



## IBO Grondvergoeding Energievoorzieningen

Versie D1.0

Datum 26 november 2018  
Status Definitief



## Colofon

|              |                                     |
|--------------|-------------------------------------|
| Titel        | Grond voor verandering              |
| Bijlagen     | 4                                   |
| Inlichtingen | <b>Inspectie der Rijksfinanciën</b> |



## Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SAMENVATTING .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1 INLEIDING .....</b>   | <b>13</b> |
| 1.1 TAAKOPDRACHT EN PROBLEEMSTELLING .....                           | 14        |
| 1.2 AFBAKENING EN RELATIE MET LOPENDE TRAJECTEN .....                | 15        |
| 1.3 ONDERZOEKSMETHODE .....  | 15        |
| 1.4 LEESWIJZER VOOR HET RAPPORT .....                                | 16        |
| <b>2 GROND, HERNIEUWBARE ENERGIE EN DE ROL VAN DE OVERHEID .....</b> | <b>17</b> |
| 2.1 BELEID BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES .....           | 17        |
| 2.2 BELEID INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT .....                        | 20        |
| 2.3 BELEID ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT .....                        | 21        |
| 2.4 OVERIG BELEID .....  | 22        |
| 2.5 HET KLIMAATAKKOORD .....   | 23        |
| 2.6 OMRINGENDE LANDEN .....  | 24        |
| <b>3 ANALYSE EN BEVINDINGEN .....</b>                                | <b>25</b> |
| 3.1 WERKING VAN DE GRONDMARKT .....                                  | 25        |
| 3.2 BEVINDINGEN HOOGTE VAN GRONDVERGOEDINGEN .....                   | 28        |
| 3.3 BEVINDINGEN VRAAG EN AANBOD .....                                | 32        |
| 3.4 CONCLUSIE .....  | 36        |
| <b>4 BELEIDSVARIANTEN EN MAATREGELEN .....</b>                       | <b>39</b> |
| 4.1 VERSTERKEN VAN STAAND BELEID .....                               | 39        |
| 4.2 VERSNELLEN EN STIMULEREN VAN DE ENERGIETRANSITIE .....           | 40        |
| <b>BIJLAGE 1 – TAAKOPDRACHT .....</b>                                | <b>43</b> |
| <b>BIJLAGE 2 – SAMENSTELLING WERKGROEP .....</b>                     | <b>46</b> |
| <b>BIJLAGE 3 – RAPPORT ECORYS .....</b>                              | <b>47</b> |
| <b>BIJLAGE 4 – INTERVIEWLIJST .....</b>                              | <b>48</b> |

## Samenvatting

Nederland is een dichtbevolkt land waar elke vierkante meter oppervlakte telt en wordt gebruikt voor verschillende functies, onder meer voor landbouw, bouwgrond en industrie. In het afgelopen decennium is daar een belangrijk thema bij gekomen: de productie van hernieuwbare energie. De vraag naar gronden voor deze functie zal nog verder toenemen, omdat de realisatie van hernieuwbare energie een bepalend onderdeel is van de klimaatambities van het regeerakkoord Rutte-III. Indien een ontwikkelaar energie-installaties op andermans grond realiseert wordt hier veelal een grondvergoeding voor gevraagd. Er zijn indicaties dat de bijbehorende grondmarkt voor hernieuwbare energie imperfecties vertoont. Met het oog op de directe relatie met het klimaatbeleid en het belang hiervan heeft de ministerraad in december 2017 besloten een onderzoek uit te voeren in de vorm van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar dit specifieke deel van de grondmarkt. De hoofdvraag voor het IBO luidt:

*Welke alternatieven ten aanzien van vergoedingen voor grondgebruik bij hernieuwbare energietechnieken zijn er en wat zijn de voor- en nadelen van ieder van de alternatieven?’*

De werkgroep heeft zich bij de beantwoording van dit vraagstuk vooral gericht op de grondvergoeding voor Windenergie op Land (WoL) en zon-PV (photovoltaic cell). Dit zijn op dit moment, en naar verwachting ook in de toekomst, de belangrijkste bronnen van hernieuwbare energie in Nederland met een groot ruimtebeslag.

### *Aanpak*

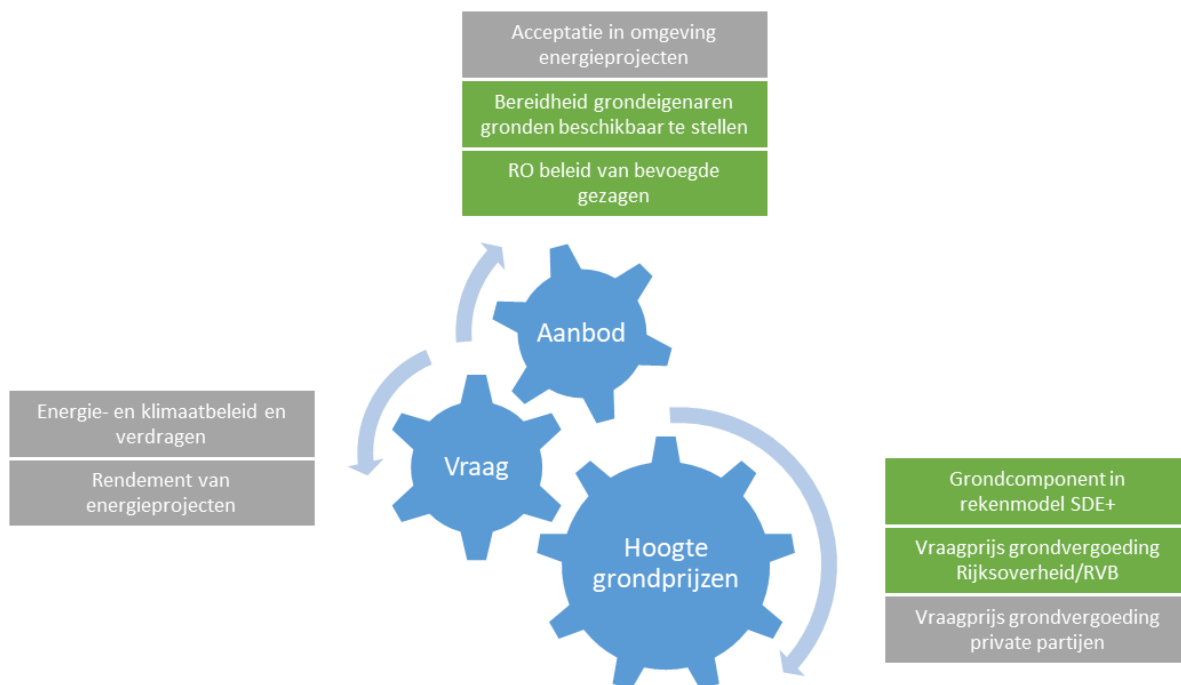
De IBO-werkgroep heeft ervoor gekozen om een tweesporenonderzoek uit te voeren. In de eerste plaats is er in opdracht van de werkgroep een kwantitatief onderzoek uitgevoerd door Ecorys, met als doel zicht te krijgen op de hoogte en trends van de vergoedingen en om verklarende factoren voor de vorm en de hoogte van de vergoedingen te achterhalen. In de tweede plaats hebben de werkgroep en Ecorys parallel een kwalitatief diepteonderzoek uitgevoerd door middel van interviews met relevante partijen om de kwantitatieve gegevens te duiden.

### *Beschrijving van de markt*

De grondmarkt voor hernieuwbare energie is relatief nieuw en groeit vanaf het sluiten van het Energieakkoord (2013). De markt omvat zowel private gronden als publieke gronden (zowel van het Rijk als van de decentrale overheden).

Er zijn meerdere actoren die een rol spelen in de dynamiek op de grondmarkt voor hernieuwbare energie. Net zoals bij andere delen van de grondmarkt is voor de Rijksoverheid een belangrijke rol weggelegd als beleidsmaker, grondeigenaar en vergunningverlener, maar bij hernieuwbare energie ook als subsidieverstrekker (SDE+). Daarnaast spelen private grondeigenaren (voor WoL en zon-PV zijn dit met name agrariërs), projectontwikkelaars en medeoverheden (zowel als grondeigenaar als bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening) een belangrijke rol. Binnen de markt is het mogelijk dat er actoren zijn met meerdere rollen. Zo komt het voor dat private grondeigenaren participeren in de projectontwikkeling en daardoor (mede-)exploitant zijn. Een grondvergoeding is één van de onderdelen van de business case, naast bijvoorbeeld financieringskosten, materiaal, omgeving, subsidie en stroomprijs, die de financiële ruimte in een business case bepaalt.

Voor het plaatsen van installaties wordt doorgaans een opstalrecht voor een bepaalde tijd afgegeven. De grondeigenaar, of rechthebbende, krijgt hiervoor een vergoeding die in de onderhandeling en in de dynamiek op de grondmarkt voor hernieuwbare energie tot stand komt. Op basis van het kwalitatieve deel van het onderzoek is in kaart gebracht welke factoren invloed hebben op de vraag, het aanbod van gronden en de prijs in de markt. De onderstaande figuur geeft de verbanden op hoofdlijnen weer.



Een deel van deze factoren vallen buiten het handelingsperspectief van de Rijksoverheid en/of de scope van dit IBO (dit zijn de grijze blokken in bovenstaande figuur). Omdat deze punten wel zijn geconstateerd en van invloed zijn op de markt heeft de werkgroep besloten deze te benoemen, maar alleen bevindingen binnen de reikwijdte van het IBO te adresseren in de beleidsvarianten (dit betreffen de groene blokken in bovenstaand figuur). Tevens zijn geconstateerde signalen opgeschreven ten behoeve van lopende trajecten zoals het Klimaatakkoord, de Omgevingswet en de NOVI.

De vergoeding die de grondeigenaar, of rechthebbende, ontvangt voor het gebruik van zijn of haar grond wordt voor hernieuwbare energie-installaties is doorgaans in de vorm van een bedrag per hoeveelheid opgesteld vermogen (MW) of per verwachte productie (MWh). Bij private grondeigenaren is de vergoeding onderhandelbaar. Bij Rijksgronden worden opstalrechten doorgaans onderhands toegekend waarbij een standaardtarief wordt gehanteerd op basis van een benchmark met de gemiddelde prijzen in de markt. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is verantwoordelijk voor de gehanteerde vergoedingensystematiek in het geval van Rijksgronden. Sinds januari 2018 heeft het RVB de verplichting gronden transparant aan te bieden. Dit gebeurt middels een openbare aanbiedingsplicht bij het uitgeven van tijdelijk grondgebruik waar een marktconforme vergoeding tegenover staat. De marktconforme vergoeding komt tot stand door een ondergrens te hanteren en daarbovenop te laten bieden. In de praktijk kan hierbij bijvoorbeeld de landelijke

marktconforme vergoeding of de grondcomponent uit de SDE+ als ondergrens worden gehanteerd. Bij een openbare aanbidding kan het ook voorkomen dat de grondvergoeding vooraf op basis van een standaardtarief vaststaat en selectie plaatsvindt op basis van andere criteria. Echter, onderhandse gunning komt in de praktijk nog voor, wanneer er bijvoorbeeld te weinig inschrijvingen zijn.

Bij energie-infrastructuur zoals kabels, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen boven- en ondergrondse infrastructuur, wordt de grondvergoeding over het algemeen berekend op basis van schade plus een meewerkvergoeding voor de eigenaar of rechthebbende. Het verschil in de vergoedingsmethodiek met productieopstal kan verklaard worden doordat energie-infrastructuur in een algemeen nut voorziet. Commerciële exploitanten die hernieuwbare energie produceren hebben voornamelijk een winstoogmerk, terwijl partijen als TenneT en Gasunie een publieke taak hebben voor het verzorgen van een betrouwbare en veilige energievoorziening.

### *Bevindingen*

De grondmarkt voor hernieuwbare energieopstal is een complexe markt met een samenspel van vraag en aanbod, met sterke overheidsinvloed (zowel het Rijk als decentrale overheden) via het ruimtelijk ordeningsbeleid en via andere beleidsvelden. Dit komt overeen met het beeld van het CPB uit 1999 over de complexiteit van de grondmarkt<sup>1</sup> in het algemeen. De werkgroep constateert dan ook dat voor veel verschijnselen in de markt er geen eenduidige verklaring is, maar veeleer sprake is van een samenspel van factoren. Tevens ziet de werkgroep een relatief nieuwe markt die zich sinds het begin van deze eeuw onder meer onder invloed van overheidsinterventie heeft ontwikkeld tot de huidige vorm. Bij zon-PV lijkt de markt nog niet volwassen. Uit de interviews blijkt dat ontwikkelaars doorgaans een voorkeur hebben voor private gronden boven Rijksgronden, omdat het te doorlopen proces bij het Rijk over het algemeen langer duurt en meer onzekerheden en complexiteit kent.

Uit het onderzoek naar de hoogte en de ontwikkelingen van de grondvergoedingen voor hernieuwbare energieopstal doet de werkgroep de volgende waarnemingen.

1. Op basis van de beschikbare gegevens over grondvergoedingen in het buitenland is er geen reden om aan te nemen dat de vergoedingen in Nederland significant hoger of lager zijn dan in de omliggende landen, zoals is gesteld in rapporten van Pondera (2013) en ECN (2014).
2. De hoogte van de grondvergoedingen is in de regel gebaseerd op het verdienvermogen van de geplaatste installatie en lijkt weinig verband te hebben met de feitelijke grondwaarde.
3. De gemiddelde grondvergoeding voor windenergie op land is per vierkante meter ca 14-27 maal hoger dan de gemiddelde grondvergoeding voor zon-PV, die beperkt boven de alternatieve aanwending ligt.
4. De trend in de grondvergoedingen voor windenergie op land vertoont al vanaf 2011 een dalende trend, met een versnelling vanaf 2014. Voor zon-PV is de trend omgekeerd: er is sprake van een stijging vanaf 2015.
5. Ondanks de daling van de grondvergoeding per MWh voor windenergie op land, neemt de vergoeding per turbine niet af, als gevolg van de toename in (gemiddelde) vermogen van turbines.

