



Lokaal eigenaarschap bij grootschalige
energieprojecten
september 2021

Lokaal eigenaarschap bij grootschalige energieprojecten

In het Nederlands klimaatakkoord hebben we afspraken gemaakt om met elkaar de CO₂ uitstoot sterk te verminderen. In 2030 voor de helft ten opzichte van 1990. Deze afspraken werken door op regionaal niveau in onder andere de Regionale Energiestrategie en op lokaal niveau in de ambitie om in 2040 energieneutraal te zijn. Naast energie besparen gaan we hiervoor energie duurzaam opwekken. Zonnepanelen op daken hebben de voorkeur. Daarnaast is het nodig om ook energieprojecten te realiseren die meer impact hebben op de leefomgeving. Voor zonnepanelen op land is inmiddels een beleidskader vastgesteld, waarin onder voorwaarden ruimte wordt geboden aan zonneveld projecten.

De gemeente Rhenen heeft de wens om de omgeving van een grootschalig energieproject zoveel mogelijk te betrekken bij een project. De visie van omwonenden is van belang om mee te wegen bij de beslissing of een project wel of geen doorgang kan vinden. Een gedeelte van de participatie vindt dan ook plaats in het traject voor het aanvragen van een omgevingsvergunning.

De gemeenteraad besluit in hoeverre het algemeen belang van het grootschalig opwekken van duurzame energie voorrang krijgt ten opzichte van de impact die het heeft voor de direct omwonenden en of er een vergunning wordt verleend aan de ontwikkeling van een energieproject. Wanneer een project doorgang kan vinden, is het ook belangrijk dat omwonenden mee kunnen doen, mee kunnen denken en dat de financiële winsten zoveel mogelijk terug vloeien naar de lokale omgeving. De omwonenden van een energieproject delen dan niet alleen in de lasten maar ook in de lusten.

In het beleidskader voor zonnepanelen op land is lokaal eigenaarschap dan ook als een van de uitgangspunten opgenomen. De begrippen 'lokaal' en 'eigenaarschap' zijn breed te interpreteren. Daarom heeft de gemeenteraad in een motie aan het college gevraagd om een nadere uitwerking. Het is immers belangrijk om als gemeente te besluiten hoe beide begrippen worden ingevuld en welke richtlijnen we projectontwikkelaars mee willen geven.

Er is al veel nagedacht over lokaal eigenaarschap. Het klimaatakkoord geeft richtlijnen mee, er zijn werkbladen en handreikingen opgesteld door het Nationaal Programma RES, er zijn regionale (Regio Foodvalley) uitgangspunten opgesteld en vastgesteld in de RES 1.0 en we hebben als gemeente aanvullende criteria.

In deze nota maken we de vertaalslag van alle beschikbare informatie naar de Rhenense situatie. Wat verstaan wij onder lokaal, onder eigenaarschap en welke rol nemen wij in bij energieprojecten? Voor de volledige informatie over alle mogelijkheden van lokaal eigenaarschap, verwijzen we u naar de participatiewaaijer ([Participatiewaaijer | Publicatie | Klimaatakkoord](#)) en de werkbladen lokaal eigendom en markt & overheid ([Handreiking RES 2.0 en werkbladen - Regionale Energiestrategie \(regionale-energiestrategie.nl\)](#)).

1. Lokaal eigenaarschap in het klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord staat geschreven dat voor grootschalige opwek van hernieuwbare elektriciteit door zon en wind op land gestreefd wordt naar 50% eigendom van de lokale omgeving. Het gaat hierbij om een algemeen streven, er is dus een mogelijkheid om hier van af te wijken.

Lokaal eigendom betekent volgens het klimaatakkoord dat inwoners en ondernemers collectief (gedeeltelijk) eigenaar zijn van de installatie van een wind- of zonnepark, meestal in de vorm van een coöperatie, en zeggenschap hebben over (de ontwikkeling van) het project, inclusief (een deel van) de opbrengsten. Eigenaarschap houdt dus ook in dat het burgercollectief een financieel risico loopt.

