



Participeren in de energievoorziening van de toekomst

Een visie op de rol van inwoners en
gemeenschappen bij de opwekking van duurzame
energie

20 juni 2014

Agnes Mulder | *woordvoerder energie en duurzaamheid*

Barend van Wonderen | *fractiemedewerker*

Henri Bontenbal | *adviseur*

Voorwoord

Kleinschalige, duurzame energieopwekking is met een sterke opmars bezig. Het aantal zonnepanelen op daken van woningen en gebouwen neemt exponentieel toe en Nederland telt inmiddels een paar honderd lokale energie-initiatieven. Het ene initiatief is verder gevorderd dan het andere, maar één ding is duidelijk: de lokale energiebeweging is groeiend en zal in toenemende mate impact hebben op het energielandschap in Nederland.

In deze notitie geeft de CDA-fractie in de Tweede Kamer haar visie op deze nieuwe beweging. Het CDA is van oudsher dé politieke partij waarbij het maatschappelijk initiatief in goede handen is. Waar sociaaldemocraten sterk de neiging hebben de overheid overal verantwoordelijk voor te maken en liberalen een heilig geloof hebben in de markt, schaalvergroting en marktwerking, stelt het CDA steeds de samenleving en het maatschappelijk initiatief centraal.

In het vraagstuk naar de inrichting van onze toekomstige energievoorziening komen twee belangrijke denklijnen van het CDA samen: enerzijds het streven naar een duurzame, ecologisch verantwoorde economie en anderzijds de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en vitaliteit van inwoners en hun gemeenschappen. Deze notitie gaat over dit snijvlak: welke rol kunnen inwoners spelen in de transitie naar een duurzame economie en energievoorziening? Hoe kunnen we sociale innovatie bevorderen, lokale werkgelegenheid creëren en dorpen en wijken vitaal houden?

Het CDA heeft zich de afgelopen jaren steeds hard gemaakt voor lokale duurzame energie. Zo ben ik tijdens mijn eerste begrotingsbehandeling van het Ministerie van Economische Zaken uitvoerig ingegaan op de rol van inwoners bij de energietransitie en het belang van lokale energie-initiatieven.¹ In verschillende debatten en schriftelijke vragen heeft het CDA dit onderwerp onder de aandacht van de minister gebracht. Ook in onze partij staat de duurzame energietransitie en de rol van inwoners daarin, op de agenda. Ons Wetenschappelijk Instituut publiceerde recent haar rapport *'Lessen in duurzaamheid - Handelingsperspectief vanuit een betrokken samenleving'*.² Deze notitie is deels een uitwerking van de aanbevelingen uit dit rapport.

We geven in deze notitie geen volledig overzicht van alle sociale, economische en technologische ontwikkelingen op het gebied van lokale of decentrale duurzame energie. Dat is op verschillende plaatsen al uitvoerig gedaan. We kiezen voor een politieke insteek, waarbij de vraag centraal staat wat de Tweede Kamer kan doen om de rol van inwoners in duurzame energieopwekking en het gebruik daarvan te vergroten. Daarbij sluiten we aan bij de discussie die daarover op dit moment plaatsvindt. We kiezen daarbij voor een bredere focus dan alleen lokale duurzame energie-initiatieven; in deze visie gaat het om de vraag hoe we inwoners kunnen laten participeren in duurzame energieopwekking, of dat nu groot of klein, lokaal of nationaal is.

Agnes Mulder

Woordvoerder energie en duurzaamheid

CDA-fractie Tweede Kamer

¹ <https://www.cda.nl/mensen/mulder/toon/inbrenng-agnes-mulder-bij-begroting-ez>

² https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/WI/2013_OKT_Lessen_in_duurzaamheid.pdf

1. Ruimte voor maatschappelijk initiatief

Het CDA heeft vorig jaar haar 7 principes voor een beter Nederland gepresenteerd. Niet de overheid, maar de samenleving staat centraal. Inwoners bepalen zelf hoe de samenleving eruit ziet en verwachten een overheid die niet tegenover hen, maar naast hen staat. Een eerlijke economie is het uitgangspunt en de toekomst van onze kinderen staat centraal.³

Maatschappelijke initiatieven weerspiegelen de vitaliteit van de samenleving en de overheid behoort deze initiatieven de ruimte te geven. Wanneer inwoners met elkaar verantwoordelijkheid nemen voor de gemeenschap waarin zij leven of de omgeving waarin zij wonen, dan zien we de samenleving op haar best.⁴

Steeds meer inwoners gaan zelf aan de slag met duurzame energie. Zij voelen zich regelmatig belemmerd door de overheid. Dat is soms terecht en soms onterecht. Vaak verlangen de initiatiefnemers dat de overheid stimuleringsregelingen verruimt of introduceert, terwijl de overheid haar uitgaven probeert te beperken en derving van belastinginkomsten zo klein mogelijk wil houden. Deze spanning leidt tot onbegrip. Daarnaast werd het beleid afgelopen jaren regelmatig gewijzigd, wat voor veel onrust zorgt en innovaties remt. De overheid wordt niet als betrouwbare partner gezien.

Het zijn vooral de nieuwe duurzame energiecoöperaties die ruimte en verruiming van stimuleringsregelingen verlangen. Het aantal energiecoöperaties is fors gegroeid de afgelopen jaren. Inwoners gaan samen aan de slag om met elkaar duurzame energie op te wekken en energiebesparing bij de leden voor elkaar te krijgen. De opkomst van deze beweging – die we in het volgende hoofdstuk uitvoeriger zullen beschrijven – is onderdeel van een nieuwe golf van maatschappelijk initiatief, een fenomeen dat we nu kort willen aanstippen.

Schaalverkleining en eigentijds idealisme

We staan aan de vooravond van een nieuwe golf van maatschappelijk initiatief. Het begin van deze (derde) golf van maatschappelijk initiatief dateert al van vóór de financiële crisis en is een reactie op het liberaliseringsstreven en privatisering van publieke diensten van de afgelopen decennia.⁵ Inwoners gaan steeds vaker voor hen belangrijke kwesties zelf regelen. Tegelijkertijd is de golf van maatschappelijk initiatief een reactie op schaalvergroting en globalisering. In een wereld die steeds grootschaliger en functioneler wordt, ontstaat als tegenbeweging een hang naar het lokale, naar gemeenschap, naar 'ergens bij horen'.

Gelijkgestemde inwoners verenigen zich en pakken met elkaar een probleem aan. Ze gaan daarbij hun eigen gang en koersen op eigen inzichten. "Ze vragen geen toestemming, ze verantwoorden zich niet in de politieke arena en ze bewegen zich toch op een terrein dat we tot voor kort als het eigen domein van de gemeente opvatten en waarover gemeentelijke bestuurders zich in hun raden en colleges moesten verantwoorden." In deze maatschappelijke initiatieven komen drie componenten samen: eigentijds idealisme, modern ondernemerschap en het zoeken naar verbindingen.

³ Principe 1, 3 en 7. Zie: <https://www.cda.nl/denk-mee/wat-zijn-de-7-principes>

⁴ Zie hiervoor uitgebreider: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Lessen in duurzaamheid – Handlingsperspectief vanuit een betrokken samenleving*, oktober 2013.

⁵ Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar eerst de burger – Over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen (Jaarbericht 2013)*, november 2013. De citaten in deze paragraaf zijn ontleend aan deze studie, tenzij anders vermeld.

Schijnruimte

Op tal van terreinen probeert de overheid inmiddels inwoners een grotere rol te geven in de organisatie van publieke voorzieningen, maar in veel gevallen lijkt er sprake te zijn van schijnruimte.⁶ Een goed voorbeeld hiervoor zijn bestemmingsplannen die lang niet altijd ruimte geven aan duurzame energieprojecten, waardoor veel tijd verloren gaat. Te vaak lijkt er ruimte gegeven te worden, maar blijkt in de praktijk dat de overheid inwoners nog steeds voorschrijft hoe zij hun maatschappelijke initiatieven moeten organiseren. Het huidige verantwoordelijkheidsmodel kenmerkt zich nog door ‘meer responsabele burgers onder regie van de overheid’. Het gevolg van dit verantwoordelijkheidsmodel is dat de overheid zich sterker wapent tegen onverantwoordelijk gedrag van inwoners. Meer regels en controle zijn het resultaat. Daarnaast loopt de overheid het risico inwoners opnieuw afhankelijk te maken. Burgerschap en meer eigen verantwoordelijkheid lijken zo een instrument te worden ten dienste van het beleid van de overheid. De RMO spreekt in dit verband zelfs over ‘survival of the fitting’: “het initiatief dient zich aan te passen aan de wensen en de eisen van de overheid. Het initiatief dat afwijkt, loopt al snel tegen beknellende regulering, kwaliteitscriteria of subsidievoorwaarden aan.”

