

# **Verder met wind en zon: sturen tussen wensen en kosten**

**Advies Werkgroep SDE en Maatschappelijke Kosten**

28 januari 2021

# Advies WG SDE en Maatschappelijke kosten

## Inhoudsopgave

1.	Samenvatting .....	2
1.1.	Aanleiding.....	2
1.2.	Knelpunten .....	3
1.3.	Kernboodschappen .....	4
1.4.	Aanbevelingen.....	5
1.5.	Over de werkgroep.....	6
2.	De opgave nader verkend .....	8
2.1.	De uitdaging .....	8
2.2.	Knelpunten .....	8
3.	Kernboodschappen en aanbevelingen.....	11
3.1	Versterk de sturing vanuit de RES .....	11
3.2	Maak ruimte in de SDE .....	14
4.1.	Overweeg de introductie van een regionaal inzetbaar kwaliteitsbudget .....	16
5.	Conclusie en vervolg .....	21
6.	Bijlage 1 .....	25
	Bijlage 2 .....	28

## 1. Samenvatting

### 1.1. Aanleiding

In het Klimaatakkoord is onderschreven dat het voor het slagen van de energietransitie van belang is dat deze betaalbaar is en dat deze mede vanuit de regio's vorm wordt gegeven. Dit leidt tot dilemma's. Wat regionaal wenselijk wordt geacht met oog op het benodigde maatschappelijk draagvlak, kan op nationaal niveau de betaalbaarheid van de transitie onder druk zetten, wat eveneens consequenties heeft voor dat draagvlak. Het Rijk en de regio's staan dan ook voor de uitdaging plannen te ontwikkelen, waarbij een balans gevonden wordt tussen kwantiteit (voldoende opwek), betaalbaarheid (effect op de energierekening, systeemefficiency), ruimtelijke inpassing, en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, nationaal en in de regio.

De eerste concepten van de RES'en, zo blijkt uit de recente analyse van het PBL, zijn gemiddeld genomen gebaseerd op ruimtelijke en maatschappelijke keuzes, die vanuit het oogpunt van systeemefficiency en kosteneffectiviteit niet optimaal zijn. Met het oog op draagvlak kiezen verschillende regio's vooral voor meer zon-projecten wat relatief meer systeemimpact heeft en tot hogere kosten leidt. Ook laten de eerste concept-RES'en zien dat maatschappelijke randvoorwaarden verbonden worden aan de wind- en zonprojecten. Deze randvoorwaarden zorgen voor extra maatschappelijke waarden, maar vertalen zich ook in hogere projectkosten, zodat meer subsidie nodig is om ze te realiseren. Daarnaast leiden de projecten soms ook tot hogere

netinvesteringskosten. Deze hogere kosten leiden uiteindelijk tot hogere kosten voor energie voor burgers en bedrijven.

De werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” heeft als doel te onderzoeken welke knelpunten het bereiken van de RES-doelstellingen voor hernieuwbare elektriciteit in de weg staan, en oplossingen hiervoor aan te bevelen. De focus ligt op knelpunten die te maken hebben met het raakvlak tussen de SDE (gericht op kosteneffectiviteit) en maatschappelijke kosten (samenhangend met randvoorwaarden gekoppeld aan ruimtelijke inpassing, natuurwaarden, participatie etc.). De werkgroep constateert dat er nog geen aanpak is, waarbij kosteneffectiviteit en maatschappelijke kosten integraal worden mee genomen in het regionale afwegingsproces, gericht op het realiseren van draagvlak en bestuurlijke overeenstemming. Een aanpak, die vervolgens ook leidt tot projecten, die met de SDE gesubsidieerd kunnen worden.

Dit advies bevat aanbevelingen over de mogelijke oplossingen voor dit vraagstuk. De werkgroep realiseert zich dat we hiermee naar een onderdeel van de grote energietransitieopgave kijken. Het noodzakelijke zorgvuldige regionale proces, waarin burgers en bedrijven volop betrokken zijn, om tot goede projecten te komen, is geen onderdeel maar een premisse in ons advies. We richten ons op de financierbaarheid van projecten, en het faciliteren van bovenstaand proces.

Met dit advies willen we ook een bijdrage leveren aan het bestuurlijk overleg tussen de overheidspartners waarin de spanning tussen regionaal draagvlak en nationale betaalbaarheid aan de orde gaat komen.

## 1.2. Knelpunten

De werkgroep identificeert de volgende knelpunten om tot een aanpak te komen waarbij kosteneffectiviteit en maatschappelijke kosten integraal worden mee genomen in het regionale afwegingsproces.

In de eerste plaats constateert de werkgroep dat er nog te weinig inzicht is in de kosten, die gepaard gaan met het stellen van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energieprojecten. We kunnen hierbij denken aan een voorkeur voor projecten van kleinere omvang, of met lagere windmolens, minder dichte panelenbezetting, gecombineerde projecten wind/zon en meervoudig ruimtegebruik.

In de tweede plaats stellen we vast dat er in het huidige SDE-beleid een mechanisme bestaat om kostenverhogingen als gevolg van nationale regelgeving in de SDE-systematiek te verwerken. Het is evenwel nog onvoldoende onderzocht/uitgewerkt in hoeverre eventuele additionele kosten als gevolg van de regionale RES-aanpak in de subsidieregeling ondergebracht kunnen worden.

In de derde plaats constateren we dat er nog geen spelregels bestaan voor het verdelen van de lusten en lasten binnen en tussen regio's, en tussen Rijk en regio's. In zijn analyse spreekt het PBL over een spanningsveld tussen regionale voorkeuren en nationale betaalbaarheid. We missen een kader waarbinnen we efficiency en de bredere maatschappelijke opgave gelijktijdig kunnen wegen.

In de vierde plaats zien we dat vergunningverlening, als borgingsinstrument voor het voldoen aan de wettelijke vereisten van de SDE, aan de ene kant en de integrale belangenafweging van het RES-proces aan de andere kant nog te veel los van elkaar staan. Met het consequent opstellen van omgevingsplannen en de hieruit voortvloeiende vergunningverlening wordt hierop in principe ingespeeld. Voor zon-op-dak projecten hoeft er evenwel geen vergunning te worden aangevraagd. De werkgroep constateert dat door het ontbreken van deze vergunningplicht, er geen goed zicht is

op de realisatie van deze projecten. Daardoor kunnen netbeheerders, indien projecten netverzwaring nodig hebben, het in de SDE vereiste ontwikkeltempo niet altijd bijbenen. In de werkgroep is verder geconstateerd dat de werking van de SDE (subsidies gaan jaarlijks omlaag) bijdraagt aan het steeds efficiënter worden van duurzame energieprojecten, maar niet altijd bijdraagt aan een zorgvuldig regionaal proces om tot gedragen voorstellen te komen.

In overleg met het NPRES zijn het eerste en derde knelpunt al ondergebracht in het door NPRES opgestarte onderzoek naar de kosten van de RES'en de mogelijke verdeling van de lusten en de lasten. In dit rapport ligt de focus op het tweede en vierde knelpunt.

### 1.3. Kernboodschappen

In de regio's wordt de energietransitie in balans gebracht met andere maatschappelijke opgaven, op het vlak van ruimte, natuur en biodiversiteit. Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak wordt in het oog gehouden. Daarmee samenhangende maatschappelijke randvoorwaarden kunnen leiden tot het verhogen van de kosten van duurzame projecten. Dat leidt tot het vraagstuk op welke manier deze kosten in de SDE kunnen worden opgenomen en in hoeverre een aanvullend instrument nodig is.

De werkgroep constateert dat het samenspel tussen het SDE-instrumentarium en de RES verbeterd kan worden door over te stappen naar een geïntegreerd model van sturen en ondersteunen. De sturing kan worden versterkt door met een omgevingsprogramma te gaan werken en een eenduidige set van maatschappelijke randvoorwaarden als een soort ondergrens waaraan alle projecten moeten voldoen. De financiële ondersteuning kan worden verbeterd door de SDE aan te passen en te bezien of een aanvullend aan de RES gekoppeld kwaliteitsbudget nuttig is.

De aanbevelingen van de werkgroep "SDE en Maatschappelijke kosten" kunnen we samenvatten in de volgende kernboodschappen:

1) **Versterk de sturing vanuit de RES door afspraken over regionale en integrale programmering vast te leggen in een RES-omgevingsprogramma en sluit hier met de SDE bij aan.**

Wij bevelen aan transparante regionale programmering en de daarbij aansluitende vergunningverlening meer te verbinden. Helderheid over concrete maatschappelijke randvoorwaarden, waaraan alle projecten moeten voldoen, is hierbij noodzakelijk. Aangezien zon op dak niet vergunning plichtig is, moet nog verder bekeken worden hoe hierop gestuurd kan worden via de regionale programmering. Met de zo versterkte sturing borg je dat projecten doorgang kunnen vinden, die voldoen aan de maatschappelijke wensen. Dit is de invulling van de afspraak uit het Klimaatakkoord dat de RES'en het primaat hebben bij het maken van de keuzes in hun gebied. Deze werkwijze vergroot ook de zekerheid voor projectontwikkelaars.

2) **Maak ruimte in de SDE.**

De SDE is een effectief instrument, dat door het aanjagen van concurrentie tussen projectontwikkelaars de technologische optimalisatie en kostprijsreductie sterk heeft bevorderd. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de SDE tot en met eind 2025 open staat voor nieuwe wind- en zon-projecten. Benut in de tijd de systematiek van de SDE om de door de RES'en gestelde randvoorwaarden, waaraan alle duurzame projecten moeten voldoen en die dus een nationaal karakter hebben, te vertalen naar een financieringsgrondslag in de SDE. Hiervoor bevelen we in ieder geval aan om op korte termijn in de SDE enkele concrete aanpassingen door te voeren. Dit betreft het voor wind op land uitgaan van

windmolenparken van kleinere omvang, mogelijkheden voor uitgestelde levering en het verlengen van realisatietermijnen voor zon-op-dak projecten. Daarnaast kan uit een verdere uitwerking van de aanbevelingen een uitbreiding van de categorie voor kleinere windmolens volgen, mits dat leidt tot een hoger aandeel wind op land.