Bij een energieproject zijn verschillende groepen betrokken. Naast de omwonenden is er sprake van een grondeigenaar, een initiatiefnemer, investeerders en de gemeente. De ontwikkeling van een zonnenveld of windturbine is een samenspel tussen deze partijen. De Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie heeft samen met een aantal andere deelnemers aan de elektriciteitstafel van het Klimaatakkoord een overzicht gemaakt van de participatiemogelijkheden: de zogenaamde participatiewaai (zie figuur 1).

In het klimaatakkoord is vastgelegd dat de participatiewaai wordt gebruikt gedurende het proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vorm van omgevingsparticipatie. Voor de omgevingsparticipatie maakt het Klimaatakkoord onderscheid tussen procesparticipatie en financiële participatie.

Bij **procesparticipatie** doorloopt de initiatiefnemer (al dan niet in samenwerking met een energie coöperatie) samen met de omgeving een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vorm van participatie. Er wordt onder andere afgesproken hoe lokaal eigenaarschap wordt geregeld.

Financiële participatie wordt onderverdeeld in vier categorieën, die zijn uitgewerkt in de participatiewaai: mede-eigenaarschap, financiële deelneming, omgevingsfonds en omwonendenregeling (zie figuur 1). Financiële participatie kan je onderverdelen in passieve en actieve participatie. Bij passieve participatie wordt een deel van de opbrengsten van een energieproject gebruikt om de omgeving tegemoet te komen. Bij actieve participatie leggen deelnemers actief geld in en dragen daarbij ook (mede) risico.

Juridisch (mede-)eigenaarschap is een vorm van actieve participatie. Hierbij zijn bewoners en/of ondernemers uit de lokale gemeenschap collectief betrokken als (mede-)eigenaar van zonnenvelden of windmolens. Ze beslissen mee over het project. Bijvoorbeeld over de fysieke vormgeving van het project en de landschappelijke inpassing, de bestemming van winst, dividend en financiering.



Figuur 1: Participatiewaai

2. Lokaal eigenaarschap in Rhenen

Om Lokaal eigenaarschap beter te kunnen duiden, werken we in dit hoofdstuk achtereenvolgens uit wat wij onder lokaal verstaan en wat we onder eigenaarschap verstaan.

2.1 Wat verstaan we onder 'lokaal'?

Het Klimaatakkoord geeft geen landelijke standaard voor wat de lokale omgeving van een project is. Het bevoegd gezag bepaalt wie de direct betrokkenen van een project zijn en wat de uiterste grens van het begrip 'lokaal' is. In de meeste gevallen is het bevoegd gezag de gemeente. Bij de invulling van het begrip 'lokaal' maken we gebruik van een aantal cirkels. Initiatiefnemers zullen eerst bewoners en ondernemers uit de eerste cirkel een aanbod moeten doen om (meestal via lidmaatschap van een energie coöperatie) mede-eigenaar te worden van een project. Wanneer blijkt dat er in de eerste cirkel onvoldoende animo is of onvoldoende mogelijkheden zijn, wordt het gebied uitgebreid naar de tweede cirkel. Daarna achtereenvolgens naar de derde en de vierde cirkel.

1. **Eerste cirkel: de directe omgeving**

- a. Bij zonneprojecten geldt: de eerste cirkel zijn die omwonenden en/of ondernemers die met hun grondeigendom direct raken aan de grond waar een zonneveld zal komen, of vanuit hun huis of bedrijfspand direct zicht hebben op het te ontwikkelen project.
- b. Bij windprojecten geldt: de omwonenden en/of ondernemers in een straal van 2 kilometer rondom de molen (indien het gaat om een windmolen met een ashoogte groter dan 20 meter).

2. **Tweede cirkel: de nabije omgeving**

- a. Bij zonneprojecten geldt: (coöperaties van) bewoners en ondernemers binnen een straal van 10 kilometer van het zonneveld
- b. Bij windprojecten geldt: (coöperaties van) bewoners en ondernemers binnen een straal van 10 kilometer rondom de windmolen (indien het gaat om een windmolen met een ashoogte groter dan 20 meter).

3. **Derde cirkel: de gemeentelijke omgeving**

Alle overige inwoners en ondernemers uit de gemeente Rhenen.

4. **Vierde cirkel: de regionale omgeving**

Inwoners en ondernemers uit aangrenzende/omliggende gemeenten en Regio Foodvalley gemeenten.

