

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 31 maart 2021
Betreft Beantwoording van vragen over het opkopen van zonneparken door
buitenlandse investeerders

Geachte Voorzitter,

Op 19 januari 2021 zijn vragen gesteld door de leden Stoffer en Bisschop (beiden SGP) over 'het opkopen van zonneparken door buitenlandse investeerders' (kenmerk 2021Z00944). Hierbij stuur ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de antwoorden.

B. van 't Wout
Minister van Economische Zaken en Klimaat

2021Z00944

1

Heeft u kennisgenomen van het bericht dat van de 33 grootste zonneparken inmiddels 79 procent in buitenlandse handen is? 1)

Antwoord

Ja.

2

Is de veronderstelling juist dat hiermee maximaal 889 miljoen euro aan subsidiegeld naar het buitenland verdwijnt?

3

Hoe waardeert u de explosieve toename van het aantal zonneparken dat in buitenlandse handen overgaat en het wegvloeien van Nederlands subsidiegeld naar het buitenland?

Antwoord op vraag 2 en 3

Het doel van het klimaat- en energiebeleid is om zo veel mogelijk duurzame energie voor de Nederlandse markt op te wekken. Om het benodigde kapitaal hiervoor te realiseren, is de inzet van vele partijen, - zowel internationaal, als nationaal en lokaal - nodig. Daarnaast geldt dat er ook bij de meer conventionele productie van elektriciteit sprake is van buitenlandse aandeelhouders die veelal op de Noordwest-Europese energiemarkt opereren. Ik sta dan ook niet negatief tegenover het doorverkopen van zonneparken aan (buitenlandse) investeerders.

Het beeld dat door het percentage buitenlands eigenaarschap van deze zonneparken 889 miljoen euro aan subsidiegeld naar het buitenland verdwijnt, verdient nuancering. De subsidies worden ingezet om de onrendabele top van projecten af te dekken. In het geval van doorverkoop heeft de nieuwe eigenaar de betreffende toekomstige SDE-inkomsten, tezamen met de energieopbrengst, dus ook nodig om de in Nederland betaalde aankoopprijs te dekken en daarbij een bepaald rendement op de investering te behalen. Doordat het mogelijk is om de SDE-beschikking over te dragen, draagt deze beschikking bij aan het aantrekkelijk houden van het starten van hernieuwbare energieprojecten in Nederland.

4

Bent u voornemens ervoor te zorgen dat de aanleg van zonnepanelen op daken financieel relatief aantrekker wordt gemaakt en de aanleg van zonneparken minder aantrekkelijk? Zo ja, hoe?

Antwoord

Dit is al het geval. Voor grootverbruikersaansluitingen wordt in de SDE++ al de voorkeur gegeven aan zon op dak boven zon op veld, waarover uw Kamer is geïnformeerd middels de brief van 17 februari 2020 (Kamerstuk 31 239, nr. 312). Hierin is duidelijkheid gegeven over de ranking in de SDE++, waarbij zon op dak een lagere subsidiebehoefte heeft dan zon op veld en dus eerder in aanmerking komt voor subsidie. Voor kleinverbruikersaansluitingen is in de meest recente

ISDE-ronde €100 miljoen vrijgemaakt voor zon-PV op daken en kleine windmolens, zoals aangekondigd en toegelicht middels de brief van 24 juni 2020 (Kamerstuk 32 813, nr. 563).

5

Bent u voornemens om maatregelen te nemen om de positie en participatie van lokale energiecoöperaties te verbeteren? Zo ja, hoe?

Antwoord

Overheden, ontwikkelaars en de coöperatieve sector worden reeds op verschillende manieren gestimuleerd en ondersteund in het realiseren van de afspraken over (financiële) participatie. Dit gebeurt onder meer met (juridische) kennis en expertise, het ontwikkelfonds voor energiecoöperaties en het werk van de Participatiecoalitie in de RES'en. Aanvullend werkt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan invulling van de motie Van Gerven (Kamerstuk 34 682, nr. 60), waarin wordt verzocht te onderzoeken op welke wijze publieke en collectieve lokale initiatieven rond de energietransitie een grotere kans kunnen krijgen. Het beeld is dat lokaal eigendom steeds vaker wordt toegepast. Dit komt onder andere naar voren in de Lokale Energie Monitor 2020 van Stichting HIER, die laat zien dat Nederland inmiddels 623 energiecoöperaties telt¹. Zoals eerder gezegd, is het Klimaatakkoord pas anderhalf jaar oud en zijn de effecten van de inspanningen op het gebied van participatie naar verwachting pas over enkele jaren volledig zichtbaar (Aanhangsel van de Handelingen, 2019-2020, nr. 4026). Om de voortgang van participatie te kunnen volgen, heeft mijn voorganger, naar aanleiding van de motie Heerma c.s. van 3 juli 2019 (Kamerstuk 32 813, nr. 361), opdracht gegeven tot de ontwikkeling van een Monitor Participatie Hernieuwbare energie op land. De nulmeting van deze monitor is 30 oktober 2020 naar uw Kamer gestuurd (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 613). Als in de loop van de uitvoering van het Klimaatakkoord blijkt dat de ontwikkeling van participatie, en specifiek lokaal eigendom, achterblijft, kan dit aanleiding zijn tot aanvullende afspraken of maatregelen.

