**STUREN TUSSEN WENSEN EN KOSTEN**

**Een aanpak voor adequate financiering voor maatschappelijk gedragen duurzame energieprojecten in de RES**

Aanvulling op en uitwerking van de aanbevelingen uit het rapport “Verder met wind en zon: sturen tussen kosten en wensen”

Eindproduct van de tweede fase van de werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten”, augustus 2021.

Inhoudsopgave

[Samenvatting 3](#_Toc80269325)

[De kern van het resultaat 3](#_Toc80269326)

[Toelichting 3](#_Toc80269327)

[1 Inleiding: doel en context van deze uitwerking 6](#_Toc80269328)

[1.1 Doel: handelingsperspectief voor bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden 6](#_Toc80269329)

[1.2 De context: programmering van RES 1.0 naar RES 2.0 6](#_Toc80269330)

[1.3 Leeswijzer 7](#_Toc80269331)

[2 het gevolgde proces: De opgave ingevuld 8](#_Toc80269332)

[2.1 Fase 1: analyse van de randvoorwaarden 8](#_Toc80269333)

[2.2 Fase 2: vertaling randvoorwaarden naar subsidiearrangement 8](#_Toc80269334)

[3 randvoorwaarden aan het project: SDE++ 10](#_Toc80269335)

[3.1 Het instrument: hoe werkt SDE++ 10](#_Toc80269336)

[3.2 Draaiknoppen in de SDE++: speelruimte voor maatschappelijke kosten 11](#_Toc80269337)

[3.3 Kader met een set aan minimumeisen 12](#_Toc80269338)

[3.4 Aansluiting bij de praktijk: werkwijze voor continue aanpassing van het kader 14](#_Toc80269339)

[4 Randvoorwaarden aan het gebied: kwaliteitsbudget 18](#_Toc80269340)

[4.1 Scope: wanneer komt een kwaliteitsbudget in beeld 18](#_Toc80269341)

[4.2 Werking van het kwaliteitsbudget: de draaiknoppen 20](#_Toc80269342)

[5 KERNBEVINDINGEN, CONCLUSIES EN VERVOLGSTAPPEN 22](#_Toc80269343)

[5.1 Kernbevindingen 22](#_Toc80269344)

[5.2 Conclusie en Vervolg 23](#_Toc80269345)

[5.3 Tot slot 23](#_Toc80269346)

# Samenvatting

Duurzame energieprojecten krijgen steeds meer te maken met maatschappelijke randvoorwaarden om projecten te realiseren die goed inpasbaar zijn in de omgeving en op draagvlak kunnen rekenen. Dit betekent dat de kosten stijgen met risico’s voor de betaalbaarheid of een mogelijk onrendabele businesscases (en daarmee gevolgen voor het doelbereik) als gevolg. Om tot een goede afweging tussen betaalbaarheid op nationaal niveau en draagvlak om regionaal niveau te komen heeft de werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” in januari een advies opgesteld. De kern van dit advies bestaat uit het (1) zorgen dat kosteneffectiviteit in de RES meer wordt meegewogen/dat de afweging transparant is en (2) een oplossing aandragen voor de resterende meerkosten die volgen uit de maatschappelijke randvoorwaarden. Voor dit laatste is voorgesteld dit vorm te geven via het toepassen van een generiek geldend kader van maatschappelijke minimumeisen aan projecten in het SDE-instrument en het inzetten van een aanvullend regionaal kwaliteitsbudget. Onze opdracht was om deze twee elementen verder uit te werken met een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van EZK, RVO, NVDE, energiebedrijven en energiecoöperaties, RES-regio’s, Natuur- en Milieufederatie, VNG en IPO.

## De kern van het resultaat

Wij zijn met de werkgroep en in dialoog met RES-regio’s tot de volgende uitwerking van het advies uitgekomen:

1. We hebben geconstateerd dat kosten als gevolg van maatschappelijke randvoorwaarden alleen bekostigd kunnen worden met SDE++ subsidies indien het eisen betreft die (i) generiek gesteld worden aan het merendeel van de duurzame energieprojecten op land in Nederland, (ii) tot een onrendabele top leiden en (iii) opgenomen zijn in vergunningen van het bevoegd gezag.
2. We hebben maatschappelijke randvoorwaarden die aan duurzame energieprojecten gesteld worden daar waar mogelijk vertaald naar een kader met minimumeisen aan projecten voor subsidiëring met SDE++ subsidies. Het PBL heeft aangegeven het te kunnen gebruiken bij de berekening van de benodigde SDE++ subsidies.
3. We hebben vastgesteld dat deze minimumeisen aan installaties en uitvoering van energieprojecten gesteld worden ten behoeve van een goede en gezonde leefomgeving en natuurbehoud.
4. Tegelijkertijd hebben we gezien dat de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energie op land, hiermee niet volledig is opgelost. Het realiseren van projecten die goed inpasbaar zijn en op draagvlak kunnen rekenen, vraagt ook om gebiedsversterkende randvoorwaarden die niet bekostigd kunnen worden met SDE++.
5. Deze gebiedsversterkende randvoorwaarden, zo hebben we geconstateerd, zijn gericht op het gebied rondom het te realiseren project of cluster van projecten. Deze randvoorwaarden vallen buiten individuele energieprojecten en daarmee buiten SDE++ subsidies. Om bekostiging ervan te realiseren, stellen we voor om een gebiedsgericht kwaliteitsbudget te gaan ontwikkelen dat gekoppeld is aan de regionale energieopgave en aansluit bij de NOVI.
6. Met het onderscheid in bekostiging van randvoorwaarden aan het project met SDE++ en randvoorwaarden aan het gebied met het kwaliteitsbudget, bieden we ook inzicht in de verdeling van de kosten als gevolg van maatschappelijke randvoorwaarden. Kosten die te maken hebben met het toepassen van het kader met minimumeisen aan energieprojecten zijn voor rekening van de projectontwikkelaar en worden met SDE++ subsidies bekostigd. Kosten voor gebiedsversterkende maatregelen (buiten het project) worden via een kwaliteitsbudget bekostigd.

## Toelichting

De uitdaging om duurzame energieprojecten op land te realiseren is groot. De bevolking meekrijgen door een goede en gezonde leefomgeving te behouden, alle ruimtelijke claims met elkaar in balans brengen en dat allemaal met oog voor betaalbaarheid en doelmatigheid, is een complexe opgave. De werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten”, gestart in oktober 2020, heeft zich gebogen over de vraag hoe we kunnen komen tot een goede afweging tussen betaalbaarheid op nationaal niveau en draagvlak om regionaal niveau. Dit heeft geleid tot een advies met onder andere een aanpak voor de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energieprojecten met SDE++ subsidies of een kwaliteitsbudget.[[1]](#footnote-2) In dit aanvullende rapport heeft de werkgroep uitwerking gegeven aan dit advies.

**Het gevolgde proces**

De werkgroep heeft eerst geanalyseerd maatschappelijke welke randvoorwaarden aan duurzame energie op land gesteld gaan worden. Deze randvoorwaarden zijn gebaseerd op de wens om de energieopgave te realiseren terwijl je tegelijkertijd zorgt voor een goede inpassing en draagvlak. Hiertoe zijn de RES’en, gedragscodes en afweegkaders bestudeerd en hebben gesprekken met de regio’s plaats gevonden.

Vervolgens heeft de werkgroep verkend in hoeverre de kosten als gevolg van deze randvoorwaarden bekostigd kunnen worden via het al bestaande subsidie instrument SDE++. Om subsidiëring met SDE++ mogelijk te maken, moeten randvoorwaarden generiek gelden voor het merendeel van de projecten in Nederland, tot een onrendabele top leiden en in de vergunning opgenomen worden. We hebben bekeken in hoeverre de maatschappelijke randvoorwaarden aan deze eisen voldoen en/of er nog een kwaliteitsbudget ingericht moet worden om randvoorwaarden die niet aan deze eisen voldoen te bekostigen.

**Bekostiging randvoorwaarden met SDE++ subsidie**

Om goed inpassing en draagvlak te realiseren worden randvoorwaarden gesteld aan de initiatiefnemer van een concreet project ten aanzien van de installaties en de uitvoering van het project. Voor bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan energieprojecten, stellen we in deze uitwerking een kader met een eerste set aan maatschappelijke minimumeisen voor. Deze eisen kunnen in beginsel generiek van toepassing zijn voor alle wind-op-land en zon-op-landprojecten in Nederland. Tegelijkertijd geeft het kader ruimte voor lokale afweging in de regio’s. Deze set is bekeken door het PBL, dat heeft aangegeven dat het op basis van de meeste eisen in dit kader tot een financiële vertaling kan komen voor het bepalen van de benodigde SDE++ subsidie.