Tevens blijkt uit de data dat de Rijksoverheid via de SDE+ invloed heeft op de hoogte van de grondvergoedingen. Dit verband wordt bevestigd in interviews. Uit de

<sup>1</sup> De Grondmarkt, Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid. CPB 1999



analyse van Ecorys blijkt dat de SDE+ enerzijds een prijsopdrijvend effect en anderzijds een dempend effect heeft. We zien enerzijds een prijsopdrijvend effect, omdat een hogere subsidie kan leiden tot een hogere grondvergoeding. De SDE+ heeft anderzijds ook een dempend effect, omdat het zich laat aanzien dat het aangehouden beleid van de minister van EZ(K) om, sinds 2014, via de beleidsmatige daling van de SDE+ ook daadwerkelijk leidt tot lagere grondvergoeding. Een kanttekening hierbij is dat andere factoren (mede) invloed kunnen hebben gehad op de daling. Ruime subsidieregelingen voorafgaand aan de SDE+ hebben waarschijnlijk ook verhogend effect gehad dat doorwerkt in de huidige hoogte van de grondvergoedingen.

Ook het handelen van het RVB blijkt een invloed te hebben (gehad) op de markt, vanwege de omvang van hun grondportefeuille en omdat het RVB als enige partij openbare informatie verstrekt over de hoogte van de grondvergoedingen die zij vragen. De grondvergoedingen die het RVB hanteert zijn, gekeken naar het gemiddelde in Nederland, marktconform. Het RVB hanteert een landelijke uniforme grondvergoeding, of in geval van een openbare inschrijving, een ondergrens gebaseerd op een landelijke benchmark. De locatie van de grond is dus niet van invloed op grondvergoedingen van het RVB.

Een belangrijke verklaring voor de hoogte van de grondvergoeding – en zeker die voor windenergie op land - moet worden gezocht in het beperkte aanbod van beschikbare gronden. Daarbij gaat het niet alleen om de bereidheid bij grondeigenaren om grond aan te bieden, maar ook het aanwijzen van zoekgebieden, het bestemmen van grond en de toewijzing van vergunningen door het bevoegd gezag. Door dit beperkte aanbod kunnen eigenaren van 'warme' gronden een relatief groot deel van de ruimte in de businesscase van een energieproject voor zichzelf opeisen voor een vergoeding, waardoor de grondvergoedingen ruim boven de alternatieve aanwending liggen.

De vergunningsverlening voor energieprojecten valt in veel gevallen buiten het directe handelingsperspectief van de Rijksoverheid. Immers: een belangrijk deel van het ruimtelijk ordeningsbeleid is gedecentraliseerd. Het Rijk heeft wel de Rijkscoördinatie­regeling (RCR) als instrument voor de ruimtelijke inpassing en om vergunningentrajecten te coördineren bij energieprojecten van nationaal belang, namelijk grote energieprojecten boven bepaald vermogen. Voor gronden in beheer van RWS geldt in de meeste gevallen dat ook een vergunning op basis van de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (Wbr) en/of de Waterwet van de minister van IenW nodig is. De gedoogplicht uit de Belemmeringwet Privaatrecht kan volgens de Elektriciteitswet worden opgelegd bij windparken met een capaciteit van minimaal 5 MW. Dit kan echter alleen in een uiterst geval, na het doorlopen van een zorgvuldig minnelijk traject.

Omwille van de volledigheid hecht de werkgroep er aan om ook de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de invloed van de decentrale overheden te benoemen.

1. Diverse provinciale overheden voeren een ruimtelijk ordeningsbeleid dat er toe leidt dat het aantal beschikbare gronden wordt ingeperkt als gevolg van (gepercipieerd) beperkt draagvlak onder de inwoners en de effecten op het landschap, bijvoorbeeld door aanvullende regels vanuit het ruimtelijke beeld of ten aanzien van de hoogte van de installatie. Dit speelt met name bij windturbines, maar ook in toenemende mate bij zon-PV.
2. Acceptatie onder omwonenden is essentieel voor de aanwijzing van gebieden en het vergunningentraject. Uit interviews blijkt dat dit niet alleen samenhangt met

(financiële) compensatie, maar ook met de mate waarin omwonenden ervaren dat zij worden betrokken in een eerlijk, transparant en zuiver proces vanaf het begin. Uit de praktijk blijkt ook dat projecten met participatiemogelijkheden een betere weerslag in de omgeving vinden.

3. Gemeentes hebben niet altijd een energiebeleid. Bij WoL leidt dit ertoe dat deze gemeenten door ontwikkelaars worden vermeden, omdat het ontbreken van beleid leidt tot lange en onvoorspelbare vergunningstrajecten. Bij zon-PV kan het effect zijn dat ontwikkelaars deze gemeenten juist de voorkeur geven, omdat er door gebrek aan beleid juist geen beperkingen zijn.

In het kader van het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord is afgesproken dat de provincies, samen met gemeenten en andere regionale partners, zoals burgers en netbeheerders, komend jaar werken aan Regionale Energiestrategieën (RESsen). Hierin worden afspraken gemaakt over de regionale inpassing van de energietransitie. Op deze wijze zou het tekort aan beschikbare ruimte worden gereduceerd en gelijktijdig de acceptatie onder de inwoners worden vergroot.

De werkgroep ziet het belang van de inzet van Rijksgronden en stelt dat meer maatwerk en flexibiliteit van de vastgoedhoudende diensten, bijvoorbeeld als het gaat om deelname in projecten en grondvergoedingen gebaseerd op lokale omstandigheden, daaraan kunnen bijdragen. Echter moet hierbij wel aandacht zijn voor een goed afwegingskader en randvoorwaarden zoals financiering in de uitvoering om dat te realiseren. De werkgroep wijst dan ook op de lopende pilots van EZK in samenwerking met RVB, RWS en RVO om Rijksgronden te benutten voor de energietransitie. Voor nu is het te vroeg om eerste resultaten van deze pilot op te merken. Tot slot noemen partijen dat bepaalde (fiscale) regelgeving mogelijk projectontwikkeling zou kunnen belemmeren.

#### *Conclusie en beleidsvarianten*

- De belangrijkste conclusie is dat de grondmarkt voor hernieuwbare energie zich niet in het bijzonder onderscheidt van de algemene grondmarkt. Hoewel er marktimperfecties zijn, is er geen sprake van vergaand marktfalen en worden er door het Rijk vergoedingen gehanteerd die over het algemeen als marktconform kunnen worden beschouwd.
- Grondvergoedingen voor zon-PV liggen niet heel ver boven alternatieve aanwending. Ondanks dat de bedragen stijgen als gevolg van toenemende schaarste ziet de werkgroep hier geen reden voor het Rijk om in te grijpen.
- Grondvergoedingen voor windenergie op land zijn duidelijk veel hoger dan de alternatieve aanwending. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de beperkte beschikbaarheid van gronden en de (historische) ruimte in subsidieregelingen, nu de SDE+.
- Belangrijkste oorzaak en beïnvloedbare variabele is de beschikbaarheid van gronden. Hier heeft het Rijk primair een zeer beperkt handelingsperspectief vanuit het ruimtelijk ordeningsbeleid. Wel kan het Rijk als grootgrondbezitter invloed uitoefenen op de totale beschikbaarheid van gronden.
- Het Rijk kan via een aanpassing in de SDE+ en een gedifferentieerde werkwijze van het RVB invloed hebben op de grondvergoedingen.

De werkgroep constateert dat een aantal beelden die bestonden voorafgaand aan het IBO ten aanzien van marktimperfecties, zoals de sturende rol van het RVB en de scheve verhoudingen in de internationale context, niet klopt. Echter, er zijn wel aanwijzingen dat de markt niet optimaal functioneert en dat de SDE+ invloed heeft

op de grondvergoedingen bij windenergie op land. De werkgroep is echter van mening dat deze bevindingen niet vragen om een grondige systeemwijziging of alternatieve manier van vergoeden. Wel heeft de werkgroep denkrichtingen in de vorm van twee beleidsvarianten, inclusief mogelijke maatregelen, geformuleerd om imperfecties aan te pakken en knelpunten te beperken. De mate waarin en de wijze waarop verschilt tussen de varianten en maatregelen, maar sluiten elkaar niet bij voorbaat uit.

#### 1. Versterken van staand beleid

De basis voor deze variant is de bevinding dat de markt zijn beperkingen kent, maar er geen rechtvaardigingsgrond is om fundamenteel in de markt in te grijpen. Bovendien geeft de trend van de dalende grondvergoeding bij WoL een indicatie van de zelfcorrigerende werking van de markt, en worden knelpunten in andere trajecten, zoals het Klimaatakkoord en de NOVI, geadresseerd. Tevens hebben de decentrale overheden een bepalende rol bij het vergoten van het aanbod van gronden dankzij hun bevoegdheden in het ruimtelijk ordeningsbeleid.

Ondanks deze constatering heeft de werkgroep een aantal maatregelen geformuleerd om het staande beleid te versterken. In de eerste plaats betreffen dat twee onderzoeken: (1) een onderzoek hoe de vastgoedhoudende diensten de energietransitie kunnen bevorderen door hun werkwijze flexibeler en meer gedifferentieerd naar lokale omstandigheden in te richten, binnen de geldende kaders van wet- en regelgeving, en (2) een onderzoek waarbij geïnventariseerd wordt welke (fiscale) regelgeving een mogelijk beperkende rol kan hebben bij projectontwikkeling ten behoeve van de energietransitie.

Daarnaast spoort de werkgroep het Rijk aan om een proactieve rol te vervullen bij de nog op te stellen RESsen, met name ten aanzien van maatregelen die lokale beleidsontwikkeling en netaansluitingen stimuleren, en de zoekgebieden uitbreidt. Tevens kan dit betekenen dat het Rijk als bewaker van de doelen uit het Klimaatakkoord en het Akkoord van Parijs de mogelijkheid heeft om in te grijpen als de afspraken uit de RES niet worden nagekomen.

#### 2. Versnellen en stimuleren van de energietransitie

Ondanks de constatering dat fundamenteel ingrijpen in de grondmarkt voor hernieuwbare energie gegeven de ontwikkelingen momenteel niet opportuun is, is het denkbaar dat er maatregelen gewenst zijn om een snelle en kostenefficiënte energietransitie gericht te stimuleren. Het Rijk heeft drie voornamen instrumenten om dat vanuit het aspect grond(vergoeding) te doen. (1) Ongewenste sturende werking van de SDE+ beperken, (2) het handelen van het RVB aanpassen en (3) meer inzet van Rijksgronden.

De voorgestelde maatregelen op de SDE+ hebben als doel om de prikkels scherper te stellen. Allereerst kan de huidige jaarlijkse daling (10%) van de grondcomponent in het basisbedrag worden versterkt. Tevens kan er in het basisbedrag voor zon-PV onderscheid worden gemaakt tussen zon-PV op maaiveld en op dak om zo dubbel ruimtegebruik te stimuleren. Een andere optie is om een volledig tendersysteem in de SDE+ te introduceren. Hierdoor worden er geen maximum subsidiebedragen gehanteerd en verdwijnt de onderbouwing van dit maximumbedrag - inclusief de grondcomponent - en daarmee de prijsopdrijvende signaalfunctie die hiervan uit gaat.

In de tweede plaats gaat het om aanpassingen van de werkwijze van het RVB. Allereerst door te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de ministeriële regeling omtrent beheer onroerende zaken Rijksoverheid aan te passen, zodat het RVB meer handelingsruimte heeft voor het specifieke geval van de ontwikkeling van de opwek van hernieuwbare energie. In de tweede plaats kan de markconformiteit van het handelen van het RVB worden verhoogd door in de prijsstelling meer rekening te houden met lokale omstandigheden en niet het landelijk gemiddelde of de grondcomponent in de SDE+ als ondergrens te hanteren bij openbare aanbiedingen. Voorts kan een afwegingskader worden ontwikkeld zodat het RVB een afweging kan maken ten gunste van hernieuwbare energie ten opzichte van andere (economische) activiteiten voor het in (tijdelijk) medegebruik geven van gronden.

De inzet van Rijksgronden kan proactief worden vergroot door een taakstelling of formele opdracht te geven aan de vastgoedhoudende diensten op basis van het potentieel en de lokale omstandigheden. Ook kan onderzoek worden gedaan of, onder welke voorwaarden en in welke vorm het wenselijk is dat het Rijk een strategische vastgoedportefeuille c.q. grondvoorraad specifiek voor de energietransitie opbouwt en beheert. Tot slot kan in het ruimtelijk ordeningsbeleid meer rekening worden gehouden met het potentieel van de Rijksgronden en gronden van de decentrale overheden in bijvoorbeeld structuurvisies en bestemmingsplannen.

# 1 Inleiding

Nederland staat voor een grote opgave om broeikasgassen sterk terug te dringen en hernieuwbare energie op te wekken. Het kabinet Rutte-II heeft met sectorale partijen het Energieakkoord (2013) gesloten met daarin een opgave om 6.000 MW aan windenergie op land (WoL) te realiseren en een aandeel hernieuwbare energie van 14% (2020) en 16% (2030), conform Europese doelstellingen, te bereiken. Vervolgens is het Akkoord van Parijs (2016) gesloten waarin 195 landen hebben afgesproken de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius. Het kabinet Rutte-III heeft zich hieraan gecommitteerd en in het regeerakkoord<sup>2</sup> de ambitie uitgesproken om een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 49% in 2030 ten opzichte van 1990 te realiseren. Om dat doel te bereiken wordt ingezet op het sluiten van een nationaal Klimaatakkoord tussen overheden en maatschappelijke partners. De opwek van hernieuwbare energie, naast windenergie ook bijvoorbeeld zonne-PV (photovoltaic cell), neemt in de klimaatopgave een prominente plek in.

De schaarste in de grondmarkt, waar vraag en aanbod van gronden samenkomen, is een additionele uitdaging in de energietransitie. Er zijn indicaties dat de grondmarkt voor de opstal van hernieuwbare energieproductie<sup>3</sup> imperfecties vertoont. Hierop wijzen onder andere rapporten van Pondera<sup>4</sup> (2013) en ECN (2014)<sup>5</sup>. Zo suggereren de rapporten dat de grondvergoedingen in Nederland onevenredig hoog zijn in vergelijking met omringende landen. Daarnaast zijn de hoogte van grondvergoedingen en de wijze waarop ze tot stand komen beperkt transparant; alleen het Rijk is transparant over de hoogte van de grondvergoeding die zij vraagt en heeft zodoende mogelijk een sturende werking op de markt.