**3) Verken de noodzaak voor een RES-kwaliteitsbudget, los van de SDE, gericht op de financiering van de 'extra onrendabele top' die regionaal kan ontstaan door het verbinden van lokale maatschappelijke wensen aan projecten.**

In de RES'en worden maatschappelijke randvoorwaarden verbonden aan het realiseren van duurzame energieprojecten. Deze voorwaarden hebben te maken met de uitdaging om de energietransitie te verbinden met andere regionale opgaven op het terrein van ruimte, natuur, biodiversiteit, klimaat en de wens om maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak te organiseren (participatieproces). Een deel van deze randvoorwaarden zal mogelijk in alle regio's aan de orde zijn. Daarnaast kunnen er regionaal specifieke aanvullende wensen zijn die leiden tot een grote diversiteit in projectkosten. Een kwaliteitsbudget, regionaal in te zetten, is te overwegen als een mogelijk noodzakelijke en gerichte aanvulling om te komen tot gedragen en duurzame projecten.

Bovenstaande aanbevelingen versterken het Klimaatakkoord. Door in de regionale programmering helder te zijn over de maatschappelijke randvoorwaarden, te onderzoeken welke kostenverhogingen daarmee gepaard gaan, te verkennen wat daarvan in de SDE ondergebracht kan worden én indien nodig een regionaal kwaliteitsbudget te ontwikkelen, worden de regio's (en hun gemeenten) in staat gesteld tot gedragen besluiten te komen over welke duurzame projecten gewenst zijn en tegen acceptabele kosten bijdragen aan de invulling van de opgave 35TWh duurzame stroom te produceren in 2030.

#### 1.4. Aanbevelingen

De werkgroep heeft de volgende aanbevelingen (hier geclusterd per kernboodschap):

##### **Versterk de sturing vanuit de RES**

- 1) Werk de afspraken over regionale en integrale programmering verder uit en leg deze vast in een RES-omgevingsprogramma.
- 2) Werk de netimpact van grootschalig zon-op-dak verder uit met een borgingsinstrument en maak deze onderdeel van de regionale en integrale programmering. De netimpact van grootschalig zon-op-dak moet onderdeel worden van de regionale en integrale programmering. De wijze waarop moet nog verder uitgewerkt worden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is in ieder geval het tijdig kunnen anticiperen op de benodigde aansluiting van deze installaties op het middenspanningsnet. Juist ook omdat zon op-dak niet vergunning plichtig is. We bevelen ook aan om in de SDE de realisatietermijn voor zon-op-dak te verlengen.
- 3) Maak in het omgevingsprogramma expliciet aan welke maatschappelijke minimumeisen projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Bepaal voor de RES'en wat de set van generieke maatschappelijke minimumeisen zou kunnen zijn, die in de SDE opgenomen kan worden.
- 4) Verken in hoeverre er bovenop de maatschappelijke minimumeisen een diversiteit aan specifieke regionale wensen per RES ontstaat. Besteed hierbij aandacht aan de stapeling van kosten om te borgen dat er voldoende projecten met een sluitende business case overblijven.

- 5) Voer bij de vertaalslag van zoekgebieden naar projecten in het omgevingsprogramma een betaalbaarheidstoets in en neem de financiering daarin mee, zowel vanuit de SDE++ als eventueel aanvullende regelingen.

### **Maak ruimte in de SDE**

- 6) Verzoek het PBL op basis van de huidige RES'en en de Wind op Land Monitor te analyseren welke projectomvang te verwachten is. Het PBL kan dan bezien of het bij de doorrekening van de projectkosten voor wind op land al uit kan gaan van een referentieproject dat meer aansluit bij de te verwachte gemiddelde projectomvang (inschatting: 10-20 MW) i.p.v. 50 MW.
- 7) De werkgroep adviseert om onder nader vast te stellen randvoorwaarden binnen de SDE een specifieke categorie in te richten voor windprojecten met kleinere molens op locaties indien dit bij draagt aan een hoger aandeel wind op land.
- 8) Onderzoek op welke wijze uitgestelde levering (m.b.t. opslag) of opwek en verbruik op zelfde aansluiting financieel gestimuleerd kan worden in de SDE.
- 9) Verleng binnen de SDE de realisatietermijn voor zon-op-dak projecten. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor de netbeheerder om voldoende netcapaciteit te realiseren.

### **Overweeg de introductie van een kwaliteitsbudget**

- 10) Bepaal voor de RES'en wat de set van minimum maatschappelijke randvoorwaarden zou kunnen zijn. Dit vormt de basis voor een kostenberekening van het basisniveau in alle RES'en.
- 11) Indien lokaal maatwerk nodig is, werk de inzet van een kwaliteitsbudget verder uit. Betrek hierbij een voorstel voor de bepaling van lokale meerkosten (onafhankelijke deskundige of tendering – zie ook advies werkgroep Netimpact) en verdeling van de benodigde lokale aanvullende bijdrage tussen partijen.
- 12) Houd daarbij voor ogen dat deze uitwerking ook moet voldoen aan de milieusteunkadertoets.
- 13) Bedenk bij voorkeur een lokaal maatwerk-systeem die ook bruikbaar is na 2025, wanneer wind en zon niet meer in aanmerking komen voor SDE-subsidie en wellicht met een ander generiek instrument worden gestimuleerd.

#### **1.5. Over de werkgroep**

Het NP RES ondersteunt de RES-regio's bij het opstellen van de RES en heeft hierbij verschillende knelpunten gesignaleerd. Om deze knelpunten te adresseren heeft het Opdrachtgevend Beraad van het NP RES (bestaande uit de ministeries van EZK, BZK, VNG, IPO en Unie van Waterschappen) afspraken gemaakt over het oprichten van interbestuurlijke werkgroepen. Deze werkgroepen bevatten experts van landelijke en regionale overheden en andere stakeholders.

De werkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten" is een van de werkgroepen die zijn opgericht in het kader van de 'kansen en belemmeringen'-aanpak van het NPRES. Deze werkgroep heeft als doel oplossingen te ontwikkelen voor belemmeringen die het bereik van de RES-doelstellingen voor hernieuwbare elektriciteit en warmte in de weg staan, voor zover deze te maken hebben met de SDE en/of maatschappelijke kosten. Dit betreft oplossingen voor de korte termijn (RES 1.0) én op de langere termijn (2025-2030). Op de korte termijn valt te denken aan mogelijke aanpassingen in het SDE-instrumentarium. Mocht er aanpassing van regelgeving of introductie van nieuwe instrumenten aan de orde zijn, dan is dat iets voor de langere termijn.

De werkgroep is voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter en een onafhankelijke secretaris. NP RES heeft regie op het proces gevoerd en rapporteert over de voortgang van de werkgroepen aan het Opdrachtgevend Beraad (OGB) en de uitvoeringstafel Elektriciteit. In dit rapport is een suggestie voor de inrichting van het besluitvormingsproces opgenomen.

In de werkgroep hebben experts van EZK, RVO, NVDE, Energie-Nederland, Energie Samen, Netbeheer Nederland, de Natuur- en Milieufederaties, de VNG, het IPO en de regio's deelgenomen (in de bijlage is de deelnemerslijst opgenomen).

De werkgroep heeft in zeven plenaire sessies de raakvlakken tussen het SDE-instrumentarium en de RES-aanpak geanalyseerd, de knelpunten benoemd en de aanbevelingen voor oplossingen geformuleerd. In drie subgroepen is tussen de plenaire sessies door gewerkt aan onderdelen van de aanbevelingen.

De werkgroep heeft als uitgangspunt gehanteerd dat we werken aan aanbevelingen, die de potentie hebben bij te dragen aan het oplossen van de geconstateerde problematiek. We zijn ons ervan bewust dat daarover belangentegenstellingen kunnen bestaan. We hebben het niet als onze taak gezien eventuele belangentegenstellingen op te lossen en tot compromissen te komen, maar om mogelijke oplossingen voor concrete knelpunten te formuleren. En die aan te bieden aan de bestuurlijke tafels waar die belangentegenstellingen thuishoren.

De werkgroep heeft twee klankbordsessies georganiseerd met een vertegenwoordiging vanuit de regio's. Deze sessies hebben input en feedback opgeleverd over de praktijk in de regio's.

De kernboodschappen en aanbevelingen van de werkgroep zijn afgestemd met die van de andere drie werkgroepen. Met de werkgroep Zon op Dak en de werkgroep Netimpact is overlegd over de knelpunten rond zon op dak en over de wijze waarop systeemintegratie onderdeel van de afwegingen in de RES'en wordt. De hoofdboodschappen zijn afgestemd met alle werkgroepen.

## 2. De opgave nader verkend

### 2.1. De uitdaging

In het Klimaatakkoord is geconstateerd dat de energietransitie alleen kan slagen als hij tot stand komt met betrokkenheid en inbreng van de burgers en bedrijven in Nederland en betaalbaar is. Er is afgesproken dat de provincies, gemeenten en waterschappen het initiatief nemen om in 30 regio's tot regionale energiestrategieën te komen, die mede aan dit uitgangspunt invulling geven. In een RES beantwoorden de regio's de vraag waar en hoe het beste duurzame elektriciteit opgewekt kan worden en met welke duurzame warmtebronnen de gebouwde omgeving verduurzaamd kan worden. De regio's staan voor de uitdaging plannen te ontwikkelen die op maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen én financieel haalbaar zijn.

De analyse van de eerste concept-RES'en door PBL laat zien dat het zoeken naar de balans tussen de ruimtelijke inpassing, natuur- en landschapsontwikkeling, de energieopgave en draagvlak, leidt tot ruimtelijke en maatschappelijke keuzes, die vanuit het oogpunt van systeemefficiëntie en kosteneffectiviteit niet optimaal zijn. Deze keuzes creëren extra maatschappelijke waarden zoals meervoudig ruimtegebruik en het versterken van biodiversiteit, maar vertalen zich dus ook in hogere projectkosten en dus de vraag naar meer subsidie. In gevallen deze bovendien tot hogere investeringen in de energie infrastructuur. Deze hogere kosten werken door in de energierekening via een verhoging van de ODE en/of de netwerkkosten en hebben daarmee gevolgen voor de betaalbaarheid van de energietransitie.