Essentieel is dat het kader wordt opgenomen in de vergunningseisen, die gemeenten gaan gebruiken om tot gunning van duurzame energieprojecten te komen. Als dit niet geborgd is, dan is er geen grondslag om de kosten die gepaard gaan met de minimumeisen op te nemen in de berekening van de SDE++ subsidie, omdat niet geborgd is dat projecten uiteindelijk daadwerkelijk de minimumeisen in het project toepassen.

**Bekostiging randvoorwaarden met kwaliteitsbudget**

We constateren dat niet alle maatschappelijk randvoorwaarden bekostigd kunnen worden met SDE++ subsidie. Naast randvoorwaarden aan projecten, zien we dat er meer nodig is dan alleen project specifieke optimalisatie om te komen tot landschappelijke inpassing van en draagvlak voor duurzame energie op land.

Een kwaliteitsbudget komt in beeld voor randvoorwaarden die buiten het project vallen en niet zijn opgenomen in wet- en regelgeving (vergunning) voor het project. Het betreft project overstijgende kosten van maatregelen die kwaliteit toevoegen aan het gebied, de energieopgaven koppelen aan andere opgaven en/of meervoudig realiseren. Vanuit dit perspectief op het gebied, hoeven deze kosten niet door het energieproject te worden gedragen. Hierbij zijn er duidelijk raakvlakken met (de geest van) de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die uitgaan van een gebiedsgerichte werkwijze waarbij één van de uitgangspunten het combineren van én koppelen van functies is.

**Onderscheid SDE++ en kwaliteitsbudget**

De werkgroep maakt hiermee duidelijk waar de SDE++ ophoudt en het kwaliteitsbudget begint (zie Tabel 1).

* SDE++: De SDE++ richt zich op kosten die direct aan het energieproject te koppelen zijn. Kosten verbonden met maatschappelijke eisen die vergen dat de installaties moeten worden aangepast of de uitvoering van het project verandert ten opzichte van de nu geldende benchmark, zijn voor rekening van de projectontwikkelaar en worden via de SDE++ vergoed zolang er sprake is van een onrendabele top en het openstellen van de SDE++ voor hernieuwbare elektriciteit.
* Kwaliteitsbudget: Het kwaliteitsbudget dekt de kosten die voortvloeien uit gebiedsversterkende maatregelen om energieprojecten goed in te passen en ervoor te zorgen dat er voldoende draagvlak is. Deze kosten zijn niet aan een individueel project toe te schrijven.

Tabel . Verschillen tussen SDE++ en kwaliteitsbudget

|  |  |
| --- | --- |
| **SDE++** | **Kwaliteitsbudget** |
| Eisen aan een project | Kwaliteit voor het gebied |
| Geen proces- en ontwikkelkosten | Wel proces- en ontwikkelkosten |
| Verminderen negatieve effecten van het project ten behoeve van een goede en gezonde leefomgeving en natuurbehoud | Gebiedsversterkende maatregelen die kwaliteit toevoegen aan het gebied, de energieopgave koppelen aan andere opgaven en meervoudig ruimtegebruik realiseren |
| Subsidie aan project (initiatiefnemer) | Subsidie voor gebiedsopgave (overheid) |

# Inleiding: doel en context van deze uitwerking

In de komende jaren moeten duurzame energieprojecten op land gerealiseerd worden om de opgave van 35 TWh in 2030 te halen. Tegelijkertijd is de constatering in de diverse regio’s dat projecten duurder zullen worden vanwege de uitdagingen die samenhangen met het inpassen in de ruimte, het verbinden met leefbaarheids-, gezondheids- en natuuropgaven en het borgen van voldoende draagvlak. De werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten”, gestart in oktober 2020, heeft zich gebogen over de vraag hoe we kunnen komen tot een goede afweging tussen betaalbaarheid op nationaal niveau en draagvlak om regionaal niveau te komen. Dit heeft geleid tot een advies met onder andere een aanpak voor de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energieprojecten met SDE++ subsidies of een kwaliteitsbudget.[[2]](#footnote-3)

Van het OGB heeft de werkgroep de opdracht gekregen verder te verkennen hoe een generieke set aan maatschappelijke randvoorwaarden eruit zou kunnen zien en wat de contouren van een kwaliteitsbudget zouden kunnen zijn.

## Doel: handelingsperspectief voor bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden

Het doel van deze verkenning is het creëren van een handelingsperspectief voor het Rijk en de medeoverheden over de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energie op land. De verkenning heeft geleid tot:

1. Een kader met een eerste set met minimumeisen voor SDE++ subsidie;
2. Een werkwijze om deze set actueel te houden en aan te laten sluiten op de praktijk in de RES’en en SDE++;
3. Een voorstel voor het opstellen van een kwaliteitsbudget.

Deze aanvulling op het advies uit januari richt zich op maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energie op land. De focus ligt op randvoorwaarden voor landschappelijke kwaliteit, gezonde natuur en gezonde leefomgeving voor bewoners. Afwegingen in het kader van de efficiëntie van het energiesysteem zijn niet meegenomen in deze aanvulling. Het onderstaande kader geeft aan waarom deze buiten deze uitwerking vallen.

**Efficiëntie van het energiesysteem**

Wind op land draagt bij aan een efficiënt gebruik van het energiesysteem. In het oorspronkelijke advies hebben we de mogelijkheid geschetst om met het toepassen van kleinere windmolens (en het creëren van een nieuwe categorie in de SDE++) tot een hoger aandeel wind op land te komen. Regio’s kunnen in het concretiseren van hun zoekgebieden van deze optie gebruik maken en zo bijdragen aan efficiënter gebruik van het energiesysteem. EZK zal dan de SDE++ uitbreiden met een nieuwe categorie voor parken met kleinere windmolens.

Daar waar regionale keuzes leiden tot hogere netwerkkosten, worden die kosten verwerkt via de bekostigingssystematiek van de netbeheerders. Hier is dus geen aanvullende subsidie voor nodig van de SDE++ of een kwaliteitsbudget. Deze kosten zijn in deze uitwerking buiten beschouwing gelaten.

## De context: programmering van RES 1.0 naar RES 2.0

De 30 RES-regio’s hebben de RES 1.0 opgesteld. In bijna alle regio’s zijn de besluiten genomen in de gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen. In de volgende fase ondergaan alle RES’en een concretiseringsslag en wordt gestart met de uitvoering. De programmeringscyclus wordt opgestart. De verankering in het omgevingsbeleid is hierbij van groot belang.

In de eerste stap van programmeren, vertalen de regio’s hun duurzame energieambities naar zoekgebieden (RES 1.0). In die stap staat de relatie van energie met andere opgaven centraal. In de tweede stap (RES 2.0) worden de zoekgebieden geconcretiseerd en vergunningseisen geformuleerd. In de eerste stap, het vertalen van ambitie naar zoekgebieden, zijn de maatschappelijke randvoorwaarden aan projecten nog globaal – het gaat eerder om streefbeelden en principes dan eisen die al in vergunningen zijn opgenomen. In de tweede stap, van zoekgebied naar projectrealisatie en vergunning, worden de randvoorwaarden steeds concreter.

Voor beide stappen, van ambitie naar zoekgebied en vervolgens van zoekgebied naar verdere concretisering en vergunningseisen, is het van belang te weten wat de spelregels voor de subsidiëring van de projecten zijn. Op dit moment ontwikkelt NPRES een handreiking om de RES-regio’s te ondersteunen bij de uitvoering van de RES1.0 en het komen tot de RES2.0. Het programmeren van duurzame energieopwekking en de doorvertaling hiervan in het omgevingsbeleid zijn belangrijke onderdelen. De spelregels rond de subsidiëring van maatschappelijke randvoorwaarden zouden hierin vastgelegd moeten worden, inclusief een vertaling naar een concreet handelingsperspectief voor de regio’s (wat moet de regio organiseren om te zorgen dat subsidiëring van maatschappelijke randvoorwaarden geborgd is). Deze spelregels moeten vastgelegd worden in regelingen en of bestuurlijke overeenkomsten tussen Rijk en medeoverheden, denk aan het opnemen van de vastgestelde minimumeisen in vergunningseisen.

## Leeswijzer

In de komende drie hoofdstukken presenteren we het resultaat van onze uitwerking van het advies. In **hoofdstuk 3** beschrijven we het proces dat we gevolgd hebben. Van analyse van randvoorwaarden tot uitwerking van de bekostiging ervan met SDE++ en kwaliteitsbudget. In **hoofdstuk 4** presenteren we de uitwerking van de SDE++. We vertellen hoe de SDE++ subsidie werkt, presenteren het kader met een eerste set aan minimumeisen en stellen een werkwijze voor waarmee het kader (en de SDE++ subsidie) in lijn blijft met de randvoorwaarden die op dat moment aan projecten gesteld worden. **Hoofdstuk 5** gaat in op het kwaliteitsbudget. Enerzijds geeft dit hoofdstuk aan waarom een kwaliteitsbudget toegevoegde waarde heeft naast de SDE++ en welke smaken er zijn, van een kwaliteitsbudget voor de energieopgave tot een kwaliteitsbudget voor de integrale gebiedsopgave. Anderzijds geeft dit hoofdstuk inzicht in de keuzes die er voorliggen bij het opzetten van een kwaliteitsbudget. We sluiten af met een samenvatting van onze kernbevindingen in **hoofdstuk 6**.

