

Hoe behouden lokaal burgers en bedrijven kans voor initiatief in de uitrol van duurzame energieprojecten op overheidsgrond

VAN: Zeeuwind, Vlissingen, 25 November 2019.

AAN: belangenverenigingen en overheden.

1. Aanleiding

Het Klimaatakkoord spreekt uit dat Nederland in 2030 tenminste 35 TWh duurzame elektriciteit op land uit windenergie en zon wil produceren. Daarbij stelt het Akkoord (p.163) dat het voor kostenreductie essentieel is "dat er een voortdurende, stabiele en voorspelbare pijn aan projecten voor zon en wind op land bestaat." Ook onderkent het Klimaatakkoord expliciet het belang van burgerparticipatie om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbare energie op land in de energietransitie te laten slagen. Overheden, burgers, bedrijven en initiatiefnemers gaan in een soort coproductie samen werken aan duurzame energie op land, wat zich "vertaalt in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven)" (p.219).

De optelsom van deze twee uitgangspunten wordt in het Klimaatakkoord niet concreet. Onduidelijk blijft wat deze twee centrale uitgangspunten vragen aan beleid van centrale en decentrale overheden. De onderliggende vraag lijkt nog niet overal geland bij de betrokken overheden, belangenverenigingen en marktpartijen.

Wij willen daarom in dit document een bijdrage leveren aan het uitwerken van wat nodig is voor het realiseren van met name deze twee genoemde ambities. Wij zijn van mening dat een goede analyse van wat de optelsom van deze uitgangspunten betekent dringend nodig is. Nederland staat op punt het Klimaatakkoord breed te omarmen en in 30 regio's een Regionale Energie Strategie vast te leggen. Gaat de invulling van landelijk en lokaal beleid, bijv. met een beslisboom voor het realiseren van windenergieprojecten, van start zonder deze analyse, dan lopen we collectief het risico dat tenminste één zo niet beide ambities een stuk moeilijker te verwezenlijken zullen zijn.

De dialoog over beleid voor windenergie op land (inclusief 'beslisboom') kan vruchtbaar worden gestart als helder is onder welke voorwaarde de ruimte die het Klimaatakkoord maakt voor lokale initiatieven van lokale burgers en bedrijven ook daadwerkelijk in kan worden gevuld. Als dat niet concreet mogelijk blijkt, dan is de kans reëel dat de twee beleidslijnen elkaar dwarsbomen en dat er kostbare tijd en duurzame energie verloren gaat.

Zo ligt er op voorhand nogal wat spanning tussen de actuele neiging van overheden om beleidsmatig in te zetten op grotere projecten en tenderen enerzijds,¹ en anderzijds de geconstateerde behoefte tot een veelheid aan lokale initiatieven om tot draagvlak voor de energietransitie te komen.

Omdat het Klimaatakkoord ook stelt dat de decentrale overheden de ruimtelijke maatregelen voor hernieuwbare energie op land medio 2021 al afgerond zullen hebben (p.163) lijkt het ons belangrijk om dit punt nu goed met betrokken partijen te agenderen en bespreken.

¹ Actueel is de discussie over gebiedstendering die heeft geleid tot het kabinetsbeleid dat is medegedeeld op vrijdag 15 November 2019; <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/15/kabinet-kondigt-programma-hernieuwbare-energieopwekking-op-rijksvastgoed-aan>

2. Burgers en bedrijven in energietransitie

De energietransitie raakt de gehele samenleving; wij allen gaan anders werken, anders wonen en ons anders vervoeren. Wij menen als Zeeuwind ten stelligste dat de ruime, niet-extreme meerderheid van Nederlanders wel degelijk mee wil veranderen: mits de overheid hen in staat stelt een actieve rol te spelen. Mensen willen echter veel minder graag veranderd 'worden' (passieve rol).

Derhalve is het onze overtuiging dat de gehele samenleving betrokken moet zijn bij de probleemanalyse, het kiezen van oplossingsrichtingen en de uitvoering. De aandacht die het Klimaatakkoord besteedt aan een evenwichtige lastenverdeling (p.216) is dan ook zeer welkom. Maar ook de baten van de energietransitie moet Nederland wat ons betreft evenwichtiger verdelen.

De impact op de omgeving van onshore windenergie is per definitie lokaal. Door lokaal burgers en bedrijven mee te laten denken en windenergieprojecten als lokale coproductie tot ontwikkeling te brengen komen lokaal bewoners en bedrijven aan het stuur van lokale projecten en investeringen, hun eigen lokale economie.