6

Hoe gaat u voorkomen dat buitenlandse investeerders een loopje nemen met de afspraken over participatie van omwonenden en een goede landschappelijke inpassing?

Antwoord

Voor buitenlandse investeerders geldt hetzelfde als voor Nederlandse investeerders: zij dienen zich te houden aan het Klimaatakkoord en de daarin opgenomen afspraken over participatie én aan de eventueel gemaakte afspraken met de omgeving. Om hiervoor te zorgen, kunnen gemeenten en provincies gedurende de beleidsfase van een project sterk inzetten op vormen van participatie. Het bevoegd gezag kan in beleid een inspanningsplicht voor een initiatiefnemer opnemen om omwonenden in het gebied te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Draagvlak kan worden vergroot door omwonenden mee te laten praten en beslissen over zaken als financiële participatie – waar een streven naar lokaal eigendom een invulling van kan zijn –

¹ Zie ook: <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor>

en een goede landschappelijke inpassing. Op deze manier kan het streven naar 50% lokaal vorm krijgen. Als de initiatiefnemer niet aan deze inspanningsverplichting voldoet, kan dat voor het bevoegd gezag een reden zijn om geen vergunning te verlenen aan het initiatief (zie hiervoor ook de juridische factsheet 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie' op de website van NP RES).

Zoals eerder ook toegelicht, kan het bevoegd gezag een initiatiefnemer dus niet verplichten om de lokale omgeving financieel te laten participeren in een energieproject of een initiatiefnemer verplichten dit aan te bieden. De praktijk leert echter dat als overheden dit van belang achten en de lokale omgeving hiervoor openstaat, dit vaak ook weerklank vindt bij initiatiefnemers. Holland Solar en NWEA staan achter het streven naar 50% lokaal eigendom en hebben aangegeven dat het er primair om gaat dat de lokale omgeving de kans krijgt mee te investeren en mede-eigenaar te worden indien ze dit wensen (Kamerstuk 32 813, nr. 613). In het kader van de motie Bruins c.s. (vergaderjaar 2020-2021, Kamerstuk 35 570, nr. 49) kijk ik momenteel samen met IPO en VNG naar meer best practices en standaarden om decentrale overheden te ondersteunen bij het kunnen borgen van financiële participatie in hun beleid. Hierover zal ik uw Kamer voor de zomer informeren.

7

Bent u bereid 50 procent lokaal eigenaarschap voor zonneparken verplicht te stellen?

Antwoord

Nee, ik acht het onwenselijk om een generieke verplichting in te stellen. Dit sluit niet aan bij de afspraak uit het Klimaatakkoord; hierin is een streven naar 50% lokaal eigendom van de omgeving afgesproken, waar lokaal invulling aan gegeven kan worden zodat aangesloten kan worden bij de lokale omstandigheden en wensen. Het gaat er dus om dat initiatiefnemers, in samenspraak met het bevoegd gezag, zich serieus inspannen om hier invulling aan te geven. Het bevoegd gezag heeft, als het daartoe beleid heeft opgesteld, ook de mogelijkheid om te toetsen of er serieus invulling is gegeven aan deze inspanningsverplichting.

Daarnaast zijn in het ruimtelijk beleid ook geen andere ontwikkelingen die een dergelijke juridische verplichting kennen. Ik zie geen reden om voor de energietransitie een uitzondering te maken. Enerzijds omdat ik van mening ben dat de gewenste mate van lokaal eigendom in een gebied bepaald moet worden in een omgevingsproces, en niet van bovenaf. In dit omgevingsproces moet de omgeving ook kunnen kiezen voor andere vormen van financiële participatie. Anderzijds omdat een verplichting ook belemmerend kan werken wanneer een project de voorgestelde 50% lokaal eigenaarschap niet haalt, bijvoorbeeld bij minder interesse of andere lokale wensen. Vertraging in de energietransitie kunnen we ons niet veroorloven, de klimaatopgave blijft namelijk groot.

8

Hoe waardeert u de gevolgen van het toenemende areaal zonneparken voor de bodem, voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van het landelijk gebied, voor de ontwikkeling van de grondprijzen en voor de stabiliteit van de regionale energievoorziening?

9

Deelt u de mening dat aanleg van zonneparken op vruchtbare landbouwgronden een ongewenste ontwikkeling is?