Het Rijk is behalve als grondgrootbezitter en beleidsmaker ook als subsidieverlener een belangrijke speler op dit specifieke onderdeel van de grondmarkt. Het belangrijkste instrument van het kabinet om de productie van hernieuwbare energie te stimuleren is de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE+). De SDE+ voorziet in het afdekken van de onrendabele top, waarbij producenten elkaar beconcurreren op de laagste subsidieaanvraag om kosteneffectiviteit te waarborgen. In 2016 is bij een evaluatie geconcludeerd dat de SDE+ over het algemeen werkt<sup>6</sup>. Binnen de opbouw van de SDE+ wordt rekening gehouden met verschillende kostenposten, waaronder een grondvergoeding die de projectontwikkelaar naar verwachting zal moeten betalen. Hernieuwbare energie-installaties nemen immers een ruimtebeslag in waarbij, indien geplaatst op andermans grond, voor het recht van opstal in de meeste gevallen een vergoeding moet worden betaald aan de grondeigenaar of rechthebbende. Daarnaast hebben installaties, met name bij WoL, een aanzienlijke impact op de ruimere omgeving. Mogelijk heeft ook de SDE+ invloed op de hoogte van de grondvergoedingen en dit specifieke onderdeel van de grondmarkt.

Dit roept de vraag op of er sprake is van markt- en/of overheidsfalen en of er aanleiding is tot overheidsingrijpen. Met het oog op de directe relatie met

2 Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst'

3 Waar in dit rapport grondmarkt staat wordt in de regel de grondmarkt voor hernieuwbare energietechnieken bedoeld, tenzij specifiek anders aangegeven (bijvoorbeeld "de algemene grondmarkt")

4 Grondvergoeding bij windenergieprojecten. Pondera Consult i.o. AgentschapNL (2013) <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/10/131009%20Grondvergoeding%20bij%20windenergieprojecten.pdf>

5 Wat is een "redelijke" opstalvergoeding voor de exploitatie van windturbines op land?. ECN i.o. Ministerie van EZ (2014) <https://www.ecn.nl/publications/PdfFetch.aspx?nr=ECN-N--14-019>

6 Evaluatie van de SDE+-regeling (2016) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/11/01/evaluatie-van-de-sde-regeling>

klimaatbeleid en het belang hiervan heeft de ministerraad in december 2017 besloten een onderzoek uit te voeren in de vorm van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar dit specifieke deel van de grondmarkt: de grondmarkt voor hernieuwbare energie. Het betreft met name de marktconformiteit van de grondvergoedingen en eventuele alternatieve grondvergoedingmethoden bij technieken die worden gesubsidieerd uit de SDE+, een ruimtebeslag vragen en waarvoor een vergoeding aan de grondeigenaar of rechthebbende moet worden betaald.

#### **Textbox – Windpark Zeewolde**

Een concrete aanleiding voor dit IBO was de casus projectontwikkeling Windpark Zeewolde, waarbij windturbines op zowel private als op Rijksgronden werden gerealiseerd. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vroeg een standaard grondvergoeding op basis van het rendement van de windturbine. Deze grondvergoeding kwam hoger uit dan de grondvergoeding voor private grondeigenaren met een windturbine op hun land. Daarbij moet worden opgemerkt dat het RVB als overheidspartij, in tegenstelling tot de private grondeigenaren, niet kon deelnemen aan de Ontwikkelvereniging Windpark Zeewolde. De hoogte van de grondvergoeding van het RVB ontnam de ruimte in de business case dusdanig dat het aantrekken van vreemd vermogen moeilijk was en de (financiële) uitvoerbaarheid van het project in gevaar kwam. Binnen de business case was namelijk ook ruimte nodig voor de sanering van bestaande windturbines in het gebied. Uiteindelijk is de business case voor zowel het RVB als het windpark aantrekkelijker geworden door de meeropbrengst voor de grondvergoedingen voor de Rijksgronden – ten opzichte van de private gronden – mede aan te wenden voor een saneringsfonds voor de te saneren windturbines in het gebied. Dit fonds wordt daarnaast gevuld door middelen van het Windpark Zeewolde.

De minister van EZ heeft in 2015 de Kamer toegezegd te onderzoeken of de gedoogplicht met succes kan worden ingezet bij windparken op basis van de Elektriciteitswet en of inzet van de gedoogplicht tot lagere grondvergoedingen leidt. In dit kader dient Windpark Zeewolde als pilot. Op het moment van het schrijven van het IBO ligt het inpassingsplan van het Windpark Zeewolde bij de Raad van State en wordt de gedoogplichtbeschikking (op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht) ter inzage gelegd, deze staat open voor beroep. Het IBO zal daarom verder niet uitvoerig op deze specifieke casus ingaan.

### **1.1 Taakopdracht en probleemstelling**

In de taakopdracht (zie bijlage 1) van de ministerraad wordt gerefereerd aan de kennislacune die bestaat over de hoogte en spreiding van de grondvergoedingen voor WoL en de invloed van de grondcomponent in het basisbedrag van de SDE+. Er wordt gevraagd in kaart te brengen hoe de grondvergoedingenmarkt voor hernieuwbare energietechnieken werkt. De hoofdvraag die hieruit voortvloeit en de opdracht aan de werkgroep van het IBO luidt:

*'Welke alternatieven ten aanzien van vergoedingen voor grondgebruik bij hernieuwbare energietechnieken zijn er en wat zijn de voor- en nadelen van ieder van de alternatieven?'*

## 1.2 **Afbakening van het onderzoek en relatie met lopende trajecten**

De kern van het onderzoek betreft het in beeld brengen van de markt, de methoden van vergoeden en de gevraagde grondvergoedingen, zowel van de Rijksoverheid als private partijen. Dit wordt vergeleken met de situatie in omliggende landen. Ook wordt ingegaan op de ruimtelijke aspecten en de externe effecten van hernieuwbare energiebronnen. Op basis van die analyse worden mogelijke beleidsmaatregelen voorgedragen. Daarbij richt de werkgroep zich primair op maatregelen die binnen het handelingsperspectief van de Rijksoverheid vallen en worden beleidsvarianten aangedragen die op Rijksbegrotingsniveau budgetneutraal zijn.

De focus in de analyse ligt op WoL en zon-PV. Deze technieken hebben het grootste ruimtebeslag en impact op de omgeving. Tevens zijn dit de meest gebruikte hernieuwbare technieken met een aanzienlijk ruimtebeslag en zullen in de toekomst naar verwachting een substantieel deel van de Nederlandse energiemix vormen<sup>78</sup>. Technieken als geothermie en mestvergisting worden doorgaans opgesteld op eigen grond van de gebruiker, waardoor de grondcomponent geen rol van betekenis speelt. Dit zal in de toekomst mogelijk veranderen, maar het is nog te vroeg om te kunnen zien hoe de grondmarkt voor die technieken zal gaan functioneren. Overige technieken zoals waterkracht en getijdenkracht worden in Nederland (nog) zodanig beperkt toegepast dat er te weinig materiaal beschikbaar is om tot een gefundeerde uitspraak te komen over de werking van de grondmarkt. Tot slot wordt onderzocht of de grondvergoedingssystematiek voor energietransportfaciliteiten, zoals buizen of leidingen, best practices kent voor de grondvergoedingssystematiek bij energieproductie.

In de taakopdracht wordt gevraagd om te kijken naar de grondvergoedingssystematiek voor de tenders voor wind op zee binnen de 12-mijlszone. Gezien de fasering van deze tenders en de realisatie van dit IBO kan dit vraagstuk niet worden meegenomen. Daarom wordt voor de grondvergoeding binnen deze tenders een apart proces ingericht. Naar verwachting zullen er in de toekomst geen nieuwe windparken op zee binnen de 12-mijlszone worden gepland.

Naast dit IBO lopen er andere trajecten waar direct of indirect aandacht is voor het thema grondvergoedingen bij hernieuwbare energie of aanverwante onderwerpen. Dit betreft met name de ontwikkeling van het Klimaatakkoord. In de tussenrapportage "Voorstel van hoofdlijnen voor het Klimaatakkoord" is er bijvoorbeeld aandacht voor de inzet van Rijksgronden voor de energietransitie, perspectief van de SDE+, maatschappelijk draagvlak en (financiële) participatiemogelijkheden bij hernieuwbare energieprojecten. Daarnaast wordt parallel gewerkt aan de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waarin het Rijk een langetermijnvisie geeft op de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. De analyse en aangedragen beleidsvarianten in de voorliggende eindrapportage kunnen dergelijke trajecten ondersteunen.

## 1.3 **Onderzoeksmethode**

De onderzoeksstrategie kenmerkt zich door het doorlopen van de volgende stappen:

1. In beeld brengen van de werking van de grondmarkt voor hernieuwbare energietechnieken, met name de dynamiek van de verschillende actoren en elementen die elkaar beïnvloeden. Het doel is om te komen tot een beeld of de markt al dan niet grote imperfecties vertoont en welke dat zijn.

<sup>7</sup> <https://www.deingenieur.nl/artikel/rob-aalbers-cpb-de-europese-elektriciteitsmix-in-2050>

<sup>8</sup> Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)

2. Uitdiepen van gevonden imperfecties en te komen tot oorzaak-gevolgrelaties voor het formuleren van mogelijke maatregelen.
3. Formuleren van beleidsmaatregelen op basis van (2) en mogelijke alternatieve methoden van vergoeden. De beleidsmaatregelen samenvoegen tot beleidsvarianten.

De werkgroep heeft gekozen om een tweesporenonderzoek uit te voeren. In de eerste plaats is er een kwantitatief onderzoek uitgevoerd door Ecorys met als doel om op basis van verifieerbaar feitenrelaas zicht te krijgen op de hoogte en trends van de vergoedingen en om verklarende factoren voor de vergoedingen te achterhalen. Zie voor het rapport bijlage 3. Dit is gedaan aan de hand van werkhypotheses. Als dataset is gebruik gemaakt van de aanvragen voor de Subsidie Duurzame Energie (SDE+). Deze dataset bevat de business cases op hoofdlijnen van alle projecten die in aanmerking willen komen voor een SDE+-beschikking. Onderdeel van deze informatie is inzicht in de grondcomponent van de business case. Ecorys heeft deze informatie aangevuld met een kwalitatief onderzoek om de resultaten te duiden.

Daarnaast heeft de werkgroep bestaande literatuur bestudeert en interviews met relevante partijen gehouden, waaronder onafhankelijke onderzoeksbureaus, koepels van de bestuurslagen, brancheverenigingen van zowel projectontwikkelaars als grondbezitters en meerdere individuele projectontwikkelaars voor zowel WoL als zon-PV.<sup>9</sup> Bij het afnemen van deze interviews is rekening gehouden met een eventueel belang dat een partij heeft in het vraagstuk en is alle opgehaalde informatie kritisch en in samenhang met de overige informatie bezien.

#### **1.4 Leeswijzer voor het rapport**

In hoofdstuk 2 is het meest relevante beleid van het Rijk voor dit IBO beschreven. De analyse van de werking van de grondmarkt en de belangrijkste bevindingen en conclusies volgen in hoofdstuk 3. Het rapport sluit af in hoofdstuk 4 met voorgestelde beleidsmaatregelen en beleidsvarianten.

---

<sup>9</sup> Voor de volledige interviewlijst, zie bijlage 4



## 2 Grond, hernieuwbare energie en de rol van de overheid

In dit hoofdstuk wordt het staand beleid van het Rijk in de context van grondvergoedingen voor het plaatsen van hernieuwbare energievoorzieningen beschreven.

### 2.1 **Beleid Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Het Ministerie van BZK is beleidsmatig verantwoordelijk voor het ruimtelijk ordeningsbeleid van het Rijk en is het moederdepartement van het Rijksvastgoedbedrijf.

#### *Ruimtelijk ordeningsbeleid*

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevat diverse instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening voor zowel Rijk, provincies als gemeenten, zoals de structuurvisie en het bestemmingsplan of inpassingsplan.

Uitgangspunt is dat de uitoefening van taken en bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk plaatsvindt bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven); 'decentraal, tenzij...'. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de zorg op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het belangrijkste instrument daarbij is het bestemmingsplan. Provincies spelen op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol en voeren de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten en rekening houdend met de rijksdoelstellingen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijk ordening en heeft daarnaast een verantwoordelijkheid voor een aantal nationale belangen. De hoofdlijnen van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau zijn neergelegd in de Structuurvisie Infrastructuur in Ruimte (SVIR).

Een ander uitgangspunt is de scheiding tussen beleid en normstelling. Een structuurvisie, die door elke bestuurslaag moet worden opgesteld, bevat (de hoofdlijnen van) het ruimtelijk beleid en bevat geen juridisch bindende regels voor andere overheden en burgers. Voor zover het nationaal ruimtelijk beleid niet alleen voor het Rijk, maar ook voor decentrale overheden, bindend moet zijn, zijn regels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) neergelegd. Het Barro voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid en bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken.

De juridisch bindende beslissingen over de (on)toelaatbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen worden in beginsel op gemeentelijk niveau genomen en neergelegd in het bestemmingsplan.

#### *Omgevingswet en NOVI*

Het ruimtelijk instrumentarium in de Wro wordt opgenomen en aangepast in de Omgevingswet (onder andere omgevingsvisie, projectbesluit en omgevingsplan). Ook de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zullen ook andere instrumenten voor grondeigendom zoals onteigening (Onteigeningswet), voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) en het inrichten landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied) in de Omgevingswet worden opgenomen.

In het kader van de nieuwe Omgevingswet wordt er een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) ontwikkeld. De NOVI geeft een lange termijnvisie voor de ontwikkeling van het Nederlandse ruimtelijk ordeningsbeleid, gegeven de ruimtelijke vraagstukken die spelen. De ruimtevraag die voortvloeit uit de energietransitie is één van de vier benoemde prioriteiten die wordt geadresseerd. Hiervoor worden regionale energiestrategieën (RESsen) opgesteld om het ruimtevraagstuk en de aanpalende vraagstukken zoals infrastructuur in samenhang in te vullen<sup>10</sup>.

