

Whitepaper Energietransitie

De regio als wingewest of klimaatwinnaar?

LYSIAS ADVIES CREËERT PERSPECTIEF EN REALISEERT
DOORBRAKEN IN VENIJNIGE VRAAGSTUKKEN



Introductie

Ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van Lysias hebben we enkele ‘venijnige vraagstukken’ geselecteerd waarover we – met betrokken deskundigen uit ons netwerk – in gesprek zijn gegaan. Daarvoor brachten we mensen bijeen die elkaar niet vanzelfsprekend dagelijks treffen en die elkaar nieuwe inzichten geven. De inzending van Arnout Potze (adviseur bij EBN, daarvoor bij provincie Overijssel en IPO) over het thema **De regio als wingewest of klimaatwinnaar?** was een van de geselecteerde onderwerpen. In deze whitepaper reflecteren we op de uitkomsten van het gesprek over dit vraagstuk.

We willen met elkaar in Nederland veel meer duurzame energie opwekken voor een betere toekomst. Maar doen we dat slim? Energie uit windturbines, zonneweides en bijvoorbeeld lokale biomassa concentreert zich in plattenlandsregio's. Hoewel hier ruimte, goedkopere (of minder dure) grond en minder omwonenden zijn, ervaren veel inwoners een disbalans tussen de lasten en de lusten. Van de miljarden die aan SDE-subsidies worden toegekend, zien inwoners in de regio weinig terug. Een voorbeeld is het windpark Pottendijk in Emmen, waar slechts 1,2% van de jaarlijkse geldstroom ten goede komt aan de lokale omgeving.

Verschillende landelijke regio's voelen zich een wingewest voor de energiehonger van de grote steden en de energie-intensieve industrie. Het lokaal oogsten van duurzame energie wordt ervaren als een offer, niet als iets om trots op te zijn. Inwoners en ondernemers van het platteland zijn wel trots als exporteur van kaas, bloemen of andere landbouwproducten. Waarom dat verschil?

Op 16 november 2020 heeft Lysias in het kader van het 20-jarig bestaan een web-gesprek georganiseerd over het thema: **De Regio als winstgewest of klimaatwinnaar?** Met een gevarieerde groep deelnemers, bestaande uit ondernemers, bestuurders, managers en (vertegenwoordigers van) inwoners, is gezocht naar creatieve en radicale aanpakken. De aftrap werd verzorgd door introducties van Jan Jacob van Dijk (onder andere adviseur van het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie NP RES) en Arjan Bregman (onder meer hoogleraar Bouwrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen).

Samenvatting

Samengevat was het gezamenlijke beeld uit het web-gesprek dat de energietransitie een taak is voor alle regio's en dat de lusten en lasten zo eerlijk mogelijk moeten worden verdeeld. Dat betekent concreet dat de omgeving moet kunnen participeren en moet meeprofiteren van de projecten in hun directe omgeving, zoals ook vastgelegd in het Klimaatakkoord. Er zijn in het land al veel inspirerende voorbeelden, maar maatwerk blijft vereist.

Hoofdrichtingen voor vervolg

Uit het web-gesprek zijn drie hoofdonderwerpen naar voren gekomen die richting kunnen geven aan de vervolgaanpak:

1. Wettelijk instrumentarium om initiatieven wat meer fundament te geven, en het aandeel van 50% voor lokaal eigendom (burgers en bedrijven) van de productie van duurzame energie te waarborgen. Dit aandeel van 50% is wel een streven, maar is niet afdwingbaar op wetsniveau. Hiervoor kunnen de mogelijkheden worden verkend om dit via het bestemmingsplan (en onder de Omgevingswet het omgevingsplan) afdwingbaar te maken. Daarmee kan met de Omgevingswet gemeenten tools in handen worden gegeven.
2. De mogelijkheid verkennen om in de SDE++ een component op te nemen voor lokaal eigendom en omgevingsbetrokkenheid.
3. Het uitlichten van succesvolle initiatieven voor gemeentelijke energiebedrijven, zowel nieuwe als oudere initiatieven. Deze bundelen tot een kenniskring, om ervaringen en lessen te kunnen delen, bijv. als het gaat om het mogelijk maken van participatie door alle inkomensgroepen (als alternatief voor een coöperatie met participatie door de happy (wealthy) few).