Een voorbeeld van deze schijnruimte is de postcoderoosregeling voor lokale energiecoöperaties uit het Energieakkoord. Het doel van deze regeling is om lokale energiecoöperaties in staat te stellen als collectief duurzame energie op te wekken. De regeling is echter niet vanuit het oogpunt van de energiecoöperaties opgesteld; integendeel, de regeling bevat tal van voorwaarden die de regeling onuitvoerbaar maken. De energiecoöperaties worden met hoge administratieve lasten opgezadeld. (In paragraaf 4.2 gaan we hier dieper op in.) De kans is groot dat deze regeling weinig effect sorteert en voor frustratie bij veel enthousiaste inwoners zal zorgen.

Dienstbare overheid

Overheden hebben de neiging deze maatschappelijke initiatieven ‘lastig’ te vinden. Ze passen immers vaak niet in het uitgestippelde beleid. De overheid is echter niet de instantie die bepaalt wat goed voor ons is. Overheden moeten leren denken vanuit het perspectief van burgers en minder vanuit de bestuurlijke logica, zo schrijft de WRR.⁷ Overheden zullen zich daarom op een andere manier moeten verhouden tot deze initiatieven en tot deze maatschappelijke vernieuwers.⁸

Het besef dringt door dat in onze huidige samenleving een centrale sturing onmogelijk is en zelfs averechts werkt. Sturing moet dus ruimte bieden aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Dat betekent dat de overheid moet leren meebewegen. Overheden kunnen meebewegen door handelingsperspectief te geven aan inwoners en door zelf als afnemer en deelnemer het goede voorbeeld te geven.

Inwoners van ons land willen zelf aan de slag met duurzame energie en energiebesparing. Deze beweging is onderdeel van een nieuwe golf van maatschappelijk initiatief. Het CDA is blij met deze ontwikkeling, want de vitaliteit van de samenleving toont zich in het maatschappelijk initiatief. Wij willen dat de overheid deze inwoners de ruimte geeft. Nog te vaak wil de overheid (lokale) energie-initiatieven van inwoners inkapselen. De ruimte die geboden wordt, is vaak een schijnruimte. Dat moet anders. We hebben een overheid nodig die dienstbaar is; die

⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien - Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, juni 2013

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, mei 2012

⁸ Zie hiervoor ook: Hager, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

maatschappelijke initiatieven niet inkapselt, maar faciliteert. Wij willen een overheid die niet alleen van bovenaf, top down, de energietransitie regisseert, maar ook de inwoners van ons land een grotere rol geeft in deze transitie naar een duurzame energievoorziening.

Dit betekent ook dat deze maatschappelijke initiatieven een zelfstandigheid hebben waar de overheid niet op af moet willen dingen. Deze eigen zelfstandigheid van maatschappelijke initiatieven impliceert ook dat deze initiatieven zelf de risico's dragen. Faillissement en mislukking kunnen dus niet worden uitgesloten.

Gemeenschap

Mensen zijn op zoek naar verbinding en naar gemeenschappen. Deze nieuwe gemeenschappen kunnen een ander karakter hebben dan de traditionele of lokale gemeenschappen. We hebben niet alleen te maken met een nieuwe focus op lokale maatschappelijke initiatieven, maar ook ontstaan er nieuwe 'communities lite', lichte gemeenschappen, die niet noodzakelijkerwijs lokaal georiënteerd zijn, maar zich organiseren rondom één specifiek vraagstuk of thema. De ontwikkeling van de informatietechnologie van de afgelopen jaren maakt de deelname aan zulke gemeenschappen veel eenvoudiger.

Social enterprises

Eigentijds idealisme gaat samen met modern ondernemerschap. Dat is goed terug te zien in de opkomst van social enterprises in Nederland.⁹ Deze ondernemingen hebben een maatschappelijke doelstelling, maar proberen hun doelen op een zakelijke manier te realiseren. Zij verschillen van een ngo doordat zij een echte onderneming zijn, terwijl ze van 'gewone' bedrijven verschillen door hun maatschappelijke doelstelling. Verschillende energiecoöperaties kunnen ook als social enterprises worden beschouwd. Het betreft hier coöperatieve maatschappelijke ondernemingen, waarbij de leden met elkaar het beleid bepalen. Social enterprises kunnen bepaalde maatschappelijke taken van overheden overnemen en op een effectievere wijze tot uitvoering brengen. In andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, is deze maatschappelijke onderneming sterk in opkomst, vooral in het sociale domein. Verwacht wordt dat social enterprises een significante rol gaan spelen in de Europese economie.

⁹ Lees hierover het inspirerende boekje *Verbeter de wereld, begin een bedrijf* van Verloop en Hillen. Lees ook het rapport *Het CDA en de maatschappelijke onderneming* van het WI-CDA.

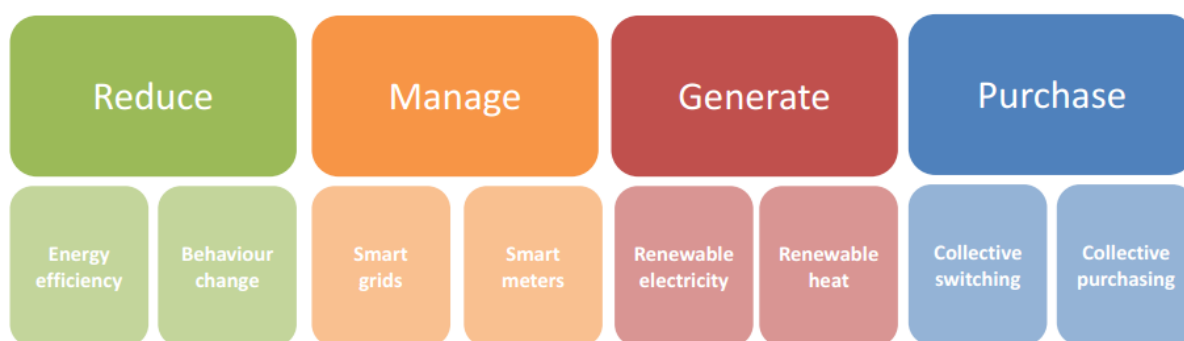
2. Inwoners aan de slag met duurzame energie

Inwoners eisen steeds meer hun rol op in de inrichting van de energievoorziening van de toekomst. Bepaalden tot voor kort een aantal energieleveranciers het energielandschap, inmiddels heeft een flink aantal nieuwe spelers het speelveld betreden. De rol van de consument verandert: hij wordt ook producent. In de afgelopen jaren zijn een paar honderd nieuwe energie-initiatieven ontstaan. De opkomst van deze initiatieven laat zien dat inwoners ook op het gebied van energie en duurzaamheid zelf aan de slag willen. Overheden – maar ook energiebedrijven – weten nog niet altijd goed hoe ze met deze initiatieven moeten omgaan. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van deze nieuwe spelers in het energielandschap. Tevens beschrijven we de maatschappelijke baten die deze projecten genereren.

Activiteiten

De activiteiten die de verschillende energie-initiatieven ondernemen, lopen erg uiteen.

Onderstaand schema geeft de verschillende mogelijkheden goed (maar niet uitputtend) weer.¹⁰



Grote diversiteit

De beweging die we hier beschrijven, is divers. Wanneer gesproken wordt over een paar honderd energie-initiatieven, dan gaat het om zowel initiatieven die in kinderschoenen staan als om energiecoöperaties met een paar duizend leden.¹¹ Sommige coöperaties concentreren zich op de productie van duurzame energie, terwijl andere ook de levering van energie aan hun leden (willen) realiseren. Sommige initiatieven zijn lokaal georiënteerd op de wijk of het dorp, terwijl andere een regionale of zelfs landelijke focus hebben. Sommige initiatieven richten zich op zonne-energie, andere specifiek op windenergie en weer andere op meerdere technologieën. Ook de organisatievorm verschilt sterk, hoewel de coöperatie als juridische entiteit veel voorkomt.

De diversiteit van de verschillende initiatieven komt dus tot uiting in het verschil in:

- Professionaliteit (van keukentafel tot professionele organisatie)
- Activiteiten (opwekking en/of levering en/of andere activiteiten)
- Geografische focus (lokaal, regionaal, nationaal)
- Energietechnieken (wind, zon, biomassa)
- Organisatievorm (coöperatie, vereniging, stichting)

¹⁰ Ontleend aan *Community Energy – Call for evidence*, DECC.

¹¹ Zie voor een overzicht: Anne Marieke Schwencke, *Energieke BottomUp in Lage Landen*, augustus 2012. Voor een overzicht van de initiatieven: www.hieropgewekt.nl.

