

In het kort:

Definities lokaal eigendom in wind- en zonneparken

Anne Marieke Schwencke, AS I-Search, 12 november 2020

1. ACHTERGROND

Monitor Participatie hernieuwbare energie op land

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over het eigendom van hernieuwbare energieprojecten op land, met name van wind- en zonneparken. Het klimaatakkoord spreekt over een 'evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven)'. Dit streven kan niet los gezien worden van 'het proces dat de initiatiefnemer doorloopt om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het gaat hierbij om de participatiewaai; dit kan zijn procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendomsparticipatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan'¹.

Om zicht te krijgen op de eigendomssituatie en de invulling van participatie bij wind- en zonneparken is in 2020 een nulmeting uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het rapport Monitor Participatie hernieuwbare energie op land: resultaten nulmeting (30 juni 2020) is op 30 oktober 2020 aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de RES Brief van Wiebes². De resultaten zijn ook opgenomen in de Monitor Klimaatbeleid als bijlage bij de Klimaatnota van 30 oktober 2020³.

De nulmeting is uitgevoerd door de onderzoeks- en adviesbureaus AS I-Search en Bosch&Van Rijn.

Nulmeting

Voor de nulmeting is een groot aantal gerealiseerde projecten tegen het licht gehouden: 183 zonneparken (niet-gebouw gebonden zonprojecten) en 87 windparken (gerealiseerd na 2015). De peildatum is de situatie tot 1-1-2020⁴.

Deze projecten zijn ontwikkeld en gerealiseerd vóór de presentatie van het Klimaatakkoord (juni 2019) en geven zicht op de nulsituatie, dat wil zeggen: een situatie waarbij de effecten van de afspraken nog niet zichtbaar kunnen zijn. De gerealiseerde projecten zijn voorbereid en ontwikkeld in een periode waarin de afspraken van het Klimaatakkoord nog niet van toepassing waren. De projectontwikkeling neemt enkele jaren in beslag. Het effect van de afspraken wordt de komende jaren met enige vertraging zichtbaar. Het ministerie wil de participatie komende jaren blijven monitoren.

Voor de nulmeting is gekeken naar alle vormen van omgevingsparticipatie, met specifieke aandacht voor de eigendomssituatie van wind- en zonneparken: in welke mate is er sprake van lokaal eigendom? Dit is de eerste keer dat de eigendomssituatie van wind- en zonneparken op een systematische manier geanalyseerd is.

¹ Klimaatakkoord, Omgevingsparagraaf p.164-165.

² Stand van Zaken Regionale Energiestrategieën, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 30 oktober 2020.

³ Monitor Klimaatbeleid, pg. 12-12

⁴ Het projectenoverzicht is opvraagbaar bij AS I-Search.

Belang van heldere definities

De termen 'participatie' en 'lokaal eigendom' geven geregeld aanleiding tot Babylonische spraakverwarringen. In de nulmeting is veel aandacht gegeven aan het vastleggen van begrippen en definities. Hiervoor is zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande definities, zoals vastgelegd in: het Klimaatakkoord (omgevingsparagraaf), de Handreiking participatie in duurzame energieprojecten, de Participatiewaaier en de nadere toelichtingen daarop van diverse brancheorganisaties, de RES handreiking, e.d.⁵. Waar nodig zijn de definities aangescherpt als de praktijk daartoe aanleiding gaf. Dit geldt in het bijzonder voor het begrip 'lokaal eigendom'.

In dit stuk zijn de in de nulmeting gehanteerde definities kort samengevat. Voor meer toelichting wordt verwezen naar het rapport en in het bijzonder naar de Leidraad Monitor Ontwerp⁶.

2. DEFINITIES

Definitie: Participatie van de omgeving

De nulmeting onderscheidt twee basisvormen van participatie van de omgeving:

- I. Procesparticipatie in beleid: meedenken met het bevoegd gezag over beleid (RES, visies, kaders).
- II. Projectparticipatie: meedenken, meedoen en/of beslissen over specifieke projecten.

Bij projectparticipatie bestaat onderscheid tussen ('Participatiewaaier'):

1. Procesparticipatie in de projectvoorbereiding en -ontwikkeling.
2. Mede-eigendom of eigendoms participatie (meestal) met financiële participatie (collectief, individueel)
3. Financiële participatie zonder eigendom publiek fonds
4. Omgevingsfondsen
5. Omwonendenregeling, zoals een aanbod lokale stroom

Bij de projectparticipatie varianten 1, 2 en 3 kan de omgeving betrokken zijn bij alle fasen van een project: voorbereiding, ontwikkeling, bouw en exploitatie. Bij varianten 4 en 5 is de omgeving betrokken in de exploitatiefase.