Het politiek-bestuurlijke dilemma tussen lokaal draagvlak en nationale betaalbaarheid begint zich af te tekenen en zal in het voorjaar van 2021 op de agenda komen van het bestuurlijk overleg tussen de overheidspartners. Op het nationale niveau hangt draagvlak voor de energietransitie in belangrijke mate af van de betaalbaarheid. Wat betekent het voor de energierekening? Op regionaal niveau wordt draagvlak georganiseerd door een zorgvuldig proces met betrokkenheid van burgers en bedrijven en het verbinden van de energieopgave met andere opgaven van maatschappelijk belang (natuur, biodiversiteit, klimaatadaptatie, landbouw etc.). Dit leidt tot het dilemma van nationale betaalbaarheid versus lokaal draagvlak. Dit rapport bevat aanbevelingen die wellicht bouwstenen kunnen vormen voor het oplossen van dit dilemma.

### 2.2. Knelpunten

Het dilemma hebben we als volgt concreet gemaakt. De werkgroep heeft zich, tegen bovenstaande achtergrond, gebogen over de raakvlakken tussen het op efficiency gebaseerde SDE-instrumentarium en het op een maatschappelijk afwegingskader ingerichte RES-proces. We hebben ons daarbij gefocust op de opwekking van hernieuwbare elektriciteit, dus op wind en zon op land en zon-op-daken.

Aan de ene kant, zo zien we, zijn de regio's voortvarend van start gegaan met het formuleren van regionale energiestrategieën. Inmiddels hebben alle regio's een eerste concept gereed en is het de bedoeling dat in de zomer van 2021 de RES1.0 is vastgesteld. Hierin geven de regio's aan in welke zoekgebieden en onder welke voorwaarden duurzame projecten tot stand kunnen komen. Deze



voorwaarden kunnen leiden tot extra (project) kosten. Aan de andere kant werkt de SDE-regeling op basis van de meest efficiënte projecten en kijkt daarbij naar de directe projectkosten (zie box SDE++).

De werkgroep constateert dat er in de regio's vragen leven over de toepassing van het SDE-instrument. Het beeld bestaat dat er een mismatch is tussen de SDE die naar efficiency kijkt en de RES'en waarin inpassingsvraagstukken en draagvlak belangrijke elementen zijn. Het idee daarachter is dat de kostenverhogingen, die gepaard gaan met het stellen van maatschappelijke randvoorwaarden, leiden tot duurdere projecten die in de concurrentie om SDE-subsidies achter het net vissen. In dit advies kijken we op welke wijze met de maatschappelijke randvoorwaarden omgegaan kan worden, om de financierbaarheid van projecten via de SDE te faciliteren.

#### **SDE++**

De regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) richt zich op grootschalige uitrol van technieken die hernieuwbare energie produceren en andere technieken die de uitstoot van broeikasgas (CO<sub>2</sub>) verminderen.

Ondanks de grote kostprijzreductie in de afgelopen jaren hebben veel CO<sub>2</sub>-reducerende technieken, waaronder zonne-energie en windenergie, op dit moment nog te maken met een negatieve businesscase. Met de SDE++ ondersteunt het Rijk de toepassing van deze technieken door de onrendabele top van projecten af te dekken.

Het doel van de SDE++ is daarbij is om met het beschikbare budget zoveel mogelijk CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren. Op deze wijze draagt de SDE++ bij aan een haalbare en betaalbare transitie voor burgers en bedrijven. Om dit te bereiken concurreren de verschillende projecten en technieken met elkaar om het beschikbare budget. Eerst komen projecten met de laagste subsidiebehoefte aan bod en vervolgens de projecten met een hogere subsidiebehoefte, totdat het beschikbare budget op is en/of er geen aanvragen meer zijn.

Om een kosteneffectieve uitrol te borgen werkt de SDE++ tevens met een maximaal toegestane subsidie voor de verschillende categorieën aan projecten. Projecten kunnen wel lager dan het voor hun geldende maximum indienen, maar niet hoger. Om tot deze bedragen te komen brengt het PBL jaarlijks een advies uit aan EZK over de benodigde subsidiebehoefte per categorie. Daarbij is voor zonne-energie en windenergie het uitgangspunt dat het merendeel van de projecten voor dit bedrag uit moet kunnen. Ten behoeve van het opstellen van het advies wordt gebruik gemaakt van een marktconsultatie.

Om non-realiserende aanvragen zoveel mogelijk te beperken worden er in de SDE++ voor de verschillende categorieën verschillende indieningseisen gehanteerd. Voor projecten waarvoor voor de realisatie een vergunning nodig is wordt in regel een vergunning vereist. Op deze wijze is tevens geborgd dat het ruimtelijke beleid sturend is voor een groot deel van de projecten die een subsidiebeschikking ontvangen. Beschikt een project niet over de benodigde vergunning, dan ontvangt deze ook geen subsidiebeschikking en daarmee geen subsidie. Voor windenergie geldt dat alle projecten vergunningsplichtig zijn. Voor zonne-energie geldt dit in de regel alleen voor niet-gebouwgebonden projecten. Voor gebouwgebonden projecten ('zon op daken') geldt daarmee dat het ruimtelijke beleid niet of zeer beperkt sturend is voor het type projecten dat via de SDE++ een subsidiebeschikking ontvangt.

De leden van de werkgroep, die allemaal vanuit hun eigen rol en positie ervaring hebben met de SDE en met het RES-proces, zien enkele knelpunten die een oplossing van dit probleem in de weg staan.

In de eerste plaats constateert de werkgroep dat er nog te weinig inzicht is in de kosten, die gepaard gaan met het stellen van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energieprojecten. Een duidelijk voorbeeld is de keus van vele regio's om vooral op zonneprojecten in te zetten, in plaats van windprojecten. Daarmee nemen de totale SDE-kosten met 25% toe, zo heeft het PBL berekend, en moeten de netbeheerders relatief duurdere netinvesteringen doen. Daarnaast kunnen we hierbij denken aan een voorkeur voor projecten van kleinere omvang, of met lagere windmolens, minder dichte panelenbezetting, gecombineerde projecten wind/zon en meervoudig ruimtegebruik. Eerste vingeroefeningen wijzen uit dat het realiseren van deze randvoorwaarden de kostprijs per kWh van de projecten verhoogt. Maar hoeveel precies en wat het effect is op de kans voor een SDE-subsidie in aanmerking te komen, is niet duidelijk. Dit bemoeilijkt een discussie over hoe met dit knelpunt om te gaan.

In de tweede plaats stellen we vast dat er in het huidige SDE-beleid een mechanisme bestaat om kostenverhogingen als gevolg van nationale regelgeving in de SDE-systematiek te verwerken. Het is evenwel nog onvoldoende onderzocht/uitgewerkt in hoeverre additionele kosten als gevolg van de regionale RES-aanpak in de subsidieregeling ondergebracht kunnen worden.

In de derde plaats constateren we dat er nog geen spelregels bestaan voor het verdelen van de lusten en lasten binnen en tussen regio's, en tussen Rijk en regio's. In zijn analyse spreekt het PBL over een spanningsveld tussen regionale voorkeuren en nationale betaalbaarheid. We missen een kader waarbinnen we efficiency en de bredere maatschappelijke opgave gelijktijdig kunnen wegen.

In de vierde plaats zien we dat vergunningverlening, als borgingsinstrument voor het voldoen aan de wettelijke vereisten van de SDE, aan de ene kant en de integrale belangenafweging van het RES-proces aan de andere kant nog te veel los van elkaar staan. Met het consequent opstellen van omgevingsplannen en de hieruit voortvloeiende vergunningverlening wordt hierop in principe ingespeeld. Voor zon-op-dak projecten hoeft er evenwel geen vergunning te worden aangevraagd. De werkgroep constateert dat door het ontbreken van deze vergunningplicht, er geen goed zicht is op de realisatie van deze projecten. Daardoor kunnen netbeheerders, indien projecten netverzwaring nodig hebben, het in de SDE vereiste ontwikkeltempo niet altijd bijbenen. In de werkgroep is verder geconstateerd dat de werking van de SDE (subsidies gaan jaarlijks omlaag) bijdraagt aan het steeds efficiënter worden van duurzame energieprojecten, maar niet altijd bijdraagt aan een zorgvuldig regionaal proces om tot gedragen voorstellen te komen.

De discussie in de werkgroep over deze knelpunten heeft geleid tot een set van kernboodschappen en aanbevelingen. Deze zijn erop gericht om bovenstaand dilemma (draagvlak lokaal versus betaalbaarheid nationaal) op te lossen. Ze vormen bouwstenen om het pad te effenen en tot bestuurlijke overeenstemming te komen over de hoogte en verdeling van de rekening die nu eenmaal gepaard gaat met de keuze in het Klimaatakkoord om lokaal draagvlak naast efficiency centraal te stellen.

In overleg met het NPRES zijn het eerste en derde knelpunt al ondergebracht in het door NPRES opgestarte onderzoek naar de kosten van de RES'en de mogelijke verdeling van de lusten en de lasten tussen de regio's en tussen de regio's en het Rijk.

### 3. Kernboodschappen en aanbevelingen

De kernboodschappen en aanbevelingen van de werkgroep “SDE en Maatschappelijke kosten” hebben tot doel om het samenspel tussen Rijk, medeoverheden, netbeheerders, bedrijven/ontwikkelaars, en burgers te versterken. Het doel van dat samenspel is om tot gewenste duurzame projecten in de regio te komen, tegen voor alle partijen acceptabele kosten. Een integraal afwegingskader hoort daarbij. Door over te stappen naar een geïntegreerd model van sturen en ondersteunen versterken RES en SDE elkaar. Dat leidt tot gedragen projecten in de regio en meer zekerheid voor initiatiefnemers.

De aanbevelingen van de werkgroep “SDE en Maatschappelijke kosten” kunnen we samenvatten in de volgende kernboodschappen:

- 1) **Versterk de sturing vanuit de RES door afspraken over regionale en integrale programmering vast te leggen in een RES-omgevingsprogramma en sluit hier met de SDE bij aan.**
- 2) **Maak ruimte in de SDE.**
- 3) **Verken de noodzaak voor een RES-kwaliteitsbudget, los van de SDE, gericht op de financiering van de ‘extra onrendabele top’ die regionaal kan ontstaan door het verbinden van lokale maatschappelijke wensen aan projecten.**

Met het versterken van de sturing en het inzetten van een kwaliteitsbudget (indien nodig) vullen we de instrumentenkoffer die regionale bestuurders nodig hebben om burgers en bedrijven te betrekken. En zo tot gedragen besluiten te komen welke duurzame projecten gewenst zijn en tegen acceptabele kosten bijdragen aan de invulling van de opgave 35TWh te produceren in 2030. Door de SDE-toekenning onderdeel van de regionale en integrale programmering te maken, ontstaat een aanpak, die de RES'en ondersteunt.