Beweegredenen

De redenen waarom inwoners een energie-initiatief starten of daaraan deelnemen, is verschillend. Bij de 'early adopters' speelt duurzaamheid en milieu een belangrijke rol. Inwoners willen hun bijdrage leveren aan het beperken van klimaatverandering en de transitie naar een schone economie. Daarnaast worden energiecoöperaties beschouwd als een middel om in dorpen of wijken de sociale cohesie te bevorderen, het gebrek aan betrokkenheid tegen te gaan en de lokale economie te stimuleren. Ook de wens tot energieonafhankelijkheid speelt een rol.

Om een grotere groep inwoners dan de 'early adopters' mee te krijgen, zullen de energie-initiatieven naast een sociaal en duurzaam rendement ook een financieel rendement moeten bieden. De meeste inwoners zullen alleen willen investeren in collectieve of individuele duurzame energieopwekking als de investering zich binnen een redelijke termijn terugverdient.

Overzicht initiatieven

Hoe ziet de 'beweging' er op dit moment uit? In een recent gepubliceerd rapport van het PBL¹² is een overzicht gegeven van alle initiatieven. Daaruit blijkt hoe divers de activiteiten zijn die worden ondernomen. Allereerst valt de eerste golf van windenergiecoöperaties op die in de jaren '80 en '90 zijn ontstaan. In Nederland staat inmiddels 2.465 MW aan wind op land.¹³ Daarvan is 3% in eigendom van windcoöperaties. Coöperatie Windunie valt buiten deze categorie. Windunie, opgericht in 2001, telt circa 250 windmoleneigenaren (veelal agrariërs) uit heel Nederland met een opgesteld vermogen van 417 MW, zo'n 20% van het totale opgestelde vermogen.

In de tweede plaats valt op dat de meeste energiecoöperaties, met uitzondering van de windcoöperaties, als voornaamste activiteit de levering van energie aan hun leden op basis van wederverkoop heeft. Daarnaast zijn collectieve inkoopacties van zonnepanelen en het geven van energieadvies een belangrijke activiteit. Het daadwerkelijk zelf opwekken én leveren van energie aan leden en klanten door te beschikken op een leveringsvergunning, is voor de meeste energiecoöperaties nog een stap te ver.

Belangrijke uitzonderingen zijn de energiecoöperaties TexelEnergie en Grunneger Power. Deze energiecoöperaties hebben een groot aantal leden en hebben daarnaast de afgelopen jaren hard gewerkt aan het verkrijgen van een leveringsvergunning om zelf elektriciteit en gas aan hun leden te kunnen leveren. TexelEnergie heeft daarvoor samen met Windunie en Stichting Urgenda een nieuwe coöperatie opgericht, DE Unie¹⁴, die als 'shared service centre' de levering van energie, de administratie en facturatie daarvan op zich neemt. DE Unie heeft een leveringsvergunning en is operationeel. De Groninger, Drentse en Friese coöperaties waaronder Grunneger Power zijn ook bezig met de oprichting van een dergelijke koepelcoöperatie: NLD Energie.¹⁵

¹² PBL, Elzinga & Schwencke, *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten*, Den Haag 2014

¹³ <http://windstats.boschenvanrijn.nl>

¹⁴ <http://www.duurzameenergieunie.nl>

¹⁵ <http://www.nldenergie.org>

Rol voor groot en klein

Het overzicht van initiatieven maakt duidelijk dat deze sterk uiteenlopen in activiteiten, grootte en professionaliteit. Er is echter een verband tussen deze drie kenmerken. In de eerste plaats: hoe groter het werkgebied, hoe meer potentiële leden er zijn. Het nadeel van lokale energiecoöperaties is dat het potentieel aantal leden veel kleiner is dan een coöperatie die zich op heel Nederland richt. In de tweede plaats is het niet mogelijk om een professionele organisatie op te tuigen (levering, administratie) met alleen vrijwilligers. Er moeten op een zeker moment betaalde krachten worden aangenomen met een zekere mate van professionaliteit en kennis van de energiemarkt. Uit het overzicht van initiatieven wordt duidelijk dat de kleinere initiatieven zich vooral bezighouden met voorlichting en collectieve inkoopacties, de iets grotere initiatieven richten zich ook op wederverkoop van energie en op duurzame energieprojecten, en de grote coöperaties richten zich daarnaast ook op zelf leveren van energie aan hun leden.

Ontwikkelingen

De energiemarkt is in beweging en het is niet mogelijk precies te voorspellen hoe de energiemarkt er over tien jaar uitziet en welke rol inwoners daarin spelen. Hoe dit zich ontwikkelt, is mede afhankelijk van de ruimte die de overheid laat aan deze initiatieven om een rol van betekenis te spelen. We zien dat lokale energiecoöperaties zich verenigen en massa creëren, zodat zij een overkoepelende organisatie kunnen op tuigen. Naar verwachting zal een aantal van dergelijke 'shared service centre'-coöperaties die in eigendom zijn van kleinere coöperaties, het licht zien. Daarnaast zal een aantal van de huidige energieleveranciers deze energiediensten proberen te gaan leveren aan de coöperaties die zij aan zich weten te binden. Traditionele spelers zullen zich dus op nieuwe diensten gaan richten en nieuwe spelers zullen het veld betreden. De laatste zijn meestal in coöperatieve vorm, zodat de opbrengsten bij de leden van de coöperatie terechtkomen.

Maatschappelijke baten

Duurzame energieopwekking wordt voornamelijk gestimuleerd via de SDE+.¹⁶ Een kostenefficiënte uitrol van duurzame energie is het uitgangspunt van deze subsidieregeling. Dat betekent dat voor elke euro zoveel mogelijk duurzame energie wordt opgewekt om daarmee de Europese doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 te halen. Deze focus op kostenefficiëntie leidt er echter ook toe dat andere maatschappelijke baten (en kosten) van duurzame energieopwekking niet worden meegenomen in de beoordeling. Kleinschalige energieproductie heeft als nadeel dat dit relatief duur is ten opzichte van grootschalige productie. De lokale energie-initiatieven richten zich vaak op zonnestroominstallaties, maar de prijs van zonnestroom ligt nog een stuk hoger dan de prijs van grijze stroom of windstroom. Vanuit het oogpunt van een kostenefficiënte realisatie van 14% hernieuwbare energie in 2020 ligt het stimuleren van deze projecten daarom niet voor de hand.

De horizon stopt echter niet bij 2020. En 14% hernieuwbare energie is lang niet de enige doelstelling die we de komende jaren willen realiseren. We willen ook werkgelegenheid creëren, innovatie stimuleren, dorpen en wijken vitaal houden, de kosten voor energienetwerken beperken en draagvlak voor de energietransitie creëren. Vanuit een bredere maatschappelijke kosten-batenanalyse kan daarom het stimuleren van duurzame energieproductie door inwoners

¹⁶ SDE = Stimuleringsregeling Duurzame Energie. De SDE+ is een exploitatiesubsidie die de onrendabele top van duurzame energie vergoedt op basis van de geproduceerde energie. De SDE+ subsidieert als eerste de goedkoopste duurzame energietechnieken.

wel degelijk een goede zaak zijn. De belangrijkste maatschappelijke baten kunnen als volgt worden benoemd.

1. *Vitale wijken en dorpen*

Lokale energie-initiatieven hebben doorgaans een bredere missie dan alleen het produceren van duurzame energie. Het op peil houden van de leefbaarheid van het dorp of de wijk en het bevorderen van sociale cohesie is vaak een belangrijke (neven)doelstelling. Het stimuleren van energiebesparing en duurzame energieproductie bij de eigen leden en buurtgenoten is een manier om zowel gemeenschappelijke activiteiten te ontwikkelen als om de energierekening betaalbaar te houden, de lokale installateur werk te verschaffen, de leefomgeving aantrekkelijker te maken en welvaartsoverdracht te voorkomen. De energierekening van alle Nederlandse huishoudens bij elkaar is zo'n € 13 miljard per jaar. Ongeveer een derde daarvan betreft belastingen.¹⁷ Net zoals de import van olie, gas en kolen uit andere landen welvaartsoverdracht tot gevolg heeft, zo is de afname van elektriciteit en gas van energieleveranciers een vorm van welvaartsoverdracht. In Nederland zijn het vier grote stroomproducenten die circa 85% van de opwekcapaciteit in handen hebben.¹⁸ De uitgaven aan energie kunnen voor een deel ook besteed worden aan lokale en regionale energieleveranciers en installateurs van duurzame energie-installaties.