Mocht het niet lukken om voldoende financiering te vinden binnen deze cirkels dan kan worden gekeken naar mogelijkheden voor het instellen van een duurzaamheidsfonds, een gebiedsfonds of een combinatie van beide.

Wanneer de invloed van het project gemeentegrens overstijgend is, werken we samen met de aangrenzende gemeente.

2.2 **Wat verstaan we onder 'eigenaarschap'?**

Om antwoord te geven op deze vraag, is het goed om eerst stil te staan bij de rol van verschillende partijen die betrokken zijn bij een energieproject.

• **Gemeente Rhenen**

In de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor het ontwikkelen van zonne- en windparken. Daarnaast zijn we het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers. Ook kunnen we zelf initiatiefnemer zijn, bij projecten op gemeentelijke grond. In dit laatste geval kan óf de gemeente óf de ontwikkelaar verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van participatie.

• **Provincie Utrecht**

Wanneer een plan niet past binnen het bestemmingsplan, speelt de provincie een rol bij de bestemmingsplanprocedure of omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld als het plan binnen Natuur Netwerk Nederland (NNN) gebied ligt.

• **Projectontwikkelaars**

Projectontwikkelaars kunnen commercieel of coöperatief zijn. Projectontwikkelaars zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren van participatie in het proces en de invulling van financiële participatie. Coöperatieve ontwikkelaars zorgen ervoor dat bewoners zeggenschap krijgen over waar en hoe duurzame energie wordt geproduceerd. Projectontwikkelaars nemen de ontwikkeling van een project op zich en dragen het risico.

• **Energiecoöperaties**

Energiecoöperaties realiseren lokaal duurzame energieprojecten die ten goede komen aan de inwoners van het gebied. Inwoners kunnen deelnemen aan een energie coöperatie door lid te worden. Ze sluiten dan een energiecontract af bij de coöperatie en krijgen zo een stem in de

coöperatie. In Rhenen is recent de Energie Coöperatie Rhenen opgericht. Verder is er in onze gemeente een zogenaamd postcoderoosproject gerealiseerd door energie coöperatie Vallei Energie.

- **De omwonenden**

De omwonenden bevinden zich in de cirkels die hierboven zijn uitgewerkt.

Omwonenden kunnen meedoen via verschillende vormen van participatie. Zie hiervoor ook de participatiewaaier in figuur 1.

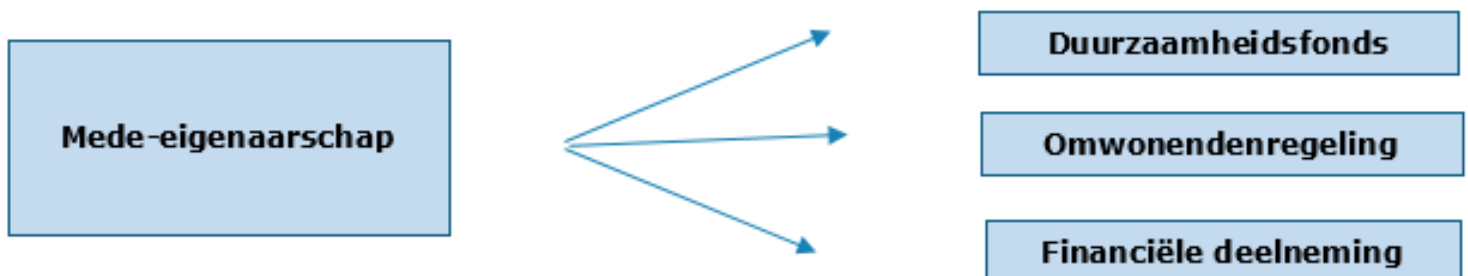
De initiatiefnemers van een grootschalig energieproject zijn verantwoordelijk voor een zorgvuldig en transparant participatieproces.