#### *Rijksvastgoedbedrijf*

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) geeft gebouwen, (agrarische) gronden, rijkswateren en stranden in gebruik aan overheden, bedrijven en particulieren. De privaatrechtelijke uitvoering hiervoor verzorgt het RVB namens de Staat, na instemming van de materieelbeheerder (de vastgoedhoudende dienst van een departement). Als een dienst besluit dat gronden niet meer essentieel zijn voor haar primaire rijkstaken, kan zij besluiten die gronden overtollig te stellen en het RVB de gronden te laten verkopen. Het RVB heeft geen afwegingskader om deze gronden in eerste plaats in te zetten voor hernieuwbare energie.

Gronden die worden ingezet voor energievoorzieningen (in brede zin) worden doorgaans niet verkocht, maar worden tegen een vergoeding tijdelijk in medegebruik gegeven. Op basis van Europese regelgeving moet het RVB een marktconforme vergoeding vragen in verband met het vermijden van ongeoorloofde staatssteun. Vanaf januari 2018 is de ministeriële regeling omtrent beheer onroerende zaken Rijksoverheid van kracht<sup>11</sup>. Deze regeling schrijft voor dat alle verkopen en ingebruikgevingen aan derden moeten plaatsvinden middels een openbare aanbidding. Het RVB handelt hierbij op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als transparantie, openbaarheid en/of gelijkheid van belang. Deze beginselen zouden mogelijk in de weg kunnen staan bij het uitgeven van een opstalrecht zonder dat daaraan een openbare (bied)procedure voorafgegaan is. In het verleden bleek dat uit de jurisprudentie deze beginselen op zichzelf nog niet leiden tot de verplichting om een openbare procedure te volgen. Daarvoor moet er sprake zijn van nadere omstandigheden, zoals voldoende belangstelling of een project welke uitsluitend op Rijksgronden wordt gerealiseerd. In de praktijk kan namelijk een complexe situatie ontstaan wanneer in een project sprake is van gemengd grondeigendom (Rijksoverheid en particulieren). De nieuwe regeling is nog niet getoetst aan de jurisprudentie.

Over het algemeen zijn er twee mogelijkheden om recht van opstal te verlenen die een afwijkende vergoedingssystematiek kennen:

1. Opstalrechten worden onderhands toegekend waarbij een standaard tarief wordt gehanteerd. Hierbij rekent het RVB vaste tarieven die jaarlijks worden vastgesteld op basis van een benchmark met de gemiddelde prijzen in de markt. Tot aan de ministeriële regeling was dit de gebruikelijke gang van zaken en het wordt nog steeds toegepast voor uitzonderingssituaties, hoewel wordt ingezet op afbouw. Per opwekkingstechniek worden verschillende vergoedingmethoden gehanteerd. Alle methodes zijn gebaseerd op het principe van vergoeding per opgesteld vermogen en niet op basis van alternatief grondgebruik. Voor WoL wordt een uniforme beleidsregel gehanteerd, ongeacht de locatie waar de windturbine is opgesteld. Bij deze beleidsregel<sup>12</sup> wordt uitgegaan van een vast gedrag per Mwh per jaar, waarbij de subsidiabele uren

<sup>10</sup> <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/> en [www.klimaatkkoord.nl](http://www.klimaatkkoord.nl)

<sup>11</sup> Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-72753.html>

<sup>12</sup> Handleiding winturbines SDE, notitie RVB juni 2011

van de SDE+-beschikking het uitgangspunt vormen. Door deze werkwijze wordt er voor een windturbine op een windrijke locatie een hogere vergoeding gerekend dan een turbine op een minder windrijke locatie. Voor zon-PV maakt het RVB onderscheid tussen kleine installaties (<2 MW) en grote installaties (>2 MW). Evenals bij WoL betreft het een vergoeding per opgewekt vermogen en wordt er uitgegaan van rendement. Bij alle technieken worden de vergoedingen jaarlijks geïndexeerd middels de CPI-index.

- Opstalrechten worden toegekend na een openbare inschrijving waarbij het uitgangspunt een marktconforme grondvergoeding is. Dat kan door de marktconforme prijs volgens het RVB vastgestelde tarief als ondergrens te hanteren en daar boven op te laten bieden. In de praktijk wordt er gebruik gemaakt van een ondergrens gebaseerd op de SDE+, de landelijk gemiddelde grondvergoeding of een taxatie. Het is ook mogelijk een openbare inschrijving te doen plaatsvinden, waarbij de grondvergoeding vooraf op basis van een standaard tarief vaststaat, maar selectie plaatsvindt op basis van andere criteria. In de tien pilotprojecten die in samenwerking met EZK, RWS en RVO zijn geselecteerd (zie de tekstbox op pagina 22), wordt ervaring opgedaan met verschillende manieren van openbaar aanbieden, waarbij verschillende methoden worden toegepast om tot een marktconforme vergoeding te komen.

Het RVB maakt voor grondvergoedingen een onderscheid tussen opwekinstallaties en transportfaciliteiten. Voor kabels en leidingen in de grond hanteert het Rijk sinds 2013 de LTO-Gasunie normen voor ondergrondse infrastructuur. De rechten gelden in tegenstelling tot opwekinstallaties voor onbepaalde tijd. De hoogte van de vergoeding wordt bepaald op basis van een (getaxeerde) schadeloosstelling en een meewerkvergoeding (gemiddelde waarde van de belemmerde strook maal 1,4). Deze systematiek is een standaard voor energie-infrastructuur en wordt jaarlijks geactualiseerd door LTO en Gasunie. Voor bovengrondse transportfaciliteiten, zoals hoogspanningsmasten en trafostations, wijkt het RVB af van de LTO-Gasunie norm en rekent een vergoeding op basis van de waarde van de grond conform het bestemmingsplan.

#### **Textbox - Verschil grondvergoeding opwek en transport**

De grondvergoedingen (zowel in hoogte als onderliggende systematiek) verschillen voor de opstal van infrastructuur voor energietransport en voor de opstal van energie-opwekinstallaties. Voor de eerste wordt een vergoeding bepaald op basis van schadeloosstelling, voor de tweede op basis van het verdienpotentieel van de opgestelde installatie. Dit verschil komt voort uit het verschillende kaders waarin de installaties (transport en opwek) worden gerealiseerd.

Zowel Energietransportnetwerken als windparken met een minimale capaciteit van 5 MW zijn werken van algemeen nut in het kader van de Belemmeringenwet Privaatrecht (Elektriciteitswet artikels 9g en 20). De Belemmeringenwet Privaatrecht biedt ondernemers van openbare werken een wettelijk instrument dat de aanleg, instandhouding of wijziging van die openbare werken op andermans onroerende zaken mogelijk maakt. Dit instrument komt van pas als er geen overeenstemming wordt bereikt over het medegebruik van de onroerende zaken. De minister van IenW is bevoegd tot het opleggen van een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Het proces dat leidt tot het gedoogbesluit wordt de gedoogplichtprocedure genoemd. De gedoogplicht kan alleen worden opgelegd indien het belang van dat werk van algemeen nut is.

Bij het nemen van dat besluit op grond van Belemmeringenwet Privaatrecht is er géén ruimte om te onderscheiden tussen opwek- en transportfaciliteiten. Op grond van het wettelijk kader is alleen van belang of er niet onteigend zou moeten worden, of dat er niet meer belemmering wordt veroorzaakt dan redelijkerwijs noodzakelijk is en of er voorafgaand overleg is geweest om in der minne overeenstemming te bereiken. Energietransportnetwerken worden aangelegd door partijen met een publieke taak zoals Gasunie, TenneT en andere netwerkbeheerders. Deze partijen opereren in een gereguleerd kader zonder winstoogmerk. De keuzes die ze maken in de ontwikkeling van het netwerk zijn gevolg van de kaders van hun publieke taak en gericht op maatschappelijk nut en niet op het genereren van winst. Vanuit dit perspectief worden grondeigenaren vergoed op basis van schadeloosstelling. Doorgaans wordt de grondeigenaar vergoed op basis van de LTO-Gasunie norm, die uitgaat van een schadeloosstelling en een meewerkvergoeding, om lange procedures te voorkomen.

Opwekinstallaties zijn commerciële installaties, aangezien een ontwikkelaar het oogmerk heeft om winst te maken met de opgewekte energie. De keuzes die een ontwikkelaar maakt zijn dus ook primair ingegeven door een commerciële afweging. Ondanks dat windparken met een minimale capaciteit van 5 MW een werk van algemeen nut en vallen onder de Belemmeringenwet Privaatrecht (Elektriciteitswet artikel 9g), wordt dit instrument zelden gebruikt om inpassing van een windpark af te dwingen. De specifieke inpassing van een windpark (op welke kavels komen de windturbines te staan) is daarom verreweg in de meeste gevallen onderdeel van de commerciële afweging van partijen. Grondeigenaren worden vanuit dit perspectief doorgaans vergoed op basis van het verdienpotentieel van de opgestelde installatie.

## 2.2 **Beleid Infrastructuur en Waterstaat**

Het Ministerie van IenW is door de aard van zijn beleidsterrein een belangrijk vastgoedhoudend departement. Hiervoor houdt zij uitsluitend gronden in portefeuille die nu of in de toekomst nodig zijn voor de uitvoering van de primaire beheertaken. Namens IenW is Rijkswaterstaat (RWS) beheerder van 'droge' en 'natte' waterstaatswerken, waaronder de rol van bevoegd gezag en vergunningverlener vanuit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de Waterwet valt.

De primaire taak van RWS is het beheren van drie netwerken: het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem (waaronder de Noordzee). Daarnaast is RWS als de vastgoedhoudende dienst van het ministerie materieelbeheerder (eigenaar) van een omvangrijke vastgoedportefeuille. Deze portefeuille bestaat vooral uit eigendommen die direct zijn gekoppeld aan de netwerken in beheer (rijkswateren en infrastructuur). Beide rollen, die van publiekrechtelijk beheerder van de infrastructurele netwerken en die van materieelbeheerder van rijksvastgoed, zijn relevant vanuit het perspectief van de energietransitie.

In de Wbr staat het goed functioneren van 'rijkswaterstaatswerken' voorop. Belangen van anderen worden hier tegen afgewogen. Een derde partij kan alleen gebruik maken van de grond in beheer van RWS indien dit niet conflicterend is met de primaire netwerkbelangen. Voor aanleg, beheer en exploitatie van bijvoorbeeld een wind- of zonnepark langs de rijksweg moet een vergunning op basis van de Wbr worden aangevraagd. Voor het gebruik van 'natte' rijkswaterstaatswerken is veelal een watervergunning op basis van de Waterwet nodig. De minister van IenW toetst een vergunningaanvraag op de verenigbaarheid met de doelen die met besluiten op grond van de wet moeten worden nagestreefd.

In de vergunningen van RWS staat expliciet de mededeling opgenomen dat deze geen privaatrechtelijke toestemming bevat en dat, als het (rijkswater)staatsgronden betreft, via het RVB nog privaatrechtelijke toestemming moet worden verkregen om de betreffende gronden te gebruiken. De gronden in beheer van RWS kunnen via het RVB onder voorwaarden in (mede)gebruik worden gegeven aan derden. Het RVB bepaalt aan wie, onder welke voorwaarden en tegen welke vergoeding dat gebeurt. De ontvangsten komen sinds 2014 ten gunste van RWS als onderdeel van de verbrede middelenafpraak met het Ministerie van Financiën.

### 2.3 **Beleid Economische Zaken en Klimaat**

Het Ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het algemene klimaat- en energiebeleid en de stimulering van hernieuwbare energie. Haar belangrijkste instrumenten in het kader van dit IBO zijn de SDE+ en het omgevingsbeleid.

#### *SDE+*

De subsidieregeling SDE+ (Stimulering Duurzame Energieproductie) is sinds 2011 het belangrijkste instrument van EZK om de productie van hernieuwbare energie te stimuleren. De SDE+ staat open voor hernieuwbare energieprojecten van zon-PV, biomassawarmte, warmtekrachtkoppeling (WKK), windenergie (op zowel land als op zee), zonthermie, biomassa gas, waterkracht en geothermie. PBL (voorheen ECN) adviseert EZK jaarlijks over de verschillende onderdelen van de subsidieregeling<sup>13</sup>. EZK gebruikt dit advies bij het vaststellen van de maximale subsidiebedragen, de vormgeving en uitvoering van de SDE+-regeling. De uitvoering van de subsidieregeling wordt gedaan door RVO. Pas wanneer projectontwikkelaars daadwerkelijk energie uit hernieuwbare bronnen produceren, ontvangen zij uitbetaling van de SDE+-subsidie. Daarvoor wordt alleen een verplichting aangegaan, waardoor het enkele jaren kan duren voor er uitbetaling is. De daadwerkelijke subsidie is afhankelijk van de energieprijs op dat moment.

De SDE+ wordt in fases opengesteld om hernieuwbare energie zo efficiënt mogelijk te stimuleren. In de eerste fase wordt een laag bedrag per kWh beschikbaar gesteld, vervolgens wordt de regeling stapsgewijs opengesteld voor duurder projecten. Zodoende krijgen de meest efficiënte technieken en projecten voorrang. De SDE+ compenseert het verschil tussen de inkomsten per kWh en de productiekosten per kWh en wordt toegekend voor een periode van 8, 12 of 15 jaar.

Het subsidiebedrag wordt jaarlijks vastgesteld op basis van twee bedragen: het basis- en het correctiebedrag. Per categorie productie-installaties en per openstellingronde wordt een maximaal basisbedrag vastgesteld in de subsidiebeschikking, uitgedrukt in €/kWh. Onder kostprijs van hernieuwbare energie wordt verstaan: "De gemiddelde som van investerings- en exploitatiekosten die kunnen worden toegerekend aan de productie van hernieuwbare energie, plus een redelijke winstmarge, gedeeld door de te verwachten hoeveelheid geproduceerde hernieuwbare energie." Het correctiebedrag wordt jaarlijks achteraf vastgesteld op basis van de gemiddelde marktprijs van de geproduceerde energie. Het basisbedrag min het correctiebedrag is vervolgens het subsidiebedrag dat de investeerder krijgt per opgewekte kWh. Hiermee wordt de zogenaamde onrendabele top gefinancierd.