Bij eigendoms participatie is het belangrijk om vast te stellen vanaf welke fase de betrokken partijen eigenaar zijn. Is de omgeving initiatiefnemer of mede-eigenaar vanaf het begin dan investeert deze mee in de risicovolle ontwikkelfase en is sprake 'gelijkwaardig samenwerking in de ontwikkeling, bouw en exploitatie' volgens het Klimaatakkoord. In de praktijk komt het vaak voor dat de omgeving een project overneemt en eigenaar wordt vanaf de exploitatiefase. De ontwikkelaar heeft in dit geval het meeste risico gelopen en wordt daarvoor gecompenseerd in de overnameprijs.

De participatievormen zijn schematisch weergegeven in het beschrijvend kader in figuur 1.

Definitie: Lokaal eigendom

Lokaal eigendom is een vorm van eigendoms participatie ofwel mede-eigendom van de omgeving in een project.

⁵ Zie overzicht bronnen.

⁶ Opvraagbaar of te downloaden op de websites AS I-Search of Bosch&Van Rijn.

Bij lokaal eigendom wordt onderscheid gemaakt tussen:

- (1) eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)
- (2) eigendom van lokale partijen (één of enkele lokale partijen).

Op de eerste variant doelt het Klimaatakkoord met het streven naar eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers, bedrijven).

De belangrijkste criteria om te kwalificeren als eigendom van de lokale omgeving zijn dat er sprake is van economisch juridisch eigendom (dus echt eigendom) én dat deelname openstaat voor de brede gemeenschap.

**Uit de nulmeting:
definitie Lokaal eigendom**

Een belangrijk begrip is lokaal eigendom, een bijzondere vorm van mede-eigendom (variant 2) waarvan sprake is als lokale partijen uit de omgeving (burgers, bedrijven) mede-eigenaar zijn van de productie-installaties. Uit de nulmeting blijkt dat het wenselijk is om onderscheid te maken tussen twee verschillende soorten lokaal eigendom:

1. Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven): mede-eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Het gaat daarbij om eigendom van meerdere omwonenden en bedrijven uit de omgeving van de projectlocatie en niet een enkel bedrijf of individu⁷. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving mee moet kunnen doen in het project, met andere woorden: Het gaat erom dat de lokale omgeving de kans krijgt mee te kunnen investeren en mede-eigenaar te worden indien ze dit wensen⁸.
2. Eigendom van lokale partijen: eigendom van één of enkele lokale partijen waarbij de bredere omgeving niet of minder is betrokken. Dit gaat bijvoorbeeld om projecten van een waterschap of een lokaal bedrijf, maar ook om projecten van één of meerdere agrariërs (of andere ondernemers) die zich verenigen om een zonnepark of windpark te ontwikkelen zonder dat iedereen uit de omgeving hierin kan deelnemen.

Er is geen landelijke standaard afgesproken in het Klimaatakkoord over wat tot de **lokale omgeving** van een project gerekend wordt. Bewoners, bedrijven, grondeigenaren en andere partijen in een gebied bepalen dat in principe zelf en in onderling overleg. Het bevoegd gezag beoordeelt of het proces goed doorlopen is en of de omgeving in voldoende mate betrokken is.

Het begrip lokale omgeving gaat verder dan de kring 'betrokkenen' of 'belanghebbenden' zoals gedefinieerd in het omgevingsrecht of bij projectontwikkeling. Het geografische gebied van de lokale omgeving kan door de grenzen van een gemeente, regio of zelfs provincie gemarkeerd worden. In de praktijk werken ontwikkelaars vaak met kringen bewoners of bedrijven die op een bepaalde afstand van het project wonen of werken (gebiedscirkels, van direct en indirect omwonenden].

⁷ Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, Energie Samen, Natuur- en Milieufederaties, NWEA, Holland Solar, NVDE, 30 april 2020.

⁸ Idem. P4.

Met **coöperatief eigendom** wordt eigenaarschap van een burgerenergiecoöperatie bedoeld. In dit geval is de coöperatie aandeelhouder in de BV, de leden hebben zeggenschap in de BV via de coöperatie. Dit is dus een bijzondere vorm van eigendom van de lokale omgeving, omdat de leden van een lokale coöperatie vrijwel altijd in de omgeving wonen of werken.

