan de energietransitie. De afspraak dat iedereen mee moet kunnen doen, met name financieel, is geen staande praktijk bij andere ruimtelijke of commerciële ontwikkelingen. Het is goed om hiervan bewust te zijn, omdat dit ook inhoudt dat we met elkaar aan het leren zijn hoe we de participatie in de energietransitie zo goed mogelijk regelen. Er wordt veel en hard gewerkt door allerlei organisaties en veel gaat al goed. Tegelijkertijd hebben sommige veranderingen tijd nodig en duurt het even voordat de effecten van alle inspanningen zichtbaar zijn.

Met verschillende monitors houden we bij hoe het ervoor staat met participatie in de energietransitie. Dit najaar verschijnt de eerste Monitor Participatie, nadat vorig jaar de nulmeting is gepubliceerd (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 613). De verwachting is dat deze monitor niet significant zal verschillen van de nulmeting, omdat de projecten die afgelopen jaar zijn opgeleverd al voor het Klimaatakkoord en de nieuwe afspraken werden geïnitieerd. Volgend jaar, bij de tweede meting, verwachten we de eerste effecten van alle inspanningen te kunnen zien. Dat is ook het moment om te bepalen of er aanvullende maatregelen nodig zijn om de afspraken over participatie bij hernieuwbare energie te realiseren. Deze afspraken zijn niet alleen van het Rijk, maar van iedereen betrokken bij het Klimaatakkoord. Daarom zal ik in de komende maanden met hen – en andere relevante partijen – alvast in gesprek gaan over de vraag hoe we op basis van de uitkomsten van tweede meting beoordelen in hoeverre er nieuwe maatregelen nodig zijn en zo ja, welke. Hierover zal ik uw Kamer in het voorjaar van 2022 informeren.

Hoogachtend,

D. Yeşilgöz-Zegerius
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie