

Om lokaal eigenaarschap van wind- en zonneparken af te dwingen is wet nodig

Om de Nederlandse duurzaamheidsambities te kunnen realiseren, is er volgens het Klimaatakkoord vijftig procent lokaal eigenaarschap van wind- en zonneparken nodig. Gedetailleerd projectonderzoek geeft antwoord op de vraag hoe reëel dit streven eigenlijk is.

IN HET KORT

- Financiële participatie van omwonenden bij wind- en zonneparken komt maar beperkt van de grond.
- Een wetswijziging is nodig om decentrale overheden instrumenten te geven om financiële participatie af te dwingen.
- Het alternatief voor een wetswijziging is het misbruiken van ruimtelijke bevoegdheden door decentrale overheden.

KLAAS KWAKKEL

Onderzoeker
Noordelijke
Rekenkamer (NRK)

EDWIN DE JONG

Senior-onderzoeker
NRK

LINZE SCHAAP

Directeur-secretaris
NRK

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2020).

Om de energietransitie mogelijk te kunnen maken, wordt er veel verwacht van wind-op-zee, wind-op-land, en van zonnepanelen op daken en landbouwgronden. Deze vormen van duurzame energieproductie zijn echter alleen mogelijk als er voldoende maatschappelijk draagvlak voor is, want het opwekken van wind- en zonne-energie vergt veel fysieke ruimte en kan overlast met zich meebrengen in de vorm van uitzichtverlies, geluidshinder en schittering.

Steeds vaker wordt daarom de maatschappelijke wens geuit om omwonenden te compenseren voor de ontstane hinder van een zonne- of windpark. Ook wordt er steeds meer benadrukt dat men omwonenden in de gelegenheid moet stellen om mede-eigenaar van een wind- of zonnepark te worden – omdat dit zou bijdragen aan het draagvlak voor wind- en zonneparken.

Het Klimaatakkoord streeft daarom naar vijftig procent eigendom van de duurzame energieproductie in de lokale omgeving (Klimaatberaad, 2019). Om tot vijftig procent lokale financiële participatie te komen, hebben we ook met de Noordelijke Rekenkamer (2020) onderzoek gedaan naar de obstakels in de drie noordelijke provincies, Groningen, Fryslân en Drenthe. In dit artikel tonen wij aan hoe provincies proberen om tot die vijftig procent lokale financiële participatie te komen. Verder gaan we hier dieper in op de belangrijkste obstakels, en schetsen daarvoor enkele mogelijke oplossingen.

Methode en gegevensverzameling

Wij hebben per provincie drie casussen van duurzame energieopwekking uitgewerkt. Er is gekozen voor projecten die al in een vergevorderd stadium zijn, en die vele belangtegenstellingen te zien geven. Er is gestreefd naar een casusselectie met een zo groot mogelijke spreiding over zonne- en windenergie. Per casus zijn de projectdossiers bestudeerd. Deze projectdossiers bevatten de privaatrechtelijke overeenkomsten die zijn gesloten tussen provincie en initiatiefnemer(s). Voor vier van de negen onderzochte parken bestaan deze overeenkomsten uit afspraken met betrekking tot financiële participatie door de lokale omgeving. Onder financiële participatie door omwonenden verstaan wij dat een deel van de winst of het verlies van het park naar de lokale omgeving gaat, zie kader 1. Tevens zijn de initiatiefnemers, overheden en omwonenden van de parken geïnterviewd.

De afspraken met betrekking tot financiële compensatie zijn vervolgens geanalyseerd, en waar mogelijk omgezet naar dat deel (percentage) van het park waarop de afspraken betrekking hebben. Als er bijvoorbeeld een windpark wordt gebouwd dat bestaat uit tien windturbines, waarbij men overeen is gekomen dat één windturbine voor de lokale omgeving is, dan is de omvang van de financiële participatie tien procent. Dit is een maximumpercentage. Zoals uit kader 1 blijkt, kan dit percentage ook lager zijn, afhankelijk van de exacte constructie van de financiële participatie.

Resultaten en analyse

Tabel 1 toont enkele kenmerken van de onderzochte parken, en de resultaten met betrekking tot financiële participatie door omwonenden. Financiële participatie bij grootschalige wind- en zonneparken komt maar mondjesmaat van de grond. Bij een derde van de onderzochte parken is er helemaal geen sprake van financiële participatie. Bij vier van de negen parken vindt dat wel plaats, maar is de omvang daarvan bescheiden (maximaal elf procent). Bij één park hebben de initiatiefnemers aangegeven bereid te zijn om omwonenden financieel te laten deelnemen, maar er zijn nog geen verdere details bekend. Bij het enige coöperatieve park vloeit de volledige winst (of verlies) naar de lokale omgeving.

Er zijn twee belangrijke verklaringen voor het feit dat financiële participatie nog maar beperkt van de grond komt. In de praktijk worden grote wind- en zonneparken door commerciële bedrijven gerealiseerd. Winstmaxima-

lisatie is voor deze bedrijven een centrale drijfveer, en het aan de lokale omgeving afstaan van een deel van het park gaat rechtstreeks ten koste van hun rendement. Een tweede belangrijke verklaring is dat decentrale overheden geen juridische mogelijkheden hebben om initiatiefnemers te dwingen omwonenden financieel te laten participeren. Provincies en gemeenten zijn bij wind- en zonneparken weliswaar meestal het bevoegde gezag voor de ruimtelijke inpassing, maar als zodanig kunnen zij alleen ruimtelijk relevante eisen stellen. Eisen stellen op het gebied van financiële participatie in ruil voor ruimtelijke medewerking aan het park is niet rechtmatig (Tolsma, 2008).

Toch proberen decentrale overheden hierover tot afspraken met initiatiefnemers te komen. Zij voelen zich hierin gesterkt door de passage in het Klimaatakkoord over vijftig procent lokaal eigenaarschap, terwijl het Klimaatakkoord juridisch niet bindend is en de benodigde bevoegdheden ook niet creëert. Het gevolg van deze werkwijze is dat er een grote diversiteit is ontstaan aan afspraken over financiële participatie bij wind- en zonneparken. Aan de ene kant kan dat worden opgevat als maatwerk. Tegelijkertijd stellen wij vast dat de exacte afspraken en de hoogte van de financiële participatie afhangen van toevallige factoren, zoals de onderhandelingsvaardigheden van omwonenden, de manier waarop zij worden bijgestaan, de opstelling van de overheid, en de bereidheid van initiatiefnemers om met de eisen mee te gaan.

Uit tabel 1 blijkt ook dat acht van de negen onderzochte parken worden gerealiseerd door commerciële partijen. Van één daarvan (zonnepark Ubbena) lag het initia-

Kenmerken parken en financiële participatie

TABEL 1

Park	Opgesteld vermogen (in MW)	Type initiatiefnemer	Financiële participatie	Omvang financiële participatie (in %)
Provincie Groningen				
Windpark N33	149,0	Commercieel	Nee	n.v.t.
Windpark Oostpolder	94,5	Commercieel	Ja	10
Zonnepark Vlagtwedde	100,0	Commercieel	Ja	0 - 4
Provincie Drenthe				
Energiepark Pottendijk (wind+zon)	50,4 + 38,8	Commercieel	Ja	5
Zonnepark Ubbena	0,6	Commercieel	Nee	n.v.t.
Zonnepark Nieuw-Buinen	120,0	Commercieel	Mogelijk	n.n.b.
Provincie Fryslân				
Windpark Nij Hiddum-Houw	36,0	Commercieel	Ja	11
Zonnepark Garyp	6,0	Coöperatief	Ja	100
Zonnepark Appelscha-Hoog	11,4	Commercieel	Nee	n.v.t.