2. *Draagvlak voor duurzame energie*

De transitie naar een duurzame energievoorziening kan niet succesvol zijn als daarvoor onvoldoende draagvlak is onder de Nederlandse bevolking. Duurzame energieproductie zal immers ruimtelijke impact hebben en investeringen vereisen, die uiteindelijk door alle inwoners zullen moeten worden betaald. Zonder handelingsperspectief voor inwoners is er te weinig draagvlak. Wanneer inwoners geen invloed kunnen hebben op de energietransitie en daarvan niet kunnen profiteren – geen bijdrage kunnen leveren, niet kunnen profiteren van duurzame energie, te weinig invloed op de inpassing van energieprojecten in hun omgeving – zal ook het draagvlak ervoor afbrokkelen. Het belang van maatschappelijke acceptatie wordt onvoldoende gezien door het Rijk. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, is het draagvlak voor de Energiewende in Duitsland onder de bevolking nog altijd groot, ondanks de hoge kosten voor huishoudens (via de 'EEG-Umlage'). Een reden is dat de inwoners van Duitsland ook voor een belangrijk deel gebruik maken van de stimuleringsregelingen. Het is van groot belang dat de Nederlandse regering inwoners voldoende handelingsperspectief biedt om zelf aan de slag te gaan met duurzame energie, omdat anders op de lange termijn het draagvlak voor de energietransitie afbrokkelt.

3. *Kosten van uitbreiding netcapaciteit voorkomen*

Wanneer lokale energieopwekking wordt gecombineerd met slimme netten, energieopslag en afstemming op het verbruik, kan zij een bijdrage leveren aan het evenwicht op het net en kan netverzwaring worden voorkomen. Het huidige elektriciteitsnet kan de groei van decentrale energieopwekking naar verwachting tot 2020 goed opvangen.¹⁹ Daarna zal het

¹⁷ Zie hiervoor Energie Trends 2012: "De energierekening voor een huishouden bedraagt in 2012 gemiddeld 1755 euro, waarvan ongeveer een derde deel bestaat uit belastingen (energiebelasting en BTW)."

¹⁸ EON is een Duits bedrijf en GDF Suez een Frans bedrijf. NUON is overgenomen door het Zweedse Vattenfall, Essent door het Duitse RWE.

¹⁹ Zie daarvoor Energie Trends 2013.

elektriciteitsnet moeten worden aangepast. Hoe dat precies moet, is nog niet duidelijk.²⁰ Of decentrale energie netverzwaring kan voorkomen, zal daarom per specifieke situatie moeten worden bekeken.

4. *Bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen*

De opwekking van duurzame energie en energiebesparing door lokale initiatieven levert naast een directe ook een indirecte bijdrage. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het bezitten van zonnepanelen bij huishoudens leidt tot een energiebesparing van een paar procent.²¹ De ene maatregel kan dus andere maatregelen of energiezuiniger gedrag uitlokken. Energiecoöperaties geven daarnaast op eigen initiatief invulling aan overheidsbeleid op het gebied van energiebesparing en duurzame energie. Waar de overheid consumenten probeert te verleiden met programma's als Meer met Minder, zijn energiecoöperaties wellicht een veel effectievere manier om resultaat te boeken.

5. *Onafhankelijkheid van fossiele energie uit het buitenland*

Op dit moment profiteert Nederland nog van het aardgas uit Groningen. De aardgaswinning zal echter beperkt worden in de komende jaren. Nederland is nog steeds sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen vanuit de hele wereld (olie, gas, kolen). Zonder investeringen in duurzame energie zal deze afhankelijk alleen maar toenemen, met alle geopolitieke en economische gevolgen van dien. Om onze afhankelijkheid van Rusland en het Midden-Oosten niet te laten toenemen, is het goed om te investeren in duurzame energie van eigen bodem. Bovendien draagt dit bij aan onze eigen werkgelegenheid.

Democratisering van de energievoorziening

De transitie naar een duurzame energievoorziening is voor een deel ook een transitie van een centrale naar een decentrale energievoorziening. In de energievoorziening van de toekomst blijven grootschalige voorzieningen nodig, zoals grootschalige duurzame energieproductie en energienetwerken die de stroom uit bijvoorbeeld windparken transporteert naar andere delen van het land of over de grens. Tegelijkertijd zal de energievoorziening slimmer en decentraler worden. In de manier waarop energie via de huidige energienetwerken aan verbruikers wordt geleverd, kan nog een flinke slag worden gemaakt met informatie- en communicatietechnologie (ICT). Vooral in de gebouwde omgeving zal decentrale energieopwekking en -levering een vlucht nemen. Dat betekent ook dat de eigendomsverhoudingen anders kunnen komen te liggen: inwoners worden steeds vaker zelf eigenaar van hun energievoorziening en krijgen meer de regie daarover.

Om de energietransitie mogelijk te maken, zijn grote investeringen nodig. Deze investeringen worden nu vooral gedaan door bedrijven, geholpen met overheidssubsidies. Inwoners kunnen maar in beperkte mate profiteren van deze subsidies, terwijl deze wel door de samenleving worden opgehoest. In sommige situaties is er sprake van lokale overlast en dan is het niet vreemd dat er lokaal onbehagen is. Is het fair dat een projectontwikkelaar, energiebedrijf of

²⁰ Zie bijvoorbeeld: Stefan Nykamp, *Integration Renewables in Distribution Grids*, oktober 2013 (dissertatie). Nykamp stelt dat vooral energieopslag een belangrijke rol gaat spelen. Zie ook: Netbeheer Nederland, *Proeftuin Duurzaam Decentrale Collectieven*, november 2013; D-cision, TNO, TU Delft, *De Tariefsystematiek van het elektriciteitsnet*, december 2013.

²¹ Zie: Wageningen UR, Ecofys, *Energiebesparing: de relatie tussen verbruiksgedrag en investeren*, februari 2014

kapitaalkrachtige particulier een goed rendement ontvangt op gedane investeringen, maar de lokale inwoners overlast ervaren? Moeten de lusten en lasten niet eerlijker verdeeld worden?

De transitie naar een meer decentrale energievoorziening kan daarom tegelijk een *democratisering van de energievoorziening* zijn. Kunnen we de energievoorziening niet alleen duurzamer, maar ook kleinschaliger maken en de regie erover teruggeven aan inwoners? Ook dat is een beweging naar een *eerlijke economie*. De coöperatie is in essentie een democratische rechtsvorm, omdat elk lid één stem heeft, ongeacht het ingelegde vermogen. Elk lid beslist mee en de lange termijn staat centraal.

3. Wat doen Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk?

In dit hoofdstuk gaan we na welk stimuleringsbeleid gevoerd wordt in Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. We geven geen compleet overzicht, maar stippen relevante ontwikkelingen en beleidsinstrumenten aan, waarvan we denken dat deze ook voor Nederland interessant kunnen zijn.

Duitsland

Duurzame energieopwekking heeft in Duitsland het afgelopen decennium een enorme vlucht genomen. In 2012 was het aandeel duurzame energie in de energiemix zo'n 12% en het aandeel duurzame elektriciteit in de elektriciteitsmix zo'n 23% (t.o.v. 7% in 2000). Windenergie op land is goed voor 33% daarvan en elektriciteit uit zonnepanelen voor 20% daarvan. Mede door de Duitse Energiewende zijn de kosten van hernieuwbare elektriciteit uit zon en wind de afgelopen twintig jaar spectaculair gedaald: "For wind, the costs for generated power – despite rising raw material costs for steel – have fallen by about 50% since 1990. For photovoltaics, the change has been even more remarkable. In this sector, systems costs have fallen by 80 to 90% over the same time period. Furthermore, there is no end in sight to this trend toward falling costs for either technology."²²

Het Duitse energiebeleid kenmerkt zich door langjarige consistentie, ambitie en duidelijke doelstellingen. De Erneuerbare Energien Gesetz (EEG), geïntroduceerd in 2000, is een belangrijke aanjager geweest van deze spectaculaire groei van duurzame energie in Duitsland. Belangrijk onderdeel van deze EEG is het zogenaamde feed-in tarief en het principe 'voorrang voor duurzaam'. Producenten van duurzame elektriciteit (zonne-energie, windenergie, biomassa, geothermie, waterkracht) krijgen een vaste vergoeding per kWh voor 20 jaar. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de maand van ingebruikname. Per jaar wordt deze vergoeding naar beneden bijgesteld. Deze 'Einspeisevergütung' voor 'photovoltaik' (zonnepanelen) was voor kleine systemen nog circa € 0,51 per kWh in 2000 en is inmiddels gedaald tot circa € 0,13 per kWh in juni 2014. (Ter vergelijking: huishoudens met zonnepanelen in Nederland ontvangen daar nu nog effectief zo'n € 0,23 per kWh voor.)