# het gevolgde proces: De opgave ingevuld

De werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” is in maart aan de slag gegaan met de uitwerking van de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden via de SDE++ en een kwaliteitsbudget. In een eerste sessie met de werkgroep is de aanpak van de opgave besproken. Uit deze sessie kwam naar voren dat eerst een analyse nodig is van de randvoorwaarden die aan duurzame energie op land gesteld zullen gaan worden: fase 1 in het proces. In de tweede fase kwam vervolgens aan de orde hoe deze randvoorwaarden vertaald kunnen worden naar een set van minimumeisen binnen de SDE++ en/of een kwaliteitsbudget.

## Fase 1: analyse van de randvoorwaarden

In fase 1 hebben we een analyse gemaakt van de RES 1.0, door de gemeenten geformuleerde beleidsstukken en gedragscodes die zijn afgesproken tussen de wind- en zonsector enerzijds en belanghebbenden anderzijds. Uit deze documentanalyse kwam naar voren dat de RES’en 1.0 gelijksoortige ambities en streefbeelden formuleren. Concrete eisen aan projecten ontbreken echter in de meeste strategieën. Om meer beeld te krijgen bij de situatie in de regio’s, hebben we de dialoog met de regio’s gezocht. Tijdens deze dialoog hebben we de resultaten uit de analyse met hen besproken en hebben we verkend hoe we van deze ambities en streefbeelden naar generiek toe te passen maatschappelijke eisen kunnen komen.

Uit de dialoog kwam naar voren dat de regio’s aan het begin staan van het realiseren van steeds complexere duurzame energieprojecten. De ambities en streefbeelden weerspiegelen de maatschappelijke wensen die gesteld gaan worden aan deze projecten ten behoeve van ruimtelijke inpassing, draagvlak, goede en gezonde leefomgeving, natuurbehoud en systeemefficiëntie. De regio wil in dit stadium zo veel mogelijk ruimte houden voor een lokale optimale afweging. Dit betekent dat ze vooral generieke randvoorwaarden op een hoog abstractieniveau zien. De vertaling van deze globale randvoorwaarden naar concrete eisen aan projecten zien zij als maatwerk dat af kan hangen van de locatie, technische uitdagingen en wensen van omwonenden.

Tegelijkertijd, kwam uit de dialoog naar voren dat de regio’s behoefte hebben aan helderheid en duidelijke kaders (welke eisen, hoeveel geld) waarbinnen ze deze afwegingen kunnen maken. Bovendien is er noodzaak tot subsidiëring van maatschappelijke randvoorwaarden, omdat de kosten van het realiseren van duurzame energie op land alleen maar toenemen als gevolg van maatschappelijke randvoorwaarden die nodig zijn om tot goed inpasbare en gedragen energieprojecten te komen (het laaghangend fruit -projecten die de ruimte krijgen om zo goedkoop mogelijk gerealiseerd te worden- is al geplukt).

## Fase 2: vertaling randvoorwaarden naar subsidiearrangement

In de tweede fase hebben we met de werkgroep verkend hoe we globale maatschappelijke randvoorwaarden, algemeen geformuleerd om lokaal maatwerk te faciliteren, toch zo concreet mogelijk kunnen maken ten behoeve van de financiële vertaling. We hebben hiervoor gesprekken tussen regio en EZK gefaciliteerd en het resultaat van de gesprekken met de werkgroep uitgewerkt in een subsidiearrangement.

De uitwerking leidde tot de conclusie dat het nuttig is om een duidelijk onderscheid te maken tussen randvoorwaarden die gerelateerd zijn aan het project aan de ene kant en randvoorwaarden die gerelateerd zijn aan het gebied waarin het project (of projecten) wordt gerealiseerd aan de andere kant. Maatschappelijke randvoorwaarden zijn gebaseerd op de wens om de energieopgave te realiseren terwijl je tegelijkertijd zorgt voor een goede inpassing en draagvlak. Dat betekent enerzijds dat je eisen stelt aan de installaties en de uitvoering van een concreet project, en anderzijds dat je maatregelen neemt om in het gebied erom heen kwaliteit toe te voegen, de energieopgave aan andere opgaven te koppelen en functies aan het gebied toe te voegen.

Uit onze verkenning kwam naar voren dat alleen de randvoorwaarden aan een project met de SDE++ subsidie bekostigd kunnen worden. Kosten van gebiedsversterkende maatregelen die niet toe te schrijven zijn aan een project vallen buiten de SDE++ subsidie. Het kwaliteitsbudget kan hiervoor worden ingezet. In de onderstaande tabel wordt het onderscheid tussen bekostiging met SDE++ subsidies en het kwaliteitsbudget samengevat.

Tabel 1. Verschillen tussen SDE++ en kwaliteitsbudget

|  |  |
| --- | --- |
| **SDE++** | **Kwaliteitsbudget** |
| Eisen aan een project | Kwaliteit voor het gebied |
| Geen proces- en ontwikkelkosten | Wel proces- en ontwikkelkosten |
| Verminderen negatieve effecten van het project ten behoeve van een goede en gezonde leefomgeving en natuurbehoud | Gebiedsversterkende maatregelen die kwaliteit toevoegen aan het gebied, de energieopgave koppelen aan andere opgaven en meervoudig ruimtegebruik realiseren |
| Subsidie aan project (initiatiefnemer) | Subsidie voor gebiedsopgave (overheid) |

**Proces voor uitwerking bekostiging met SDE++**

Na deze verkennende stap, zijn we in samenwerking met de regio’s tot een kader gekomen met minimumeisen die aan de installaties en uitvoering van een project gesteld kunnen worden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen wind-op-land (WOL) en zon-op-land (ZOL)[[3]](#footnote-4), omdat beide categorieën energieprojecten andere randvoorwaarden hebben. Bovendien maakt de SDE++ ook onderscheid tussen deze categorieën. Het kader hebben we voorgelegd aan PBL, om te verkennen of kwantificering van dit kader inderdaad mogelijk is. In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid op dit kader en de werking ervan in.

**Proces voor uitwerking bekostiging met kwaliteitsbudget**

Het andere instrument binnen het subsidiearrangement is het kwaliteitsbudget. In twee verkennende sessies met experts, vertegenwoordigers van de markt en EZK is verkend hoe dit kwaliteitsbudget eruit zou kunnen zien: wat is de scope van het kwaliteitsbudget, welke keuzes liggen voor en wat zijn de consequenties van die keuzes. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

# randvoorwaarden aan het project: SDE++

Op basis van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk komen we tot de volgende redeneerlijn voor bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energie op land met SDE++ subsidies: *Voor subsidiëring van maatschappelijke eisen aan projecten met SDE++ is een kader nodig met een generieke set van minimumeisen voor duurzame energieprojecten. Deze minimumeisen moeten zodanig geformuleerd worden, dat ze in verschillende regio’s kunnen worden toegepast in concrete situaties. De set wordt in alle regio’s gehanteerd en komt in de vergunningseisen terug. EZK neemt deze minimumeisen op in de uitgangspunten op basis waarvan PBL een referentieproject met een grotere bandbreedte definieert voor de SDE++. Hiermee ontstaat er ruimte in de subsidiëring* *van projecten. Ruimte die benut kan worden om eventuele meerkosten die volgen uit de lokale afweging ten aanzien van de te nemen maatregelen om de gestelde minimumeisen te realiseren.*

In dit hoofdstuk schetsen we hoe de SDE++ werkt en hoe we dat mechanisme kunnen inzetten voor bekostiging van kosten als gevolg van maatschappelijke randvoorwaarden aan projecten, en met welk kader de werkgroep adviseert om aan de slag te gaan. Ook presenteren we hier de werkwijze om het kader jaarlijks te herijken.

## Het instrument: hoe werkt SDE++

De SDE++ is bedoeld voor bekostiging van de onrendabele top van onder andere duurzame energieprojecten. Het instrument werkt met een basisprijs per eenheid opgewekte energie (kWh, Nm3, PJ) van duurzame energieprojecten. Dit is de kostprijs van reguliere energieprojecten (fossiel) plus de additionele kosten voor duurzaam energieprojecten (hernieuwbaar). Figuur 1 geeft dit weer. Dit basisbedrag geldt voor alle duurzame energieprojecten binnen een bepaalde categorie. Het uitgangspunt is dat het merendeel van de duurzame energieprojecten hiervoor gerealiseerd moeten kunnen worden. Als de spreiding in kosten te groot wordt, overweegt EZK om een nieuwe categorie binnen de SDE op te zetten.

basisbedrag

(€ct/kWh, €ct/Nm3, €/PJ)

Phernieuwbaar

Pfossiel

P

Figuur 1. Basisbedrag SDE

Het bedrag komt tot stand door berekeningen van het PBL, marktconsultatie en externe review. PBL berekent het basisbedrag aan de hand van de laatste ontwikkelingen in de markt en uitgangspunten van EZK. In de uitgangspunten kan EZK PBL vragen van iets anders uit te gaan dan in de markt gebruikelijk is. Op deze manier kan EZK beleidsmatig bijsturen. Op basis van die berekening geeft PBL een advies over de hoogte van het basisbedrag aan EZK. Het is aan EZK om dit basisbedrag vervolgens vast te stellen.