Toelichting:

- In de definitie van lokaal eigendom betekent eigendom echt juridisch en economisch eigendom. In de praktijk betekent dat aandelen-eigendom. Meestal zijn zonneparken en windparken ondergebracht in een BV en zijn de eigenaren aandeelhouders. Zijn er meerdere aandeelhouders dan vindt de toerekening van eigendom plaats op basis van de aandelenverhoudingen. Meestal brengen de aandeelhouders het eigen vermogen in, naar rato van de aandelenverhouding.
- Het is dus niet financiële participatie met een obligatielening, bijvoorbeeld via een crowdfundingplatform, omdat hierbij geen sprake is van zeggenschap of deelnamerecht.
- Het is ook geen voordeel uit de opbrengsten, in de vorm van een omgevingsfonds. Dit zijn wel vormen van projectparticipatie maar niet van mede-eigendom of eigendomsparticipatie.

3. PRAKTIJK

In de praktijk: toerekening eigendom van de lokale omgeving

Als één van de eigenaren-aandeelhouders een lokale coöperatie is, dan telt dat als eigendom van de lokale omgeving.

Als in dat geval daarnaast óók andere lokale partners mede-eigenaar zijn, zoals een lokale agrariër, ondernemer of waterschap, dan telt hun aandeel mee in het totale aandeel eigendom lokale omgeving.

Voorbeelden lokaal eigendom en toerekening:

- Een zonnepark dat voor 50% eigendom is van een lokale coöperatie met leden uit de omgeving, en voor 50% van een private niet-lokale ontwikkelaar is 50% eigendom van de lokale omgeving.
- Een zonnepark dat voor 50% eigendom is van een lokale coöperatie met leden uit de omgeving, en voor 50% van een lokale partij (bedrijf, gemeente, waterschap, e.d) is **100%** eigendom van de lokale omgeving. Alle eigenaren zijn lokaal én iedereen uit de omgeving kan meedoen, inclusief omwonenden.
- Een zonnepark dat voor 100% eigendom is van een lokaal bedrijf en niet openstaat voor deelname met eigendom van de bewoners, is eigendom van een lokale partij maar niet van de lokale omgeving.

In de praktijk is het soms puzzelen hoe de eigendomsverhoudingen precies georganiseerd zijn in concrete projecten. Meestal kom je er met een analyse van de aandeelhouders wel uit. Bij projecten met eigendom van de lokale omgeving is dat vrijwel altijd traceerbaar. Deelnemers moeten immers geworven worden en die hebben degelijke financiële informatie nodig. In de informatie memoranda is eigendomsconstructie en financieringsconstructie toegelicht. Bij projecten van lokale en niet-lokale partijen zonder deelname van de omgeving zijn de aandeelhouders lastiger te achterhalen; in ieder geval is dan wel duidelijk dat er géén sprake is van mede-eigendom van de lokale omgeving.

In de praktijk zijn er altijd weer uitzonderingen en andersoortige eigendoms- en financieringsconstructies in gebruik. Daarbij is minder duidelijk of er wel of geen sprake is van eigendom van de lokale omgeving.

Bijvoorbeeld:

- Een zonnepark is voor 100% eigendom van een lokale stichting van lokale ondernemers met een expliciete doelstelling om de opbrengsten te bestemmen voor de gemeenschap. De omgeving van financieel participeren zonder deelnamerecht. De opbrengsten komen ten goede aan een fonds. Dit project gebonden via de statutaire doelen van de stichting gericht op exploitatie voor de lokale omgeving. De deelnemers uit brede omgeving heeft geen zeggenschap in formele zin over het eigendom van het windpark. Een omgevingsraad besluit over de opbrengsten van het fonds, binnen de afgesproken doelen en randvoorwaarden. Dit is volgens de gehanteerde definitie geen eigendom van de lokale omgeving. Hier is feitelijk sprake van een omgevingsfonds waaraan de opbrengsten maximaal ten goede komen. Zeggenschap over de productie is losgekoppeld van zeggenschap over de besteding van de opbrengsten (via het fonds).
- Een windpark heeft twee eigenaren: een lokale coöperatie met aandelen met 100% stemrecht en het waterschap met aandelen zonder stemrecht. Het waterschap brengt het grootste deel van het eigen vermogen in. Inwoners van de gemeente kunnen participeren in het windpark met een obligatielening zonder deelnamerecht; ze kunnen lid worden van de coöperatie maar dat hoeft niet. Als ze lid zijn dan hebben ze zeggenschap. In dit geval rekenen we het hele windpark toe als 100% eigendom lokale omgeving. De coöperatie heeft 100% zeggenschap, alle inwoners in de omgeving kunnen meedoen door lid te worden. Bovendien is het waterschap een 'lokale partij'.
- Een coöperatie met leden uit heel Nederland heeft een klein aantal aandelen in een grootschalig windpark. De meerderheid van de aandelen is in handen van een agrarisch collectief, van agrariërs die wonen of werken in het gebied. Andere bewoners kunnen meedoen via de landelijke coöperatie, maar voelen daar weinig voor; er is geen draagvlak en veel weerstand tegen het windpark. In dit geval is geen sprake van eigendom van de brede lokale omgeving omdat de lokale omgeving maar zeer beperkt betrokken is.