Dan zal de acceptatie breder en sneller plaats vinden. Behalve het op individueel niveau ervaren van zelfbeschikking en het recht van spreken, appelleert een lokaal initiatief ook bij velen aan het rechtvaardigheidsgevoel. Beschouwd als een verdelingsvraagstuk, ervaart men het als meer rechtvaardig als niet slechts de 'lasten' (impact op het landschap) maar ook de 'baten' (opbrengsten) lokaal terecht komen.

Daarbij is het vaak zo dat het per locatie en per project zeer verschilt welke vorm van het delen van opbrengsten daar de bestaande behoefte aan meedelen invult. Die ideeën komen doorgaans tot stand tijdens de dialoog tussen de lokale initiatiefnemers en hun omgeving die vooraf gaat aan de vergunningsaanvraag. Zo ontstaan maatwerk, draagvlak en juiste inpassing in het allervroegste stadium, wat leidt tot optimale inpassing, korte doorlooptijd en dus lage proceskosten van een project met duurzame energie. Integraal bekeken leidt een lokaal initiatief voor duurzame energie dat wortel schiet op deze wijze in de regel tot lage maatschappelijke kosten.

Bij het tenderen van Rijksgronden wordt echter voorgesteld een smallere definitie van maatschappelijke kosten te hanteren, namelijk door het maximaliseren van de opbrengst van rijksgronden. Die smallere insteek legt het initiatief en een flink deel van de ideevorming (locatie, inpassing) bij de betrokken overheid, niet bij de burgers en bedrijven in die omgeving.

Tevens legt een dergelijke tender-procedure vanuit de overheid een groot beslag op de inzet van gespecialiseerd personeel en op juridische en financiële randvoorwaarden waaraan de projectontwikkelaar moet voldoen. Daardoor geeft de keuze voor een tender-procedure aan grotere bestaande marktpartijen een voorsprong in het proces om een grondpositie op rijksgronden te verwerven.

Deze gevestigde nationale en internationale partijen zijn vanzelfsprekend niet of nauwelijks betrokken bij de lokale omgeving. Door dit gebrek aan lokale aanwezigheid, en het feit dat ze pas in beeld komen in het proces als er voor de locatie al planmatige keuzes zijn gemaakt door de overheid, kan in die variant geen sprake zijn van vroegtijdige afstemming op maat en lokale consensus over een project. De uitkomsten van een dergelijk tender-gestuurd proces zullen dan ook ten principale leiden tot minder lokale acceptatie en een minder nauwkeurige inpassing.

3. Voordelen burgerparticipatie

De inzet van het Klimaatakkoord op 50% eigendom van de productie van de lokale (burgers en bedrijven) (p.219) kan volgens Zeeuwind inderdaad een belangrijk beleidsinstrument zijn om te komen tot een voortdurende, stabiele en voorspelbare pijn aan projecten voor zon en wind op land (p.163). Maar het vergt wel een derde stap, namelijk dat de overheid met beleid de energiecoöperaties in hun kracht zet.

De rol van energiecoöperaties is met name in Denemarken en Duitsland maar ook in Zuidwest Nederland geweest het veel vroeger dan de gevestigde marktpartijen investeren in deze toen nog gloednieuwe vorm van duurzame energie, onshore windenergie. In de jaren '80 en '90 hebben in Denemarken, Duitsland en Nederland vroege pioniers in de productie van windturbines (resp. Vestas, Enercon, Lagerweij) vooral hun groei en ontwikkeling door kunnen maken door het vertrouwen en de investeringen van energiecoöperaties en landbouwers. Daardoor kon de branche investeren, groeien en de technologie stapsgewijs blijven innoveren, waardoor windenergie de bijdrage levert die ze nu doet.²

Uit die periode is ook geleerd dat dat burgerenergie mag rekenen op veel meer lokaal draagvlak voor een windenergieproject dan de grotere projecten door gevestigde partijen die pas later op gang kwamen. De oorzaak laat zich eenvoudig duiden; een lokale initiatiefnemer heeft sociaal en cultureel veel meer gemeen met omwonenden en de lokale overheden dan een grotere partij van elders. Lokaal kent men elkaar direct of indirect, via kerk, sport, school en/of verenigingsleven, en heeft men een gedeelde historie. Dit gedeelde referentiekader betekent dat partijen eerder tot een respectvolle dialoog komen, en dat wederzijds begrip al vroeg in het gehele proces leidt tot een coproductie tussen initiatiefnemers en de omgeving. Weerstand worden dan in goed overleg vroegtijdig benoemd en opgelost. Daardoor hebben omwonenden veel minder de beleving dat over hen heen wordt beslist.

