

Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord

Versie 30 april 2020

In het Klimaatakkoord zijn verschillende afspraken gemaakt over de participatie van burgers en bedrijven in hernieuwbare energieprojecten op land. Met deze Q&A lichten Energie Samen, de Natuur- en Milieufederaties, de NVDE, Holland Solar en NWEA toe wat de achtergrond is van deze afspraken en wat er onder deze afspraken verstaan wordt. Het dient als verhelderende tekst bij de uitvoering van de afspraken in de praktijk.

Deze toelichtende notitie is bedoeld voor overheden (zoals beleidsmakers, vergunningverleners, RES-verantwoordelijken), marktpartijen, omwonenden, energiecoöperaties en milieufederaties.

Veelgestelde vragen

Vormgeving, afspraken en verplichtingen participatieproces

[Wat is het doel van de afspraken uit het Klimaatakkoord over participatie?](#)

[Wat wordt er onder participatie verstaan?](#)

[Wat is een goed participatieproces?](#)

[Wanneer en door wie start de procesparticipatie?](#)

[Wanneer en hoe start de financiële participatie?](#)

[Zijn initiatiefnemers en gemeenten gebonden aan bepaalde verplichtingen of eisen voor participatie?](#)

Lokaal eigendom

[Is 50% lokaal eigendom een \(minimum-\) verplichting?](#)

[Over welk soort projecten gaat het streven naar 50% lokaal eigendom?](#)

[Wat valt onder 'eigendom' bij een project?](#)

[Waar houdt de 'lokale omgeving' op, en wie bepaalt de grenzen van de die omgeving?](#)

Investerings- en rendementen

Wind- en zonprojecten zijn momenteel nog afhankelijk van subsidie door de overheid. Wat betekent dit?

Welk rendement maken projectontwikkelaars bij zon- en windprojecten?

Wat is een redelijk bedrag om vanuit de opbrengsten van een project te delen met de omgeving?

Wat zijn de investeringsrisico's bij lokaal eigendom, hoe worden risico's en rendementen over de partijen verdeeld?

Vormgeving, afspraken en verplichtingen participatieproces

Wat is het doel van de afspraken uit het Klimaatakkoord over participatie?

Het primaire doel van deze afspraken is het verkrijgen van draagvlak en acceptatie voor hernieuwbare elektriciteitsprojecten op land. Het is belangrijk om voor ogen te houden dat participatie (het betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van een project) geen doel op zich is, maar wel een cruciale randvoorwaarde in het realiseren van een project. Participatie moet bijdragen aan draagvlak en acceptatie van de energietransitie door middel van eigenaarschap, rechtvaardigheid en inclusiviteit¹.

Wat wordt er onder participatie verstaan?

In de Omgevingswet wordt onder participatie het volgende verstaan: “het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”.² In het Klimaatakkoord wordt echter uitgegaan van een uitgebreidere opvatting van participatie. De invulling van de term ‘participatie’ en alles wat ermee samenhangt wordt in de [‘Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten’](#) op de site van het Klimaatakkoord verder uitgelicht .

Het Klimaatakkoord stelt dat draagvlak en acceptatie gerealiseerd kunnen worden als besluitvorming transparant is en de lusten en lasten van maatregelen in het Klimaatakkoord eerlijk verdeeld worden. De eerlijke verdeling van lusten en lasten moet breed geïnterpreteerd worden: niet alleen financieel maar ook en voornamelijk ruimtelijk en sociaal. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door burgers en bedrijven bij hernieuwbare energie op land de kans te geven om mee te denken over waar projecten gerealiseerd worden, zoals gebeurt in de vorming van Regionale Energiestrategieën (RES’en). Indien gewenst kunnen burgers en bedrijven ook deelnemen in het project zelf, zowel financieel door mee te investeren, als in het proces en het ontwerp van het energieproject. De wijze waarop de omgeving participeert in de ontwikkeling en exploitatie van een project dient afgestemd te zijn op de wensen en behoeftes van de omgeving. Verschillende vormen van participatie die kunnen worden aangeboden zijn samengevat in de [Participatiewaaiër](#) op de site van het Klimaatakkoord.