De uiteindelijke subsidie is het verschil tussen het basisbedrag en de opbrengst (gebaseerd op de marktprijs). Doordat eisen aan projecten ook in vergunningen zijn opgenomen, is geborgd dat projecten voldoen aan gestelde eisen (en de kosten dus ook gemaakt worden).

## Draaiknoppen in de SDE++: speelruimte voor maatschappelijke kosten

Er zijn drie knoppen binnen de SDE++ waar je aan kunt draaien om financiële speelruimte te krijgen om tot de gewenste bekostiging van projecten te komen:

1. **Een nieuwe categorie creëren**.  
   Deze mogelijkheid wordt toegepast wanneer er een steeds grotere diversiteit aan projecten met een bepaalde techniek ontstaat. Per techniek-categorie wordt een referentieproject met een basisbedrag bepaald. Met dit basisbedrag moet de meerderheid van de energieprojecten kunnen worden gerealiseerd. Als de bandbreedte van projecten in de praktijk zo groot is dat met het basisbedrag te veel projecten niet gerealiseerd kunnen worden, geeft dat een signaal dat er behoefte is aan een nieuwe categorie. Dan kan EZK besluiten een nieuwe categorie met een nieuw referentieproject te formuleren (zoals windparken met molens met een maximale tiphoogte van 150m).
2. **Het aanpassen van bestaande categorieën - vergroten van de bandbreedte**.  
   Een andere mogelijkheid is om de bandbreedte binnen de huidige categorieën aan te passen, dat wil zeggen dat er meer energieprojecten met het basisbedrag uit kunnen. Met een bandbreedte wordt rekening gehouden met het feit dat niet alle projecten met precies dezelfde kosten te maken hebben en niet allemaal even efficiënt kunnen zijn. Door het meenemen van maatschappelijke randvoorwaarden aan projecten wordt de spreiding in efficiëntie vergroot. Het oprekken van de bandbreedte kan ervoor zorgen dat meer projecten in aanmerking komen voor een subsidie.
3. **Het verhogen van het rendement op geïnvesteerd vermogen**.  
   Door te draaien aan de knop ‘rendement’ kan ruimte gemaakt worden om ontwikkelaars in staat te stellen bepaalde activiteiten te ontplooien en kosten te maken, zonder te grote inbreuk op de businesscase van een project. Zo worden de kosten die projectontwikkelaars maken voor het laten participeren van omwonenden en voor het doen van allerlei voorbereidende studies t.b.v. de vergunning, niet apart vergoed. Het rendement dat binnen de SDE acceptabel is, moet voldoende zijn om deze kosten te dekken.

We hebben verschillende voorbeelden van het toepassen van deze draaiknoppen. Zo hebben we in ons advies van januari al aanbevolen om nut en noodzaak voor nieuwe categorieën te onderzoeken voor lagere windmolens en uitgestelde levering (d.m.v. opslag). Deze verkenning vindt nu plaats. Daarnaast hebben we toen geadviseerd dat PBL kijkt naar de omvang van windprojecten, om binnen de categorie voor WOL te corrigeren voor het effect dat parken steeds kleiner worden. Een ander voorbeeld betreft de afspraak uit het Klimaatakkoord om te komen tot 50% financiële participatie door de omgeving. Als dat wordt toegepast leidt dat tot beperkte meerkosten voor een project. Niet vanwege financiële participatie zelf (dit leidt in principe niet tot meer kosten, alleen tot een andere verdeling van risico en rendement), maar door mogelijk aanvullende administratieve kosten. Dit past binnen de knop van het toegestane rendement van de SDE.

Met de introductie van een kader met minimumeisen is het de bedoeling te gaan monitoren tot welke meerkosten een dergelijk kader leidt en vervolgens te bezien of deze bekostigd kunnen worden met een aanpassing binnen de bestaande categorieën of dat er een nieuwe categorie nodig blijkt te zijn voor een deel van de projecten. Hieronder In de volgende paragraaf lichten we het kader verder toe.

## Kader met een set aan minimumeisen

Om rekening te kunnen houden met enerzijds de noodzaak voor concrete minimumeisen binnen de SDE++ om deze te kunnen doorrekenen en anderzijds de wens ruimte te hebben deze minimumeisen lokaal te kunnen toepassen, hebben wij een kader opgesteld met globale minimumeisen aan duurzame energieprojecten op land. Deze globale minimumeisen hebben we geconcretiseerd in maatregelpakketten waarmee de globale eis gerealiseerd kan worden. Deze maatregelpakketten zijn concreet genoeg om door te kunnen rekenen voor toepassing binnen de SDE++.

Voor subsidiëring van maatschappelijke randvoorwaarden met SDE++ is het van belang dat de randvoorwaarden tot substantiële kostenverhogingen leiden. Daarnaast moeten ze dus algemeen geldend zijn (het generieke karakter) en in de vergunningen opgenomen worden door het bevoegde gezag. Dit laatste om de doelmatige besteding van de SDE++ te kunnen borgen. We hebben verkend welke globale randvoorwaarden die aan projecten gesteld kunnen gaan worden hiervoor in aanmerking komen. Niet alle randvoorwaarden aan projecten die we zijn tegengekomen in de analyse, zijn opgenomen in het kader. Voorwaarden aan projecten die buiten het kader vallen, staan in de onderstaande box opgesomd.

**Box: genoemde voorwaarden aan projecten buiten de scope van het kader SDE++**

* 50% financiële participatie: In het klimaatakkoord is afgesproken dat ernaar wordt gestreefd dat 50% van de omwonenden financieel participeert in projecten. Er is aandacht nodig (en daarmee middelen) om deze afspraak te realiseren. Dit valt onder de knop van het rendement.
* Lagere windmolens en kleinere windparken: Er komt steeds meer aandacht voor kleinere windparken en lagere windmolens om het aandeel WOL te kunnen vergroten. WOL zorgt namelijk voor een efficiënter gebruik van het energiesysteem. Kleinere windmolens zouden op meer draagvlak kunnen rekenen, omdat overlast voor leefbaarheid en natuur verkleind wordt. Dit valt onder de knop van nieuwe categorieën. Dit hebben we in ons oorspronkelijke advies al benoemd.
* Uitgestelde levering: Er wordt nu onderzocht hoe uitgestelde levering (m.b.t. opslag) of opwek en verbruik op zelfde aansluiting financieel gestimuleerd kan worden in de SDE
* Kosten vanwege projectontwikkeling: Sommige regio’s kiezen voor het opzetten van een eigen ontwikkelbedrijf. Dit brengt extra kosten met zich mee aan de voorkant (voor projectontwikkeling). Gemeenten zien bovendien dat energiecoöperaties worstelen met het ontwikkelen van projecten, omdat ze de risico’s van het niet doorgaan van een project niet altijd kunnen dragen. Ontwikkelkosten vallen binnen het rendement op geïnvesteerd vermogen. De proceskosten die gemeenten maken zijn onderdeel van de financiële claim die gemeenten en provincies bij het Kabinet hebben neergelegd. De risico’s die energiecoöperaties lopen, kunnen worden gedekt door het onlangs opgerichte Ontwikkelfonds, en vallen dus ook buiten de SDE++.
* ZOD: Veel daken zijn in eigendom van beleggers die geen direct belang hebben bij het realiseren van ZOD, omdat de baten niet bij hen terecht komen. Dit heeft echter geen relatie met de kostprijs van een project. Soms ontbreekt een dak, en moet deze nog gerealiseerd worden (bijv. het realiseren van overkappingen op parkeer- en verzorgingsplaatsen). Ten slotte worden er eisen gesteld aan de veiligheid van het dak (draagkracht, brandveiligheid, asbest). Het aanleggen en/of veiliger maken van een dak brengt extra kosten met zich mee. Er vindt een verkenning plaats hoe deze kosten gesubsidieerd kunnen worden om ZOD te kunnen blijven stimuleren.

We hebben het kader ingericht voor WOL en ZOL. Onderdeel van de uitvoering van de RES is dat deze projecten onderdeel van de regionale programmering worden, in samenhang met het regionale energiesysteem. Aansluitend vindt de verankering in het omgevingsbeleid plaats via het proces van omgevingsvisie tot vergunning. ZOD is vergunningsvrij en volgt een eigen proces en past daardoor niet in het kader (en ook niet in de werkwijze die later geschetst wordt).