13 Conceptadvies basisbedragen algemeen SDE+. PBL, 2018  
[http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-conceptadvies-basisbedragen-algemeen-sde-plus-2019\\_3300\\_1.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-conceptadvies-basisbedragen-algemeen-sde-plus-2019_3300_1.pdf)

In de kostenposten voor het bepalen van het basisbedrag zit bij WoL ook een onderdeel grondkosten. Bij de andere technieken die worden vergoed uit de SDE+ is dat niet (meer) het geval. De hoogte van de grondcomponent in het basisbedrag daalt vanaf 2014 jaarlijks met 10% bij WoL, op aanwijzing van EZ(K). Hiermee werd beoogd om een prikkel in te bouwen om tot lagere grondvergoedingen te komen. Bij zon-PV is vanaf de najaarsronde 2018 geen grondcomponent meer opgenomen om realisatie op daken te stimuleren.

#### *Omgevingsbeleid*

Ruimtelijke projecten, zoals windparken met een capaciteit boven de 100 MW en zonneparken met een capaciteit boven de 50 MW, vallen onder de Rijkscoördinatie-regeling (RCR). De minister van EZK is verplicht dit instrument te gebruiken en kan alleen bij terechte onderbouwing terzijde worden geschoven. In deze procedure worden de verschillende besluiten (vergunningen en ontheffingen) die voor een project nodig zijn tegelijkertijd en in onderling overleg genomen en wordt er een inpassingsplan opgesteld die de aanpassing van het bestemmingsplan behelst. Door deze bevoegdheid kunnen bij grote energieprojecten sneller besluiten worden genomen, zonder dat het ten koste gaat van de zorgvuldigheid en de mogelijkheden tot burgerinspraak. Indien nodig geeft de RCR het Rijk doorzettingsmacht om het vergunningstraject van medeoverheden over te nemen. Dit gebeurt in de praktijk zelden.

Daarnaast tracht EZK middels omgevingsmanagement de maatschappelijke acceptatie en participatie in de omgeving van een groot energieproject te vergroten. Een recent voorbeeld hiervan is de Green Deal waarin overheden, sectoren en maatschappelijke organisaties ervaringen uitwisselen en nieuwe ideeën ontwikkelen hoe participatie vorm kan krijgen of hoe genoegdoening aan de omgeving van projecten kan worden vormgegeven<sup>14</sup>. Daarbij kan worden gedacht aan een gebiedsfonds dat bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving en versterking van de lokale economie of aan een vergoeding van de ontwikkelaars aan omwonenden.

## **2.4**

### **Overig beleid**

#### *Beleid Landbouw, Natuur en Voedseldiversiteit*

Veel opwekinstallaties worden gerealiseerd op agrarische gronden. Ontvangsten uit grondvergoedingen voor een opwekinstallatie kunnen van invloed zijn op het bedrijfsmodel van agrariërs en op de aard en samenstelling van agrarische activiteiten. Tegelijkertijd zorgt de grote en groeiende vraag naar grond voor het opwekken van duurzame energie voor extra druk op de grondmarkt, ook voor de agrarische sector en voor de voedselvoorziening. In deze context is het beleid van het Ministerie van LNV gericht op duurzaam bodembeheer, biodiversiteit en natuurbeheer, een gezond ondernemingsklimaat voor agrariërs, duurzame voedselvoorziening en de klimaatopgave voor de landbouwsector. LNV onderstreept het belang van zorgvuldige omgang met landbouw- en natuurgronden en legt de nadruk op een integrale afweging van belangen en alternatieven binnen het ruimtelijk ordeningsbeleid, hoewel de verantwoordelijkheid voor dit laatste primair ligt bij gemeenten en provincies.

#### *Fiscaal beleid*

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de rijksbelastingen, en dus voor fiscale regelgeving die een rol kan spelen bij hernieuwbare energie-installaties. In dat kader worden veelal voordelige fiscale regelingen ter ondersteuning van

<sup>14</sup> <https://www.greendeals.nl/>

agrarische activiteiten genoemd. Dat zijn onder meer faciliteiten voor de landbouwsector in de inkomstenbelasting, de overdrachtsbelasting en de schenkbelasting. Deze regelingen zijn echter niet of beperkt van toepassing bij ander gebruik van de gronden dan agrarische activiteiten.

Tevens kunnen lokale belastingen een rol spelen. Een windturbine is bijvoorbeeld een onroerende zaak en dus ontvangt de gemeente Onroerendezaakbelasting (OZB). Als er sprake is van coöperaties die gezamenlijk grond aanbieden voor de opstal van hernieuwbare energie-installaties, dan hebben deze coöperaties te maken met belastingen als vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting. Er zijn ook fiscale voordelen te behalen, zoals via de regeling Energie-investeringsaftrek (EIA).

## 2.5 Het Klimaatakkoord

In de kabinetsappreciatie van het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord (VHK, 2018)<sup>15</sup> is aangegeven dat potentiële opweklocaties voor hernieuwbare energie worden betrokken bij de uitwerking van de RESsen. De decentrale overheden hebben het voortouw bij de uitwerking. De inzet daarbij is op het realiseren van zon-PV op daken of op gronden met lage landschappelijke, ecologische en landbouwkundige waarde. Daarnaast wordt er ingezet op grootschalige clustering voor de opwekking van hernieuwbare energie op land, met name bij WoL maar ook voor zon-PV. In het VHK is aangegeven dat de Rijksoverheid mogelijkheden onderzoekt om Rijksgronden actief ter beschikking ter stellen voor de opwek van hernieuwbare energie. Hierbij speelt de noodzaak dat de vastgoedhoudende diensten in de regio's waar zij locaties beheren een actieve bijdrage leveren aan de totstandkoming van de 25-30 nog te formeren RESsen. Dit proces zal gaan spelen in de periode tussen 1 januari en 1 juli 2019. Indien in de zomer van 2019 blijkt dat het de regio's onvoldoende is gelukt om tot een regionale invulling te komen, wordt een met de decentrale overheden te ontwikkelen verdeelsystematiek toegepast.

Het (grootschalig) tenderen van locaties op land op Rijks- en andere (semi-) overheidsgronden wordt binnen het VHK expliciet als voorwaarde gezien om te komen tot kostprijsreductie en daarmee tot gereduceerde inzet van de SDE+-middelen. Knelpunt bij het uitvoeren van deze werkzaamheden is dat de bijdrage aan de energie- en klimaatopgave geen kerntaak is van de departementen waar de vastgoedhoudende diensten van het Rijk onderdeel van zijn. Hierbij kunnen lessen worden betrokken van een eerder gestart pilotprogramma (zie kader hieronder).

### Textbox - Pilotprojecten op Rijksgronden

Op dit moment wordt bezien hoe gekomen kan worden tot Rijksbrede inzet van Rijksgronden (en daken) voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit in het

<sup>15</sup> <https://www.klimaatakkoord.nl/>

pilotprogramma Hernieuwbare energie op Rijks(waterstaats)gronden, dat wordt uitgevoerd door RWS, RVO en het RVB in opdracht van EZK. Voordat tendering kan plaatsvinden zal er vanuit de vastgoedhoudende diensten voorbereidend werk nodig zijn zoals het voorbereiden van biedboeken en toetsing op verenigbaarheid met primaire doelstellingen.

Het programma bestaat uit een onderzoek met resultaatverplichtingen ten aanzien van leerdoelen en 10 pilotprojecten om grootschalig hernieuwbare energie op Rijksgronden te ontwikkelen. Hierbij is het de gedachte dat binnenkort locaties worden getenderd, onder andere op basis van de laagste SDE+-aanvraag, zodat naar verwachting de grootste kostenreductie kan worden bereikt. Als onderdeel van de hiervoor nog te stellen tendervoorwaarden zal worden uitgegaan van nog vast te stellen grondvergoedingen.

## 2.6 **Vergelijking beleid met omliggende landen**

Ook in omliggende landen speelt het vraagstuk van ruimtelijke inpassing van hernieuwbare energie en de bijbehorende grondvergoeding. Ecorys heeft in haar onderzoek een quickscan uitgevoerd naar de grondvergoedingen in België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Spanje.

### *Grondvergoeding*

Uit de landenvergelijking blijkt dat de vergoedingssystematiek in Duitsland, België en (deels) Denemarken vergelijkbaar met Nederland is: vergoeding per opwekkingscapaciteit of vermogen. De hoogte voor grondvergoedingen in het Verenigd Koninkrijk vermoeden een vergelijkbare methode. In Spanje tekent zich een gemengd beeld af.

### *Subsidie*

In alle onderzochte landen wordt hernieuwbare energie ondersteund middels subsidies. De systemen tussen de landen verschillen, passend bij de lokale omstandigheden en aanpalend beleid. In België is er sprake van een systeem zoals in Nederland, waarbij de onrendabele top wordt gesubsidieerd. In Duitsland is sprake van een feed-in tarief, gecorrigeerd voor de lokale windkracht, dat niet afhankelijk is van de energieprijs. Dit systeem is vergelijkbaar met de opzet in het Verenigd Koninkrijk.

### *Participatie*

In Denemarken wordt tevens uitgegaan van een participatiemodel, waarbij de omgeving kan deelnemen aan een energieproject, met als doel de acceptatie te vergroten. Dit bestaat uit een verplichting voor de ontwikkelaar om een gedeelte van de aandelen in de omgeving aan te bieden, een garantiefonds voor onderzoekskosten voor coöperaties en een ruime planschaderegeling. Hoewel Denemarken één van de koplopers is in Europa met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie (32,2% in 2016)<sup>16</sup>, worden er ook kanttekeningen geplaatst bij de werking van het model.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable\\_energy\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics)



## 3 Analyse en bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek van de werkgroep en het onafhankelijke onderzoeksbureau weergegeven. Op basis hiervan wordt allereerst een beeld geconstrueerd van de werking van de grondmarkt voor hernieuwbare energietechnieken. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de grondvergoeding, de vraag en het aanbod uitgelicht en worden hier conclusies over getrokken.

### 3.1 Werking van de grondmarkt

#### 3.1.1 *Kenschets van de markt*

Het CPB constateerde in 1999 dat de grondmarkt in het algemeen een bijzondere markt is<sup>17</sup>. In de eerste plaats is de grondmarkt geen homogene markt. Grond kan in de regel niet worden ge(re)produceerd en ieder stukje grond heeft unieke eigenschappen. In de tweede plaats is er sprake van sterke overheidsinterventie in de markt, omdat de overheid externe effecten als gevolg van de landschappelijke inrichting wenst te beperken. Dit doet zij in via het ruimtelijke ordeningsbeleid en haar bevoegdheden als vergunningverlener (zie hoofdstuk 2).

Dit IBO beziet een uitsnede van de grondmarkt: de grondmarkt voor hernieuwbare energievoorzieningen. Dit is de markt voor gronden die potentieel geschikt zijn voor het plaatsen van opwekinstallaties voor hernieuwbare energie. Daarbij wordt geconcurrereerd met alternatieve toepassingen voor het gebruik van die gronden, zoals landbouw, woningbouw, infrastructuur, waterberging, industrie of recreatie.

#### 3.1.2 *Omvang van de markt*

De vraagzijde van de markt voor hernieuwbare energie zal de komende jaren groeien, zowel voor WoL als voor zon-PV. In het kader van het nationaal Energieakkoord hanteert de Rijksoverheid een doelstelling voor WoL van 6.000 MW opgesteld vermogen in 2020. Het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord schetst een doel van 35 TWh aan opgewekt vermogen zonne- en windenergie op land in 2030.

De huidige realisatie laat een stijgende lijn zien. Voor WoL was eind 2017 ca 3.250 MW van de 6.000 MW gerealiseerd (CBS). De resterende opgave van 2.750 MW tot 2023 betreft nog ca 700 turbines<sup>18</sup>. Het totaal aan opgesteld vermogen voor zon-PV was eind 2017 ca 2.900 MWp. Hiervan bestaat slechts een kwart uit grondgebonden zonneweides. Deze 725 MWp aan zonneweides vragen 725 ha aan ruimte, wat neerkomt op ca 1.000 voetbalvelden<sup>19</sup>.

Aan de aanbodzijde is er met inachtneming van beperkingen het theoretische en technische potentieel voor WoL in Nederland ca 50.000 MW, exclusief binnenwateren (ca 10.000 MW)<sup>20</sup>. Dit komt neer op het tienvoudige van de afspraken in het Energieakkoord. Het Rijk is een belangrijke speler op de grondmarkt voor hernieuwbare energie als grondeigenaar: ca 10% (4.136 km<sup>2</sup>) van het

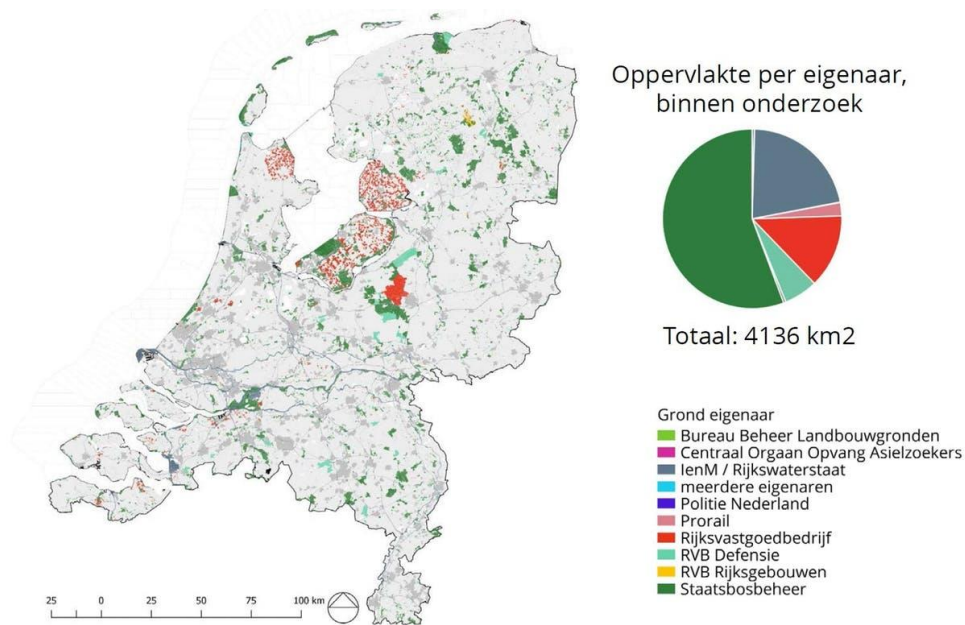
<sup>17</sup> De Grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid. CPB 1999

<sup>18</sup> Uitgaande van huidige stand der techniek, met gemiddeld vermogen van 4 GW per turbine

<sup>19</sup> Uitgaande van kentallen van 1 ha per opgestelde MW vermogen en de afmetingen van het voetbalveld in Stadion Feijenoord 'De Kuip' (69m bij 105m)

<sup>20</sup> Ruimte, Energie Klimaat (2018)

grondoppervlak van Nederland is in handen van het Rijk. Onderstaande afbeelding geeft de verdeling weer over de diverse vastgoedhoudende diensten. Uiteraard zijn niet al deze Rijksgronden geschikt voor plaatsing van wind- of zonninstallaties.