Mede-eigenaarschap in Rhenen

Wij verstaan onder 'eigenaarschap' altijd mede-eigenaarschap: inwoners en/of ondernemers (die positief hebben gereageerd vanuit in eerste instantie de eerste cirkel in de definitie lokaal) gaan zelf mee investeren in en krijgen zeggenschap over het project. Wij zien mede-eigenaarschap als een collectief eigendom, waarbij inwoners, ondernemers, overheden en/of maatschappelijke organisaties lid worden van een coöperatie of vereniging. Alle leden krijgen via verschillende rondes de kans om aandelen te kopen in een project. Door de aandelen via verschillende rondes aan te bieden, voorkomen we dat een investeerder alsnog in een keer alle aandelen in handen krijgt. Bovendien krijgen zo ook inwoners en ondernemers met minder financiële speelruimte de kans om te investeren en zeggenschap te krijgen over het project. Omdat elk lid één stem heeft in de algemene ledenvergadering, is de mate van zeggenschap per lid niet gerelateerd aan het aantal aandelen.

Lokaal eigendom sluit andere vormen van financiële participatie niet uit. Naast mede-eigenaarschap kan er per project gekozen worden voor een andere vorm van financiële participatie:

- Financiële deelneming: coöperaties kunnen naast aandelen ook certificaten uitgeven. Certificaten geven wel winstrecht, maar geen stemrecht (dus geen zeggenschap over het project).
- Duurzaamheidsfonds: dat gevuld wordt met een percentage van de winsten van het zonneveld of de windturbine. Dit fonds wordt lokaal gebruikt om bijvoorbeeld de omgeving te verbeteren of voor een sociaal project dat ten goede komt aan de buurt.
- Omwonendenregeling, ook wel burenenregeling genoemd. Deze regeling heeft als doel om aan alle bewoners binnen een bepaalde afstand tot het project een financieel voordeel te geven. Denk hierbij aan een bijdrage in het verduurzamen van de woning of korting op groene stroom.



Maatwerk

Het begrip lokaal eigenaarschap vereist maatwerk per project. De nadere invulling laat de gemeente Rhenen over aan de partijen die betrokken zijn bij een initiatief: de initiatiefnemer, de grondeigenaar, de energie coöperatie, omwonenden en gevestigde bedrijven. Zij bepalen samen hoe het eigenaarschap geregeld wordt, zolang er wordt gestreefd naar minimaal 51% lokaal eigenaarschap voor de duur van het project. Afspraken worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst waar alle betrokken partijen hun handtekening onder zetten. Op basis hiervan wordt er een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de financiële participatie optimaal wordt ingericht.

3. Hoe borgen we lokaal eigenaarschap in beleid?

Gemeenten en provincies kunnen in hun beleid een inspanningsverplichting opnemen, waarbij wordt aangestuurd op een zorgvuldig participatieproces met de omgeving. Dit uitgangspunt wordt ook zo gecommuniceerd vanuit het Nationaal Programma RES. We kunnen de wens naar financiële participatie stimuleren, maar kunnen de initiatiefnemer geen resultaatsverplichting opleggen. Harde resultaatsafspraken kunnen wel op basis van vrijwilligheid tot stand komen. In het Rhenense beleidskader voor zonnepanelen op land is het realiseren van lokaal eigenaarschap als een uitgangspunt opgenomen.

Wij spelen als gemeente voornamelijk een formele rol in het vergunningentraject. In dit proces is geen juridische grond om naast randvoorwaarden die raken aan ruimtelijke ordening óók te toetsen aan andere (sociale) randvoorwaarden. Gelukkig zijn er nog andere wegen om de voorwaarde van minimaal 51% lokaal eigenaarschap te borgen. Een belangrijke vraag hierbij is welke rol wij als gemeente in willen nemen.

3.1 Welke rol nemen wij in?

Als overheid kunnen we verschillende rollen innemen. Dit kan passief of actief zijn. In het werkblad Samenwerking markt & overheid bij de realisatie van hernieuwbare energieprojecten (zie [Handreiking RES 2.0 en werkbladen - Regionale Energiestrategie \(regionale-energiestrategie.nl\)](#)), worden drie verschillende overheidsrollen onderscheiden: Een **faciliterende** rol, waarbij de overheid voorwaarden creëert voor het van de grond komen van initiatieven. Bijvoorbeeld via een beleidskader en ondersteuning in het participatieproces. Een **stimulerende** rol, waarbij de overheid bijvoorbeeld subsidie verleent en voorbereidende onderzoeken verricht, of een **sturende rol**, waarbij de overheid projecteigenaar is, zelf ontwikkelt en SDE+ subsidie aanvraagt of een tender uitschrijft.