Bron: NRK (2020) | ESB

tief oorspronkelijk bij een lokale vereniging. Omdat het die aan specialistische kennis ontbrak, heeft men hier besloten om de realisatie van het park uit handen te geven aan een commerciële partij. Het enige project dat is gerealiseerd door een lokale coöperatie is zonnepark Garyp. Dit park is in 2014 gerealiseerd, en heeft een omvang van zes megawatt opgesteld vermogen. Het is nog altijd het grootste zonnepark van Nederland dat door een coöperatie is gerealiseerd. Een deel van de verklaring voor het succes van dit park is dat de voorzitter van de coöperatie ruim tien jaar directeur

Financiële participatie

KADER 1

Terwijl het Klimaatakkoord de term 'financiële participatie' niet expliciet invult, bedoelen wij met deze term het financieel participeren door omwonenden, die niet de lokale ondernemers omvatten (waaronder agrariërs). Bij financiële participatie door omwonenden gaat een deel van de winst of het verlies van het park naar de lokale omgeving. Financiële participatie is complex, en er bestaan vele vormen die variëren qua (financieel) risico en zeggenschap. Weinig zeggenschap gaat doorgaans gepaard met weinig risico. Bij participatie met zeggenschap zijn de deelnemers – vaak omwonenden – niet alleen financieel betrokken, maar ze organiseren zich dan in bijvoorbeeld een coöperatie. De coöperatie wordt dan eigenaar van (een deel van) het wind- of zonnepark, waarbij het rendement verdeeld wordt over de leden van die coö-

peratie. Bij volledige zeggenschap wordt de coöperatie niet alleen eigenaar van (een deel van) het wind- of zonnepark, ze wordt ook verantwoordelijk voor de exploitatie van (dat gedeelte van) het park, inclusief (kosten voor) onderhoud, schoonmaak en verzekeringen. In feite is er dan sprake van de coöperatie als initiatiefnemer. Vaak zit de coöperatie daar echter niet op te wachten. In sommige gevallen wordt er dan ook voor gekozen om de exploitatie bij de andere initiatiefnemer te leggen, en een deel van de opbrengsten van de initiatiefnemer naar de coöperatie te laten vloeien. De coöperatie brengt dan geld in voor de financiering van de windturbines of zonnepanelen, de initiatiefnemer neemt de exploitatie voor zijn rekening en de coöperatie ontvangt jaarlijks een vergoeding op haar investering.

De Deense aanpak

KADER 2

In Denemarken bestaat sinds 2009 wetgeving op nationaal niveau waarin de compensatie van een financiële participatie door omwonenden van windparken is geregeld (Anker en Jørgensen, 2015). Onderdeel daarvan is de regeling Gedeeld Eigenaarschap, wat inhoudt dat initiatiefnemers van windparken verplicht zijn

om minimaal twintig procent van het park, via aandelen, beschikbaar te maken voor financiële participatie door de lokale omgeving. De gedachte achter deze regeling is dat omwonenden zich hierdoor meer zullen concentreren op de financiële opbrengsten dan op de hinder die van het windpark wordt ondervonden.

is geweest van een lokale vestiging van een grote bank, en daardoor over de benodigde financiële kennis en een relevant netwerk beschikte.

Discussie

Het onderzoek roept wel enkele vragen op. Heeft de verscheidenheid aan regelingen geen negatieve effecten? Waarom moet de omgeving eigenlijk gecompenseerd worden? En hoe reëel is het streven naar lokaal eigenaarschap per saldo? Die vragen zullen we kort uitwerken.