#### 3.1 Versterk de sturing vanuit de RES

*Vertrekpunt: Regionale en integrale programmering*

*Kernboodschap:* Wij bevelen aan een transparante regionale programmering en de daarbij aansluitende vergunningverlening meer te verbinden. Helderheid over concrete maatschappelijke randvoorwaarden, waaraan alle projecten moeten voldoen, is noodzakelijk. Aangezien zon op daken niet vergunning plichtig is, moet nog verder bekeken worden hoe hierop gestuurd kan worden via de regionale programmering. Met de zo versterkte sturing borg je dat alleen projecten doorgang kunnen vinden, die voldoen aan de maatschappelijke wensen. Dit is de invulling van de afspraak uit het Klimaatakkoord dat de RES'en het primaat hebben bij het maken van de keuzes in hun gebied. Deze werkwijze vergroot ook de zekerheid voor projectontwikkelaars.

*Achtergrond:*

Bij de invulling van de programmering sluit de werkgroep aan bij de stappen die de Werkgroep Netimpact onderscheidt, te weten:

1. Het vaststellen van concrete zoekgebieden voor wind en zon op land.
2. Prioritering en bundelen van initiatieven binnen een zoekgebied.

### 3. Het benutten van de mogelijkheden voor open tendering en een snelle vergunningverlening.

Met oog op de toepassing van de SDE is het van belang om de kosten van de maatschappelijke eisen eenduidig in kaart te brengen. Dit kan, conform eerdere advies van de NP RES werkgroep Netimpact, op basis van de door NP RES te ontwikkelen template voor maatschappelijke kosten (en baten). Vervolgens kunnen de effecten van de maatschappelijke eisen op de projectkosten berekend worden en kan worden vastgesteld wat voor subsidie in aanmerking komt.

De vraag is hoe we de afhankelijkheid tussen de regionale programmering en de SDE concreet vormgeven. Voor zon en wind op land wil de werkgroep verder werken met de huidige SDE-praktijk waarbij de vergunning het borgingsinstrument is. Om voor honorering van de SDE in aanmerking te komen, moet er een vergunning verstrekt zijn. Dit is het bewijs dat aan alle door de overheid vastgestelde sturingscondities in een gebied voldaan is.

De werkgroep constateert dat de netimpact van grootschalig zon-op-dak groot is. Omdat deze projecten geen vergunning nodig hebben, is het voor de netbeheerders zeer ingewikkeld om daar in hun investeringsplannen op adequate wijze rekening mee te houden. Mogelijke oplossingen kunnen gevonden worden in de verbinding met de regionale en integrale programmering. De wijze waarop ("hoe") moet nog verder uitgewerkt worden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is in ieder geval het tijdig kunnen anticiperen op de benodigde aansluiting van deze installaties op het middenspanningsnet<sup>1</sup>.

Voor de vergunningverlening moet het helder zijn aan welke maatschappelijke minimumeisen projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Hierbij kan overwogen worden om voor de specifieke regionale eisen, als onderdeel van een tender, een puntensysteem te ontwikkelen. Met dit puntensysteem kan worden bepaald welke projectvoorstellen voor een vergunning in aanmerking komen. De bijbehorende meerkosten die niet kunnen worden gedekt uit de SDE-subsidie, kunnen via een aanvullende regeling worden gedekt. De werkgroep acht het van belang dat hierbij steeds in het oog gehouden wordt dat de kosten acceptabel blijven.

#### *Naar een eenduidig vergunningverleningsproces*

Met de vaststelling dat voor zon en wind op land de vergunning de aansluiting van de SDE op de RES'en borgt zijn we er evenwel nog niet. Er is namelijk nog geen **eenduidig vergunningverleningsproces**, gebaseerd op de RES, waarop de SDE naadloos kan aansluiten. We onderscheiden drie mogelijke processen:

- Proces 1, bestaande beleidsruimte (buiten RES): initiatief → vergunningaanvraag; gemeenten hebben soms nog geen visie, maar er worden vergunningen verleend op basis van bestaande beleidsruimte in bestemmingsplannen → SDE-aanvraag kan ingediend worden.
- Proces 2, gemeentelijke visie/beleidskader (geheel of gedeeltelijk conform RES): gemeenten hebben een visie (soms met concrete zoekgebieden soms zonder, maar met specifieke randvoorwaarden) → initiatieven passend in kader → vergunning → SDE-aanvraag kan ingediend worden.

---

<sup>1</sup> We zien op dit moment een mismatch zien tussen de doorlooptijden van, met SDE-subsidie, gehonoreerde SDE-projecten (1,5 tot 3 jaar) en de tijd die de netbeheerder nodig heeft om de beschikbare netcapaciteit te creëren (3 tot 10 jaar).

- Proces 3, regionale en integrale programmering: Concreet begrensde zoekgebieden → netontwerp (inclusief planning, vast te stellen door overheden) → initiatieven passend in kaders → vergunning → SDE-aanvraag kan ingediend worden.

De RES'en die op dit moment geformuleerd worden zijn nog divers qua abstractieniveau: Begrenzing van zoekgebieden is soms gelijk aan gemeentegrenzen (bijvoorbeeld voor zon op veld). Daarnaast kan er bij gemeenten sprake zijn van vrije beleidsruimte, die aanvullend op de RES-afspraken tot extra duurzame opwekkolokaties kunnen leiden.

Voor een optimale samenhang in zoekgebieden en netinfrastructuur is het nodig om in de uitvoeringsfase van de RES nadere afspraken met elkaar te maken. De afspraken uit proces 3 kunnen vastgelegd worden in een RES-uitvoeringsprogramma. Ga hierbij zo veel mogelijk uit van bestaande (semi-)overheidsorganisaties om overlap te voorkomen. Maak daarbij gebruik van de bestaande kaders voor integrale samenwerking tussen de coördinerende provincies en gemeenten per provincie om te voorkomen dat onduidelijkheid of vertraging ontstaat over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er moet voor gemeenten, ten behoeve van flexibiliteit en wendbaarheid, wel ruimte zijn om gemotiveerd en in afstemming met de betreffende RES-regio van de zoekgebieden af te wijken indien projecten een duidelijke bijdrage leveren aan het doelbereik van de RES.

Wat betreft de RES is dan de conclusie: Indien het proces van regionaal en integraal programmeren (proces 3) goed loopt, dan is de aansluiting van de SDE bij de RES goed geborgd. Alleen voor grootschalig zon-op-dak is er nog geen goede borging voor deze aansluiting.

#### *Aanbevelingen*

- 1) Werk de afspraken over regionale en integrale programmering verder uit en leg deze vast in een RES-omgevingsprogramma.
- 2) De netimpact van grootschalig zon-op-dak moet onderdeel worden van de regionale en integrale programmering. De wijze waarop moet nog verder uitgewerkt worden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is in ieder geval het tijdig kunnen anticiperen op de benodigde aansluiting van deze installaties op het middenspanningsnet. Juist ook omdat zon op-dak niet vergunning plichtig is.
- 3) Maak in het omgevingsprogramma expliciet aan welke maatschappelijke minimumeisen projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Bepaal voor de RES'en wat de set van generieke maatschappelijke minimumeisen zou kunnen zijn, die in de SDE opgenomen kan worden. Vanuit de SDE moet duidelijk aangegeven worden onder welke voorwaarden welke maatschappelijke eisen voor subsidie in aanmerking komen. In aanvulling op aanbeveling 1 gaat het hierbij om:
  - i. de eisen gelden voor het merendeel van de projecten in de betreffende categorie;
  - ii. de effecten van de eisen op de projectkosten zijn te berekenen.
- 4) Verken in hoeverre er bovenop de generieke maatschappelijk minimumeisen een diversiteit aan specifieke regionale wensen per RES ontstaat. Besteed hierbij aandacht aan de stapeling van kosten om te voorkomen dat er geen projecten met een sluitende business case over blijven. Als van diversiteit sprake is, overweeg dan de ontwikkeling van een puntensysteem voor de

specifieke regionale wensen dat binnen een tender valt. Op deze wijze kan worden bepaald welke projectvoorstellen voor een tender in aanmerking komen. Waarbij de bijbehorende meerkosten die niet kunnen worden gedekt uit de SDE-subsidie via een aanvullende regeling moeten worden gedekt.

- 5) Voer bij de vertaalslag van zoekgebieden naar projecten in het omgevingsprogramma een betaalbaarheidstoets in en neem de financiering daarin mee, zowel vanuit de SDE als eventueel aanvullende regelingen. Op deze wijze wordt voorkomen dat er na een intensief gezamenlijk proces projectlokaties geselecteerd zijn, die financieel niet haalbaar zijn. Evalueer na iedere SDE-ronde ook welke RES-projecten voor SDE in aanmerking zijn gekomen en pas de SDE eventueel aan.

### 3.2 Maak ruimte in de SDE

In 3.1 hebben we aanbevelingen geformuleerd ten behoeve van een sterkere en versnelde regionale programmering, uitmondend in omgevingsplannen. Deze kunnen ervoor zorgen dat duurzame energieprojecten worden ontwikkeld die op maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen en de benodigde vergunningen krijgen. De vraag of er initiatiefnemers zijn, die dan ook daadwerkelijk plannen gaan ontwikkelen, hangt vervolgens ook af van de mogelijkheid een sluitende business case te kunnen maken.

*Vertrekpunt: Maak gebruik van de mogelijkheden binnen de SDE++*

*Kernboodschap:* De SDE is een effectief instrument, dat door het aanjagen van concurrentie tussen projectontwikkelaars de technologische optimalisatie sterk heeft bevorderd. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de SDE tot en met eind 2025 open blijft staan voor nieuwe wind- en zonprojecten. Benut in die tijd de systematiek van de SDE om de door de RES'en gestelde randvoorwaarden, waaraan alle duurzame projecten moeten voldoen en die dus een nationaal karakter hebben, te vertalen naar een financieringsgrondslag in de SDE. Hiervoor bevelen we in ieder geval aan om op korte termijn in de SDE enkele concrete aanpassingen door te voeren. Dit betreft het voor wind op land uitgaan van beperkt kleinere windmolenparken, mogelijkheden voor uitgestelde levering, en het verlengen van realisatietermijnen voor zon-op-dak projecten.