De werkgroep constateert dat er ook steeds meer Zon op Water (ZOW)projecten worden gerealiseerd. De maatschappelijke eisen die aan deze projecten worden verbonden, zijn nog in ontwikkeling. Daarom hebben we ervoor gekozen deze niet in de eerste versie van het kader op te nemen. Omdat we aanbevelen het kader jaarlijks te herijken op nieuwe ontwikkelingen, bevelen we aan om bij de eerste herijking te verkennen in hoeverre minimumeisen met betrekking tot ZOW-projecten in het kader kunnen worden meegenomen.

**Kader Maatschappelijke Randvoorwaarden Duurzame Energieprojecten in de RES**

De onderstaande tabel presenteert het kader met minimumeisen voor bekostiging met SDE++ subsidie.

Tabel 2. Kader Maatschappelijke Randvoorwaarden Duurzame Energieprojecten in de RES

| **Minimumeisen WOL** | **Minimumeisen ZOL** |
| --- | --- |
| **Goede en gezonde leefomgeving** | |
| Eis: Voorkomen van negatieve effecten op de leefbaarheid en gezondheid  Invulling door:   * Stilstandregeling i.v.m. slagschaduw en geluid (op bepaalde momenten/ gebruik maken van sensoren) * Toepassen geluidsreducerende technieken * Uitzetten verlichting op bepaalde tijden/ toepassen transpondertechnieken * Op afstand van wonen * Ontwerp en inrichting van het park (bijv. gaten in lijnopstelling/ clusteren) | Eis: Voorkomen van negatieve effecten op de leefbaarheid  Invulling door:   * Reductie lichtschittering en geluidsreflectie met aanleg groenwal |
| **Natuurbehoud** | |
| Eis: Beschermen van vogels en vleermuizen  Invulling door:   * Lichtreductie (op bepaalde momenten/ gebruik maken van sensoren) * Stilstandregeling (op bepaalde momenten/ gebruik maken van sensoren) * Verven van de wieken * Afstemming tiphoogte op vlieghoogte(s) van vogels en vleermuizen | Eis: Beschermen biodiversiteit  Invulling door:   * Natuurvriendelijk ontwerp (bijv. aanleg bosschages, natuurvriendelijke waterpartijen, inzaaien van kruidenrijk gras, hekwerk dat geen belemmering vormt voor migratie van dieren) * Min. 25% open ruimte tussen panelen * Gebruik natuurvriendelijke technieken (bijv. combi-panelen met ecoverbinding) |
| Eis: Bescherming bodem- en waterkwaliteit  Invulling door:   * Ontwerp en inrichting van het park gericht op bescherming bodem- en waterkwaliteit * Min. 25% open ruimte tussen panelen * Beheer aan bodem |
| **Overig** | |
| Eis: Gebruik maatschappelijk verantwoorde materialen  Invulling door:   * Zoveel mogelijk gebruik van recyclebare materialen | Eis: Gebruik maatschappelijk verantwoorde materialen  Invulling door:   * Zoveel mogelijk gebruik van recyclebare materialen |

**Reflectie van het PBL op het kader**

Onderdeel van het proces van de werkgroep was een reflectie van het PBL op het voorgestelde kader. Voorwaarde om het kader te kunnen toepassen in de SDE++ is immers dat de geformuleerde randvoorwaarden kunnen worden vertaald in een financiële consequentie. Het PBL heeft aangegeven dat het op basis van de meeste voorwaarden in dit kader tot zo’n financiële vertaling kan komen. Een voorbehoud maakt het PBL over voorwaarden die leiden tot aanpassingen in de fysieke omgeving van het project. De kosten van deze aanpassingen zijn sterk omgevingsafhankelijk en kennen daardoor een grote bandbreedte.

Essentieel is dat het kader wordt opgenomen in de vergunningseisen, die gemeenten gaan gebruiken om tot gunning van duurzame energieprojecten te komen. Als dit niet geborgd is, dan is er geen grondslag voor PBL om de kosten die hiermee gepaard gaan op te nemen in de berekening van de SDE-subsidie.

## Aansluiting bij de praktijk: werkwijze voor continue aanpassing van het kader

De werkgroep stelt ook een werkwijze voor de aanpassing van de SDE++ (en vergunning) en een uitwerking van maatschappelijke randvoorwaarden in generieke minimumeisen aan energieprojecten. Met deze werkwijze blijft het kader (en daarmee de SDE++ subsidie) in lijn met de randvoorwaarden die op dat moment generiek gesteld worden aan duurzame energieprojecten op land.

De werkwijze sluit aan bij de programmeringscyclus van de RES (van RES 1.0 naar RES 2.0). In de programmering van ambitie naar gerealiseerde (en uiteindelijk te vervangen) projecten, komen maatschappelijke randvoorwaarden naar voren in de eerste twee stappen: stap 1. van ambitie naar zoekgebieden; en stap 2. van zoekgebied naar vergunning. In stap 1 ontstaat inzicht in de randvoorwaarden die aan projecten gesteld moeten worden en worden afspraken gemaakt tussen gemeenten en provincies over de aanpassing van het kader en vergunning. In stap 2 moet de vergunning en SDE++ gerealiseerd worden. In dit proces van programmeren hebben we de werkwijze voor aanpassing van het kader ingebed. Figuur 1 visualiseert dit proces en de werkwijze

**Stap 1: van ambitie naar zoekgebied**

**Stap 2: van zoekgebied naar vergunning**

Figuur 1. Programmering van de RES en de werkwijze voor aanpassing van het kader

De werkwijze wordt samengevat in onderstaande tabel en in de onderstaande paragrafen verder toegelicht. In 2023 wordt er in de regio’s ervaring opgedaan met het kader en kan deze werkwijze doorlopen worden met oog op eventuele aanpassingen die dan zullen gelden voor 2024.

Tabel . Voorstel werkwijze aanpassing kader

| **Wat** | **Hoe** | **Wanneer** | **Wie** | **Vragen** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Stap 1: Van ambitie naar zoekgebied | | | | |
| 1. Analyse randvoorwaarden | Werkgroep van gemeenten en provincies om te komen tot een totaalbeeld van aanvullende maatschappelijke eisen op het kader van minimumeisen die ze tegenkomen in de regio’s die tot een onrendabele top aan duurzame energieprojecten leiden | Q1 2022 | Werkgroep haalt op en vormt totaalbeeld | Kunnen duurzame energieprojecten in mijn zoekgebied gerealiseerd worden met de (maatschappelijke) eisen uit het kader (binnen de financiering met SDE++)?  Missen er essentiële (maatschappelijke) eisen in het kader?  Zijn de projecten ook daadwerkelijk onrendabel met deze eis(en)?  Gelden de eisen voor meerdere regio’s?  Leiden ze tot een significante stijging van de kostprijs of zijn er andere manieren om aan de eisen te voldoen?  Betreft het een nieuwe globale eis aan projecten en/of is het een nieuwe mogelijke invulling van een bestaande eis? |
| Gemeenten en provincies doen onderzoek en leveren aan |
| 2: Akkoord aanpassing kader en vergunningen | Gemeenten en provincies komen tot afspraken over de aanpassing van het kader en vergunning n.a.v. het totaalbeeld van gemeenschappelijke eisen | Q1 2022 | Gemeenten en provincies | Welke eisen zijn gemeenschappelijk?  Leiden ze tot een significante stijging van de kostprijs of zijn er andere manieren om aan de eisen te voldoen?  Zijn de eisen te borgen in de vergunningverlening van projecten? |
| Stap 2: Van zoekgebied naar vergunning | | | | |
| 3: Opnemen minimumeisen in vergunningen | Doorvoeren eisen uit het kader in vergunningen | Q2 2022 | Gemeenten en provincies nemen eisen mee in vergunning | Stel je maatschappelijke eisen aan de projecten die leiden tot een significante kostprijsstijging?[[4]](#footnote-5)[1]  Zijn de eisen te borgen in de vergunningverlening van projecten? |
| 4: Marktconsultatie SDE++ | Reguliere marktconsultatie, waaronder marktconsultatiegesprek met de werkgroep over maatschappelijke eisen en het kader voor minimumeisen[[5]](#footnote-6)[2] | Q3 2022 | De werkgroep van gemeenten en provincies en PBL | Tot in hoeverre kunnen maatschappelijke randvoorwaarden gesteld aan duurzame energieprojecten voldoende gesubsidieerd worden door de SDE++? |
| 5: Aanpassen SDE++ | Besluitvorming over evt. aanpassing  Aanpassing/ verruiming van SDE++ | Q4 2022 | EZK | Wat is de budgettaire ruimte voor aanpassing van de SDE++?  Leidt aanpassing niet tot staatsteun? |

**Stap 1: van ambitie naar zoekgebied**

Stap één geeft input aan het kader met minimumeisen; nieuwe randvoorwaarden kunnen naar voren komen en/of specifieker worden gemaakt. Als randvoorwaarden niet in het kader passen, kan dat tot een leiden tot een stijging van de kostprijs die niet meer binnen de bandbreedte van de SDE++ valt. De financiële bandbreedte van de SDE++ wordt jaarlijks geijkt door het PBL op basis van een marktconsultatie. Als in de loop van de tijd de basisprijs van een referentieproject van de SDE++ te ruim of te knellend blijkt te zijn, kan deze worden aangepast.