De kosten van deze vergoedingen worden betaald door middel van de zogenoemde EEG-Umlage, een vergoeding vergelijkbaar met de 'opslag duurzame energie' in Nederland. In 2014 is deze opslag gestegen tot 6,24 ct/kWh. Deze opslag weegt steeds zwaarder op de portemonnee van Duitse huishoudens en heeft de discussie in Duitsland over de betaalbaarheid van de Energiewende stevig aangewakkerd. In 2013 betaalden Duitse huishoudens € 220 per jaar meer aan energie dan Nederlandse huishoudens.²³

Het is opvallend dat het draagvlak van de Energiewende zo groot is onder de Duitse inwoners. Nog steeds is meer dan 80% van de bevolking voorstander van een ambitieuze energietransitie.²⁴ Driekwart van de inwoners spreekt de voorkeur uit voor decentrale duurzame energie in handen van inwoners. Bijna de helft van het geïnstalleerde vermogen aan

²² Agora Energiewende, *12 Insights on Germany's Energiewende*, februari 2013: http://www.agora-energiawende.de/fileadmin/downloads/publikationen/Impulse/12_Thesen/Agora_12_Insights_on_Germanys_Energiewende_web.pdf

²³ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/08/kamerbrief-over-rapport-prijsvergelijk-elektriciteit-nederland-duitsland/kamerbrief-over-rapport-prijsvergelijk-elektriciteit-nederland-duitsland.pdf>

²⁴ <http://www.dw.de/survey-finds-germans-want-shift-to-renewables/a-17167037>

duurzame energie is op dit moment daadwerkelijk in handen van inwoners (35%) en agrariërs (11%). Inwoners hebben dus een belangrijke rol in de realisatie van de Energiewende. Zij betalen er niet alleen aan mee, maar profiteren er ook van. Deze mogelijkheid om zelf mee te doen en te profiteren van de stimulering van duurzame energie is blijkbaar voldoende om het draagvlak op peil te houden. Overigens is de keerzijde dat ook in Duitsland 'energiearmoede' – huishoudens die hun energierekening niet meer kunnen betalen – een groter probleem wordt.

Denemarken

Denemarken is het land van de windenergie. Op een winderige dag is de elektriciteitsproductie door windturbines soms al hoger dan het totale elektriciteitsverbruik van Denemarken. Daarnaast levert windenergie Denemarken veel industrie en bedrijvigheid op. Sinds 1980 is de economie van het land met 80% gegroeid, maar het energieverbruik is ongeveer gelijk gebleven en de CO₂-uitstoot is gedaald. De Deense regering heeft zich tot doel gesteld de CO₂-uitstoot te verminderen met 40% in 2020 t.o.v. 1990 en over te schakelen op een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Denemarken is een eind op weg: op dit moment is meer dan 40% van het elektriciteitsverbruik in Denemarken 'groen' en verwacht wordt dat bijna 70% van de elektriciteitsproductie in 2020 uit duurzame bronnen komt. In 2020 moet zo'n 50% van het elektriciteitsverbruik worden opgewekt met windturbines.²⁵

Windcoöperaties hebben in de jaren '80 en '90 een erg belangrijke rol gespeeld bij de uitrol van windenergie in Denemarken. In 2001 was 86% van het opgesteld vermogen aan windenergie eigendom van windcoöperaties. Dit aandeel is inmiddels afgenomen doordat grote ontwikkelaars een belangrijkere rol hebben gekregen in de bouw van windparken, mede als gevolg van wijzigingen in het beleid van de overheid. In 2008 accordeerde het Deense parlement de Danish Promotion of Renewable Energy Act, waarin verschillende instrumenten zijn opgenomen om de publieke acceptatie van windenergie te waarborgen.²⁶ De volgende vier instrumenten daarin zijn van belang.

1. **Waardeverlies.** Omwonenden hebben het recht schade als gevolg van waardeverlies van hun woning te claimen wanneer dit meer dan 1% van de waarde betreft. Projectontwikkelaars hebben de plicht alle bewoners binnen een straal van zes maal de hoogte van de windturbine actief te informeren. Inwoners die menen schade te leiden, kunnen een beroep doen op compensatie. De ontwikkelaar kan een voorstel voor compensatie doen. Als dit voorstel wordt afgewezen, schakelt de overheid een onafhankelijke expert in die het waardeverlies vaststelt. Ook betrokkenen buiten de straal van zes maal de hoogte van de windturbine kunnen een beroep doen op de overheid tot vaststelling van de schade, maar moeten daarvoor een fee betalen, die wordt kwijtgescholden als er daadwerkelijk sprake is van waardeverlies.
2. **Recht op aankoop.** Ontwikkelaars van windparken dienen ten minste 20% van het park aan omwonenden aan te bieden ter financiële participatie. Elke inwoner boven de 18 jaar die

²⁵ Zie hiervoor:

http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/dokumenter/publikationer/downloads/energy_policy_in_denmark_-_web.pdf.

Voor een goed overzicht van het Deense beleid de afgelopen jaren, zie:

http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_GWEC_WindReport_Denmark.pdf.

²⁶ Zie hiervoor: <http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/supply/renewable-energy/wind-power/Vindturbines%20in%20DK%20eng.pdf>

binnen een straal van 4,5 kilometer of in dezelfde gemeente woont kan meedoen. Als de belangstelling de 20% overstijgt, krijgen de inwoners die binnen een straal van 4,5 kilometer van het windpark wonen, voorrang. De overheid stelt voorwaarden aan de manier waarop de ontwikkelaars de bewoners informeren over deze mogelijkheid, zodat zij een eerlijke keus kunnen maken en kennis kunnen nemen van alle relevante informatie ten aanzien van het windpark.

3. **'Green scheme'**. Windturbines betalen een klein bedrag per geproduceerde kWh dat in een fonds wordt gestoken waarmee gemeenten projecten kunnen financieren die bijdragen aan de landschappelijke en recreatieve kwaliteit van de gemeente ("...that enhance the scenery and recreational opportunities in the municipality").
4. **Garantstelling lokale coöperaties**. Voor lokale coöperaties die een windturbineproject willen starten heeft de overheid een garantiefonds ingericht waarop zij aanspraak kunnen maken, zodat zij makkelijker een lening kunnen krijgen bij een commerciële bank om een haalbaarheidsonderzoek te doen.

In 2010 introduceerde Denemarken de mogelijkheid tot het salderen van zelf opgewekte elektriciteit uit zonnepanelen, zoals ook in Nederland het geval is. In Denemarken is de kWh-prijs voor huishoudens zo'n € 0,30 per kWh (waarvan het grootste deel energiebelasting). Door deze maatregel explodeerde de groei van zonnepanelen in Denemarken (vooral in 2012). De overheid had dit niet voorzien: zij voorzag een groei tot 200 MW in 2020, maar in november 2012 oversteeg het opgestelde vermogen deze doelstelling al. De regering versoerde direct de salderingsregeling: alleen de zonnestroom die binnen een uur in de woning wordt verbruikt, mag nog worden gesaldeer; voor de overige teruggeleverde elektriciteit wordt een bedrag van circa € 0,17 per kWh betaald. De Deense overheid heeft de doelstelling inmiddels bijgesteld naar 700 MW in 2020, maar verwacht wordt dat het vermogen zal groeien naar 1.000 MW in 2020.²⁷

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk introduceerde in 2010 feed-in tariff's (FIT's) voor een aantal duurzame energietechnieken, waaronder windenergie en zonnepanelen.²⁸ Voor zonnepanelen geldt een tarief dat voor 20 jaar geldt en elk jaar wordt gecorrigeerd met de inflatie. Dit tarief ('generation tariff') geldt voor elke geproduceerde kWh en komt bovenop het bedrag dat wordt uitgespaard bij direct eigen verbruik (vermeden elektriciteitskosten) of dat wordt vergoed wanneer de elektriciteit aan het net wordt teruggeleverd ('export tariff'). Het teruglevertarief is gelijk voor alle soorten duurzame elektriciteit en is vastgesteld op € 0,056 per kWh. Het productietarief is gekoppeld aan het energielabel van de woning: voor woningen met een energielabel D of hoger geldt een lager tarief: circa € 0,08 per kWh; de woningen die wel aan het criterium voldoen, ontvangen circa € 0,18 per kWh. De tarieven worden overigens elke drie maanden aangepast.