#### *Achtergrond*

We hebben bekeken in hoeverre kosteneffectieve stimulering via SDE ruimte kan bieden aan de projecten, die straks op basis van de RES-omgevingsplannen vergund gaan worden. Naast sturing op kostenefficiëntie (SDE) wil je in de RES ook sturen op kwaliteit van projecten. In de praktijk betekent dit over het algemeen kleinere projecten met meer aandacht voor natuur, landschappelijke inpassing en draagvlak, maar ook hogere kosten voor de projectontwikkelaar.

De werkgroep heeft als uitgangspunt gekozen dat we aansluiten op de bestaande kaders en systematiek van SDE en RES. In de RES dient de integrale afweging van kwaliteit én maatschappelijke kosten in de planvorming van wind- en zonprojecten plaats te vinden. Hier ligt een belangrijke rol voor gemeenten en initiatiefnemers. Binnen de huidige SDE-systematiek hebben we gekeken hoe je bij de toekenning van subsidie meer rekening kan houden met de extra kosten die nodig zijn voor de

kwaliteitsverbetering van een project (natuur en ruimtelijke inpassing, participatie en draagvlak,) en kosten voor netinpassing.

Bij het bepalen van wat binnen de systematiek van de SDE mogelijk is, moeten we met een aantal aspecten rekening houden. De SDE is een generiek instrument. Dat betekent dat kostenposten, om meegenomen te kunnen worden, eenduidig kwantificeerbaar moeten zijn en in meer dan één situatie moeten voorkomen. Je kan niet voor iedere situatie een andere categorie definiëren. Binnen deze randvoorwaarden kan gekeken worden naar de mogelijkheden subsidiegrondslagen voor de diverse maatschappelijke wensen te formuleren. De werkgroep acht het daarbij van belang dat naar een breed scala aan randvoorwaarden gekeken wordt. Van randvoorwaarden over ruimtelijke inpassing, natuurontwikkeling etc. tot aan de eisen omtrent een zorgvuldig participatieproces en noodzakelijke vooronderzoeken.

De werkgroep acht het dan ook zinvol om een nadere analyse te maken van de maatschappelijke randvoorwaarden die in de RES'en zijn opgenomen. Deze analyse heeft als doel de vraag te beantwoorden welke maatschappelijke randvoorwaarden in een groot deel van de regio's worden toegepast en in een omgevingsprogramma worden vastgelegd. Hiermee wordt een basis gelegd om deze randvoorwaarden mee te nemen in de berekening van de subsidiebedragen voor de SDE.

Daarnaast constateren we dat er ook mogelijkheden zijn om op korte termijn in de SDE ruimte te maken voor projecten met een kleinere omvang dan de meest efficiënte projecten. De SDE werkt met categorieën en referentieprojecten. Een voorbeeld is de gemiddelde windparkgrootte. Voor de berekeningen Wind op Land gaat het PBL uit van een gemiddelde windparkgrootte van 50MW om zowel recht te doen aan kleinere parken (ca 15 MW) als aan de grote RCR-projecten van meer dan 100 MW. De vraag is of deze gemiddelde installatiegrootte niet achterhaald is aangezien er vrijwel geen grote windprojecten meer in de pijplijn zitten. De verwachting is dat ook vanuit de RES'en vooral kleinere windparken worden ontwikkeld (3-6 windturbines). De werkgroep wijst erop dat informatie uit de Monitor Wind op Land gehaald kan worden over gemiddelde projectomvang van projecten die in de pijplijn zitten. PBL kan daarmee een realistische inschatting maken van wat er te verwachten is. Op basis daarvan kunnen de aannames voor de SDE op objectieve manier bijgesteld worden. Ook informatie uit de concept-RES'en over het type projecten, hun gemiddelde omvang en andere karakteristieken, kan PBL meewegen in SDE-berekeningen voor de komende jaren. Als blijkt dat de RES'en die info kunnen leveren, dan zou PBL hiermee aan de slag kunnen.

Je kunt ook denken aan het creëren van een nieuwe categorie in de SDE voor specifieke windparken van een beperktere omvang, op plekken waar de grotere en veelal efficiëntere parken niet passend zijn. De werkgroep acht dit een zinvol, omdat het kan bijdragen aan het verhogen van het aandeel wind-op-land in relatie tot zon.

De werkgroep ziet dat de SDE ook een bijdrage kan leveren aan het stimuleren van systeemefficiëntie. We zien dat met name de grootschalige grondgebonden zonneparken en zon-op-dak projecten in rurale gebieden zorgen voor problemen bij de netinpassing i.v.m. hoge piekbelasting en weinig eigen gebruik. Er is dus alle reden om het stimuleren van opslag c.q. uitgestelde levering een plek in de SDE te geven. Het PBL kijkt hier inmiddels naar. Daarnaast zou het helpen om in de SDE-voorwaarden de realisatietermijn voor zon-op-dak projecten te verlengen, wat de kans op het tijdig realiseren van voldoende netcapaciteit vergroot.

In onze discussies is ook aan de orde gekomen dat er naast wensen voor kleinere projecten andere, specifiek regionale maatschappelijke wensen (kunnen) zijn, die niet te vertalen zijn naar subsidiabele posten in de SDE. Het gaat dan onder meer om wensen met betrekking tot ruimtelijke inrichting en inpassing, natuurontwikkeling of klimaatadaptatie, die alleen in enkele regio's spelen. Deze wensen

gaan dan uit boven de set van wensen die in alle regio's aan de orde zijn. De kosten die hiermee gepaard gaan kunnen niet meegenomen worden in de berekening van de subsidiebedragen voor de SDE. Daarom acht de werkgroep het wenselijk de noodzaak voor een aanvullend financieringsinstrument te onderzoeken. Dat komt in de derde kernboodschap terug.

Tot slot ten aanzien van de SDE nog een overweging. We zien dat er aan projecten steeds meer maatschappelijke randvoorwaarden worden gekoppeld. Dit alles leidt ertoe dat de gestage daling van de kosten per geproduceerde KWh duurzame energie gaat afvlakken en wellicht zelf weer stijgen. Dat werpt de fundamentele vraag op of conform de afspraak in het Klimaatakkoord het nog steeds de verwachting is dat duurzame energieprojecten na 2025 zonder ondersteuning gerealiseerd kunnen worden. En of de SDE na 2025 moet worden opgevolgd door een alternatief ondersteuningsmechanisme. De werkgroep geeft in overweging om deze fundamentele vraag in het beleidsprogramma van EZK op te nemen.

### *Aanbevelingen*

Tegen de achtergrond van bovenstaande overwegingen stelt de werkgroep de volgende aanbevelingen voor:

- 6) Verzoek het PBL op basis van de huidige RES'en en de Wind op Land Monitor te analyseren welke projectomvang te verwachten is en te bezien of het bij de doorrekening van de projectkosten voor wind op land al uit kan gaan van een referentieproject dat meer aansluit bij de te verwachte gemiddelde projectomvang (inschatting: 10-20 MW) i.p.v. 50 MW.
- 7) De werkgroep adviseert om onder nader vast te stellen randvoorwaarden binnen de SDE een specifieke categorie in te richten voor windprojecten met kleinere molens op locaties en dit daarmee leidt tot een hoger aandeel wind op land. Randvoorwaarde hierbij is dat regio's in hun omgevingsprogramma's vastleggen welke maximale hoogte die molens mogen hebben en voor welke gebieden dit het geval is.
- 8) Onderzoek op welke wijze uitgestelde levering (m.b.t. opslag) of opwek en verbruik op zelfde aansluiting financieel gestimuleerd kan worden in de SDE.
- 9) Verleng binnen de SDE de realisatietermijn voor zon-op-dak projecten. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor de netbeheerder om voldoende netcapaciteit te realiseren.

### 3.3. Overweeg de introductie van een regionaal inzetbaar kwaliteitsbudget

De werkgroep schetst in 3.1 de wijze waarop via sterkere programmering vanuit de RES (verankerd in omgevingsplannen) gezorgd kan worden dat duurzame energieprojecten via een integrale afweging van maatschappelijke wensen, kosten en systeemefficiency tot stand komen. Deze manier van werken brengt met zich mee dat de totale kosten van het tot stand brengen van duurzame energieprojecten op land toenemen. In 3.2 hebben we verkend welk type kosten gedekt zouden kunnen worden door aanpassingen binnen de SDE-systematiek. Door het generieke karakter van de SDE blijft dit beperkt tot kosten, die samenhangen met maatschappelijke randvoorwaarden die in alle regio's gelden en die in omgevingsplannen worden vastgelegd.

We komen nu op het punt te bekijken, wat we kunnen doen met eventuele kosten die ontstaan door regionaal specifiek ingevulde randvoorwaarden. Omdat op dit punt in het RES-proces nog onvoldoende scherp is welke eisen in welke regio's precies worden gesteld, hebben we als



werkgroep gekozen voor een benadering met als (theoretisch) uitgangspunt dat er kosten zijn verbonden aan het stellen van maatschappelijke randvoorwaarden, die niet meegenomen kunnen worden in de SDE-systematiek. In deze paragraaf komen we tot een methode om hier mee om te gaan.

*Vertrekpunt: Randvoorwaarden die specifiek lokaal zijn.*

*Kernboodschap:* In de RES'en worden maatschappelijke randvoorwaarden verbonden aan het realiseren van duurzame energieprojecten. Deze voorwaarden hebben te maken met de uitdaging om de energietransitie te verbinden met andere regionale opgaven op het terrein van ruimte, natuur, biodiversiteit, klimaat en de wens om maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak te organiseren. Een deel van deze randvoorwaarden zal mogelijk in alle regio's aan de orde zijn. Daarnaast kunnen er regionaal specifieke aanvullende wensen zijn. Een kwaliteitsbudget, regionaal in te zetten, is te overwegen als een mogelijk noodzakelijke aanvulling om te komen tot gedragen en duurzame projecten.