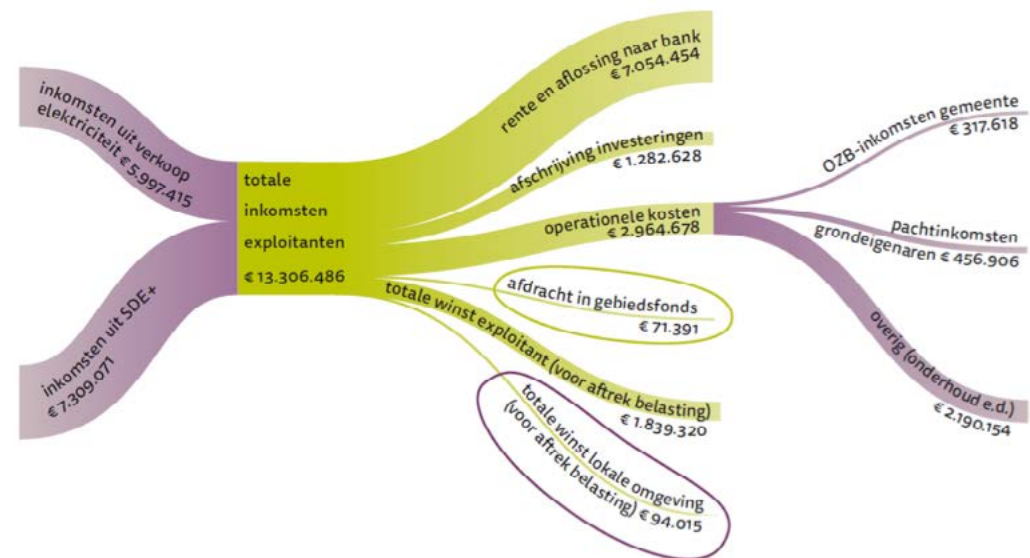


Lusten en Lasten

De lusten van de opwek van duurzame energie zijn duidelijk. Maar, de lasten worden niet evenredig gedragen. De (landschappelijke) impact van windmolens en zonnepanelen op de omgeving is behoorlijk groot, terwijl veel van de opgewekte energie naar de omliggende grote steden gaat. Daarbij zijn het vaak projecten van (energie)bedrijven die van ver komen.

Praktijkvoorbeeld Emmen

De Rekenkamer Noord heeft onlangs onderzoek gedaan naar de geldstromen in het eerste jaar bij windpark Pottendijk in Emmen (50 MW). Van de totale jaarlijkse geldstroom van ruim € 13 miljoen komt slechts 1,2% (€ 165.000) ten goede aan de lokale omgeving, voor aftrek van belasting.



Geldstromen in het eerste jaar bij windpark Pottendijk (50 MW) in Emmen.

(bron: Noordelijke Rekenkamer, Verdeling onder hoogspanning, versie Drenthe, 2020)



Praktijkvoorbeeld Wieringermeer

Een ander voorbeeld dat in 2020 ruimschoots de media haalde, is het windpark bij Wieringermeer. Het Zweedse Vattenfall plaatste 82 grote windturbines en ontvangt daarvoor € 660 miljoen aan subsidie. Zondag met Lubach schetste het beeld dat dit park genoeg groene stroom produceert om 370.000 huishouden te voorzien. Echter, dit windpark wordt niet voor deze huishoudens gebruikt. De stekker leidt vooral naar de datacenters van Microsoft en Google. Tot verontwaardiging van velen.

Bewoners zijn onvoldoende verbonden met dit project en van lokale betrokkenheid of lokaal mede-eigendom is geen sprake.



De regio van wingewest naar klimaatwinnaar

De onbalans tussen lusten en lasten komt de lokale acceptatie van grootschalige energie-opwek niet ten goede. Daardoor kan er lokaal weerstand ontstaan. Om draagvlak te creëren, is het belangrijk om deze financiële onbalans aan te pakken. Maar, wat kunnen we doen om de lusten te vergroten? Hoe zorg je ervoor dat de omgeving geen wingewest wordt waar voornamelijk anderen van profiteren, maar een winstgewest voor het klimaat (klimaatwinnaar)?

Wat is participatie en wat is lokaal eigendom?

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat we bij zon- en windprojecten streven naar 50% lokaal eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). De vraag is wat dat nu precies inhoudt en wat het verschil is tussen participatie en lokaal eigendom. Vanuit het omgevingsrecht kan er op drie manieren naar worden gekeken.

- **Procesparticipatie**

In deze vorm van participatie krijgen inwoners een volwaardige rol in het proces dat leidt tot het besluit door de overheid over de locatie, de omvang et cetera. In het omgevingsrecht is procesparticipatie een voorwaarde (vormvrij).