De Britse regering komt dit voorjaar met haar visie op Community Energy. Daarin zal worden ingegaan op de rol die lokale energiecoöperaties kunnen spelen. Deze visie staat in het bredere kader van het revitaliseren van gemeenschappen, een belangrijke doelstelling van het Big Society gedachtegoed. Met de Localism Act en de Social Value Act zijn o.a. de 'right to challenge'

²⁷ <http://www.forbes.com/sites/justingerdes/2012/11/30/denmark-moves-to-cool-its-red-hot-solar-energy-market>

²⁸ Zie: <http://www.energysavingtrust.org.uk/Generating-energy/Getting-money-back/Feed-In-Tariffs-scheme-FITs>

en de 'right to bid' ingevoerd.²⁹ Een groep inwoners, een lokale gemeenschap of een social enterprise, die denkt dat ze een publieke dienstverlening beter (zelf) kan organiseren, heeft het recht de lokale overheid uit te dagen de dienstverlening opnieuw aan te besteden, met als doel de dienstverlening over te nemen. De Social Value Act geeft social enterprises voorrang bij dergelijke aanbestedingen. Het recht om een bod te doen, de 'right to bid', geeft gemeenschappen de mogelijkheid een bod uit te brengen op gebouwen die voor de gemeenschap van vitaal belang zijn (buurtwinkel, buurthuis, crèche, bibliotheek), maar dreigen verkocht te worden. Dergelijke arrangementen kunnen wellicht ook aangewend worden voor energiegerelateerde dienstverlening of infrastructuur.

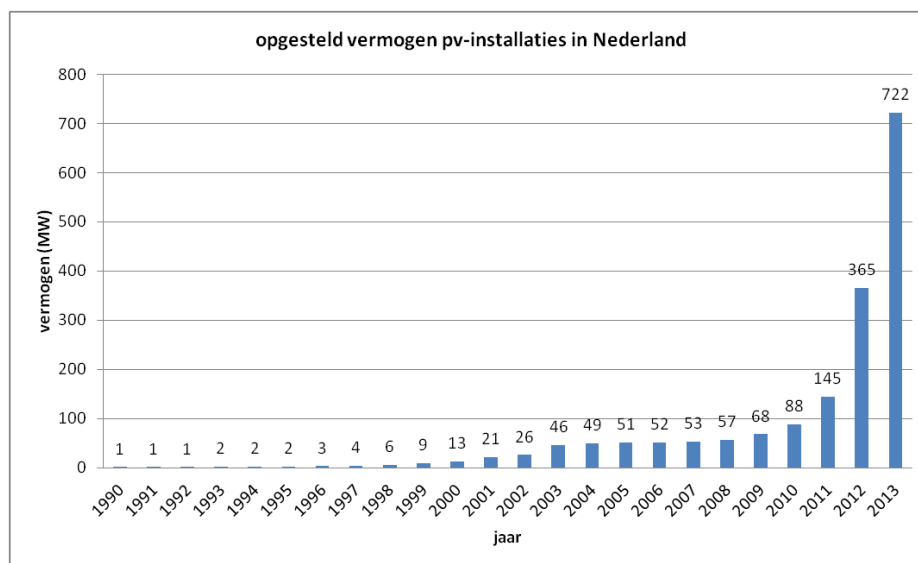
²⁹ Zie hiervoor o.a.: *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*, WI-CDA.

4. Aanbevelingen

Welke kant moet het op volgens het CDA? In dit laatste hoofdstuk zetten we een paar hoofdlijnen uit en doen we een beperkt aantal aanbevelingen. De hoofdlijnen beschrijven welke koers het CDA de komende jaren wil varen en op welke punten u van ons initiatieven kunt verwachten; de aanbevelingen betreffen zaken waarvan wij vinden dat ze op korte termijn geregeld zouden moeten worden.

4.1. Groene stroom thuis opwekken

De installatie van zonnepanelen wordt in Nederland op dit moment vooral gestimuleerd door de salderingsregeling, beschreven in de Elektriciteitswet en de Wet Belastingen op Milieugrondslag. Deze regeling maakt het voor huishoudens mogelijk om zelf opgewekte (op het eigen dak) duurzame elektriciteit ('achter de meter') die wordt geleverd aan het elektriciteitsnet, weg te strepen met het verbruik op jaarbasis. Levert een woning 1.000 kWh zelf geproduceerde elektriciteit terug aan het net en wordt jaarlijks 3.000 kWh afgenomen, dan betaalt de consument 2.000 kWh. Op dit moment betalen huishoudens circa € 0,23 per kWh.³⁰ Dit bedrag is dus ook wat de consument krijgt voor elke geleverde kWh groene stroom. De salderingsregeling is een open einde regeling en de kosten (in de vorm van derving van energiebelasting) ervan zullen blijven oplopen. Deze salderingsregeling heeft veel bijgedragen aan de groei van het aantal zonnepanelen op daken van huishoudens (zie figuur hieronder).



De salderingsregeling spreekt het rechtvaardigheidsgevoel van velen aan omdat het onredelijk voelt om energiebelasting te betalen over zelf opgewekte energie. Toch ligt dit gecompliceerder. Oorspronkelijk had de energiebelasting namelijk tot doel om energiebesparing te stimuleren en niet om de opwekking van duurzame energie te stimuleren. Daarnaast worden energieleveranciers door de huidige salderingsregeling verplicht om voor de geleverde elektriciteit dezelfde prijs te betalen als zij in rekening brengen. Dat is, wanneer het aandeel zonne-energie sterk stijgt, niet meer redelijk. Energieleveranciers maken immers kosten, die zij nu socialiseren over alle andere verbruikers.

³⁰ De kWh-prijs van elektriciteit bestaat uit het leveringsdeel, de energiebelasting, de opslag duurzame energie en de BTW.

De huidige stimulering van zonnepanelen via de salderingsregeling is op dit moment ruimer dan bijvoorbeeld de vergoeding die zonnestroomproducenten in Duitsland ontvangen. Het Duitse feed-in tarief voor zonnestroom ligt nu rond de € 0,13 per kWh. De prijs van zonne-energie is de afgelopen jaren snel gedaald en zal de komende jaren naar verwachting nog verder dalen omdat door technologische verbeteringen zonnepanelen goedkoper worden. (De kostprijs van zonne-energie is nu grofweg gelijk aan de kostprijs van windenergie op zee.) De huidige salderingsregeling is op termijn onhoudbaar, omdat de derving van energiebelasting zal oplopen. Wanneer de overheid de inkomsten uit de energiebelasting op peil wil houden, zal een steeds kleiner deel van de bevolking deze moeten ophoesten. Dat is niet vol te houden en niet eerlijk.

De minister heeft aangegeven dat wordt nagedacht over het versoberen van de huidige regeling. Hierdoor is er onzekerheid ontstaan bij inwoners en ondernemers over de rentabiliteit van gedane investeringen en onzekerheid over nieuwe investeringen in zonnepanelen. Inwoners hebben investeringszekerheid nodig, zodat gedane investeringen zich terugbetalen. Daarnaast is er de afgelopen jaren discussie ontstaan over de juiste interpretatie van de huidige salderingsregeling. Op dit moment is er bijvoorbeeld een discussie gaande over de interpretatie van het begrip 'zelfopwekking' en 'voor risico en rekening'.³¹ Deze discussies zorgen voor veel onzekerheid en frustraties.

Het kabinet wil de salderingsregeling over vier jaar evalueren en dan mogelijk versoberen. De Minister van Economische Zaken heeft daarbij aangegeven, dat hij zich kan voorstellen, dat er een overgangperiode in acht zal worden genomen. De terugverdientijd van zonnepanelen is op dit moment met de huidige regeling ongeveer 10 jaar. Het uitstellen van een beslissing over de toekomst van een regeling voor de opwekking van decentrale, duurzame energie is onverstandig. Daarmee wordt onzekerheid in de hand gewerkt waardoor mensen investeringsbeslissingen zullen uitstellen. Het CDA vindt dan ook dat het kabinet snel onderzoek moet doen naar een houdbare, langetermijnregeling. Daarover mag de komende jaren geen onduidelijkheid bestaan.

Het zal niet eenvoudig zijn om een goede nieuwe regeling of aanpassing van de bestaande regels te bedenken. Belangrijk is dat gedane investeringen gerespecteerd worden en dat zonne-energie op een redelijke en robuuste manier gestimuleerd blijft worden. Redelijk betekent dat zonnestroom niet meer gestimuleerd wordt dan nodig is op basis van de dalende kostprijs van zonnestroom. Robuust betekent dat wanneer huishoudens eenmaal besloten hebben zonnepanelen te installeren, zij niet geconfronteerd worden met aanpassingen van wetgeving die de rentabiliteit van hun investering aantast.