Wat is een goed participatieproces?

Er is niet één juiste manier om een participatieproces in te richten. Dit hangt af van allerlei kenmerken van het project, de omgeving en context. De Omgevingswet biedt dan ook ruimte voor de eigen invulling van participatie door initiatiefnemers en overheden.

Wel zijn er kenmerken die de kans op een succesvol participatieproces vergroten. Het is belangrijk dat belanghebbenden, zoals omwonenden, in een vroeg stadium worden betrokken om echt mee te kunnen spreken over het beleid (randvoorwaarden, zoekgebieden, keuze voor technieken) en daarna over de vormgeving van een project (binnen de technische, ruimtelijke en economische kaders die nodig zijn om het project te kunnen realiseren). In het participatieproces worden uiteindelijk

¹ Energieprojecten kunnen ook mede als doel hebben om de lokale economie en de sociale cohesie te bevorderen, en te combineren met lokale (ruimtelijke) functies. Participatie speelt ook hierbij een rol met het oog op draagvlak en acceptatie.’

² Blijkens de toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290, p.130.

afspraken gemaakt over het ontwerp, de exploitatie en financiële deelname door of tegemoetkoming aan de omgeving. Dat is ook het moment om te inventariseren of er behoefte is aan lokaal eigendom. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de initiatiefnemer van een project de mogelijkheden daartoe met omgevingspartijen (lokale bedrijven, coöperaties, omwonenden, etc.) bespreekt aan de hand van de [Participatiewaaiër](#). Het bevoegd gezag controleert of de initiatiefnemer dit gesprek inderdaad aangaat. De afspraken die voortkomen uit het participatieproces over zowel het financiële deel als het proces- en ontwerpgedeelte worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Dit creëert duidelijkheid over ieders verantwoordelijkheden en transparantie voor de naleving van deze afspraken.

Zie voor meer informatie de [Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten](#). Het document 'kaders voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten,' opgesteld in opdracht van het Ministerie van BZK, biedt wetenschappelijk onderbouwde aanbevelingen voor het vormgeven van een participatiestrategie.

Wanneer en door wie start de procesparticipatie?

Idealiter maakt de provincie en gemeente beleid voor hernieuwbare energie, voordat er een concreet project is. Hierbij wordt de omgeving betrokken door de betreffende overheid; dus ook al bij de ontwikkeling en totstandkoming van de Regionale Energiestrategie (RES). Ook bij een beleidsvisie of tender is het aan de betreffende overheid om het beleid vorm te geven met participatie van de omgeving. Zodra dit beleid over duurzame energie in een gemeente gevormd is, is de vraag of en hoeveel ruimte er wordt gegeven aan duurzame energie reeds beslecht. Zodra een initiatiefnemer in beeld is en een concreet project start, is het aan de betreffende initiatiefnemer (bv ontwikkelaar en/of coöperatie) om het initiatief te nemen in de participatie. De start van de projectfase is het moment waarop het bevoegd gezag in principe open staat voor een initiatief en de initiatiefnemer met de grondeigenaar een locatie op het oog heeft. Belangrijk is dat duidelijk en transparant voor de omgeving is wie wanneer waarover beslist en hoe de omgeving hierbij betrokken wordt. Daarnaast zijn de partijen die het initiatief nemen voor het participatieproces (gemeenten, ontwikkelaars of coöperaties) ook inhoudelijk open en transparant over het project.

Wanneer en hoe start de financiële participatie?