In onze ervaring is het daarom zo dat menig lokaal initiatief met relatief weinig escalatie tot stand kan komen, met een goede inpassing in natuur en sociale omgeving. Dit betekent dat in bredere de zin de maatschappelijke kosten voor een dergelijk lokaal initiatief lager zullen liggen dan een soortgelijk project dat loopt volgens een tenderprocedure, waar pas in een laat stadium een niet-lokale partij in beeld komt.

Wij concluderen dan ook dat inderdaad de overheden beleidsmatig de ruimte moeten gunnen aan burgerparticipatie om te komen tot de gewenste stabiele en voorspelbare pijn aan projecten voor zon en wind op land, tegen lage maatschappelijke kosten.

4. Problemen met beleid op tenders

Grotere commerciële marktpartijen hebben tientallen medewerkers in dienst met juridische, financiële en technische kennis om aan intensieve tender-trajecten deel te nemen. Energiecoöperaties en lokale initiatieven hebben die vele malen minder, en zij hebben dus typisch het nadeel bij een beleid op grotere projecten en tenders. Derhalve staat overheidsbeleid dat stuurt op grotere projecten en tenders haaks op beleid gericht op het vergroten van lokaal eigendom tot (gemiddeld) 50%.

Een ander onderbelicht nadeel van het kiezen voor een tender is dat zodra het besluit om te tenderen is genomen, vanwege concurrentie-overwegingen de dialoog tussen initiatiefnemers en de overheid stil gelegd wordt. Omwille van het level playing field kunnen kennis, kunde en overwegingen vanuit de ervaring van een marktpartij niet meer

² Zie bijvoorbeeld "Energy Democracy", Morris & Jungjohann, 2016.

direct meegenomen worden in de besluitvorming voor een project. De risico's op kosten en onvoorziene toestanden dus uitloop (snelheid, kosten, acceptatie) nemen toe.

In het stadium voorafgaand aan het proces rondom een locatie voor duurzame energie werkt overheidsbeleid op het tenderen van gronden eveneens verlamd. Als een lokaal initiatief van burgers en/of bedrijven een locatie heeft gevonden die kansrijk is, neemt ze een risico zodra ze dat initiatief bespreekt met de overheid die over de grond beschikt. Immers, als die overheid zich gebonden voelt aan beleid dat iedere grondpositie voor duurzame energie tendert, is het waarschijnlijk dat die overheid wel de suggestie aan hoort, maar vervolgens geen coproductie aan gaat met dat lokaal initiatief. Het helaas niet theoretische vervolg is dan eerder dat die overheid het idee over neemt van het lokale initiatief en de grondpositie in de markt zet, waarna een grotere niet-lokale partij de grondpositie verwerft. Om dit scenario te voorkomen wordt het voor lokale initiatieven dus verstandig om hun ideeën niet door te nemen met de overheid die over de grondpositie beschikt. Dit fenomeen verlamt de energietransitie.

Meer complex maar even problematisch is de situatie dat een logische locatie voor een windpark of zonnepark deels in particulier eigendom is, en deels in de handen van een overheid. Het lokaal initiatief kan dan tot zaken komen met de particuliere eigenaren, maar achter het net vissen bij de lokale overheid. Daardoor volstaat vervolgens de business case voor geen van beide delen nog om met de terug lopende SDE-subsidie tot een exploitabel project te komen. Soortgelijke suboptimalisatie ontstaat daar waar een lokaal initiatief reeds beschikt over installaties en een netaansluiting, maar logische vervolgprojecten (synergie tussen lokale productie uit zon en wind om voordeel te halen uit *cable pooling*, het delen van een net) dan niet succesvol doervallen omdat het vervolgproject getenderd moet worden.