Voor het in beeld krijgen van nieuwe randvoorwaarden of aanpassingen aan bestaande randvoorwaarden, stellen we voor om een signaleringsfunctie in het leven te roepen. Een werkgroep, bestaande uit decentrale overheden, haalt signalen op uit de regio’s ten aanzien van nieuwe maatschappelijke eisen aan duurzame energieprojecten en komt tot een totaalbeeld van maatschappelijke randvoorwaarden die generiek worden gesteld aan alle duurzame energieprojecten binnen eenzelfde categorie. Gemeenten en provincies maken vervolgens afspraken over de aanpassing van het kader en het doorvoeren van de eisen in vergunningen. Op basis van dit voorstel voor aanpassing van het kader, kan EZK kan besluiten het PBL nieuwe richtlijnen mee te geven.

Maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energieprojecten hebben invloed op de uitvoering en doelbereik van de RES’en. Dit totaalbeeld wordt daarom ook meegenomen in de monitoringscyclus over de RES’en, uitgevoerd door het PBL (zie hiervoor ook werkblad Monitoring). Het vervolg van de signaleringsfunctie bestaat dan ook uit het identificeren van aanvullende minimale randvoorwaarden en het evalueren en herijken van het kader.

**Stap 2: Van zoekgebied naar vergunning**

Voor fase twee is het kader direct van belang, omdat alle provincies en gemeenten de set aan minimale randvoorwaarden moeten toepassen in concrete situaties en in de vergunningseisen moeten opnemen. Door middel van de vergunningsprocedure wordt geborgd dat projecten voldoen aan gestelde eisen (en de kosten dus ook gemaakt worden). Als projecten een vergunning krijgen kunnen ze gefinancierd worden met SDE++.

Het totaalbeeld aan maatschappelijke randvoorwaarden opgesteld door decentrale overheden wordt meegenomen in de reguliere marktconsultatie van de SDE++. Hierna verkent het PBL wat de impact is van de voorgestelde aanpassingen in het kader op het SDE-budget. Op basis van de uitkomsten van deze verkenning besluit EZK of de basisbedragen in de SDE++ aangepast worden.

# 

# Randvoorwaarden aan het gebied: kwaliteitsbudget

Op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken komen we tot de volgende conclusie voor subsidiëring van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energie op land met het kwaliteitsbudget: *Naast de SDE++ subsidie heeft een kwaliteitsbudget toegevoegde waarde om maatschappelijke randvoorwaarden te bekostigen. De leefomgeving gaat de komende 30 jaar ingrijpend veranderen als gevolg van de energietransitie. Een van de uitdagingen is om de duurzame energieprojecten in te passen in de schaarse ruimte en draagvlak te behouden en/of te realiseren. Dat brengt naast eisen aan installaties en uitvoering van de projecten zelf, eisen aan het gebied waarin de projecten gerealiseerd worden met zich mee.* *De kosten van deze gebiedsgerichte eisen kunnen niet met SDE++ subsidies gedekt worden. Een gebiedsgericht kwaliteitsbudget kan dit gat opvullen.*

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de scope van een dergelijk kwaliteitsbudget in relatie tot de SDE++. Bovendien beschrijven we hoe een kwaliteitsbudget eruit zou kunnen zien naast de SDE. We brengen hiervoor in beeld waar een kwaliteitsbudget voor gebruikt zou kunnen worden en welke keuzes aan de orde zijn bij het opzetten van dit instrument.

## Scope: wanneer komt een kwaliteitsbudget in beeld

In het oorspronkelijk advies ging de werkgroep ervan uit dat het kwaliteitsbudget een aanvulling zou zijn op de SDE++ subsidie. Nadere analyse leidde tot het inzicht dat de aanpassing binnen de SDE++ op basis van een set met minimumeisen volstaat om maatschappelijke eisen aan projecten te bekostigen. We zien echter ook dat er gebiedsversterkende maatregelen nodig kunnen zijn voor het realiseren van duurzame energieprojecten die inpasbaar zijn en op draagvlak kunnen rekenen. Deze kosten zijn niet direct te relateren aan projecten en kunnen niet bekostigd worden met de SDE++. Voor zover deze kosten onvermijdelijk zijn en gebaseerd op reële noodzakelijke maatregelen, kan een kwaliteitsbudget dit knelpunt oplossen.

**Project overstijgende kosten**

Een kwaliteitsbudget komt dus in beeld voor eisen die buiten het project vallen en niet zijn opgenomen in wet- en regelgeving (vergunning) voor het project. Het betreft project overstijgende kosten van maatregelen die kwaliteit toevoegen aan het gebied, de energieopgaven koppelen aan andere opgaven en/of meervoudig realiseren. Vanuit dit perspectief op het gebied, hoeven deze kosten niet door het energieproject te worden gedragen. Hierbij zijn er duidelijk raakvlakken met (de geest van) de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die uitgaan van een gebiedsgerichte werkwijze waarbij één van de uitgangspunten het combineren van én koppelen van functies is. Het kwaliteitsbudget sluit hiermee ook aan bij de drie afwegingsprincipes NOVI, die helpen bij het afwegen en prioriteren van de verschillende belangen en opgaven, namelijk:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
3. Afwentelen wordt voorkomen.

Een kwaliteitsbudget heeft mogelijk overlap met de NWEA-bijdrage die uit de opwek van windenergie aan de omgeving wordt besteed en/of van de uitvoeringslasten voor participatie die in het ROB-advies “Van Parijs naar Praktijk” zijn geanalyseerd. Dit hoeft het kwaliteitsbudget niet te belemmeren, omdat er ook verschillen zijn. De onderstaande box licht dit toe.

**Box: Afbakening kwaliteitsbudget t.o.v. NWEA-bijdrage en uitvoeringslasten ROB-advies**

* Kwaliteitsbudget versus NWEA-bijdrage

Exploitanten van windparken die bij NWEA zijn aangesloten betalen een bijdrage uit de opwek aan de omgeving (€0,40 - €0,50/MWh). Dat is afgesproken in de NWEA Gedragscode Acceptatie en Participatie Wind op Land. Invulling van deze bijdrage en het kwaliteitsbudget kan in de praktijk deels overlappen. Het essentiële verschil is dat de besteding van de NWEA-bijdrage volledig door de omgeving van het windpark wordt gekozen. De NWEA-bijdrage landt dan bijvoorbeeld in burenregelingen, gebiedsfondsen of andere wensen die door omwonenden zelf worden ingebracht. Het kwaliteitsbudget is bedoeld voor het gebied waar het project binnen valt, kan gaan over meerdere projecten binnen een bepaald gebied en wordt aangevraagd door een gemeente, provincies of meerdere gemeenten en/of provincies.

* Kwaliteitsbudget versus uitvoeringslasten ROB-advies

De werkgroep ziet participatie door omwonenden in het concretiseren van de RES2.0 als een onmisbaar element. De middelen en capaciteit die nodig zijn om participatieprocessen te organiseren, kunnen mogelijk worden vergoed vanuit het kwaliteitsbudget. We constateren dat deze kosten ook onderdeel vormen van de uitvoeringslasten die in het ROB-advies “Van Parijs naar Praktijk” zijn geanalyseerd. Mochten deze lasten via deze weg worden vergoed, dan maken ze geen onderdeel meer uit van het kwaliteitsbudget. Dat kan dan worden beperkt tot financiering van de gebiedsversterkende maatregelen.

**Onderscheid project en gebied**

Wat nog nadere afbakening behoeft is een duidelijk onderscheid tussen wat tot ‘het project’ behoort en wat tot ‘het gebied’. Op die manier kan beter bepaald worden welke maatregelen voor bekostiging uit het kwaliteitsbudget in aanmerking komen. De onderstaande figuur geeft een eerste richtlijn voor dit onderscheid.



Figuur 3. Onderscheid tussen project en gebied voor ZOL en WOL

Hieronder lichten we het onderscheid tussen project en gebied toe.

* **ZOL**: Zonneparken zijn technische installaties die om veiligheidsredenen zonder begeleiding niet toegankelijk zijn voor publiek. Daarom worden deze vaak omheind door een hekwerk, een aarden wal, een sloot, of een struweel/haag. We noemen dit hierna ‘omheining’. Alles wat binnen ‘de omheining’ ligt behoort tot ‘het project’. Denk hierbij aan de zonnepanelen zelf, de transformatorhuisjes, het schakelstation, onderhoudspaden en ook eventuele beplanting en landschapselementen die zich binnen ‘de omheining’ bevinden. Alles buiten de omheining wordt gerekend tot het gebied.