Voor een toekomstige houdbare regeling zijn er verschillende mogelijkheden. Het kabinet denkt erover de salderingsregeling op termijn te versoberen door niet meer de volledige energiebelasting te laten salderen, maar een korting op de energiebelasting te geven. Het CDA ziet eveneens dat de huidige salderingsregeling op termijn niet houdbaar is, maar vindt de voorgestelde oplossingsrichting complex. Het CDA pleit voor een stabiele, weloverwogen regeling die individuele huishoudens zekerheid geeft wanneer de investering eenmaal is gedaan. Bij een vaste korting (waar het kabinet over denkt) wordt geen rekening gehouden met gedane

³¹ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/02/06/beantwoording-kamervragen-over-energiebelasting-btw-en-salderen/beantwoording-kamervragen-over-energiebelasting-btw-en-salderen.pdf>.

investeringen en met verwachte kostprijzdalingen. Bovendien is het instrument van een belastingkorting gevoelig voor tussentijdse aanpassingen, wat onzekerheid met zich meebrengt.

Huishoudens die bijvoorbeeld in 2010 hebben geïnvesteerd in zonnepanelen, zouden in 2017 kunnen worden geconfronteerd met een versobering van de huidige salderingsregeling. De zonnepanelen zijn dan nog niet terugverdiend. Er is een kans dat de spelregels tijdens het spel veranderd worden. Door met een generieke korting op de energiebelasting te werken, zullen – afhankelijke van de hoogte van de korting – sommige projecten tekort komen, terwijl bij andere projecten sprake is van overstimulering. Dat is inherent aan een generieke korting die voor alle projecten geldt, ongeacht het tijdstip waarop de investering is gedaan.

Om voordelen en tekortkomingen in kaart te brengen pleit het CDA ervoor om zo spoedig mogelijk onderzoek te laten doen naar de haalbaarheid en effectiviteit van verschillende beleidsopties voor de stimulering van duurzame stroom door huishoudens en kleine ondernemers. De verschillende beleidsopties moeten beoordeeld worden op investeringszekerheid, kosteneffectiviteit, en de mate van stimulering van duurzame energie. Volgens het CDA zou de mogelijkheid van een vaste vergoeding, die gekoppeld is aan de kostprijs van zonnestroom en voor 15 jaar wordt toegekend, meegenomen moeten worden in dit onderzoek. Deze invoedingsvergoeding kan voor nieuwe projecten jaarlijks worden bijgesteld en zo de kostprijsontwikkeling van zonne-energie volgen. Op deze wijze krijgen individuele projecten voldoende zekerheid en wordt over- en onderstimulering vermeden.

4.2. Groene stroom in coöperatief verband opwekken

In het energieakkoord is afgesproken dat de leden van energiecoöperaties een korting op de energiebelasting krijgen wanneer zij in de omgeving van de zonnestroominstallatie wonen.³² Deze regeling is per 1 januari 2014 van kracht geworden. Deze regeling heeft echter geen duidelijke horizon³³, geeft individuele projecten geen investeringszekerheid en is zowel voor inwoners als de Belastingdienst administratief erg ingewikkeld. Daarnaast is de korting niet gerelateerd aan de kostprijsontwikkeling van zonnestroom. Er is veel onvrede over deze regeling ontstaan, omdat deze onvoldoende aansluit bij de praktijk. De regeling dreigt een fiasco te worden. Uit het onderzoek van PBL 'Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en

³² Lokale energiecoöperaties kunnen sinds begin 2014 aanspraak maken op een korting van € 0,075 per kWh op de energiebelasting over de elektriciteit die door de coöperatie is opgewekt en aan de leden wordt geleverd. Om gebruik van deze regeling te kunnen maken, is een complexe administratie nodig aan de kant van de energiecoöperatie, de energieleverancier en de Belastingdienst. Een aantal nadelen op een rij:

- Zo zijn energieleveranciers niet verplicht aan deze regeling mee te werken en mogen zij een vergoeding vragen voor administratie. Als de leden van de energiecoöperatie bij een groot aantal verschillende energieleveranciers klant is, zal met alle energieleveranciers individuele afspraken gemaakt moeten worden over de voorwaarden en de uitwisseling van gegevens.
- Energie-installatie en de leden van de coöperatie moeten in dezelfde 'postcoderoos' gevestigd zijn. Postcodes zijn hiervoor niet bedacht, en in de praktijk leidt dit tot oneerlijke/onwerkbaar situaties.
- Omdat er wettelijk geen twee energieleveranciers op één aansluiting mogen zitten, is de aanleg van een dure tweede aansluiting nodig.
- De regeling staat open voor bestaande installaties waarvoor nog niet eerder subsidie is verleend. Dit maakt de regeling vatbaar voor misbruik.
- Windturbines mogen ook aan deze regeling meedoen. Dat is onverstandig, omdat er sprake is van forse overstimulering.
- Grootste nadeel is dat deze regeling geen investeringszekerheid biedt. Daardoor zullen banken minder snel goede financiering aanbieden.

³³ Het is onduidelijk hoelang deze regeling in stand wordt gehouden. Voor individuele projecten is geen beperkte stimuleringsperiode afgesproken.

interactie met gemeenten' blijkt ook dat energiecoöperaties een zeer beperkt handelingsperspectief wordt geboden.³⁴

Het CDA wil daarom dat deze regeling vervangen wordt door een regeling die wel werkt. Wij willen dat er binnen de SDE+ een aparte categorie wordt gecreëerd voor duurzame energieproductie door energiecoöperaties. Daardoor loopt de stimulering van duurzame energie-installaties gewoon mee met de SDE+ zoals alle andere duurzame energie-installaties die voor de meter duurzame energie opwekken. Voor een energiecoöperatie, de Belastingdienst en de energieleverancier is een SDE+-subsidie veel eenvoudiger in de uitvoering dan een korting op de energiebelasting. Energiecoöperaties kunnen met een dergelijke regeling echt aan de slag in plaats van zich in allerlei bochten te wringen om maar te voldoen aan de ingewikkelde voorwaarden van het Rijk en de Belastingdienst.

Met de opkomst van energiecoöperaties van inwoners komt echter ook de vraag naar consumentenbescherming naar voren. De consumentenbescherming op het gebied van energielevering is in Nederland goed geregeld. Energieleveranciers mogen niet zomaar energie leveren aan huishoudens, maar moeten aan allerlei voorwaarden voldoen die ervoor zorgen dat consumenten goede informatie krijgen over het product en beschermd worden tegen de macht van energieleveranciers. Met de groei van initiatieven waarbij inwoners financieel participeren in een duurzame energie-installatie, neemt ook de behoefte aan enige vorm van bescherming toe. De businesscase van deze projecten kan erg complex zijn en het gevaar bestaat dat inwoners niet goed weten waaraan ze beginnen. Zo kunnen allerlei onrealistische aannames, bijvoorbeeld over verwachte energieprijsstijgingen, in het businessmodel verstopt zitten. De rendementen die beloofd worden, worden vaak niet vergeleken met rendementen op projecten met een vergelijkbare looptijd en risico's.

4.3. Particuliere investeringen in duurzame energieproductie

Op dit moment worden lokale energiecoöperaties gestimuleerd met de complexe postcoderoosregeling, maar energiecoöperaties hoeven niet lokaal te zijn. In Nederland zijn er bijvoorbeeld verschillende windcoöperaties die regionaal of landelijk opereren. Het is goed denkbaar dat er meer regionaal of landelijk opererende energiecoöperaties komen die zich op verschillende vormen van duurzame energie zullen richten. Het Rijk heeft inmiddels oog voor lokale energiecoöperaties, maar een bredere benadering van de participatie van inwoners in de energievoorziening van de toekomst is nodig.

Voor particulieren bestaat er de mogelijkheid te sparen of beleggen bij een Groenfonds, waarbij de deelnemers aan dat fonds zijn vrijgesteld tot een maximaal vermogen van € 56.420 van vermogensrendementsheffing (box 3). Een Groenfonds (bij een bank) kan door dit voordeel aan duurzame projecten een lening aanbieden tegen een lagere rente. Het onbedoelde nadeel van deze fiscale regeling is dat een deel (circa 30%) van de fiscale subsidie bij de banken blijft hangen.

Leden van energiecoöperaties investeren ook hun geld in duurzame energieopwekking, maar doen dat door direct te beleggen in de coöperatie via hun inleg. Deze 'belegging' wordt niet fiscaal gestimuleerd zoals bij Groen beleggen en voor deze inleg moet vermogensbelasting

³⁴ PBL, 'Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interacties', februari 2014, beschikbaar op http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Energiecooperaties-ambities-handelingsperspectief-interactie_1371.pdf.

worden betaald: 30% over het forfaitaire rendement van 4%, dus effectief 1,2% van het ingelegde bedrag. Het is wenselijk dat ook voor deze directe investeringen in duurzame energieprojecten het fiscale voordeel gaat gelden. Het voordeel van deze constructie is dat de bank er niet tussen zit, waardoor de fiscale subsidie geheel ten goede komt aan het doel waarvoor ze bedoeld is, namelijk stimuleren van particuliere investeringen in een duurzame economie.