In figuur 2 is schetsmatig weergegeven hoe eigendom, financiering en zeggenschap zich tot elkaar verhouden. In de praktijk komen allerlei hybride varianten voor.

BIJLAGEN:**Uit het Klimaatakkoord:****Het Klimaatakkoord over omgevingsparticipatie en 50% lokaal eigendom**

Over omgevingsparticipatie:

“De initiatiefnemer doorloopt een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het gaat hierbij om de participatiewaaier; dit kan zijn procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendomsparticipatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan. Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving hierover het gesprek aangaan. Voor de handreiking participatie, die wordt opgesteld in het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten, zullen voor bevoegde gezagen alle mogelijkheden aan instrumentering van participatie in kaart worden gebracht.

Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Op basis hiervan wordt er een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht”.

Over 50% lokaal eigendom:

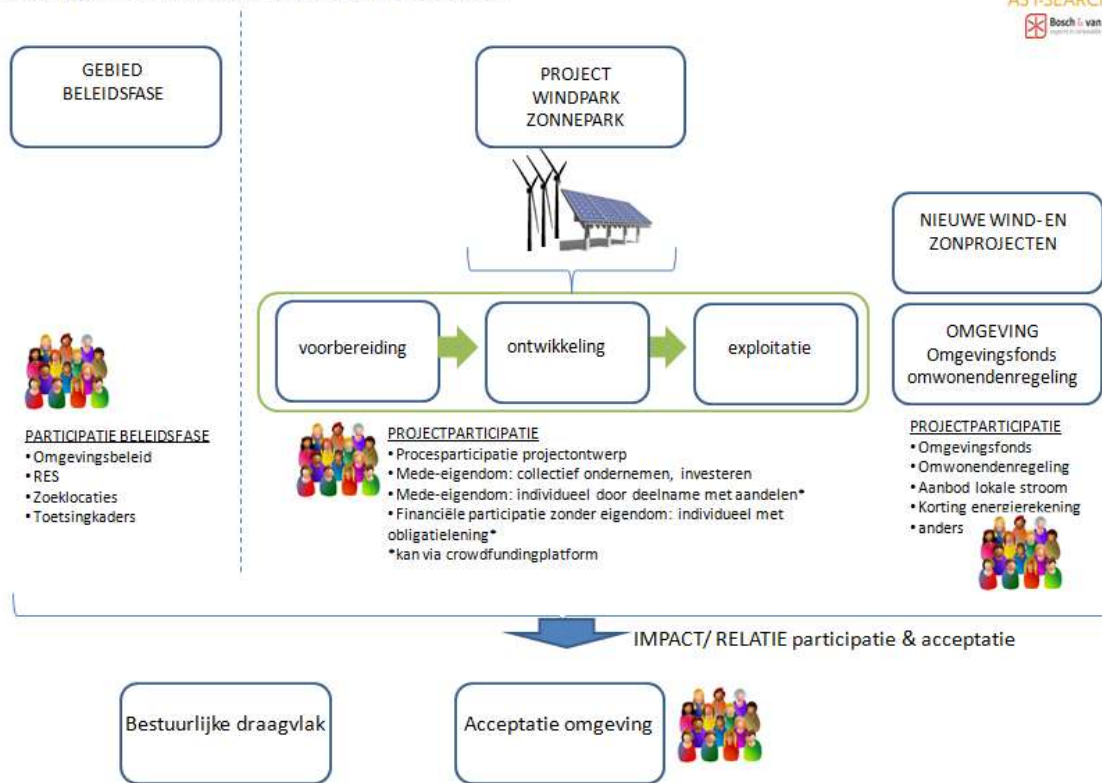
“Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).

Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale projectgerelateerde redenen van af te wijken. Hierbij wordt ook in acht genomen de bijzondere positie van de waterschappen die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen”.