De faciliterende rol is de rol die het beste past bij de omvang van de gemeente Rhenen. Wij zullen dus voornamelijk deze rol innemen, waarbij we via beleid en samenwerking sturen op een goed participatieproces, een optimale landschappelijke inpassing en het streven naar minimaal 51% lokaal eigendom.

3.2 Wegen om lokaal eigenaarschap te borgen

Wanneer blijkt dat het opleggen van een inspanningsverplichting leidt tot onvoldoende resultaat, zijn er een aantal wegen om lokaal eigenaarschap meer af te dwingen. In deze paragraaf noemen we een aantal voorbeelden.

De weg van het bestemmingsplan

Er is een mogelijkheid om de exploitatie van een zonne- of windpark door particulieren af te dwingen (bijvoorbeeld in een coöperatieve vorm). Dit kan door aan een (tijdelijke) bestemming zoals "zonneveld" of "windmolen" een voorschrift te hangen waarin een bepaald percentage (bijvoorbeeld minimaal 51%) alleen particulier mag worden geëxploiteerd. Dit staat of valt wel met het als gemeente aan kunnen tonen dat er behoefte is aan deze vorm van planuitvoering. In de praktijk komt het er op neer dat we bij iedere wijziging van een bestemmingsplan naar een functie met duurzame energieopwekking, dit voorschrift standaard moeten opnemen. Het voordeel van deze route is dat hij écht afdwingbaar is. Je kan zelfs overgaan tot onteigening indien er geen gevolg wordt gegeven aan de voorwaarde. Een nadeel van deze route is dat je hiermee wel heel hard vastlegt dat minimaal 51% lokaal eigenaarschap een harde eis is, een eis die mogelijk enkele initiatieven die redelijk in de buurt komen kan laten sneuvelen. Kiezen voor deze route kan dus ten koste gaan van lokaal maatwerk, dat hoogstwaarschijnlijk wel belangrijk zal zijn bij dit soort projecten.

De weg van de stimuleringsmaatregelen

Het realiseren van een duurzaam energieopwekkingsproject dat in de basis ten minste 51% lokaal eigenaarschap heeft, is complex. Het gaat om een hele grote investering en een veel belanghebbenden. Dit soort projecten vragen om een professionele energiecoöperatie en om lokaal voldoende financiële middelen om de benodigde infrastructuur aan te kopen. Het is denkbaar dat een gemeente besluit om financieel bij te dragen. In dat geval kan de gemeente heel eenvoudig eisen dat in ruil voor financiële participatie de voorwaarde van minimaal 51% lokaal eigenaarschap gesteld wordt.

De weg van het maatschappelijk tenderen van vergunningen voor zonne- en windenergieprojecten.

Via het instrument 'Maatschappelijk Tenderen' kan de voorwaarde van ten minste 51% lokaal eigenaarschap geborgd worden in gemeentelijke vergunningverlening (en dus in initiatieven die buiten gemeentelijk bezit om ontstaan). Het gaat dan over het 'tenderen' van vergunningen voor zonneprojecten of windprojecten, waarbij de voorwaarde meegegeven wordt dat het moet gaan om een mede-eigendom van een collectief samenwerkingsverband. Als gemeente zullen we hier zelf actief de regie moeten nemen in het proces door partijen uit te nodigen en te selecteren. Deze selectie kan dan plaatsvinden op basis van criteria die zich niet beperken tot de wet Ruimtelijke Ordening. Dat wil zeggen dat de gemeente Rhenen als bevoegd gezag ook kan selecteren op zaken als financiële participatie, een omgevingsfonds en/of gesocialiseerd grondbeleid. Een voorwaarde voor een kans van slagen is wel dat er meerdere partijen geïnteresseerd zijn en er dus een schaarste in de uit te geven vergunningen ontstaat.