Figuur 1 Grondbezit Rijksoverheid (bron: Ecorys)

### 3.1.3 Werking van de markt

Om te begrijpen hoe deze grondmarkt werkt is het van belang om een overzicht te hebben van de verschillende actoren, de dynamiek tussen de actoren en hoe dat bij elkaar komt in de business case, waar de grondvergoeding een onderdeel van is. Voor de totstandkoming van een energieproject zijn er diverse actoren onontbeerlijk. Dit zijn de initiatiefnemer (ontwikkelaar) voor een project, de grondeigenaar of rechthebbende van een perceel<sup>21</sup>, de overheid als het bevoegd gezag voor het ruimtelijk ordeningsbeleid en de vergunningverlening, en de omgeving. Daarnaast is het Rijk nog indirect betrokken als subsidieverstrekker. Deze rollen kunnen ook samenvallen. Zo kunnen de grondeigenaar en de ontwikkelaar dezelfde partij zijn, of de vergunningverlener en de grondeigenaar. Voor het eerste geval kan worden gedacht aan een agrariër die op eigen (of gepachte) grond een project (mede)realiseert of participeert, zoals in Flevoland.

Het precieze ontwikkelingsproces verschilt per project, evenals de dynamiek tussen de actoren, maar op hoofdlijnen loopt dat langs de volgende stappen. In de eerste plaats zal een ontwikkelaar zoeken naar een mogelijke locatie voor het project en toetst bij de vergunningverlener of dat binnen zijn zoekgebied mogelijk is. Als blijkt dat dit kan – al dan niet met een bestemmingswijziging – zal de ontwikkelaar het proces starten om de benodigde grondpositie(s) te verwerven binnen dat gebied. Als de ontwikkelaar slaagt om met een grondeigenaar (of meerdere eigenaren) tot een overeenkomst te komen, zal hij de benodigde vergunningen aanvragen en kan hij overgaan tot realisatie van het project. Deze procesbeschrijving is echter vooral ter illustratie en is een simplificatie van hoe het in de werkelijkheid kan gaan. Veelal

<sup>21</sup> Rechthebbende kan bijvoorbeeld een pachter zijn, met een langlopende pachtovereenkomst met de grondeigenaar

treden er complicaties op die zeer project specifiek zijn en daarom niet zomaar kunnen worden wegnomen door generieke beleidsmaatregelen.

Gronden waarop energieprojecten worden gerealiseerd worden in de regel niet verkocht door grondeigenaren, al geven ontwikkelaars voor zon-PV daar wel de voorkeur aan, maar dat slaagt zelden. Doorgaans worden gronden tijdelijk beschikbaar gesteld aan de ontwikkelaar door het vestigen van een zogenaamd opstalrecht voor de installatie. Ontwikkelaars betalen vervolgens een vergoeding aan de grondeigenaar. Uit het onderzoek blijkt dat de hoogte van de vergoeding meestal is gekoppeld aan het type installatie en het opgestelde vermogen (MW) of het opgewekte vermogen (MWh).

De grondvergoeding is een onderdeel van een project. Ecorys heeft in kaart gebracht hoe groot het aandeel van de grondvergoeding in de gehele business case is voor WoL en voor zon-PV. Daaruit blijkt in de eerste plaats dat het percentage voor WoL significant hoger is dan zon-PV en vanaf 2016 een dalende trend vertoont (van 11% naar 7%). Voor zon-PV is het percentage als sinds 2014 nagenoeg gelijk op 5%. Naast de grondvergoeding wordt de business case gevormd door enerzijds investeringskosten, operationele kosten en inkomsten. De inkomsten bestaan voor het belangrijkste deel uit de marktvergoeding voor de geproduceerde elektriciteit en subsidie (SDE+) voor de onrendabele top. De belangrijkste kosten zijn de installatie zelf, benodigde aansluiting op de infrastructuur, grondvergoeding en eventuele kosten voor draagvlak in de omgeving en de 'winst' voor de ontwikkelaar. Daarnaast worden er bij aanvang van het project forse investeringskosten gemaakt en wordt een groot deel van een project gefinancierd met vreemd vermogen met als gevolg rente en aflossing als bijkomende kostencomponenten. Dit zorgt ook ervoor dat er vroeg in het project weinig ruimte is in de business case, bijvoorbeeld voor bankgaranties die nodig zijn om de installatieverwijdering bij het einde van het project te garanderen, terwijl er meer ruimte ontstaat gedurende de looptijd van het project wanneer investeringen worden terugverdiend. De componenten beïnvloeden de totale ruimte in de business case en hebben daarmee ook indirect invloed op elkaar. Zo heeft een dalende subsidie effect op de ruimte voor bijvoorbeeld de grondvergoeding of de winst voor de ontwikkelaar. Andersom: meevallende kosten bieden ruimte aan andere posten. Het zoeken van de balans tussen deze componenten is aan de projectontwikkelaar die hierover het ondernemersrisico draagt.

Om de voortgang van de projectontwikkeling te bevorderen is acceptatie in de omgeving een essentieel onderdeel. Omgevingsmanagement wordt voor ontwikkelaars een steeds belangrijker onderdeel van het realisatieproces. Dit wordt in toenemende mate dan ook betrokken door gemeenten in de vergunningsvoorwaarden en anderzijds wordt dit ook vanuit de brancheverenigingen voorgeschreven aan de leden, met als doel de acceptatie in de omgeving te vergroten. Een voorbeeld hiervan is de gedragscode van de NWEA, waarbij het merendeel van de Nederlandse ontwikkelaars van windenergie is aangesloten<sup>22</sup>.

Er zijn enkele ontwikkelingen in de grondmarkt zichtbaar, met name ingegeven vanuit het oogpunt van de ruimtelijke inpassing. In de eerste plaats betreft dit de toename van de schaalgrootte van projecten, de grootte en impact van de installatie en 'gemengde' projecten op zowel private als Rijksgronden. Bevoegde gezagen geven in toenemende mate de voorkeur aan clustering van installaties. Ditzelfde is

<sup>22</sup> <http://www.nwea.nl/over-nwea/gedragscode>

ook terug te zien in de richting van de NOVI om 'verrommelen' van de natuur, landschap en steden te voorkomen<sup>23</sup>. Ten tweede wordt er gestreefd naar het vergroten van dubbel ruimtegebruik en het plaatsen van installaties op vastgoed van derden, zoals daken. Beleidsmatig wordt dit ook gestimuleerd, om waar mogelijk te komen tot dubbel ruimtegebruik<sup>24</sup>.

De toename van de omvang van projecten heeft gevolgen voor het realisatieproces. Het aantal actoren neemt toe, evenals de discussie over de verdeling van lusten en lasten tussen grondeigenaren en omwonenden. Er zijn voorbeelden van projecten waar dit probleem aan de voorkant is opgelost, door afspraken te maken binnen een gebied over de verdeling van de grondopbrengsten tussen grondeigenaren met opstal op hun perceel en de ruimere omgeving, en daarna pas de precieze locaties van de energieopstal te bepalen. Bovendien zijn projecten op zowel private als Rijksgronden complex, omdat vastgoedhoudende diensten niet dezelfde flexibiliteit hebben als private grondeigenaren om te participeren in creatieve constructies.

### 3.2 Bevindingen hoogte van grondvergoedingen

De gedane bevindingen over de hoogte van de grondvergoedingen volgen voor het belangrijkste deel uit het rapport van Ecorys en worden geduid met behulp van de interviews.

#### 3.2.1 *Algemene bevindingen hoogte grondvergoedingen*

Voorafgaande aan dit IBO bestond het vermoeden dat de grondmarkt voor hernieuwbare energievoorzieningen op verschillende onderdelen imperfecties vertoont. Op basis van de dataset zijn er diverse bevindingen gedaan over de hoogte van de grondvergoedingen en er is ook gekeken naar indicaties voor markt- en/of overheidsfalen. In de eerste plaats is al geconstateerd dat er een grote spreiding zichtbaar is in grondvergoedingen voor zowel WoL als zon-PV. Op basis van de interviews en economische grondbeginselen is er door Ecorys gezocht naar verklarende factoren voor deze spreiding om zo tot een beeld te komen over de werking van de markt.

Het onderzoek heeft daarvoor de volgende hypothesen getoetst:

1. Grondvergoedingen voor hernieuwbare energie zijn hoger bij hogere grondprijzen
2. Grondvergoedingen voor hernieuwbare energie liggen hoger dan de opbrengst bij alternatieve aanwending
3. Grondvergoedingen voor WoL zijn hoger in relatief dichtbevolkte gebieden (verdiscontering externe effecten)
4. De grondvergoeding uitgekeerd door het RVB voor WoL en zon-PV is richtinggevend in de markt
5. De SDE+ kan invloed hebben op de hoogte van de grondvergoedingen
6. De grondvergoeding in Nederland is significant hoger dan in de omliggende landen

Het lijkt aannemelijk dat er een verband is tussen de variatie in de grondprijs en de variatie van de hoogte van de grondvergoeding (hypothese 1). Immers: de grond waarop wordt gebouwd heeft een waarde en wordt voor een deel exclusief gebruikt. Tevens (2) is de verwachting dat de hoogte van de vergoeding (ruim) boven die van de alternatieve aanwending zal liggen. Die alternatieve aanwending is doorgaans landbouw. Daarnaast wordt verwacht dat in dichtbevolkte gebieden de

<sup>23</sup> Kamerbrief 'Kabinetsperspectief NOVI' 5 oktober 2018

<sup>24</sup> Kamerbrief 'Openstelling SDE+ najaarsronde 2018' 10 juli 2018

grondvergoeding hoger ligt dan in dunner bevolkte gebieden (3). In de eerste plaats vanwege de grondprijs en ten tweede vanwege verdisconteerde externe effecten in die grondvergoeding. Op basis van de dataset is gekozen om dit te staven aan de hand van grondvergoedingen voor WoL.

Voorafgaande aan dit IBO was de verwachting dat het Rijk als grote speler in de grondmarkt (4) en als beleidsmaker (o.a. via SDE+ (5)) een grote invloed heeft op de grondvergoeding. Tevens dat dit effect mede leidt tot significant hogere grondvergoedingen dan in de ons omringende landen (6), naast andere factoren die mee kunnen spelen zoals schaarste vanwege de relatieve dichtbevolktheid in Nederland.

Op basis van de kwantitatieve analyse kan hypothese 1 niet worden aangetoond: de hoogte van de grondprijs in een regio heeft geen relatie met de hoogte van de grondvergoeding in dezelfde regio. Daarmee lijkt de grondprijs geen bepalende rol te spelen in de hoogte van de grondvergoeding.

Voor hypothese 2 is wel ondersteunend bewijs gevonden in de data. Het verschil voor WoL was groter dan voor zon-PV, uitgaande van kentallen van exclusief grondgebruik. Dat verschil is te verklaren aan de hand van de grondschaarste die voor WoL meer het geval is dan voor zon-PV. Door de impact van WoL op de omgeving is er in het ruimtelijk ordeningsbeleid minder beschikbare ruimte voor WoL dan voor zon-PV vanwege restricties. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor zon-PV op maaiveld tot dubbel ruimtegebruik zeer beperkt. Voor WoL geldt dat in veel mindere mate; onder de rotorbladen van een turbine zijn er weliswaar beperkingen voor bebouwing, maar zijn er mogelijkheden voor landbouwactiviteiten. Daarbij moet worden aangetekend dat turbines een zekere afstand tot elkaar dienen te hebben, afhankelijk van de rotordiameter. Dat betekent ook dat een zeker gebied een beperkte capaciteit heeft door het realiseren van een windpark. Op basis van deze bevinding constateert de werkgroep dat de hoogte van grondvergoedingen voor WoL ook bij private gronden niet is gebaseerd op kosten of geleden schade (prijs van de grond of alternatieve aanwending), maar het verdienpotentieel van een energie-opwekinstallatie. Deze bevinding wordt ook bevestigd in de interviews. Voor zon-PV is dit beeld minder sterk en is de spreiding groter dan voor windenergie.