Idealiter biedt een initiatiefnemer na de start van de procesparticipatie ook de optie aan omwonenden om via een energiecoöperatie of ander lokaal collectief gelijkwaardig mee te investeren, tijd te spenderen en risico te dragen en zo eigendom te verkrijgen. Als het gaat om mede-eigenaarschap zijn er een aantal mogelijke momenten:

1. Meedoen qua investering en tijdsinzet vanaf de start van ontwikkeling, met pro rata inleg van risico-investering projectontwikkeling en verdere projectkosten.
2. Het kopen van (een deel van) de aandelen van een project-B.V. op 'Ready to Build' (RTB) onder marktconforme voorwaarden; RTB is het moment waarop een vergunning is verleend (en het liefst onherroepelijk is), subsidie is verkregen, de netaansluiting is vastgelegd en de grondcontracten zijn getekend. Hierbij ontvangt de coöperatie een bescheiden bonus op de marktwaarde.
3. Het kopen van (een deel van) de aandelen van een project-B.V. wanneer het project operationeel is onder marktconforme voorwaarden. Hierbij ontvangt de coöperatie een bescheiden bonus op de marktwaarde.

In bovenstaand proces kan de coöperatie, indien niet wordt mee-geïnvesteerd in de projectontwikkeling, nog steeds zeggenschap verkrijgen door een gedegen participatieproces in te richten

Zijn initiatiefnemers en gemeenten gebonden aan bepaalde verplichtingen of eisen voor participatie?

Ja, hoewel de vraag wat wel en niet goed is nooit zwart-wit beantwoord kan worden. Eisen en afspraken liggen onder meer vast in het Klimaatakkoord, de Regionale Energiestrategieën (RES'en), gemeentelijke beleidskaders (indien vastgelegd), de wettelijke kaders uit de Omgevingswet en de gekozen richting in de verschillende omgevingsvisies (NOVI, POVI, GOVI). Het Klimaatakkoord en de RES'en beschrijven de bredere klimaatdoelen die aanleiding vormen voor projecten en geven richting aan de gewenste vormen van participatie. De Omgevingswet en omgevingsvisies geven regels en kaders mee voor participatie en de inpassing van projecten in de fysieke leefomgeving. Gemeenten, provincies, Rijksoverheid en de brancheorganisaties van de zon- en windsector hebben het Klimaatakkoord ondertekend. De brancheorganisaties hebben participatie ook in de Gedragscodes voor [Zon op Land](#) en voor [Windenergie op Land](#) vastgelegd. Deze brancheorganisaties vertegenwoordigen de overgrote meerderheid van de bedrijven in de sector. Ook vele lokale coöperaties en omwonendenorganisaties zijn verbonden met landelijke organisaties die het Klimaatakkoord hebben ondertekend. Overheden, brancheorganisaties en energiecoöperaties zijn dus aanspreekbaar op hun gedrag inzake participatie.

Lokaal eigendom

Is 50% lokaal eigendom een (minimum-) verplichting?

Nee, het Klimaatakkoord gaat uit van een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (bewoners en bedrijven). Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Met de 'lokale omgeving' worden zowel burgers als bedrijven uit de omgeving van de projectlocatie bedoeld. Het gaat daarbij om eigendom van meerdere omwonenden en bedrijven en niet van een enkel bedrijf of individu. Met 'productie' wordt de productie-installatie(s) bedoeld.

Uitgangspunten zijn de behoefte én de (financiële) mogelijkheden van de lokale omgeving. Daarbij hoort een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer bij alle hernieuwbare energieprojecten om een aanbod te doen om omwonenden, zo mogelijk verenigd in een coöperatie of andersoortig gemeenschappelijk initiatief, te laten participeren in het project. Financiële participatie is een middel om het doel (totstandkoming van energieprojecten door verbeteren van lokaal draagvlak) te realiseren.

Eigendom betekent mee-investeren en dus ook risico lopen. Het betekent ook zeggenschap. Verschillende partijen kunnen lokaal eigenaar zijn van een energieproject; individuele burgers, coöperaties, bedrijven en anderen. Op basis van het gesprek met omwonenden kunnen ook andere opties worden gekozen die de omgeving laten meeprofiten, zonder dat sprake is van lokaal eigendom, zoals een omgevingsfonds en obligaties. 50% lokaal eigendom is dus geen verplichting, het gaat erom dat de lokale omgeving de kans krijgt mee te kunnen investeren en mede-eigenaar te worden indien ze dit wensen. Zie voor meer informatie over bovenwettelijke participatie-opties de [Participatiewaaijer](#).