*In de praktijk:*

*Het kan in de praktijk zo zijn dat er besloten wordt om bijvoorbeeld een fietspad door het plangebied van een zonnepark heen te trekken. In die situatie vormt het fietspad onderdeel van het gebied, het project zal dan immers bestaan uit twee separate vlakken die wel worden afgeschermd/ omheind ten opzichte van de rest van het gebied. Het kan in de praktijk ook zo zijn dat het totale plangebied van de ontwikkeling van een zonnepark groter is dan alleen ‘het project’. In dat geval vormt dus de eerdergenoemde omheining de grens tot waar het project eindigt en het gebied begint.*

* **WOL**: Bij windparken bestaat ‘het project’ uit drie onderdelen: 1. de windturbines zelf; 2. de kraan-opstelplaatsen in de directe omgeving van de turbines; en 3. Andere infrastructuur behorende bij het project, bijvoorbeeld verharde wegen/ sub-stations/ kabels/ leidingen/ etc. Aanpassingen die gedaan moeten worden aan deze elementen horen bij het project. Alle overige elementen behoren tot het gebied.

*In de praktijk:*

*In de praktijk betekent dit onderscheid dat eisen aan landschapsinrichting en natuurcompensatie onder het gebied vallen (evt. deels bekostigd uit de NWEA-bijdrage die exploitanten van windparken aan de omgeving betalen).*

**Type kwaliteitsbudget**

Binnen het gebied zien we ook nog twee smaken, namelijk een focus op de energieopgave en een focus op de integrale gebiedsopgave waarbinnen energie slechts één onderdeel van is.

1. Kwaliteitsbudget voor de energieopgave

Een kwaliteitsbudget voor de energieopgave focust op het realiseren van een goede inpassing van en draagvlak voor duurzame energie op land.

1. Kwaliteitsbudget voor de integrale gebiedsopgave

Een kwaliteitsbudget voor de integrale gebiedsopgaven focust op een optimale en doelmatige ontwikkeling van het gebied voor alle opgaven. De brede opgave om de leefbaarheid op peil te houden staat centraal. Natuurontwikkeling, recreatie, biodiversiteit, bodem- en waterbeheer, duurzame energie-opwek én een goed participatieproces krijgen aandacht.

De werkgroep acht beide typen in beginsel mogelijk, maar wijst erop dat de middelen ingezet moeten worden om de energietransitie in het gebied verder te brengen. Bij de concretisering van het kwaliteitsbudget (in de volgende stap) is het aan te bevelen de regeling zo vorm te geven dat de middelen gekoppeld blijven aan de integrale programmering die in het kader van de RES’en plaats gaat vinden.

## Werking van het kwaliteitsbudget: de draaiknoppen

Voor de werking van het kwaliteitsbudget zijn meerdere mogelijkheden, we hebben dit de draaiknoppen genoemd. Elk van deze knoppen kan op meerdere manieren ingevuld worden. In overleg met experts en vertegenwoordigers van overheid en markt hebben we vier draaiknoppen en onderliggende keuzes verkend.

1. **Beheer kwaliteitsbudget**

De keuze bij beheer van het kwaliteitsbudget loopt van een landelijk budget met beheer door het Rijk tot een regionaal budget met beheer door lokale overheid (provincie en/of gemeente). In geval van een landelijke pot met beheer door het Rijk, hangt de keuze voor een ministerie af van het type budget: integrale gebiedsopgave of energieopgave. Bij de energieopgave lijkt EZK de logische keus, bij de integrale gebiedsopgave zou het kwaliteitsbudget ook onder BZK kunnen vallen.

De werkgroep benoemt hierbij het aandachtspunt dat bij een regionaal budget en beheer, provincies en gemeenten hun geld binnen hun eigen gebiedsgrenzen terug willen zien. Dit kan tegenstrijdig zijn met de regionale gebiedsopgave, zeker in geval van een integraal gebiedsbudget. Bovendien kan een regionaal budget leiden tot een ongelijk speelveld: elke lokale overheid een eigen budget en mechanisme kan leiden tot winnaars en verliezers (winnaars trekken alle energieprojecten aan, verliezers lukt het niet om aan hun doelstelling te voldoen).

Tegelijkertijd lijkt het logisch dat provincie en gemeenten mee kunnen denken over de inrichting van het kwaliteitsbudget, dit betekent dat je mee kan denken over hoe de verdeling van het geld georganiseerd wordt en welke voorwaarden eraan gesteld worden. Om hieraan tegemoet te komen kan gekozen worden voor decentrale overheidsgelden van Rijk naar lokale overheid i.p.v. een subsidie per aanvraag.

1. **Aanvrager kwaliteitsbudget**

De werkgroep beveelt aan om de gemeente of een samenwerking van gemeenten aanvrager c.q. begunstigde van het kwaliteitsbudget te laten zijn. Het gaat immers om bekostiging van maatregelen die de ontwikkeling van het gebied betreffen, en niet aan één duurzaam energieproject te koppelen zijn. Voor specifieke projecten kan de initiatiefnemer van het project echter wel ideeën bij de gemeente aandragen voor bekostiging vanuit het kwaliteitsbudget. Denk bijvoorbeeld aan projecten die kwaliteit toevoegen aan een gebied (realiseren van een recreatieterrein) ter compensatie van te realiseren of reeds gerealiseerde energieprojecten.

1. **Proces van aanvraag en uitkering**

Het aanvraagproces kan georganiseerd worden op basis van decentrale overheidsgelden (een zeker budget per periode dat naar de lokale overheid gaat) of op basis van aanvragen vanuit de lokale overheid. In het eerste geval stelt dat gemeente zelf een plan voor de besteding van die middelen op en wordt daar in de gemeenteraad democratisch over beslist. In het tweede geval, is er sprake van een aanvraagprocedure. De lokale overheid doet een aanvraag voor een subsidie binnen de openstelling van het kwaliteitsbudget o.b.v. een ingediend plan dat aan vooraf gestelde randvoorwaarden voldoet (bijv. een realisatietermijn van x jaar waarin het plan uitgevoerd moet zijn, onderbouwing van de kosten, etc.). We benadrukken dat dit proces los staat van de SDE++-aanvraag die een projectontwikkelaar ten behoeve van zijn project doet.

Een andere keus binnen het aanvraagproces is de frequentie van openstellingen. Bij meerdere openstellingen per jaar hoeven vervolgaanvragen niet te lang hoeven wachten op een nieuwe ronde. Vervolgens kan het budget verdeeld worden over aanvragen op basis van de kwaliteit van het voorstel, te beoordelen door een onafhankelijke commissie van bijvoorbeeld experts en bewoners.

1. **Hoogte van de subsidie**

Er zijn verschillende mogelijkheden om de hoogte van de subsidie te bepalen:

* Grootte van de opgave leidend voor de subsidie: denk aan een subsidie gekoppeld aan het aantal inwoners in het gebied in relatie tot procesparticipatie, grootte van het plangebied in relatie tot landschapsinrichting etc.
* De mate van impact leidend voor de subsidie: in geval van de energieopgave het aantal MWh dat wordt opgewekt. Bij de integrale gebiedsopgave kunnen ook andere zaken leidend zijn, zoals de hoeveelheid stikstof die wordt gereduceerd.
* Verdeling door de omgeving: in lijn met de NWEA-bijdrage kan ervoor gekozen worden om de subsidie te laten verdelen door de omgeving waar duurzame energie wordt gerealiseerd.

De toetsing kan plaatsvinden door bovengenoemde onafhankelijke commissie. Hier geldt het aandachtspunt dat de gevraagde informatie in de aanvraag (en de kosten om te voorzien in deze informatie) in verhouding moet staan tot de beschikbare/ gevraagde subsidie. Een alternatieve aanpak is een vrije besteding van de gelden onder bepaalde voorwaarden en/of met verantwoording achteraf.

# KERNBEVINDINGEN, CONCLUSIES EN VERVOLGSTAPPEN

De werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” heeft een uitwerking opgesteld van het advies dat in januari is uitgebracht. De opdracht was om dit advies verder uit te werken met een set aan maatschappelijke minimumeisen en het kwaliteitsbudget verder te verkennen. In dit hoofdstuk presenteren we de kernbevindingen, conclusies en vervolgstappen.

## Kernbevindingen

**Onderscheid tussen project en gebied**

Onze analyse heeft tot het inzicht geleid dat het nuttig is een onderscheid te maken tussen gebied en project. Veel maatregelen die te maken hebben met het inpassen van projecten in een bepaald gebied, kunnen niet direct gekoppeld worden aan het project zelf. De werkgroep is daarom van de volgende redeneerlijn uitgegaan:

* Kosten vanwege maatschappelijke randvoorwaarden aan projecten komen voor rekening van de projectontwikkelaar, en worden via de SDE gecompenseerd.
* Kosten vanwege maatschappelijke randvoorwaarden aan gebieden komen voor rekening van de overheid en worden gefinancierd via het kwaliteitsbudget.