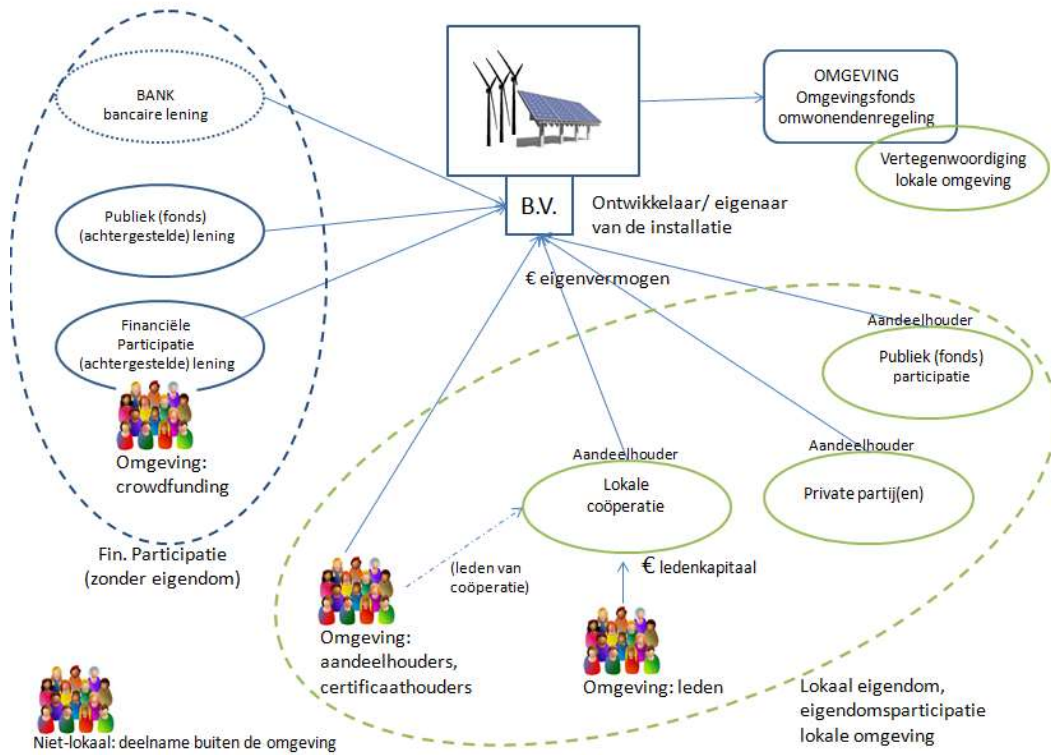
Bron: Klimaatakkoord, pagina 164-165.

Figuur 1 – Beschrijvend kader voor de verschillende participatievormen.

Participatiemodellen ('waaier') & relatie met acceptatie



Figuur 2 Verschillende vormen van projectparticipatie. In groen (rechts) eigendoms participatie met verschillende typen aandeelhouders. In blauw (links) financiële participatie zonder eigendom.



Literatuuroverzicht:

- Monitor Participatie hernieuwbare energie op land: resultaten nulmeting, 30 juni 2020, openbaar eind oktober 2020. AS I-search, Bosch&Van Rijn, in opdracht van het ministerie EZK.
- Monitor Participatie hernieuwbare energie op land: Leidraad Monitor Ontwerp, 30 juni 2020, AS I-search, Bosch&Van Rijn, in opdracht van het ministerie EZK. Opvraagbaar bij AS I-Search.
- Bijlagen: projectenoverzicht zonneparken en windparken. Opvraagbaar bij AS I-Search.
- Stand van Zaken Regionale Energiestrategieën, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 30 oktober 2020.
- Monitor Klimaatbeleid, 30 oktober 2020. Bijlage bij Klimaatnota, 30 oktober 2020.

Informatiebronnen voor de definities (voor zover beschikbaar april 2020):

- Klimaatakkoord, (omgevingsparagraaf, pagina 164-165), 2019
- Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, Energie Samen, Natuur- en Milieufederaties, NWEA, Holland Solar, NVDE, 30 april 2020.
- Handreiking participatie in duurzame energieprojecten, website klimaatakkoord, 2020.
- Algemene definitie procesparticipatie in de RES Handreiking (begrippen V7.9).
- Participatiewaaijer, Klimaatakkoord (meerdere partijen), november 2019
- Participatiecoalitie, Factsheet 50% eigendom van de lokale omgeving, , november 2019.
- Participatiecoalitie, Factsheet Meest gestelde vragen 50% lokaal eigendom, november 2019.
- Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, door Energie Samen, NWEA, Holland Solar, NVDE, april 2020.

AS I-Search
onderzoeksbureau energietransitie
Anne Marieke Schwencke
Meelfabriekplein 2c
2312 LK Leiden
06-23675752
annenschwencke@asisearch.nl
www.asisearch.nl

Bosch&Van Rijn
Ruud van Rijn, Robin Hoenkamp, Leon Schreurs
Franz-Lisztplantsoen 200
3533 JG Utrecht
info@boschenvanrijn.nl
030 – 677 6466
www.boschenvanrijn.nl.