- **Participatie in de exploitatie**

Bij deze vorm van participeren er is er sprake van risicodragend participeren en lokaal eigendom van omwonenden. Participatie in de exploitatie wordt in het omgevingsrecht niet expliciet genoemd.

- **Omgevingsfonds**

In een gebieds- of omgevingsfonds staat de exploitant een deel van de winsten af ten behoeve van de omgeving. Het gaat dan niet om een schadevergoeding voor omwonenden, maar om een fonds ten gunste van de hele omgeving. Een bijdrage aan een omgevingsfonds is juridisch lastig af te dwingen. In Flevoland hebben de 'lagere' rechters het toegelaten dat de provincie een omgevingsfonds toevoegt aan de omgevingsvisie. Het afdwingen van een gebieds fonds in het omgevingsbeleid is erg ingrijpend. Het voorbeeld in Flevoland laat zien dat er mogelijkheden zijn, maar dat deze niet zijn verankerd in het omgevingsrecht.

In het web-gesprek is de behoefte naar voren gekomen aan een wettelijk instrumentarium om initiatieven wat meer fundament te geven, en het aandeel van 50% voor lokaal eigendom (burgers en bedrijven) van de productie van duurzame energie te waarborgen. Dit aandeel van 50% is wel een streven, maar is momenteel niet afdwingbaar op wetsniveau. Hiervoor kunnen de mogelijkheden worden verkend om dit via het bestemmingsplan (en onder de Omgevingswet het omgevingsplan) afdwingbaar te maken. Daarmee kan met de Omgevingswet gemeenten tools in handen gegeven worden. Dit voorstel is nader toegelicht in een recent verschenen publicatie¹.

Het verdienmodel als blinde vlek

Energieprojecten worden vanuit het lokaal bestuur meestal enkel vanuit de invalshoek van de ruimtelijke ordening aangepakt. De mogelijke verdienmodellen worden in Den Haag bepaald en zijn daarmee in zekere zin een blinde vlek voor het lokaal bestuur. Er is wel een drang naar participatie, maar die kent in de praktijk vaak een aanzienlijk sociaaleconomische component. Participatie is over het algemeen verre van inclusief. Vaak komen participanten uit de hogere sociaaleconomische klassen, of betreft het inwoners met spaargeld of bedrijven die kunnen investeren. Dit is vooral het geval bij financiële participatie en kan in plaats van acceptatie juist leiden tot toenemende spanningen in de omgeving. Om te voorkomen dat inwoners met minder geld de lusten niet ervaren, is het belangrijk om beter na te denken over een vorm van inclusieve participatie. Een alternatief is deelname van de gemeente, als representant van de gemeenschap. Dit moet veel zichtbaarder zijn, ook voorafgaand aan een project.

¹ Artikel "Financiële participatie en omgevingsbijdragen bij zonneparken; Van bestuurlijke wens tot afdwingbare eis", Prof. dr. ir. A.G. Bregman en mr. J.J. Karens, Tijdschrift voor Bouwrecht, 2020/118.



De noodzaak van draagvlak

Weerstand tegen lokale duurzame-energieprojecten is vaak een reactie op de lasten die duurzame energieopwekking met zich meebrengen. Vanwege de ruimtelijke impact is het ongewenst om plannen door te voeren, waarvoor onvoldoende draagvlak is. Energiebedrijven en lokale energiecoöperaties zien dit ook in en doen vaak vrijwillig mee aan gebiedsfondsen en andere participatie-elementen. Echter, dit geldt zeker niet voor alle bedrijven. Er ligt daarom een verantwoordelijkheid bij de lokale overheden om op basis van beleid en afspraken participatie aan de voorkant te garanderen. Het creëren van draagvlak is een lang en complex proces, waar participatie slechts een onderdeel van is.

Het Bestuurlijk draagvlak

De uitdaging voor duurzame energieopwekking ligt niet alleen bij het draagvlak van de inwoners, maar ook bij bestuurders en politici. Voor veel gemeenteraden kunnen de consequenties van de energietransitie abstract zijn. Gemeenten hebben behoefte aan expertise en capaciteit om de transitie vorm te geven. De vraag is dan hoe gemeenteraden – en inwoners – kunnen

ervaren dat er goede kansen liggen. Regiogemeenten kunnen op dit punt veel meer voor elkaar betekenen. De energietransitie brengt niet alleen complicaties met zich mee, maar ook kansen voor de lange termijn. Plattelandsgemeenten ervaren dat de locaties voor zon- en windprojecten niet alleen voorzien in de eigen vraag, maar ook in de vraag van de stedelijke centra. Steden hebben bovendien vaak hogere ambities op het gebied van duurzaamheid, maar daar binnen hun eigen grondgebied veel minder ruimte voor. Deze steden kijken dan verlangend naar de landelijke gebieden van hun buurgemeenten. Als regio is het een gezamenlijke opgave het uitwisselen van kennis goed te organiseren, als basis voor het bevorderen van bestuurlijk draagvlak.