Er blijkt een zwak, maar significant, verband te zijn tussen bevolkingsdichtheid en de hoogte van de grondvergoeding voor WoL (hypothese 3). Echter, dit verschil is veel minder sterk dan op voorhand werd verwacht, gezien de verwachte toename van externe effecten. Het CPB constateert overigens dat externe effecten als gevolg van waardedaling van het vastgoed verder dan 1.1 km van turbines verwaarloosbaar is<sup>25</sup>. De werkgroep concludeert op basis van deze bevinding dat de externe effecten niet worden verdisconteerd in de grondvergoeding. De externe effecten, bijvoorbeeld uitbetaald in een gebiedsfonds of via gedragscodes bij brancheverenigingen, worden mogelijk niet of via het ondernemersrisico en de winst van de ontwikkelaar verdisconteerd.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de aansluiting op het hoogspanningsnet een belangrijke voorwaarde is en die in de regel vaker beter is voorzien in een dichter bevolkt gebied, waarmee dus aantrekkelijker voor WoL. De kosten voor het aansluiten op de hoofdinfrastructuur zijn namelijk voor rekening van de ontwikkelaar en drukken daarmee op het beschikbare budget voor de

---

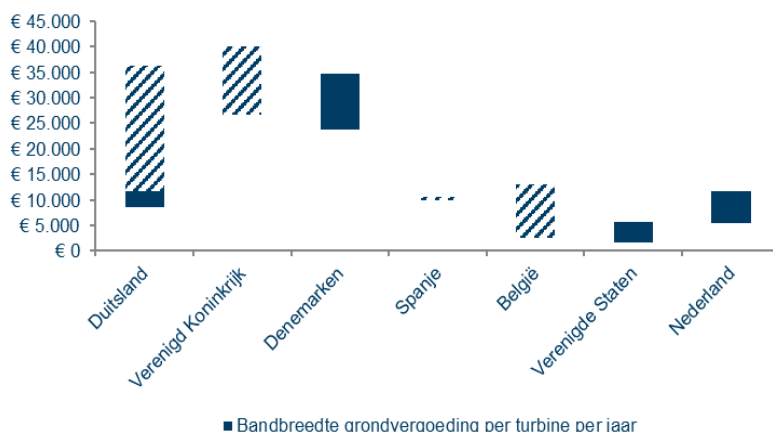
25 KBA Structuurvisie 6000MW Wind op Land, CPB 2013

grondvergoeding. Deze relatie is echter niet onderbouwd met kwantitatieve gegevens omdat het niet is meegenomen in het onderzoek van Ecorys.

Ten aanzien van de invloed van het handelen van de Rijksoverheid op de energievergoedingen blijkt uit de analyse een wisselend beeld. Het RVB (4) lijkt op basis van de data beperkt hogere prijzen te rekenen dan gemiddeld in de markt voor zowel zon-PV als WoL. Dit verschil is echter niet statistisch significant. Ook blijkt dat het RVB de dalende trend in de markt volgt, zij het met enige vertraging. Dit beeld wordt in de interviews ondersteund, met de kanttekening dat in het verleden het RVB wel een benchmarkfunctie heeft gehad in de markt als enige openbare bron, maar de private markt de grondvergoeding nu veelal baseert op de SDE+ en lokale kennis en vergelijkingen. De werkgroep concludeert dan ook dat het RVB weliswaar een grote speler is, maar geen bepalende factor in de markt.

Wel blijkt dat de SDE+ (5) invloed heeft op de hoogte van de grondvergoeding. Er is een duidelijke correlatie gevonden tussen de hoogte van (de grondcomponent van) de SDE+-beschikking en de hoogte van de grondvergoeding. Dat duidt er op dat grondeigenaren zich een relatief groot deel van de ruimte in de business case kunnen toe-eigenen. In de tweede plaats is er een sterke correlatie tussen de daling van de rekenvergoeding in de SDE+ sinds 2014 en de ontwikkeling van de grondvergoedingen voor WoL. Uit de interviews blijkt ook dat de SDE+ als benchmark fungeert in de markt, waaronder ook het RVB. Daarmee lijkt het ingezette beleid van EZK om de grondvergoeding te beperken via de SDE+ doeltreffend.

Tot slot is er een verkenning gedaan wat de grondvergoedingen zijn voor WoL in de omringende landen, Spanje en de Verenigde Staten. De verkenning is niet zo systematisch gedaan als in Nederland, waardoor de cijfers met enige terughoudendheid worden geïnterpreteerd. Wel blijkt hieruit dat de Nederlandse grondvergoedingen vergelijkbaar zijn met de grondvergoedingen in Duitsland en ten aanzien van de buurlanden gemiddeld zijn.

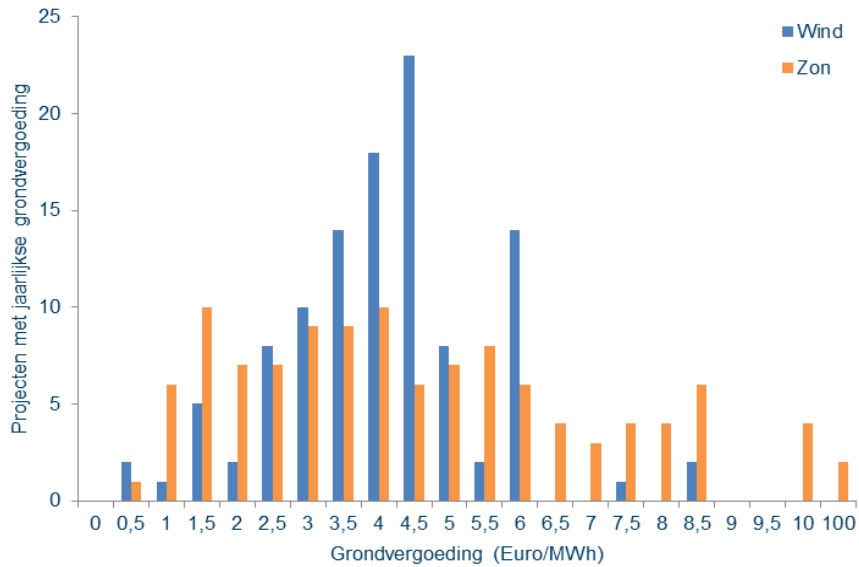


Figuur 2 Internationaal vergelijk grondvergoedingen (bron: Ecorys)

3.2.2

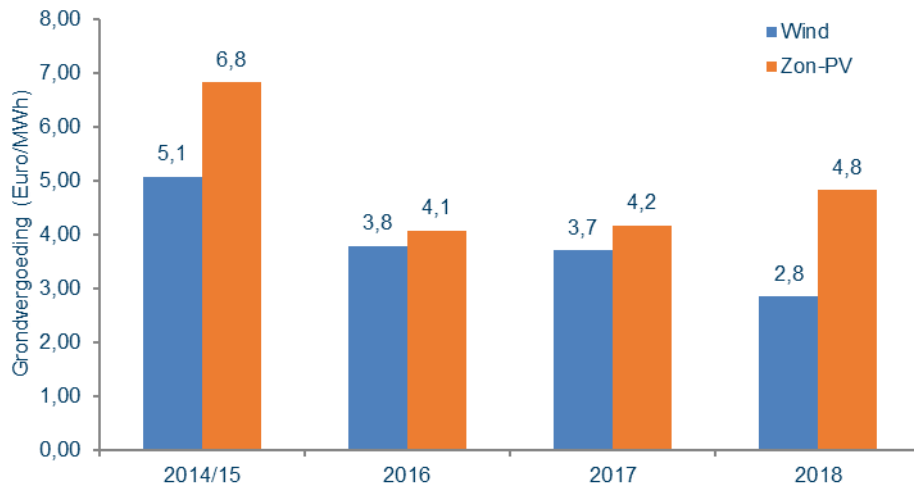
*Hoogte grondvergoeding WoL en zon-PV*

Als de grondvergoedingen voor WoL en Zon-PV worden vergeleken valt een aantal dingen op. In de eerste plaats dat de gemiddelde vergoeding per opgewekte hoeveelheid energie over de onderzochte periode (2014-2018) voor WoL (€3,80 per MWh) lager is dan voor zon-PV (€4,40 per MWh), maar dat de spreiding voor zon-PV significant hoger is.



*Figuur 3 Verdeling hoogte grondvergoeding (bron: Ecorys)*

Als de prijs wordt omgerekend naar de vergoeding per vierkante meter gebruikte grond, kan er worden vergeleken met de alternatieve aanwending, doorgaans landbouwactiviteiten. Bij die vergelijking blijkt dat de gemiddelde grondvergoeding voor zon-PV iets boven de alternatieve aanwending ligt. Voor WoL is dat 14-27 maal hoger.



*Figuur 4 Ontwikkeling hoogte grondvergoeding (Bron: Ecorys)*

In de periode tussen 2000 en 2011 was de grondvergoeding relatief constant tussen de €10.000 en €13.000 per MW opgesteld vermogen (€4,50 tot €5,90 per MWh<sup>26</sup>). De grondvergoeding voor WoL laat sinds 2011 een dalende trend zien (Pondera 2014), met een versnelling vanaf 2014. Tussen 2014 en 2018 is de grondvergoeding gedaald van €5,10 naar €2,80 per MWh. De hoogte voor de grondvergoeding van zon-PV vertoont in tegenstelling tot WoL een stijgende trend per MWh, wat ook anekdotisch uit de interviews blijkt.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het vermogen van een windturbine de afgelopen jaren is toegenomen (van ca. 1 MW in 2000 naar ca. 3-3,5 MW in 2018), terwijl het ruimtegebruik minimaal is toegenomen. Ondanks dalende grondvergoedingen voor WoL per MW, nemen de grondvergoedingen per windturbine dus niet per definitie af.

Tevens ontstaat uit het onderzoek het beeld dat het RVB mogelijk een hogere grondvergoeding vraagt dan er voor private gronden wordt betaald. Op basis van de gegevens is het verschil echter statistisch niet significant, vanwege de beperkte dataset. De ontwikkeling van de vergoeding die het RVB vraagt volgt de richting die in de rest van de markt te zien is met een jaar vertraging.

### 3.3 Bevindingen vraag en aanbod

#### 3.3.1 *Bevindingen aanbod*

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de beschikbaarheid van gronden voor het realiseren van energieprojecten schaars is, met name bij WoL. De volgende factoren lijken de grootste invloed te hebben op de beschikbaarheid van gronden:

1. Bereidheid van grondeigenaren en rechthebbenden
2. Ruimtelijk ordeningsbeleid van bevoegde gezagen
3. Aanpalend beleid
4. Acceptatie van omgeving
5. Inzet van wettelijke middelen

#### *1. Bereidheid grondeigenaren en rechthebbenden*

De beschikbaarheid van gronden hangt in de eerste plaats af van de bereidheid van grondeigenaren om die ter beschikking te stellen indien dat publiekrechtelijk gezien mogelijk is. Uit de interviews blijkt dat dit doorgaans het geval is, vooral bij private grondeigenaren (en rechthebbenden) die een windturbine beschouwen als een interessante propositie gegeven de huidige grondvergoedingen.

Vanuit de vastgoedhoudende diensten is er bereidheid om gronden beschikbaar te stellen, maar bij de decentrale overheden is dat beeld gemengd. Provincies en gemeenten tonen enerzijds bereidheid om aan de (lokale) klimaatdoelen te kunnen voldoen, maar anderzijds worden er ook strikte beleidskaders gemaakt. Het Rijk is als eigenaar van 10% van het landoppervlak een belangrijke speler op de grondmarkt en de vastgoedhoudende diensten zien dan ook hun invloedsmogelijkheden op het aanbod.

De werkgroep constateert dat de bereidheid bij grondeigenaren over het algemeen niet belemmerend is voor het aanbod. De diensten kunnen een actievere houding aannemen, eventueel gestimuleerd door een taakopdracht. De diensten moeten dan

---

<sup>26</sup> Op basis van 2200 vollast uren



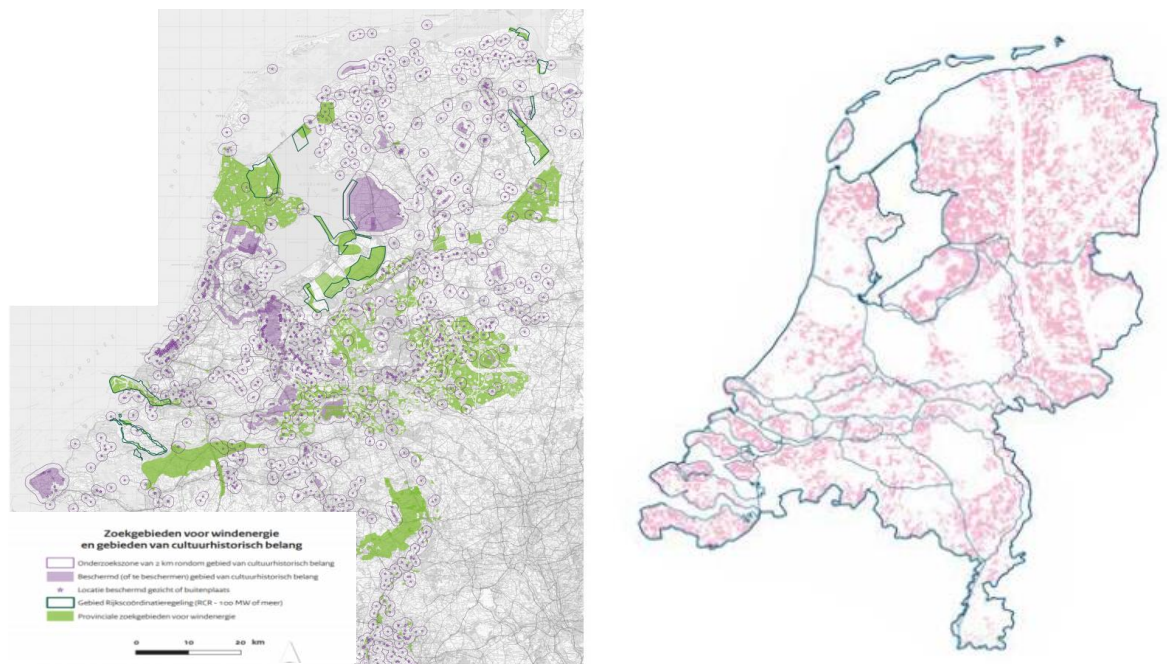
wel ook kunnen beschikken over de juiste instrumenten en middelen om hun gronden specifiek beschikbaar te stellen voor energieopstal.

## 2. Ruimtelijk ordeningsbeleid bevoegde gezagen

Het ruimtelijk ordenings- en energiebeleid en de bijbehorende uitwerking in structuurvisies en bestemmingsplannen van bevoegde gezagen hebben een bepalende invloed op het aanbod van gronden. Energievoorzieningen concurreren met andere bestemmingen om dezelfde ruimte. Daarnaast spelen inpassings- en veiligheidsaspecten een rol bij de mogelijkheden om installaties te plaatsen. Dit zijn bijvoorbeeld geluidsbeperkingen, veiligheidszones rondom vervoersaders, luchthavens en waterkeringen en diverse natuur- en defensiegebieden.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat huidige beleidskaders van bevoegde gezagen dusdanig strikt zijn dat het een belemmerend effect op het aanbod van gronden en het kader waarbinnen vergunningen worden toegewezen voor hernieuwbare energieprojecten. Dit speelt met name bij WoL, maar ook in toenemende mate bij zon-PV. Het is aannemelijk dat ook de verwachte weerstand onder de bevolking hier een rol speelt. In de actieve vorm komt dit tot uitdrukking in aanvullende regels en eisen ten aanzien van hoogte, schaalgrootte of inpassing in het ruimtelijke beeld. Hiermee neemt het aantal geschikte locaties af en neemt de schaarste op de markt toe. Er kan ook sprake zijn van gebrek aan beleid, waar verder op wordt ingegaan in 3.3.2.