De huidige praktijk werkt drempelverhogend bij de realisatie van wind- en zonneparken en indirect bij de energietransitie. Financiële participatie bij grootschalige wind- en zonneparken is divers. Omwonenden weten niet waar ze aan toe zijn als ze een windpark in hun omgeving krijgen. Waarom mag een omwonende van windpark X hierin met aandelen participeren, terwijl een omwonende van windpark Y langs de zijlijn moet toekijken hoe een grote commerciële partij de gehele, deels door subsidie mogelijk gemaakte, winst opstrijkt? Dat is lastig uit te leggen. Maar ook initiatiefnemers weten op voorhand niet wat er van hen gevraagd zal gaan worden, en hoe moeizaam het proces zal zijn om te komen tot een participatieregeling met het bevoegd gezag ten behoeve van de omwonenden. De transactiekosten worden daardoor hoog. Uit gesprekken met landelijk opererende initiatiefnemers van wind- en zonneparken blijkt dat dit niet alleen geldt voor de drie noordelijke provincies, maar voor heel Nederland.

Een cruciale vraag die hieraan voorafgaat – en die de door ons onderzochte provincies niet willen of kunnen

beantwoorden – is waarom er zo'n sterke behoefte is om omwonenden van wind- en zonneparken financieel te laten participeren, terwijl die behoefte veel minder sterk is bij andere, soms ingrijpendere, ruimtelijke projecten. Provincies, gesteund door het Klimaatakkoord, stellen dat wind- en zonneparken een dergelijke uitzonderingspositie verdienen. Maar dan dient die uitzonderingspositie wel wettelijk verankerd te worden én voorzien te worden van zinvolle instrumenten om die financiële participatie te bewerkstelligen. In dit verband kunnen we lessen trekken uit de Deense aanpak (kader 2).

Hoewel het streven naar meer lokaal eigenaarschap nobel is, is dit bij grote wind- en zonneparken voorlopig niet reëel. Het grootste *coöperatieve zonnepark* van Nederland een omvang heeft van zes megawatt, terwijl de grootste *commerciële zonneparken* in Nederland een factor twintig groter zijn. En het succes van dit coöperatieve zonnepark is vooral te danken aan de uitzonderlijke expertise en het netwerk van de voorzitter van de coöperatie. Een dergelijk coöperatief succes is echter meer uitzondering dan regel. De realisatie van grootschalige wind- en zonneparken is immers een niet geringe opgave. Er zijn miljoeneninvesteringen mee gemoeid, en er is vaak specialistische financiële, juridische en technische kennis nodig. Het ligt dan voor de hand dat dit door gespecialiseerde, professionele energiebedrijven wordt opgebracht, en niet door coöperaties die op vrijwillige basis worden bestuurd. Het proces rondom zonnepark Ubena, waarbij een lokale vereniging de realisatie uit handen gaf aan een commerciële partij, illustreert dit.

Conclusies

Samenvattend, er is dus nogal wat werk aan de winkel om vijftig procent lokaal eigenaarschap bij grootschalige wind- en zonneparken te realiseren. Dat vraagt om een proactieve houding van het (decentrale) bestuur. De Rijksoverheid zal het streven naar lokaal eigenaarschap moeten verankeren in wetgeving, bijvoorbeeld conform het Deense model, en/of lokaal eigenaarschap moeten opnemen in de subsidievoorwaarden van de Subsidie Duurzame Energieproductie (SDE++). Decentrale overheden kunnen omwonenden in plangebieden voor wind of zon stimuleren om zichzelf te organiseren en op te treden als (mede-)initiatiefnemer van een project. Zij zullen dan actief moeten worden bijgestaan met financiële, juridische en technische kennis. Uiteraard kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de doelmatigheid van deze werkwijze. Maar zonder deze proactieve houding en wettelijke verankering zal het streven van vijftig procent lokaal eigendom zeker niet worden gerealiseerd, en zal dit symboolpolitiek blijken te zijn.

Literatuur

Anker, H.T. en M.L. Jørgensen (2015) *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines – Denmark*. IFRO Report, 239. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

Klimaatberaad (2019) *Klimaatakkoord*. Te vinden op www.klimaatakkoord.nl.

Noordelijke Rekenkamer (2020) *Verdeling onder hoogspanning: een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken*. Provincie Drenthe, Fryslân en Groningen. Assen: Noordelijke Rekenkamer.

Tolsma, H.D. (2008) *Bemiddelend bestuur: juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.