10

Bent u voornemens maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat op vruchtbare landbouwgronden geen zonneparken aangelegd worden?

Antwoord op vraag 8, 9 en 10

Aanleg van zonneparken op vruchtbare landbouwgronden is in principe een ongewenste ontwikkeling. Dit is ook de achtergrond van de voorkeursvolgorde zon, oftewel de zonneladder, waarmee wordt aangegeven dat zon-PV op dak, op onbenut terrein in de gebouwde omgeving en langs infrastructuur de voorkeur geniet boven zon op (al dan niet vruchtbare) landbouwgrond en in natuurgebieden (vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 34 682, nr. 29). Tegelijkertijd staan we voor een urgente klimaatopgave die ertoe leidt dat er agrarische gronden nodig kunnen zijn voor zon-PV. De zonneladder is vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en dient zo ook als kader voor regionaal ruimtelijk beleid.

Bij de brief over de zonneladder heeft mijn voorganger het rapport 'Zonnepanelen, Natuur en Landbouw' van de WUR als bijlage meegezonden. De WUR stelt dat uit een literatuurstudie blijkt dat in het algemeen zonneweides geen direct negatief effect hebben op veel flora en fauna. Voor sommige soortgroepen, zoals weidevogels die vooral open terreinen prefereren, zullen zonneparken echter minder aantrekkelijk zijn. Aanvullend hierop heeft de zonnesector zich met de Gedragscode Zon op Land gecommitteerd aan de afspraak dat het oorspronkelijk grondgebruik desgewenst mogelijk blijft na de levensduur van het zonnepark, zowel planologisch als fysiek. Momenteel voert de WUR in opdracht van de minister van LNV een nieuwe studie uit naar de langetermijneffecten van zonneparken op de bodem en de mogelijkheden om de grond na 10-25 jaar opnieuw in landbouwkundig gebruik te nemen. Dit onderzoek komt binnenkort openbaar en biedt ook inzicht in de inrichting en het beheer van zonneparken.

Als agrariërs hun landbouwgrond ter beschikking stellen voor zon-PV, heeft dat wel als consequentie dat de ontwikkelingsruimte voor blijvende bedrijven wordt beperkt. Adviesbureau Bosch & Van Rijn heeft uitgerekend dat, indien de doelstelling voor hernieuwbaar op land voor 50% ingevuld wordt met zon-PV en deze zon-PV geheel op landbouwgrond zou landen, in 2030 maximaal 0,7% van de huidige bestemde landbouwgronden benut zou worden voor zonneparken (bijlage 1 bij vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 34 682, nr. 29). De concept-RES laten echter zien dat de RES-regio's de zonneladder serieus meenemen in de regionale afweging en sterk inzetten op zon-PV op bedrijventerreinen, grote daken en parkeerplaatsen. Landelijk gebied heeft de minste voorkeur. Wanneer dit toch gebruikt wordt, hebben regio's vaak voorkeur voor kleine zonneparken (< 10 ha).

Hierover is uw Kamer op 30 oktober 2020 geïnformeerd middels de brief over de stand van zaken van de RES (Kamerstuk 32 813, nr. 613). In deze brief heeft mijn voorganger ook aangegeven dat de zonneladder op verschillende manieren is verankerd in regionaal beleid, waarbij het belangrijk is aan te sluiten op de lokale situatie en de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik.

Net als voor de concept-RES zal het PBL een analyse maken van de RES 1.0 en zal uw Kamer eind dit jaar worden geïnformeerd over hoe de gehanteerde regionale invulling van de zonneladder zich verhoudt tot de voorkeursvolgorde zoals vastgelegd in de NOVI. Indien de zonneladder regionaal niet het gewenste effect blijkt te sorteren door in voldoende mate landbouw- en natuurgronden te vrijwaren van zonneparken, is het aan een volgend kabinet om te bezien of het vervolgens nodig is de zonneladder hierop aan te passen, bijvoorbeeld door aparte aandacht te geven aan vruchtbare landbouwgronden.

Het feit dat de RES'en sterk inzetten op zon-PV leidt inderdaad ook wel tot vragen over de stabiliteit van de energievoorziening. Hierover ben ik in gesprek met de regio, zoals ik ook heb aangegeven in mijn afgelopen voortgangsbrief over de RES (Kamerstuk 32 813, nr. 672).

1) Algemeen Dagblad, 16 januari 2021 'Buitenlandse investeerders gaan er vandoor met miljoenensubsidies én winst van zonneparken'
(<https://www.ad.nl/economie/buitenlandse-investeerders-gaan-er-vandoor-metmiljoenensubsidies-en-winst-van-zonneparken~a3f41bf9/>)

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Agnes Mulder (CDA), ingezonden 18 januari 2021 (vraagnummer 2021Z00846).