### *Achtergrond*

In de RES'en worden zoekgebieden aangewezen waar wind- en zonprojecten bij voorkeur worden gerealiseerd. De verwachting is dat daarbij in veel gevallen bovenwettelijke maatschappelijke eisen aan projecten worden gesteld, bijvoorbeeld om de ruimtelijke impact van projecten te beperken, de kans op draagvlak te verbeteren, de inpasbaarheid in het net te vergroten, en/of andere functies mee te koppelen. Deze eisen verhogen de maatschappelijke waarde van wind- en zonprojecten; ze verhogen ook de kosten voor de projectontwikkelaar. Omdat projecten alleen worden gerealiseerd wanneer deze de business case sluitend kan maken verdient dit punt aandacht.

De komende jaren zijn de meeste wind- en zonprojecten nog niet realiseerbaar zonder financiële ondersteuning naast de inkomsten die ze genereren uit de productie van schone elektriciteit. De SDE is daarbij het belangrijkste landelijke stimuleringsinstrument. Maar in de SDE is geen ruimte voor lokaal maatwerk. De werkgroep onderscheidt daarbij twee zaken:

- Deels zullen de bovenwettelijke eisen generiek zijn, dat wil zeggen in alle RES-regio's gesteld worden aan de projecten. Dergelijke eisen worden dan in feite onderdeel van het landelijk geldende vestigingsklimaat voor wind en zon (denk bijvoorbeeld aan gedragscode wind en zon op land) en ze kunnen worden meegenomen in de rekensystematiek voor de bepaling van de subsidiebedragen in de SDE. Op die manier kunnen de bijbehorende kosten worden gecompenseerd.
- Deels zullen de bovenwettelijke eisen lokaal maatwerk zijn. De fysieke kenmerken en maatschappelijke wensen verschillen immers tussen de RES-regio's. Dergelijke variaties zijn niet goed onder te brengen in de landelijke SDE-systematiek. Voor deze meerkosten zal dus iets apart moeten worden opgezet, in de vorm van een lokale aanvullende bijdrage, een top-up.

Daarbij tekenen we aan dat het van belang is een idee te hebben hoe groot de kostenstijgingen als gevolg van de maatschappelijke randvoorwaarden zijn. Het NPRES voert op dit moment een onderzoek uit naar die kosten. De werkgroep wil inzicht hebben in het te verwachten basisniveau van de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de RES-plannen. We stellen dan ook voor om tot een minimale set van randvoorwaarden te komen, die in alle regio's worden toegepast. We spreken van een **maatschappelijke ondergrens**. Door deze mee te nemen in de berekening van de benodigde

SDE-subsidiebedragen ontstaat een beeld van de basiskosten gemoeid met de transitie in de regio's. Dit resultaat in combinatie met een kosteninschatting van enkele specifieke regionale randvoorwaarden (op basis van het NPRES-onderzoek) kan input zijn voor de politieke afweging tussen lokaal draagvlak en nationale betaalbaarheid.

In de werkgroep zijn drie vragen besproken:

- Hoe kan de samenhang tussen marktinkomsten, landelijke stimulering en lokaal maatwerk eruit zien?
- Hoe kan een lokale aanvullende bijdrage worden vormgegeven?
- Welke uitwerkingsissues komen hierbij kijken?

In Box 1 is een voorbeeld gegeven van hoe lokaal maatwerk eruit kan zien.

**Box 1.** Generieke eisen versus maatwerk: illustratieve voorbeelden

Denk eens aan een zonnepark gecombineerd met windmolens. Er worden diverse eisen gesteld:

1. Voldoende open ruimte tussen panelen (zoals met zuid-opstelling) voor behoud bodemkwaliteit
2. Een type hekwerk dat de migratie van de zoogdieren (bv, dassen, hazen) niet belemmert
3. Dat het park een educatief en recreatief karakter moet krijgen (en dus deels toegankelijk)
4. Dat de windmolens ingepast worden in een landschapspark, dat als uitloopgebied voor de stad ontwikkeld wordt.

- Het eerste punt kan mogelijk goed als generieke basisniveau worden opgenomen.
- Het tweede punt vergt al meer maatwerk. Maatwerk is nodig bij voorkomen van specifieke soorten, maar voor algemeen voorkomende soorten zou nog wel een generieke eis denkbaar zijn.
- Het derde en vierde punt betreft zeker maatwerk. Het zal extra kosten voor alternatieve veiligheidsvoorzieningen met zich mee kunnen brengen, evenals extra inrichtingskosten. Hiervoor zijn waarschijnlijk ook andere budgetten beschikbaar vanuit provincie of gemeente. Indien er al bestaande regelingen voor deze extra eisen zijn, dan kunnen die ook ingezet worden voor het betreffende project. Die vormen dan in feite de top-up, een extra regeling is dan niet nodig. Maar als er geen bestaande regelingen zijn, kan het nodig blijken een lokale top-up te regelen.

In de regio Hart van Brabant wordt bijvoorbeeld gedacht aan integrale gebiedsprojecten, waar de realisatie van zon en windparken een onderdeel van uitmaken. Men verkent hierin de optie om een eigen publiek ontwikkelbedrijf op te richten en eigen vermogen te benutten om als overheid mede te investeren in de energieparken en het rendement te benutten voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling. In dat geval is een top-up niet nodig. Echter dergelijke constructies zijn niet voor alle gemeenten weggelegd.

Een ander voorbeeld zijn de kosten voor trekvogels (stilstand). Dit is van totaal andere orde grootte in Groningen dan in Gelderland of Limburg. Dit is bovenwettelijk want komt niet uit de Nb vergunning. Maar wordt wel lokaal opgelegd door provincie.

## *Samenhang tussen marktinkomsten, landelijke stimulering en lokaal maatwerk: een sluitende business case met het cappuccino-model*

Als je gaat werken met lokaal gedefinieerde randvoorwaarden, dan komen de inkomsten voor een project uit drie bronnen. Dat hebben we het cappuccino-model gedoopt. De bronnen zijn:

- Inkomsten uit de verkoop van schone elektriciteit op de markt;
- Een aanvullende subsidie uit de SDE, die de meerkosten dekt die horen bij generieke, landelijk geldende eisen die gelden voor projecten, mogelijk inclusief minimum-kwaliteitseisen die in alle RES-regio's worden gesteld;
- Een lokale aanvullende bijdrage (top-up) die de meerkosten dekt die voortkomen uit lokale maatwerk-eisen.

In dit model blijven de inkomsten uit de elektriciteitsmarkt en de SDE functioneren zoals ze dat al doen. Enige nieuwe ontwikkeling is dat in de SDE rekening wordt gehouden met minimum-kwaliteitseisen voortkomend uit de RES'en zodra blijkt dat die landelijk, of in het overgrote deel van de regio's worden toegepast.

De lokale aanvullende bijdrage is een nieuw element dat verdere uitwerking behoeft op een aantal aspecten. De werkgroep heeft hier enkele vingeroefeningen gedaan, die in de bijlage zijn opgenomen. Deze zijn beschikbaar voor een eventuele vervolgactie om het kwaliteitsbudget wat verder uit te werken.



### *Uitvoerbaarheid*

De werkgroep vindt het concept van een regionaal in te zetten kwaliteitsbudget interessant maar niet eenvoudig; de uitwerking zal kennisintensief zijn en er komen ook uitvoeringskosten bij kijken. We realiseren ons evenwel ook, dat het ontwikkelen van een dergelijke aanpak onontkoombaar kan zijn als consequentie van de gemaakte keuzes in het Klimaatakkoord. Met name dan om de bottom-up aanpak via de RES'en prioriteit te geven. Of het noodzakelijk is hangt wel af van de mate van variatie die er tussen de regio's kan ontstaan. Daarom vinden de leden van de werkgroep het raadzaam om te verifiëren of de diversiteit in eisen aan projecten zodanig groot is tussen de regio's dat een model met een aanvullend lokaal kwaliteitsfonds nodig is. Als de meerkosten in alle RES-regio's ongeveer op hetzelfde neerkomen zouden deze ook in de generieke SDE kunnen worden meegenomen door dat tarief wat te verhogen. Desnoods met een financiële bijdrage van andere stakeholders aan het de SDE-budget. Bij een lichte mate van diversiteit speelt dan de afweging wat erger is: de uitvoeringskosten van een lokale aanvullende bijdrage die zorgt dat elk project precies genoeg krijgt, of accepteren dat in een generieke verhoging van de SDE++ sommige projecten net iets te veel, andere net iets te weinig krijgen.

### *Aanbevelingen*

Op basis van bovenstaande analyse en verkenning, komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen met betrekking tot de introductie en vormgeving van een kwaliteitsbudget in het kader van het cappuccino-model:

- 10) Bepaal voor de RES'en wat de set van minimum randvoorwaarden zou kunnen zijn (zie ook aanbeveling 4). Dit vormt de basis voor een kostenberekening van het basisniveau in alle RES'en. Zo ontstaat inzicht (mede op basis van het NPRES onderzoek naar de kosten van regionale randvoorwaarden) over de omvang van de meerkosten als gevolg van het stellen van randvoorwaarden.
- 11) Indien lokaal maatwerk nodig is, werk de inzet van een kwaliteitsbudget verder uit. Betrek hierbij een voorstel voor de bepaling van lokale meerkosten (onafhankelijke deskundige of tendering, zie advies werkgroep Netimpact) en verdeling van de benodigde lokale aanvullende bijdrage tussen partijen. Relevante kennis voor deze uitwerking is onder meer te vinden bij provincies, die subsidieregelingen kennen voor bijvoorbeeld grondeigenaren die natuurvriendelijke maatregelen nemen.
- 12) Houd daarbij voor ogen dat deze uitwerking ook moet voldoen aan de milieusteunkadertoets, oftewel projecten mogen niet overmatig worden gesubsidieerd ten opzichte van hun kostprijs. Ook voor het uitwerken van deze voorwaarde (relevant voor het kwaliteitsbudget én voor de SDE) kan mogelijk expertise worden gevonden in bestaande regionale regelingen.
- 13) Bedenk bij voorkeur een lokaal maatwerk-systematiek die ook bruikbaar is na 2025, wanneer wind en zon niet meer in aanmerking komen voor SDE-subsidie en wellicht met een ander generiek instrument worden gestimuleerd.