**Kader Maatschappelijke Randvoorwaarden Duurzame Energieprojecten in de RES**

De werkgroep heeft een invulling gegeven aan bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden met SDE++ met een kader met een eerste set aan minimumeisen aan projecten. In enkele sessies is dit besproken met vertegenwoordigers van de regio’s. Dit zijn onze kernbevindingen:

1. We hebben een kader met enkele minimumeisen opgesteld voor nog te vergunnen WOL- en ZOL-projecten. Deze minimumeisen betreffen aanpassingen aan de installaties en uitvoering van projecten met het oog op een goede en gezonde leefomgeving en natuurbehoud.
2. Deze minimumeisen moeten door alle gemeenten in hun vergunningsvoorwaarden worden opgenomen. Dat is een cruciale stap om te zorgen dat de hiermee gemoeide extra kosten door de SDE gecompenseerd kunnen worden.
3. Dit kader is door PBL bekeken. PBL heeft aangegeven de in het kader genoemde eisen financieel te kunnen vertalen en mee te kunnen nemen in de vaststelling van de benodigde SDE++-subsidies.
4. Het kader kan in de loop der jaren veranderen. Door adequaat te monitoren welke randvoorwaarden er worden geformuleerd in de regio’s, kan vastgesteld worden dat sommige nieuwe eisen in het kader moeten worden opgenomen en algemeen geldend moeten worden gemaakt via de vergunningseisen. Onze suggestie is dat het NPRES deze monitoringstaak op zich neemt.
5. Voor ZOD-projecten is deze manier van werken met een kader niet zinvol gebleken. Dat neemt niet weg dat ZOD-projecten van groot belang zijn. Er is veel draagvlak voor, zowel politiek als in de samenleving. Hier spelen veel minder issues op het terrein van natuur en leefomgeving. Uitdagingen op het vlak van dakconstructies (versteviging en uitbreiding) staan hier centraal. ZOD krijgt binnen de SDE++ al een aparte behandeling en hoeft niet in het kader te worden opgenomen.

**Kwaliteitsbudget**

In het oorspronkelijke advies heeft de werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” aanbevolen de introductie van een kwaliteitsbudget te overwegen. Het idee was om hiermee een financieringsinstrument te hebben om de extra onrendabele top van duurzame energieprojecten als gevolg van regio-specifieke randvoorwaarden aan projecten te compenseren. In opdracht van het OGB van het NPRES heeft de werkgroep de invulling en werking van een kwaliteitsbudget nader verkend. Dit zijn onze kernbevindingen:

1. Randvoorwaarden die regio’s formuleren om projecten te realiseren die inpasbaar zijn en op draagvlak kunnen rekenen, zeggen in de meeste gevallen iets over de inrichting van een gebied. De kosten gemoeid met deze randvoorwaarden zijn niet toe te rekenen aan een individueel energieproject. Deze kosten zijn dan voor rekening van het bevoegde gezag.
2. Een kwaliteitsbudget kan de kosten van gebiedsversterkende maatregelen dekken. De werkgroep is van mening dat dit budget geoormerkt moet zijn voor de energieopgave. Dit neemt niet weg dat het verstandig is om te werken vanuit een integrale gebiedsgerichte en participatieve aanpak, omdat dit een soepele en snellere integratie in het omgevingsbeleid vergemakkelijkt.
3. Voor de concrete invulling van de werking van een kwaliteitsbudget bestaan in de ogen van de werkgroep meerdere opties. In dit eindproduct zijn aandachtspunten en keuzes benoemd die de betrokken partijen kunnen helpen tot een definitieve uitwerking te komen.

## Conclusie en Vervolg

In kort bestek heeft de werkgroep met dit eindproduct het volgende bereikt:

1. We hebben een met de werkgroep en de regio’s afgestemd **Kader Maatschappelijke Randvoorwaarden Duurzame Energieprojecten in de RES** en een werkwijze voor continue aanpassing.
2. PBL heeft aangegeven dat dit kader vertaald kan worden naar de **SDE++**.
3. We hebben dit vertaald naar teksten die in de **Handreiking 2.0** opgenomen worden. Hierin geven we aan op welke wijze de regio’s hier gebruik van kunnen gaan maken en op welk moment in de programmering dit moet gebeuren.
4. We hebben een **Voorstel Kwaliteitsbudget**, dat de gemeenten, provincies en het Rijk helpt om tot een budget te komen waarmee de kosten van gebiedsversterkende maatregelen gedekt kunnen worden. Daarmee zijn we er nog niet. De te maken keuzes over de invulling en vormgeving, alsook het vraagstuk wie welke kosten draagt, vragen nog aandacht.

**Vervolg**

We bieden dit eindproduct aan het NPRES aan. Het Opdracht Gevend Beraad (OGB) van het NPRES wordt gevraagd zich uit te spreken over deze uitwerking van het advies uit januari. Voor het vervolg zien we het als noodzakelijk dat de regionale bestuurders onze conclusies in de relevante commissies van IPO en VNG bespreken. Met name de afspraak om het Kader Maatschappelijke Randvoorwaarden Duurzame Energieprojecten in de RES in de omgevingsplannen vast te leggen en te vertalen naar regionale vergunningseisen. Ze halen hier mandaat op om samen met het Rijk tot een memorandum van overeenstemming te komen voor het vervolg. Op dat moment kan EZK een grove inschatting maken van de financiële consequenties. Deze kunnen meegewogen worden in een bestuurlijk overleg tussen de bewindspersoon van EZK en IPO/VNG/UvW. De gewenste uitkomst is dat EZK de SDE++ uitbreidt met een Kader en dat IPO en VNG de eisen uit het kader in hun omgevingsplannen gaan verwerken.

## Tot slot

Met deze aanvulling op het advies uit januari komt de werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” aan het eind van een interessant proces. We zijn op pad gegaan met het idee dat de SDE een probleem zou kunnen vormen voor de bekostiging van de onrendabele top van duurzame energieprojecten in de RES’en. We hebben blootgelegd dat we dit scenario met een kader van minimumeisen en een kwaliteitsbudget kunnen afwenden. Met ons eindproduct geven we helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden die nodig zijn om de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energie op land te borgen. We hebben daarmee het speelveld zodanig geordend dat Rijk en regio’s de komende jaren weten wat hen te doen staat.

Het beeld is als volgt. De normale cyclus van de SDE++ is van toepassing. Het Kader Maatschappelijke Randvoorwaarden Duurzame energieprojecten binnen de RES is het nieuwe instrument voor bekostiging van de onrendabele top van projecten als gevolg van maatschappelijke eisen aan installaties en uitvoering van het project. Dit kader binnen de SDE++ wordt jaarlijks geijkt door het PBL op basis van een marktconsultatie. Het NPRES zorgt voor een gezamenlijke inbreng vanuit de regio’s. Dus als in de loop van de tijd het kader te ruim of te knellend blijkt te zijn, kan dat op basis van signalen en ervaringen uit de praktijk van de regio’s worden aangepast.

Voor de regio’s is het zo duidelijk dat zij zelf aan de lat staan om gebiedsversterkende maatregelen te implementeren die zij nodig achten om energieprojecten ingepast en gedragen te krijgen. Met het kwaliteitsbudget krijgen zij de mogelijkheid voor een subsidie voor het dekken van de kosten van deze maatregelen.

1. In het advies van januari 2021 hebben we ook aangegeven dat het verstandig is om te kijken naar de stimulering van kleinere windmolens in die gevallen waarin regio’s ervoor kiezen die in de plaats te laten komen van zonneweides. Dit draagt bij aan de kosteneffectiviteit van de RES en kan geregeld worden middels een aanpassing in de SDE++. Hier ligt een opgave voor het NPRES. [↑](#footnote-ref-2)
2. In het advies van januari 2021 hebben we ook aangegeven dat het verstandig is om te kijken naar de stimulering van kleinere windmolens in die gevallen waarin regio’s ervoor kiezen die in de plaats te laten komen van zonneweides. Dit draagt bij aan de kosteneffectiviteit van de RES en kan geregeld worden via een aanpassing in de SDE++. [↑](#footnote-ref-3)
3. Zon-op-daken (ZOD) valt buiten het kader en de systematiek die we in deze uitwerking beschrijven, omdat deze categorie een eigen dynamiek kent en bekostiging ervan separaat uitgewerkt wordt. [↑](#footnote-ref-4)
4. [1] Eisen die leiden tot hogere ontwikkelkosten vallen buiten de SDE++ [↑](#footnote-ref-5)
5. [2] PBL rekent conform de bestaande SDE-cyclus de impact van evt. aanpassingen aan het kader voor minimumeisen door. Deze berekeningen zijn input voor het aanpassen van basisbedragen in de SDE++ door EZK. [↑](#footnote-ref-6)