De weg van Right to Challenge

'Right to Challenge' betekent: het recht om uit te dagen. Hierbij gaat het vaak om bewoners die vinden dat ze een bepaalde activiteit slimmer, sneller of goedkoper uit kunnen voeren dan hun lokale overheid. Zij dagen de overheid dan uit om de verantwoordelijkheid (en bijhorende financiële middelen) aan hen over te dragen. Het uitdaagrecht gaat waarschijnlijk in 2021 nog opgenomen worden in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Op deze manier geef je als lokale overheid dus jouw verantwoordelijkheden in een bepaald gebied uit handen, de inwoners gaan zélf om de tekentafel zitten en de plannen maken. Daarmee scoort het uitdaagrecht heel hoog op de participatieladder. De initiatiefnemers gaan immers co-creëren met de overheid en nemen zelf hun besluiten. Via de Right to Challenge kunnen bewoners(verenigingen), energiecoöperaties en andere maatschappelijke organisaties zelf uitwerking geven aan lokale ambities.

4. Conclusies en richtlijnen

Samenvattend kunnen we concluderen dat we lokaal eigenaarschap zien in de vorm van mede-eigenaarschap: een collectief eigendom waarbij leden vanuit een coöperatie of vereniging zeggenschap hebben over een energieproject en meeprofiteren van de revenuen.

Om te bepalen wie mede-eigenaar worden, werken we met cirkels. Eerst krijgt de directe omgeving het aanbod, daarna de nabije omgeving, dan de gemeente zelf en tenslotte de regionale omgeving.

Naast mede-eigenaarschap kunnen er nog andere vormen van financiële participatie worden gerealiseerd. Hier worden per project afspraken over gemaakt tussen de initiatiefnemer, de grondeigenaar, de energie coöperatie, omwonenden en gevestigde bedrijven. De afspraken worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst.

Om lokaal eigenaarschap te borgen, neemt de gemeente Rhenen voornamelijk een faciliterende en toetsende rol in. We houden hierbij rekening met onderstaande, landelijke, regionale en lokale richtlijnen:

Richtlijn	Bron
<ul style="list-style-type: none"> Er wordt een open en transparant proces gevoerd met de omgeving. 	Klimaatakkoord, Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> De gemeente Rhenen wordt nauw betrokken gedurende het hele participatieproces. 	Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> We kijken op projectniveau (dus niet dat de helft van de landelijke zonnevelden in handen is van een privé persoon). 	Klimaatakkoord
<ul style="list-style-type: none"> Lokaal eigendom is een collectief eigendom. 	Klimaatakkoord, Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> Direct omwonenden (cirkel 1 uit hoofdstuk 2) worden geïnformeerd over een initiatief, nog voordat het openbaar wordt. 	Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> Inwoners en bedrijven uit de omgeving kunnen op verschillende manieren financieel profiteren van een energieproject. De opties hiervoor zijn onder te verdelen in vier categorieën die uitgewerkt zijn in de participatiewaaijer: mede-eigenaarschap, financiële deelneming, omgevingsfonds en omwonendenregeling. 	Participatiewaaijer, RES 1.0 Regio Foodvalley,
<ul style="list-style-type: none"> De keuze voor de vorm van eigenaarschap bepaalt de initiatiefnemer samen met de omgeving (minimaal de omwonenden uit de eerste cirkel, de grondeigenaren en de energie coöperatie). 	Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> Inwoners en ondernemers die financieel betrokken willen zijn, moet de mogelijkheid hiertoe geboden worden. Hun stem is niet alleen afhankelijk van de hoogte van de financiële inbreng. 	RES 1.0 Regio Foodvalley, Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> Ook minder draagkrachtige inwoners/ondernemers moeten de mogelijkheid krijgen om deel te nemen in energieprojecten. 	RES 1.0 Regio Foodvalley, Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> Het bevoegd gezag beoordeelt of het proces goed is doorlopen en of de omgeving in voldoende mate is betrokken. 	Klimaatakkoord
<ul style="list-style-type: none"> Het is niet de intentie om het project te beëindigen als 51 % lokaal eigenaarschap om goede redenen niet behaald wordt. 	RES 1.0 Regio Foodvalley, Gemeente Rhenen
<ul style="list-style-type: none"> De gedragscodes wind op land en zon op land dienen als ondergrens voor afspraken over zowel financiële als procesparticipatie. 	RES 1.0 Regio Foodvalley