4.4. Maatschappelijke acceptatie windenergie

In Denemarken is goed nagedacht over de maatschappelijke acceptatie van windenergie. Nederland kan daarvan leren. Het CDA heeft in de discussie over windenergie op land samen met de ChristenUnie een motie ingediend waarin de regering werd opgeroepen de participatie van inwoners in windenergieprojecten zowel organisatorisch als financieel goed te regelen.³⁵ De gedragscode die de sector hierover momenteel opstelt als uitwerking van het Energieakkoord zou maatwerk voor participatie en compensatie mogelijk moeten maken. Als de sector niet tot overeenkomst kan komen zou het Rijk in samenspraak met betrokken organisaties en de sector verdere kaders moeten stellen.³⁶

Het CDA vindt dat ook in Nederland het Deense principe moet worden geïntroduceerd dat bij elk windenergieproject 20% van de aandelen ter participatie moeten worden aangeboden aan inwoners in de buurt (bijv. in een straal van 3 km) van het windpark. Windcoöperaties kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Elk lid van de windcoöperatie heeft immers een stem, ongeacht zijn of haar inleg. Elk lid kan dus meepraten en meebeslissen.

Naast deze participatieregeling zijn goede afspraken over eventuele waardevermindering van woningen door de komst van windturbines in de buurt nodig. In een aantal situaties heeft de rechter geoordeeld dat er sprake is van waardevermindering door de komst van windturbines. Dit betekent niet dat er altijd sprake is van waardevermindering; het betekent wel dat het Rijk moet nadenken over een manier om deze waardevermindering, als daarvan daadwerkelijk sprake is, te compenseren. De aanpak zoals deze in Denemarken gebruikt wordt, kan daarbij als voorbeeld dienen.

4.5. Dutch right to challenge

Het 'right to challenge'-principe zoals dat in het Verenigd Koninkrijk is ingevoerd, kan ook op Hollandse bodem geïntroduceerd worden. De gedachte achter dit principe is dat maatschappelijke initiatieven wordt gestimuleerd door ze, wanneer ze goed presteren, taken te laten uitvoeren die anders de gemeente of een andere overheidsgerelateerde instantie had uitgevoerd. Op dit moment spelen sommige lokale energiecoöperaties een belangrijke rol in het stimuleren van dorps- en wijkbewoners om energiebesparende maatregelen te treffen of zonnepanelen te laten plaatsen. Zij nemen daarmee een taak op zich die ook door gemeenten en het Rijk wordt uitgevoerd, o.a. met de aanpak Meer met Minder.

Het CDA wil dat lokale energiecoöperaties de mogelijkheid krijgen om de maatschappelijke taken op het gebied van energie en duurzaamheid van het Rijk en gemeenten over te nemen als zij kunnen aantonen deze taken effectiever uit te kunnen voeren. Energiecoöperaties kunnen een rol spelen in het halen van beleidsdoelen door inwoners te stimuleren energie te besparen,

³⁵ <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-33612-13.html>.

³⁶ Aangenomen motie Agnes Mulder cs. van april 2014 beoogt ervoor te zorgen dat als de betrokken organisaties er niet uitkomen het Rijk de regie neemt (Kamerstuk 33612, Nr. 31).

afval te scheiden en duurzame energie op te wekken. Daarvoor zouden zij ingezet en erkend worden.

4.6. Slimme netten

De ontwikkeling op het gebied van slimme elektriciteitsnetten, oftewel digitaliseren van energienetwerken, gaat snel, maar de huidige wetgeving moet nog worden aangepast. Energieleveranciers worden bijvoorbeeld geacht de productie van elektriciteit af te stemmen op het verbruik van hun afnemers ('programmaverantwoordelijkheid'). Bij kleinverbruikers wordt daarbij echter uitgegaan van standaardprofielen, niet van het daadwerkelijke (momentaan) verbruik (o.a. omdat dit niet gemeten wordt). Het heeft dus weinig zin om op dit moment in projecten het verbruik van huishoudens te veranderen, want een ander verbruiksprofiel dan het standaardprofiel wordt niet beloond. Dit is één van de problemen waar projecten met smart grids tegenaan lopen.

Het is daarom belangrijk dat het Rijk de barrières voor een succesvolle toepassing van kwartiertarieven voor elektriciteit identificeert, zoals de eis van de ACM om tarieven ruim van tevoren bekend te maken, en zorgt voor passende oplossingen.

4.7. Aanbevelingen

Het CDA doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Economische Zaken.

1. Doe in 2014 onderzoek naar de toekomstige stimulering van het thuis opwekken van zonnestroom, zodat zo spoedig mogelijk een besluit genomen kan worden over een toekomstige houdbare regeling. Het CDA wil dat meerdere beleidsopties voor een robuuste, lange termijn stimuleringsregeling worden onderzocht en met elkaar worden vergeleken op basis van investeringszekerheid, kosteneffectiviteit en uitvoerbaarheid. Een invoedingstarief zou onderdeel moeten zijn van deze bredere afweging. Een nieuwe regeling zou huidige investeringen moeten respecteren.
2. Vervang de kortingsregeling op de energiebelasting voor energiecoöperaties door een speciaal voor energiecoöperaties berekende subsidie als aparte categorie in de SDE+. Stop met de huidige postcoderoosregeling.
3. Zorg ervoor dat consumenten voldoende beschermd worden tegen deelname aan projecten waaronder geen robuuste businesscase ligt. Faciliteer transparante en heldere informatie over projecten, bijvoorbeeld door middel van een financiële bijsluiter.
4. Zorg ervoor dat de inleg van particulieren in een duurzame energiecoöperatie ook past binnen de regeling voor Groen beleggen.
5. Zorg voor participatie en compensatie bij windenergieprojecten voor bewoners. De Deense methode, waarbij elk windenergieproject 20% van de aandelen ter participatie worden aangeboden aan inwoners in de buurt, is hiervoor een goede mogelijkheid.
6. Beloon (lokale) energiecoöperaties wanneer zij op energiegebied maatschappelijke taken uitvoeren, zoals het stimuleren van energiebesparing bij dorps- en wijkbewoners. Geef energiecoöperaties een 'right to challenge' om stimuleringsprogramma's van het Rijk of gemeenten (deels) 'over te nemen'.

Geraadpleegde literatuur

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Lessen in duurzaamheid – Handelingsperspectief vanuit een betrokken samenleving*, oktober 2013

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*, december 2013

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar eerst de burger – Over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen (Jaarbericht 2013)*, november 2013

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien - Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, juni 2013

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Swingen met lokale kracht*, Den Haag, juni 2013

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, mei 2012

Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Netbeheer Nederland, *Actieplan Duurzame Energievoorziening*, december 2013

Willemijn Verloop & Mark Hillen, *Verbeter de wereld, begin een bedrijf*, Business Contact 2013

Department of Energy & Climate Change, *Community Energy – Call for evidence*, 6 juni 2013

ECN, Energie Nederland, Netbeheer Nederland, *Energie Trends 2012*, november 2012

ECN, Energie Nederland, Netbeheer Nederland, *Energie Trends 2013*, oktober 2013

D-cision & TNO, *Sturen op lokale energienetten*, oktober 2012

Bijlage: financiële paragraaf

Een aantal aanbevelingen heeft financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. In deze bijlage beschrijven we de mogelijke gevolgen en geven we een financiële dekking.

Ad aanbeveling 1:

De huidige regeling zorgt, wanneer deze ongewijzigd blijft voortbestaan, voor een derving van de energiebelastingen van tientallen- tot honderden miljoenen euro's. Deze regeling is op de lange termijn onhoudbaar en dit hangt nu al in de lucht. Om lange termijn zekerheid te bieden is het noodzakelijk dat we daar nu en niet over vier jaar gaan nadenken.

Ad aanbeveling 2:

De huidige kortingsregeling op de energiebelasting voor energiecoöperaties is een zeer complexe regeling die naar onze inschatting weinig effect zal sorteren. Wij pleiten ervoor om het bedrag dat nu is vrijgemaakt voor de stimulering van energiecoöperaties over te hevelen naar een aparte categorie binnen de SDE+ met een betere regeling. Coöperaties kunnen dan SDE+-subsidie aanvragen als collectief en hoeven niet allerlei ingewikkelde constructies op te tuigen om de energiebelasting bij alle leden/verbruikers te verrekenen. Daarbij sluit een dergelijke regeling veel beter aan bij het huidige stimuleringsbeleid van het Rijk (via exploitatiesubsidies die de onrendabele top vergoeden).

Ad aanbeveling 4:

De kosten van deze maatregel kunnen gedekt worden door een kleine versobering van de EnergieInvesteringsAftrek (EIA) en de MilieuInvesteringsAftrek (MIA).