## 4. Conclusie en vervolg

De werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” heeft zich gebogen over het vraagstuk op welke wijze het sturen op kosten efficiëntie van duurzame energieprojecten en het sturen op lokale inpassing en draagvlak in een effectief samenhangende aanpak ondergebracht kunnen worden. Dit is nodig omdat in het Klimaatakkoord geen uitwerking gegeven is aan het uitgangspunt dat beide aspecten prioritaire doelstellingen zijn in het kader van de energietransitie. Uit een PBL-analyse van de eerste concept-RES’en blijkt dat regio’s, met het oog op lokale inpassing en draagvlak, vooral voor zon-projecten kiezen en randvoorwaarden (gekoppeld aan ruimtelijke inpassing, natuurontwikkeling, etc) stellen aan het realiseren van wind- en zonprojecten. Dit leidt tot projecten, waarvan de kosten hoger zijn dan in het meest kostenefficiënte energietransitiescenario. De vraag wordt dan ook wat een acceptabele verhoging van de kosten is en op welke wijze daarvoor dekking gevonden kan worden.

Met ons advies geven we aan dat een samenhangende aanpak is gebaseerd op drie pijlers:

- Zorgen dat duurzame energieprojecten in de regio passen en op draagvlak kunnen rekenen, betekent dat het integraal onderdeel moet zijn van de **regionale programmering**, uitmondend in vastgestelde omgevingsplannen. Een centrale rol wordt hierin gespeeld door heldere randvoorwaarden die aan alle initiatiefnemers in de regio worden gesteld (maatschappelijke ondergrens).
- Een deel van de dekking voor de kosten van projecten, die aan de randvoorwaarden voldoen en een vergunning krijgen, wordt verkregen via een **SDE-subsidie** (bovenop de marktprijs voor elektriciteit). Dit is mogelijk door het introduceren van nieuwe categorieën. Overige randvoorwaarden, verwerkt in de maatschappelijke ondergrens, kunnen meegenomen worden in de berekeningen van de subsidiebedragen voor de SDE.
- Een deel van de kosten komt voort uit randvoorwaarden, die niet in de SDE-systematiek verwerkt kunnen worden. De introductie van een regionaal in te zetten **kwaliteitsbudget** kan de dekking leveren voor deze meerkosten. De opzet en werking van dit budget is afhankelijk van de regionale variatie in randvoorwaarden, de omvang van de ermee gemoeide meerkosten, en een transparant puntensysteem om projecten te scoren.

De werkgroep heeft deze aanpak uitgewerkt in een set van aanbevelingen. Deze zijn in het vorige hoofdstuk beschreven. We constateren dat niet alle aanbevelingen al direct tot implementatie leiden. Met ons advies hebben we een kader geschetst waarbinnen we discussie over de vergunning van projecten en de financiering ervan kan plaatsvinden. Voordat evenwel besluiten genomen kunnen worden over de introductie van een kwaliteitsbudget, is er wat ons betreft meer duidelijkheid nodig over de set van randvoorwaarden, de variatie tussen de regio’s, de ermee gemoeide kosten, de mogelijke werking van een kwaliteitsbudget en de precieze afbakening met de SDE. Hierachter ligt de vraag of het zinvol is om tot een regionaal in te zetten kwaliteitsbudget over te gaan, of dat de systematiek van de SDE zodanig verbreed kan worden dat de regionale kostenverhogende randvoorwaarden daarin meegenomen kunnen worden. Dat neemt niet weg dat enkele aanbevelingen ten aanzien van de regionale programmering en de SDE nu al kunnen worden opgepakt en uitgewerkt.

Voor de helderheid zetten we hier alle aanbevelingen nog even op een rijtje. We sluiten af met een voorstel voor het vervolg.

De aanbevelingen:

### Versterk de sturing vanuit de RES

- 1) Werk de afspraken over regionale en integrale programmering verder uit en leg deze vast in een RES-omgevingsprogramma.
- 2) Werk de netimpact van grootschalig zon-op-dak verder uit met een borgingsinstrument en maak deze onderdeel van de regionale en integrale programmering. De netimpact van grootschalig zon-op-dak moet onderdeel worden van de regionale en integrale programmering. De wijze waarop moet nog verder uitgewerkt worden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is in ieder geval het tijdig kunnen anticiperen op de benodigde aansluiting van deze installaties op het middenspanningsnet. Juist ook omdat zon op-dak niet vergunning plichtig is. We bevelen ook aan om in de SDE de realisatietermijn voor zon-op-dak te verlengen.
- 3) Maak in het omgevingsprogramma expliciet aan welke maatschappelijke minimumeisen projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Bepaal voor de RES'en wat de set van generieke maatschappelijke minimumeisen zou kunnen zijn, die in de SDE opgenomen kan worden.
- 4) Verken in hoeverre er bovenop de maatschappelijke minimumeisen een diversiteit aan specifieke regionale wensen per RES ontstaat. Besteed hierbij aandacht aan de stapeling van kosten om te borgen dat er voldoende projecten met een sluitende business case overblijven.
- 5) Voer bij de vertaalslag van zoekgebieden naar projecten in het omgevingsprogramma een betaalbaarheidstoets in en neem de financiering daarin mee, zowel vanuit de SDE++ als eventueel aanvullende regelingen.

Versterk de sturing vanuit de RES			
Aanbeveling	Actie(s)	Actiehouder	Termijn
Werk afspraken over regionale en integrale programmering verder uit	Uitwerken regionale en integrale programmering	Regio's	1 juli 2021
Netimpact grootschalig zon op dak uitwerken en onderdeel maken van regionale en integrale programmering	Uitwerken netimpact grootschalig zon op dak	Netbeheerders	1 juli 2021
Maak in omgevingsprogramma's maatschappelijke eisen expliciet.	Set van generieke maatschappelijke minimumeisen formuleren	Vervolgwerkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten"	1 april 2021
Verken in hoeverre bovenop maatschappelijke minimumeisen een diversiteit aan specifiek regionale eisen ontstaat	Verkenning specifiek regionale eisen	Vervolgwerkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten"	1 april 2021
Voer bij vertaalslag van zoekgebieden naar projecten een financierbaarheidstoets in en neem de financiering hierin mee	Financierbaarheidstoets ontwikkelen	NPRES	1 juli 2021

### Aanpassingen in de SDE

- 6) Verzoek het PBL op basis van de huidige RES'en en de Wind op Land Monitor te analyseren welke projectomvang te verwachten is en bezien of het bij de doorrekening van de projectkosten voor wind op land al uit kan gaan van een referentieproject dat meer aansluit bij de te verwachte gemiddelde projectomvang (inschatting: 10-20 MW) i.p.v. 50 MW.
- 7) De werkgroep adviseert om onder nader vast te stellen randvoorwaarden binnen de SDE een specifieke categorie in te richten voor windprojecten met kleinere molens op locaties en dit daarmee leidt tot een hoger aandeel wind op land.
- 8) Onderzoek op welke wijze uitgestelde levering (m.b.t. opslag) of opwek en verbruik op zelfde aansluiting financieel gestimuleerd kan worden in de SDE.
- 9) Verleng binnen de SDE de realisatietermijn voor zon-op-dak projecten. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor de netbeheerder om voldoende netcapaciteit te realiseren.

Maak ruimte in de SDE			
Aanbeveling	Actie(s)	Actiehouder	Termijn
Verzoek PBL projectomvang te analyseren	Nieuw referentieproject formuleren	EZK	1 juli 2021
Richt, onder voorwaarden, categorie binnen SDE in voor kleinere windmolens op land	Categorie kleinere windmolens aan maken, randvoorwaarden formuleren	EZK	1 juli 2021
Onderzoek op welke wijze uitgestelde levering of opwek en verbruik op dezelfde aansluiting door SDE gestimuleerd kan worden	Onderzoek naar mogelijkheden subsidie uitgestelde levering of opwek en verbruik	EZK	1 juli 2021
Verleng binnen SDE-realisatietermijn grootschalige zon op dak projecten	Realisatietermijn grootschalig zon op dak verlengen	EZK	1 juli 2021

### Overweeg de introductie van een kwaliteitsbudget

- 10) Bepaal voor de RES'en wat de set van minimum randvoorwaarden zou kunnen zijn. Dit vormt de basis voor een kostenberekening van het basisniveau in alle RES'en.
- 11) Indien lokaal maatwerk nodig is, werk de inzet van een kwaliteitsbudget verder uit. Betrek hierbij een voorstel voor de bepaling van lokale meerkosten (onafhankelijke deskundige of tendering – zie ook advies werkgroep Netimpact) en verdeling van de benodigde lokale aanvullende bijdrage tussen partijen.
- 12) Betrek daarbij dat deze uitwerking ook moet voldoen aan de milieusteunkadertoets.
- 13) Bedenk bij voorkeur een lokaal maatwerk-systeem die ook bruikbaar is na 2025, wanneer wind en zon niet meer in aanmerking komen voor SDE-subsidie en wellicht met een ander generiek instrument worden gestimuleerd.

Overweeg introductie van kwaliteitsbudget			
Aanbeveling	Actie(s)	Actiehouder	Termijn

Bepaal voor de RES'en set van randvoorwaarden voor basisniveau kosten	Basisniveau kosten vaststellen obv randvoorwaarden	Vervolgwerkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten"	1 april 2021
Indien meer maatwerk nodig is, inzet van een kwaliteitsbudget uit werken, ook met het oog op na 2025.	Kwaliteitsbudget uitwerken	Vervolgwerkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten"	1 juli 2021
Kwaliteitsbudget moet voldoen milieusteunkadertoets	Toets kwaliteitsbudget aan milieusteunkadertoets	Vervolgwerkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten"	1 juli 2021
Kwaliteitsbudget moet ook na 2025 kunnen functioneren	Maak een ontwerp dat los kan staan van een eventueel nieuw nationaal ondersteuningsmechanisme	Vervolgwerkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten"	1 juli 2021

De werkgroep beveelt aan om tot het volgende vervolg te komen:

- We stellen voor dat het NPRES de aanbevelingen die met de integrale programmering samenhangen oppakt en met de regio's uitwerkt en implementeert (aanbeveling 1, 2, 5). Deze actie kan direct gestart worden en het resultaat ervan kan onderdeel worden van de Handreiking RES die in juni 2021 wordt gepubliceerd.
- We stellen voor dat EZK aan de slag gaat met onze concrete aanbevelingen over de korte termijn aanpassingen van de SDE++ (aanbevelingen 6,7,8,9). Deze actie kan direct gestart worden en het resultaat is onderdeel van de eerstvolgende SDE-ronde.
- We stellen voor dat de werkgroep "SDE en Maatschappelijke Kosten" verder gaat met een uitwerking van de maatschappelijke ondergrens, uitwerkt welk deel daarvan in de SDE-systematiek is onder te brengen, een voorstel uitwerkt voor de werking van het kwaliteitsbudget (aanbevelingen 3,4,10,11,12,13). Dit is een basis voor het bepalen welke kosten hiermee gemoeid zijn. Dit is relevant voor een nieuw Kabinet. Een fiche met de beleidsuitgangspunten en budgettaire consequenties is derhalve een belangrijk product van deze vervolg-stap. Deze moet dan eind maart gereed zijn. Om dit voor elkaar te krijgen is ons voorstel ook te overwegen een bestuurlijke begeleidingsgroep in te stellen (met minimaal EZK, BZK, IPO, VNG) die de totstandkoming van het fiche begeleidt. Ook de werkgroep zal slagvaardiger en intensiever moeten gaan werken.