Sleutelrol voor regionale energiestrategieën

Momenteel werken 30 regio's aan een Regionale Energiestrategie (RES) voor 2030. In elke RES regio is een belangrijke bestuurlijke vraag of ze autarkisch of exporterend willen zijn. Vanuit nationaal perspectief is het belangrijk te weten wat regio's stimuleert om meer duurzame energie te oogsten en te exporteren.



Meer radicale oplossingen

Zoektocht naar meer radicale oplossingen

Zijn er mogelijkheden om de lokale lusten en lasten beter in balans te brengen? Moeten gemeenten een wettelijk recht krijgen om het financiële voordeel uit bestemmingswijziging deels ten goede te laten komen aan de gemeenschap? Kunnen gemeenten of gebiedscoöperaties eigenaar worden gemaakt van alle duurzame energiebronnen in de bovengrond en de ondergrond en het recht krijgen concessies uit te geven (zon- en windrechten)? Moeten inwoners de mogelijkheid krijgen om (een deel van) hun pensioenvermogen te investeren in een duurzaam energieproject in hun directe omgeving? Er zijn volop mogelijkheden om meer lokaal eigenaarschap te stimuleren.

Duurzame opwek in eigen bezit of via gemeente

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om zelf duurzame energie op te wekken. In deze vorm hebben zij de hoeveelheid waarop inwonerparticipatie/lokaal eigendom kan worden gerealiseerd meer in eigen hand. Een groeiende groep gemeenten kiest hiervoor, bijvoorbeeld Harderwijk en Echt-Susteren.

Daarnaast kunnen inwoners zelf grootschalig energie opwekken door middel van energiecoöperaties. Gemeenten kunnen dit in hun omgevingsbeleid

voorschrijven of stimuleren. Of gemeenten kunnen andere manieren bedenken om inwoners ondersteuning te bieden voor het professioneel en kundig managen van een coöperatie. Coöperaties kunnen volledig in eigendom zijn van hun opweksystemen, maar gemeenten hebben ook de mogelijkheid om alleen projecten toe te laten als zij aantonen dat zij zullen samenwerken met een lokale coöperatie. Dit biedt een mogelijkheid om aan de voorkant (financiële) betrokkenheid van de omgeving te garanderen. Ervaringen en lessen over het mogelijk maken van participatie door alle inkomensgroepen (als alternatief voor een coöperatie met participatie door de happy (wealthy) few, kunnen nadrukkelijker worden gedeeld.

Een andere optie is om in de SDE++ een component op te nemen voor lokale betrokkenheid of eigendom. De SDE++ kent nu nog niet zo'n component, of een norm voor vergoeding aan de omgeving van een project. Dit wordt als onderdeel gezien van de ontwikkel- en exploitatiekosten, die uit het financieel rendement vergoed kunnen worden. Deze regeling rekent wel met rendement op eigen vermogen. Wellicht geeft dit al enige ruimte om te delen met lokale partijen. Ook kunnen inwoners of lokale bedrijven voorzien in een deel van het vreemd vermogen, als de daarmee samenhangende risico's aanvaardbaar zijn.



Aan de slag!

De energietransitie is een complexe en dynamische uitdaging. En ook een gebiedsunieke kwestie, iedere regio heeft eigen karakteristieken en kansen. Er is geen one-size-fits-all-oplossing voor de vragen die deze transitie met zich meebrengt. Bestaande voorbeelden bieden inspiratie en geven inzicht in kansen en valkuilen. Energietransitie vraagt om samenwerking, kennis en creativiteit. Maar ook om visie, lef en daadkracht.

Wil je doorbraken realiseren in dit vraagstuk? Dan zet **Lysias Advies zich graag in om mee te denken over een op maat gemaakte, specifieke aanpak. Schroom niet om contact met ons op te nemen, we denken graag mee!**

lysias
ADVIES

www.lysiasadvies.nl