Over welk soort projecten gaat het streven naar 50% lokaal eigendom?

Het streven heeft betrekking op nieuwe projecten die vanaf 2020 worden gerealiseerd met betrekking tot de opgave van 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land. Dat zijn dus ook de projecten die vallen onder de RES, inclusief projecten die in de pijplijn zitten voor de vergunning. Het gaat daarmee om windprojecten en zonprojecten groter dan 15kW, niet-gebouwgebonden. Lokaal eigendom voor andere soorten projecten, zoals zonnedaken, is mogelijk, maar valt niet onder dit streven.

Wat valt onder 'eigendom' bij een project?

Lokaal eigendom gaat over het deel eigen vermogen; daarvoor geldt het streven naar 50%. Het geldt over het eigendom van de productie-installatie. Vaak is er circa 80-90% vreemd vermogen; daar geldt het 50%-streven niet voor.

Waar houdt de 'lokale omgeving' op, en wie bepaalt de grenzen van de die omgeving?

Wat lokaal is kan van project tot project verschillen. Het is in ieder geval aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemer om dat met elkaar te bespreken. Zij kunnen dit in samenspraak met lokale belanghebbenden, zoals een lokale energiecoöperatie, doen. De gemeentegrens kan te strikt zijn. Anderzijds is lokaal eigendom niet hetzelfde als ieder type 'burgereigendom'. Per project moet worden bepaald waar de grenzen van lokaal eigendom liggen. Uitgangspunt voor het streven naar 50% is dat het om lokale participanten gaat, om het zoveel mogelijk te laten bijdragen aan lokale acceptatie.

Investerings en rendementen

Wind- en zonprojecten zijn momenteel nog afhankelijk van subsidie door de overheid. Wat betekent dit?

Momenteel kennen zon- en windenergieprojecten op land inderdaad nog een onrendabele top. Dat wil zeggen dat het op dit moment duurder is stroom te maken via windturbines en zonnepanelen dan via energiecentrales gestookt op kolen of gas. Via een SDE-subsidie ondersteunt de Rijksoverheid deze projecten om realisatie van duurzame energie te bevorderen. Een project kan een looptijd hebben van 20 tot 30 jaar. Voor de eerste 15 jaar van de looptijd van het project ontvangt de initiatiefnemer een vergoeding voor de geproduceerde elektriciteit (per kWh), aanvullend op de verkoop van de groene stroom uit het project. Dankzij deze subsidie en de groeiambities zoals gezamenlijk in het Klimaatakkoord is afgesproken, komen er steeds meer windturbines en zonnepanelen bij. Hierdoor ontstaat kostenreductie en is het de verwachting dat deze projecten op termijn geen subsidie meer nodig hebben.

Welk rendement maken projectontwikkelaars bij zon- en windprojecten?

Voor de SDE+ subsidie gaat PBL bij zonne- en windprojecten uit van 9% tot 15% als redelijk rendement. De rendementen zijn niet hetzelfde als nettowinst; veel zaken zoals voorbereidingskosten, grondkosten en participatiearrangementen vallen daar niet onder. Ook de hoge kosten van de vele projecten die uiteindelijk nooit doorgaan worden uit dit rendement gedekt. Veel projecten krijgen bijvoorbeeld nooit een vergunning, een SDE-beschikking of een aansluiting van de netbeheerder. Rendementen in de energiesector liggen doorgaans lager dan in veel andere sectoren.

Wat is een redelijk bedrag om vanuit de opbrengsten van een project te delen met de omgeving?

Daar is geen eenduidig antwoord op te geven, omdat het afhangt van verschillende kenmerken van een project, zoals de omvang, locatie, techniek, omgeving etc. Het Klimaatakkoord geeft 50 cent per MWh als indicatie, door te refereren naar de NWEA gedragscode.