## 5. Bijlage 1

### **Enkele eerste ideeën voor de uitwerking van een lokaal in te zetten kwaliteitsbudget.**

#### ***De lokale aanvullende bijdrage: hoe wordt de hoogte ervan bepaald?***

Bij de bepaling van de bijdrage is het zoeken naar balans: een project moet commercieel voldoende renderen én we willen als samenleving niet teveel betalen. Dat is in dit geval des te lastiger omdat het gaat om lokaal maatwerk: kosten verschillen dus ook per RES-regio en zelfs per project.

De eerste voorwaarde is dat de lokale aanvullende wensen expliciet worden gemaakt. Dat zal sowieso nodig zijn om het gesprek over die wensen binnen de RES'en mogelijk te maken, en om afwegingen te kunnen maken tussen zoekgebieden en technieken. Wanneer deze informatie op tafel ligt, bijvoorbeeld in de vorm van een programma van eisen, zien we twee mogelijkheden om de financiële consequenties inzichtelijk te maken:

1. Een (indicatieve) kwantificering door een onafhankelijke partij. Net zoals PBL dat doet voor de generieke SDE kan een onafhankelijke deskundige inschatten tot welke kostprijs het programma van eisen leidt. Dit is behoorlijk kennis- en tijdsintensief; tegelijk kan deze inschatting in het RES-proces ook nuttig zijn om met deze informatie inzicht te hebben in de financiële implicaties van keuzes.
2. Tendering, waarbij marktpartijen in concurrentie kunnen bieden op een project waarin het programma van eisen is opgenomen. Ook tendering vereist overigens de nodige kennis en grondige voorbereiding.

Ook de combinatie van beide is mogelijk, bijvoorbeeld door de onafhankelijke kwantificering mee te nemen in het afwegingsproces binnen de RES, en de resulterende projecten vervolgens via tendering in de markt te zetten. Wel goed om te weten dat er met lokale tenders inmiddels ervaring wordt opgedaan: op Rijksgronden via het OER-programma en ook door gemeenten, zoals in Wijk bij Duurstede.

#### ***MSK/staatssteuntoets***

Zal een lokale aanvullende bijdrage niet in mindering moeten worden gebracht op het SDE-tarief? Het uitgangspunt is hierbij dat moet worden geborgd dat dezelfde subsidiabele kosten niet twee keer vergoed worden en daarmee over gesubsidieerd worden, oftewel dat een project uit de stapeling van subsidies en verkoop van energie niet meer inkomsten haalt dan de kosten van het project. Dit is ook af te leiden uit de Beleidsregel Cumulatietoets (zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030747/2012-10-09>). Ons inziens is er geen sprake van overstimulering wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan:

- Het programma van eisen voor de projecten bevat eisen die geen onderdeel zijn van de referentieprojecten waarmee in de SDE-systematiek wordt gerekend
- Deze aanvullende eisen leiden tot meerkosten waarbij de som van marktinkomsten, SDE en lokale aanvullende bijdrage de totale kostprijs niet overstijgen.

Deze voorwaarden zijn overigens niet alleen van belang om de SDE-subsidie niet te hoeven minderen, ze zijn ook relevant om de lokale aanvullende bijdrage de staatssteuntoets te laten doorstaan, wat aan de orde zal zijn wanneer die bijdrage (deels) van overheden komt.

### ***Inzet van tenders: hoe te ontwikkelen?***

In dit voorstel is mogelijk een rol weggelegd voor tenders, als middel om partijen uit te nodigen om in te bieden op maatwerkprojecten en daarbij in concurrentie tot goede prijsvorming te komen. Daarbij kwamen twee vragen aan de orde:

- Wat gebeurt er als sommige RES-regio's met tenders gaan werken en andere niet, ontstaat er dan geen ongelijk speelveld? Om dit door te denken de volgende situaties:
  - In sommige regio's is geen sprake van lokale bovenwettelijke eisen, wordt dus geen lokale aanvullende bijdrage georganiseerd en wordt niet getenderd. In andere regio's gebeurt dat wel. Dit geeft inderdaad ongelijkheid tussen de regio's, maar wel een verklaarbare.
  - In alle regio's is sprake van lokale bovenwettelijke eisen en komt een lokale aanvullende bijdrage. In sommige regio's wordt gekozen voor tenderen, in andere voor kwantificering door een onafhankelijke partij. Dat geeft ongelijkheid tussen de regio's die al moeilijker verdedigbaar is.
  - In alle regio's is sprake van lokale bovenwettelijke eisen, en in sommige komt een lokale aanvullende bijdrage (in andere niet). Dat geeft duidelijk een ongelijk speelveld; in de tweede groep zullen projecten waarschijnlijk geen sluitende business case krijgen.

Al met al is er wat voor te zeggen om op landelijk niveau bij lokaal maatwerk te kiezen voor één systematiek, óf met een kwantificering door een onafhankelijke partij óf via tendering. In beide gevallen kunnen ook de kosten van het opzetten van een dergelijke systematiek worden verkleind.

Andere uitwerkingsvraag kwam aan de orde; hoe ziet de uitwerking van bovenwettelijke eisen eruit en is er een maximum aan het aantal wettelijke eisen die je kan stellen en hoe kan je de eisen vastleggen?

- Hoe ervoor zorgen dat een tender niet topzwaar wordt met bovenwettelijke eisen waardoor er geen business case over blijft? Dit zal spelen wanneer in de tender een maximumprijs wordt meegegeven die onder de marktprijs ligt. Dit kan worden ondervangen door hier in een pre concurrentiële consultatie informatie over op te halen bij marktpartijen. Ook hier kan een onafhankelijke toetsing ook helpen. Concreet willen we naar een aantal praktijkvoorbeelden kijken waar gemeenten lokale eisen hebben vastgelegd in een tender, hoe is dit uitgewerkt?
- In de onderstaande box 2. Doen we een voorzet hoe bovenwettelijke eisen gekwantificeerd kunnen worden.

## Box 2. Hoe kwantificeren we de bovenwettelijke eisen?

We doen een bescheiden voorzet voor de uitwerking / categoriseren van eisen. Eerst moeten in het proces de lokale aanvullende eisen expliciet worden gemaakt. Daarna kan er een onderscheid worden gemaakt in eisen die niet monetariseerbaar zijn en eisen die wel in waarde uit te drukken zijn.

De eisen die niet monetariseerbaar zijn kunnen via een multicriteria analyse – middels een puntensysteem een hoeveelheid punten toegekend krijgen. Zie het volgende voorbeeld waarin we de eisen in meerwaarde uiteen hebben gezet met een toedeling van punten.

Meerwaarde	Max punten	Maat
CO2-reductie	50	Emissiefactor (kg CO <sub>2</sub> /kWh)
Bijdrage natuur	20	Inrichtings- en beheersfactoren
Mate van participatie	20	Scores participatievormen
Wind/zon in combi	10	Ja/Nee
	100	

Als illustratie nemen we weer het zonnepark gecombineerd met windmolens. Waar diverse eisen worden gesteld:

1. Voldoende open ruimte tussen panelen (zoals met zuid-opstelling) voor behoud bodemkwaliteit; mate van behoud bodemkwaliteit kan een generieke bovenwettelijke eis worden dit valt per type bodem te kwantificeren. Voldoende open ruimte tussen panelen (zoals met zuid-opstelling) voor behoud bodemkwaliteit
2. Een type hekwerk dat de migratie van de zoogdieren (bv, dassen, hazen) niet belemmert is lastiger te bepalen; mate van bijdrage natuur valt nog over te discussiëren en verder te onderzoeken. Als er mogelijkheden zijn om hierin een bandbreedte te handteren met een minimum grens en maximum grens ; denk aan geen bijdrage van 0 punten tot versterking van natuurwaarden met 20 punten.
3. De volgende twee eisen; dat het park een educatief en recreatief karakter moet krijgen (en dus deels toegankelijk) en
4. Dat de windmolens ingepast worden in een landschapspark, wat als uitloopgebied voor de stad ontwikkeld wordt zijn zeer lokale eisen, die we zoals eerder aangegeven door een top up op regio niveau kunnen laten vaststellen; eventueel kan men daar een overige categorie voor opzetten waar nog 20 punten extra mee te verdienen zijn voor een project.

We zijn er ons er namelijk bewust van dat er een maximumgrens is aan aanvullende eisen die kan worden gesteld aan een project, ook rekening houden met de complexiteit en de snelheid waarmee we de projecten willen realiseren.

## Bijlage 2

### Deelnemers aan de werkgroep

Victor van den Berg (Regio)

Anne ten Brummelhuis (Regio)

Mirjam Beekman (NPRES)

Mirjam Davidson (RWE)

Angelita Kappers (VNG)

Geert-Jan Koning (Netbeheer Nederland)

Monica Kwakkelstein (RVO)

Marc Londo (NVDE)

Annie van de Pas/Wijnand Jonkers (Natuur en Milieu Federaties)

Imre Perenboom (IPO)

Walter Ruijgrok (Energie-Nederland)

Kimberley Wedage-Mol (EZK)

Siward Zomer (Energie Samen)

Veerle Smit (secretaris)

Ron de Graaf (secretaris)

André Jurjus (voorzitter)