5. Impact van recent Duits beleid op tenders

Zo geeft tenderen extra risico's en een negatieve impact op snelheid, kosten en acceptatie van duurzame energieprojecten. Dit wordt geïllustreerd door de recente ontwikkeling in Duitsland. Duitsland was decennia lang koploper en gidsland op het gebied van windenergie. Waar de ontwikkeling er op begon te wijzen dat de windenergiesector zichzelf zonder subsidies ging kunnen bedruipen, dreigt Duitsland juist nu de industriële basis voor de windindustrie te verliezen.³ De oorzaken zijn drieërlei.

Een eerste oorzaak lijkt te zijn dat het Duitse subsidiesysteem is veranderd. De vaste vergoeding per kilowattuur voor een ieder die elektriciteit uit hernieuwbare bronnen aan het net leverde ("*Feed-in tariffs*") verdwijnt. Dit lijkt minder relevant voor Nederland in die zin dat Nederland sowieso al sinds lange tijd met SDE+ een ander, meer competitief systeem hanteerde (de SDE+ is een "*Feed-in premium*", een variabele vergoeding).

Ten tweede constateert men een toename in de achterstanden in de goedkeuringen voor de bouw van windturbines en de hoeveelheid rechtszaken van bezorgde burgers en natuurorganisaties. Merk op dat in Duitsland, onder andere omdat de instrumenten en marktomstandigheden zijn gewijzigd, in toenemende mate vanaf circa 2005 steeds vaker de ontwikkelaar niet een lokaal initiatief is, maar een nationale of internationale speler. De ontwikkeling dat grotere gevestigde spelers steeds vaker de projecten mogen ontwikkelen lijkt dus te leiden tot grotere weerstanden. Wij gaan er als Zeeuwind van uit dat de insteek van 50% burgerparticipatie juist het tegengestelde zal gaan bereiken, namelijk een afname van de protesten.

³ Bron: Reuters, 29 Januari 2019, "*German onshore wind industry warns of sharp drop in new turbines*" <https://www.reuters.com/article/us-germany-wind-onshore/german-onshore-wind-industry-warns-of-sharp-drop-in-new-turbines-idUSKCN1PN1J1>

De derde geconstateerde oorzaak is uiterst relevant voor de discussie over de rol van tenders in Nederland. Het in 2019 ingevoerde beleid in Duitsland stelt namelijk tender-procedures verplicht waarbij partijen die de minste subsidies nodig hebben de opdracht wordt gegund. Deze tender-procedures blijken in de praktijk veel tijd te kosten en met name deze ontwikkeling wordt gezien als oorzaak van de groeiende planologische achterstanden.⁴ Fabrikanten van windturbines wijzen op de transitie naar tender-procedures als oorzaak van het stokken van de uitrol van windenergie in Duitsland.⁵

Als wij in Nederland dan juist met het Klimaatakkoord nastreven om de versnelling van de uitrol van windenergie op land te realiseren, en wij een stabiele pijplijn van projecten wensen, moge het duidelijk zijn dat het vergroten van de druk om grondposities middels tenders aan te besteden averechts kan werken op de wens van versnelling.

6. Afweging over versnellen met draagvlak

Het concept tenderen lijkt recentelijk door een aantal overheden (RWS, RVB, EZK) geaccepteerd te worden als brede oplossing voor de vraag tot versnelling. Gezien de roep om draagvlak en burgerparticipatie, en vanwege de vertraging die gebrek aan draagvlak en burgerparticipatie op kunnen leveren, vinden wij dat die gedachte 'te simpel' is. Een gewenste kostprijsreductie kan ook op andere manieren bereikt worden dan tenderen.

De tijdswinst door tenderen voor de energietransitie staat te bezien, omdat tenderen nu eenmaal een langdurig proces is. En, zoals blijkt in Duitsland, een toename in grote getenderde projecten leidt tot een toename in de bezwaarprocedures met bijbehorende bezwaren.

Ten tweede druist eventueel beleid pro tenderen in tegen de wens om vanuit en door energiecoöperaties tot ontwikkeling te komen, omdat lokale energiecoöperaties minder geëquipeerd zijn om te kunnen voldoen aan de juridische en financieel economische voorwaarden dan gevestigde nationale en internationale commerciële partijen.

Ten derde vormt met name het tenderen van rijksgronden onnodig een groot risico voor initiatiefnemers. Zij hebben vaak al tonnen uitgegeven aan verkenning voor gronden waar bijv. het RVB gedeeltelijk onderdeel van is. Als het RVB over gaat tot een tender-procedure en een niet-lokale partij de grondpositie verwerft, moeten initiatiefnemers hun genomen voorloopkosten afschrijven. Om dit risico te mitigeren kunnen lokale partijen niet veel anders doen dan hun beoogde initiatief niet ontwikkelen en niet bespreken.