Overigens is het belangrijk om onderscheid te maken in ‘delen met de omgeving’ (zoals een omwonendenregeling of een gebiedsfonds) en lokaal eigendom van de omgeving, waarbij de omgeving ook zelf in het project (risicovol) investeert. Het achterliggende idee is dat de omgeving niet alleen lasten, maar ook een deel van de lusten ontvangt. Dat betekent dat het deel van de opbrengst voor de lokale omgeving ook echt aan omwonenden ten goede moet komen. Dat kan via een gemeente, stichting of energiecoöperatie, zolang het wel altijd bij omwonenden en/of de lokale gemeenschap terecht komt. Zie voor meer informatie over bovenwettelijke participatie-opties de [Participatiewaaijer](#).

Is het mogelijk dat ook het bevoegd gezag een bijdrage vraagt; bijvoorbeeld voor een transitiefonds?

Nee, een bijdrage aan het bevoegd gezag zelf voor specifiek hernieuwbare energie als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning kan nooit aan de orde zijn. Een bijdrage aan een eventueel omgevingsfonds voor omwonenden, zoals (optioneel) benoemd in de gedragscodes van windenergie op land en zon op land en in de [Participatiewaaijer](#), is mogelijk – indien de omgeving aangeeft dat dit gewenst is. Dit is dus expliciet géén betaling aan overheid. Wie bepaalt wat er met de bijdrage gebeurt is afhankelijk van de inrichting van het fonds. Dit kunnen bijvoorbeeld omwonenden zijn. De omgeving kan ook vragen om een bijdrage in een andere vorm.

Het PBL berekent de SDE-bedragen scherp om oversubsidiëring te voorkomen. Daarin zit geen ruimte om een ander doel te financieren. Het is dan ook onlogisch om middels de SDE - via de initiatiefnemer - aan bijvoorbeeld de gemeente geld te laten overmaken. Dit zou een willekeurige vorm van betaalplanologie betekenen.

Wat zijn de investeringsrisico's bij lokaal eigendom, hoe worden risico's en rendementen over de partijen verdeeld?

Aan actieve vormen van financiële participatie is een zeker risico verbonden. Dit speelt bij mede-eigenaarschap en financiële deelneming, aangezien de mogelijkheid bestaat dat deelnemers inleg kunnen verliezen. Het Klimaatakkoord spreekt over gelijkwaardigheid tussen partijen inclusief risico, gedeelde opbrengst en zeggenschap. Dat betekent dat alle partijen goed en zakelijk met elkaar omgaan. Een (omgevings)partij die pas op een laat moment instapt, wanneer de risico's en aanloopkosten al voorbij zijn, zal dus een lager risico en bijbehorend rendement krijgen dan een partij die vroeg instapt. Na 15 jaar nemen de risico's van een project bovendien toe, omdat de subsidietermijn dan afloopt en mogelijk ook extra onderhoud en investeringen noodzakelijk zijn. Belangrijk is om in aanloop naar het project helder aan te geven wat de mogelijkheden voor participatie zijn, zodat de omgeving een bewuste keuze aan het begin van het proces kan maken.

Het streven is dat een initiatiefnemer al in het allereerste begin van een project de omgeving (energiecoöperatie of ander verband) uitnodigt om - zoals benoemd in het Klimaatakkoord -

gelijkwaardig en risicodragend mee te investeren. Bij grotere parken gaat het dan om veel tijd en geld voor onderzoeken, gesprekken met gemeente en netbeheerder, ontwikkeling van plan en vergunning, et cetera. Er is een kans dat na een forse investering in deze fase de initiatiefnemer en omgeving met lege handen komen te staan en het geld kwijt zijn indien het project strandt. Dit kan bijvoorbeeld door de afwijzing van het project door de netbeheerder, in de SDE of in de Raad. Indien de omgeving niet hier voor kiest, kan ze in een latere fase nog instappen voor gedeeld eigendom. Dan zijn de risico's grotendeels al gepasseerd en zal de omgeving een bod krijgen tegen een marktconforme prijs. Op dit moment wordt gewerkt aan een Nationaal Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties om risico's landelijk te spreiden.