Risico lopen bij projectontwikkeling vinden wij niet controversieel. Maar gezien de wens tot 50% lokaal eigendom is het wel vreemd om met tender-beleid dergelijke risico's onevenredig groter te maken voor lokale initiatieven, de spelers waar het beleid juist graag meer ruimte aan wil geven.

Ten vierde betekent tenderen vanuit de overheid ten principale dat de georganiseerde maatschappij juist een passievere rol krijgt. Terwijl het Klimaatakkoord juist een actieve leidende rol willen zien voor lokale burgers en bedrijven, die daarmee een kans op zelfbeschikking over de eigen lokale economie en omgeving krijgen, dringt tender-beleid hen terug in een passieve rol.

7. Oplossingen om de versnelling te faciliteren

⁴ Bron: *Energieia*, 5 September 2019, "Burger en overheid storten Duitse windenergiesector in crisis"

⁵ Bron: *Reuters*, 31 Oktober 2019, "Germany reaches deal to boost renewable energy capacity", <https://www.reuters.com/article/us-germany-energy-coalition/germany-reaches-deal-to-boost-renewable-energy-capacity-spd-idUSKCN1N5228>

Wij pleiten daarom voor beleid dat neer komt op “laat het initiatief lokaal aan burgers en lokale bedrijven overal waar dat kan”. Dat betekent dat wij pleiten voor “Niet tenderen, tenzij..”, waarbij “tenzij” natuurlijk van toepassing is daar waar de overheid wel ruimte ziet voor duurzame energie maar er geen lokale initiatiefnemers op staan.

Voorts pleiten wij er voor om kleinere projecten die in beeld zijn NIET vanuit de overheid te gaan bundelen. Immers, juist kleinere projecten faciliteren optimaal decentraal een veelheid aan lokale, nieuwe en kleinere spelers. Een eerste reden om dit te doen is dat lokale initiatieven de weg weten in de haarvaten van de lokale samenleving, en er dus meer draagvlak en minder weerstand zal zijn voor het project. Hiermee komt het beleidsdoel uit het Klimaatakkoord van 50% lokaal eigendom sneller dichterbij.

Ten tweede is het zo dat bij een bredere verdeling van projecten op enig moment meerdere spelers tegelijkertijd aan zet kunnen komen. Waar een gedeelte van grotere, wellicht noodzakelijk te tenderen projecten door grotere spelers ontwikkeld kan worden, kan gelijktijdig elders een aantal kleinere projecten door een veelheid van lokale, kleinere initiatieven opgepakt worden.

Omgekeerd; wanneer de locaties worden gebundeld tot een kleine verzameling grote projecten, worden die afhankelijk van een klein aantal spelers, en dit kan leiden tot vertraging omdat die partijen niet overal tegelijk aan de slag kunnen. Bovendien kennen die grotere projecten en partijen meer weerstand waardoor de ontwikkeling voor meerdere jaren kan blijven steken, wat weer effect heeft op de publieke en politieke beleving van de ontwikkeling van hernieuwbare energie op land.

8. Conclusie en aanbeveling

Zoals beschreven bij de inleiding vragen twee centrale uitgangspunten van het Klimaatakkoord inzake duurzame energie, namelijk versnelling en vergroting van burgerparticipatie, om aangescherpt beleid van centrale en decentrale overheden. Wij denken dat wij in dit document een bijdrage leveren aan het waarmaken van deze twee genoemde ambities. Wij pleiten met name als het gaat om Rijksgronden voor een beleid van “Niet tenderen, tenzij..”, zodat de kracht van lokaal initiatief om tot goede voorstellen en gedragen projecten te komen ingezet kan worden voor de versnelling van de energietransitie. Een belangrijke bijvangst van dit beleid zal zijn dat er steeds meer Nederlandse bedrijven en burgers concreet betrokken zijn bij de energietransitie, wat vervolgens weer leidt tot meer ideeën en groter draagvlak voor andere maatregelen in andere sectoren. Op die manier zetten wij als maatschappij vanuit een veelheid aan lokale initiatieven een vliegwiel in beweging dat leidt tot een snelle verduurzaming en tot het concurrerend ontwikkelen van concepten voor de economie van de toekomst.