Illustratief zijn onderstaande kaarten, die de provinciale zoekgebieden (kaart links) voor WoL (groen) en beschermde cultuur-historische gebieden (paars) weergeven en de potentiële gebieden (kaart rechts) voor WoL exclusief de binnenwateren (roze).



Figuur 3 Zoekgebieden WoL, links (bron: Ecorys). Geschikte gronden WoL, rechts (bron: Klimaat, Energie en Ruimte)

Op basis van het onderzoek concludeert de werkgroep dat de beperking van het aanbod met name wordt veroorzaakt door de beperkingen vanuit het ruimtelijk ordeningsbeleid van bevoegde gezagen, gecombineerd met de terughoudendheid voor een ruim kader waarbinnen vergunningen worden verstrekt. De werkgroep benadrukt dat een zorgvuldige afweging in het ruimtelijk ordeningsbeleid nodig is en een delicate verantwoordelijkheid is van de decentrale overheden.

### *3. Aanpalend beleid*

Diverse overige beleidsterreinen van het Rijk kunnen invloed hebben op het aanbod van gronden, met name het energiebeleid en het fiscale beleid.

Via het energiebeleid kan het Rijk ook sturen op het aanbod van gronden. De Structuurvisie Wind op Land (SvWOL, 2014) is vastgesteld vanuit de wens van het kabinet Rutte-II om grootschalige windenergievermogen te concentreren. Daarbij zijn zoekgebieden aangewezen die geschikt zijn voor grootschalige en kleinschalige windenergie. Hiermee zijn de gronden nog niet 'beschikt' voor windenergie, en zijn ook niet concurrentievrij, maar dit leidt inherent wel tot een vergroot aanbod. Een bijeffect van het aanwijzen van zoekgebieden is de potentiële waardestijging van de gronden. Daarnaast geeft SvWOL aan provincies de opdracht om tijdig voldoende gronden te bestemmen of de onderlinge verdeelde provinciale taakstelling te organiseren.

Behalve meer sturing op het proactief beschikbaar stellen en inzetten van Rijksgronden voor de energietransitie heeft het Rijk slechts instrumenten die zeer ingrijpend zijn (zoals het onteigenen van gronden) voor het direct vergroten van het aanbod van gronden. In het verleden (2006-2009) was het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) een Rijksdienst die interdepartementale realisatie van grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten bevorderde met als inzet rijksdoelen sneller, beter en goedkoper te realiseren en de verschillende belangen van de departementen te wegen. Het GOB is opgegaan in het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), het latere RVB.

Het Rijk hanteerde wel een grondportefeuillestrategie ten aanzien van landbouwgronden door middel van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) als onderdeel van RVO. BBL kocht, verkocht en verpachtte gronden en gebouwen in landelijke gebieden en stuurde zodoende actief op de herinrichting van het landelijk gebied. Vanaf 2015 hebben de provincies voor het grootste deel van de BBL-percelen het economische eigendom en de zeggenschap. Een dergelijke specifieke grondportefeuille – indien deze bijvoorbeeld ten behoeve van de energietransitie zou worden ingericht – heeft met betrekking tot de primaire functie een kenmerkend onderscheid van de vastgoedhoudende diensten.

Daarnaast kan het fiscale beleid invloed hebben op de beschikbaarheid van landbouwgronden voor de opwek van hernieuwbare energie. Een agrarische onderneming geniet diverse belastingvoordelen die kunnen vervallen indien gronden voor andere doelen worden aangewend dan agrarische activiteiten. Dit fiscale gevolg kan een rol spelen bij ander gebruik van grote oppervlaktes, zoals bij zon-PV, waardoor het voor een boer minder aantrekkelijk kan zijn om zijn gronden aan te bieden voor de opwek van hernieuwbare energie. Het gaat om fiscale faciliteiten voor de landbouwsector in de inkomstenbelasting, de OZB, de schenkbelasting en de overdrachtsbelasting. Aangezien de fiscale aspecten geen onderdeel waren van het onderzoek dat in het IBO is verricht, kan de werkgroep geen uitspraak doen over of het fiscale beleid een significante uitwerking heeft op het aanbod.

#### 4. Acceptatie omgeving

Acceptatie in de omgeving heeft invloed op het ontwikkelingsverloop van een project, waardoor gronden met een afgewogen omgevingsproces in beginsel aantrekkelijker en eerder beschikbaar zijn. Uit verschillende bronnen blijkt dat acceptatie in de omgeving voornamelijk wordt vergroot indien de besluitvormingsprocedure wordt beleefd als een transparant en afgewogen proces. Financiële of materiële compensatie en participatiemogelijkheden kunnen bijdragen aan een verdere vergroting van de acceptatie. De verantwoordelijkheid van het beperken van de externe effecten ligt in eerste instantie bij het bevoegd gezag, die dit in toenemende mate meeneemt in de vergunningsverlening aan de ontwikkelaar. Tot slot is er een juridische titel van planschade voor het compenseren van geleden financiële schade indien hier aantoonbaar sprake van is.

Acceptatie in de omgeving is als onderwerp te breed om in het kader van dit IBO verder uit te diepen, en valt ook buiten de scope van het onderzoek. Wel constateert de werkgroep dat acceptatie een belangrijk aandachtspunt is bij het beschikbaar maken van de gronden.

#### 5. Inzet wettelijke middelen

Het voornaamste wettelijke instrument van de Rijksoverheid om de beschikbaarheid van gronden af te dwingen is de inzet van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Deze wet geeft de minister van IenW de bevoegdheid om een rechthebbende op een stuk grond een gedoogplicht op te leggen van een werk van openbaar nut<sup>27</sup>. De rechthebbende wordt in dat geval schadeloos gesteld. Dit instrument wordt vooral gebruikt bij hoogspanningskabels en gasleidingen, maar is nu ook voor het eerst ingezet bij een windpark.

Daarnaast biedt de Rijkscoördinatieregeling (RCR) de Rijksoverheid een mogelijkheid om bij projecten van nationaal belang op het gebied van energie de besluitvorming en communicatie te coördineren. Dit betreft grote projecten van minimaal 100 MW bij WoL en minimaal 50 MW bij zon-PV. Naast vergunningen en ontheffingen, die worden verleend door de gebruikelijke bevoegd gezagen, gaat het vaak ook om een inpassingsplan van het Rijk, dat direct door kan werken in lokale bestemmingsplannen. In een uiterst geval kan het Rijk het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunningverlening van een medeoverheid overnemen. Dit komt in de praktijk zelden voor en het Rijk streeft er ook niet naar om het in te zetten, omdat dit de lokale acceptatie van een project niet ten goede komt.

### 3.3.2

#### *Bevindingen vraag naar gronden*

Zoals in 3.1.2 is geconstateerd zal de vraag naar gronden de komende jaren toenemen, gegeven de ambities en inzet op het terrein van de energietransitie en de kansen die dit biedt voor commerciële ontwikkelaars. Ten aanzien van de vraag doet de werkgroep op basis van de informatie enkele bevindingen.

Projectontwikkelaars beschouwen Rijksgronden als minder aantrekkelijk dan private gronden. Dit heeft enerzijds te maken met de perceptie dat het RVB hogere vergoedingen vraagt dan private partijen, maar voornamelijk met het proces om tot overeenstemming te komen met het Rijk als complex wordt ervaren. Dit geldt vooral als belemmerend als er sprake is van een project dat zowel op Rijksgronden als op particuliere grond wordt gerealiseerd. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het uniforme tarief dat door het RVB wordt gehanteerd en de inflexibiliteit voor project

<sup>27</sup> Zie o.a. <https://vng.nl/portal-privatrecht/grondzaken/belemmeringenwet-privatrecht>

specifieke omstandigheden. Ook na de invoering van de ministeriële regeling met de openbare aanbiedingsplicht komen er complicaties voor. Bijvoorbeeld als een ontwikkelaar een project wil realiseren op zowel private als Rijkgronden kan er een complexe situatie ontstaan.

Daarnaast geven projectontwikkelaars de voorkeur aan gemeenten die reeds een visie of beleidskader over opstal voor hernieuwbare energie hebben ontwikkeld of waarvan de gemeenteraad als welwillend bekend staat, in verband met de doorloop van het proces. Dit kan twee ongewenste effecten sorteren: gemeentes waar al installaties zijn gerealiseerd zullen vaker worden benaderd door ontwikkelaars en gemeentes waar nog geen of weinig installaties zijn gerealiseerd zullen vaker worden vermeden. Zodoende is er een prikkel om geen beleidskader te scheppen. Echter, anekdotisch zijn er ook voorbeelden waarbij het tegenovergestelde het geval is en dat ontbreken van beleid met name leidt tot een groei van zonneweides.

In het geval van realiseren van zonneweides op particuliere gronden geven ontwikkelaars de voorkeur aan agrarische gronden in verband met de kosten, maar ook vanwege de belemmeringen die worden ervaren bij realisatie van zon-PV op daken. Deze belemmeringen hebben met name betrekking op de realisatie van daken van derden en de regelgeving daaromtrent. In dat kader zijn saldering op het net en de hoogte van de OZB genoemd. Het kabinet wil juist de ontwikkeling op daken stimuleren.

### 3.4 Conclusie

De grondmarkt heeft vanuit kostenperspectief een relatief beperkte invloed op de energietransitie en de grondvergoedingen voor WoL vertonen een dalende trend. De beschikbaarheid van gronden voor de energietransitie lijkt echter wel een factor van betekenis, zoals ook bijvoorbeeld in het Klimaatakkoord en de NOVI worden geconstateerd.

De werkgroep constateert dat er diverse beelden vooraf bestonden over de grondvergoedingenmarkt, die niet konden worden bevestigd op basis van de onderzoeksresultaten. Dit betreft de hoogte van de grondvergoeding in Nederland in vergelijking met omliggende landen en de grondvergoeding en rol van het Rijk in relatie tot de grondmarkt. Op basis van de beschikbare gegevens over grondvergoedingen in het buitenland is geen reden om aan te nemen dat de vergoedingen in Nederland significant hoger of lager zijn dan in de omliggende landen. Tevens kan op basis van de cijfers niet worden geconcludeerd dat het Rijk meer vraagt dan het gemiddelde in de markt. Daarnaast blijkt dat het RVB niet trendsettend (meer) is in de markt, maar veel meer marktvolger.

Ten aanzien van de hoogte van de grondvergoedingen constateert de werkgroep dat die met name voor WoL hoog zijn, maar dat die hoogte verklaarbaar is door de geconstateerde schaarste van gronden. De vergoeding voor zon-PV – zowel op maaiveld als op dak – is nog in ontwikkeling. Aangezien het gemiddelde relatief dicht boven de alternatieve aanwending ligt én er sprake is van een ander fiscaal regime vindt de werkgroep dit verschil verklaarbaar. Wel constateert de werkgroep dat er geen goede verklaring kon worden gevonden voor de spreiding van de grondvergoedingen en dat die met name voor zon-PV hoog is. Grondprijs en bevolkingsdichtheid bleken geen duidelijke verklaring te bieden en de enige variabele hiervoor (afstand tot hoogspanning) kon niet worden getoetst. Verdiscontering van de externe effecten bij WoL in de grondvergoeding is in ieder geval geen verklaring voor het verschil in de hoogte van de grondvergoeding.

Het Rijk is als beleidsmaker (EZK) en als vastgoedeigenaar (met name via het RVB) betrokken bij de grondmarkt voor hernieuwbare energie. Via de SDE+ stimuleert het Rijk de productie van hernieuwbare energie, maar is er ook een neveneffect te zien op de grondvergoeding bij WoL. Op basis van de resultaten lijkt de SDE+ zowel een benchmarkfunctie te hebben in de markt, waaronder ook het RVB, als een prijsopdrijvend en -dempend effect. Tegelijk constateert de werkgroep dat de beleidsmaatregel van EZK om de component grondvergoeding in het basisbedrag jaarlijks te laten dalen effectief is geweest.

Ook constateert de werkgroep dat de wijze waarop het Rijk de hoogte van de grondvergoedingen tot 2018 vaststelde weliswaar transparant en gemiddeld landelijk marktconform zijn, maar geen rekening houden met lokale omstandigheden. Op basis van de analyse zou dat wel gerechtvaardigd zijn en bovendien kan worden voorkomen dat uniforme tarieven lokale projectontwikkeling belemmeren. Daarnaast concludeert de werkgroep dat een ondergrens gebaseerd op de SDE+ of een landelijk gemiddelde grondvergoeding bij een openbare aanbidding de marktconformiteit niet ten goede komt.

Het aanbod blijkt de bepalende factor in de grondmarkt voor hernieuwbare energie en daarmee voor de hoogte van de grondvergoedingen. De beschikbare grond is schaars, met name bij WoL, door een combinatie van factoren. Enerzijds het ruimtelijk ordeningsbeleid en het al dan niet aanwezige beleidskader van bevoegde gezagen, anderzijds de beperkingen die volgen voor het vergunningskader. Dit leidt met name voor WoL tot grondvergoedingen die ruim boven de alternatieve aanwending liggen en gebaseerd zijn op verdienvermogen. Voor zon-PV is die beperking veel minder groot, wat zich ook vertaalt in de hoogte van de grondvergoeding.

Tot slot blijken diverse van de bevindingen in het onderzoek direct te relateren aan vraagstukken die in bredere context al eerder zijn geconstateerd en ook in bredere trajecten worden geadresseerd. In de eerste plaats het traject van het Klimaatakkoord dat op het moment van schrijven van dit IBO loopt<sup>28</sup>. Hierin zijn zowel het aspect inzet van Rijksgronden voor de energietransitie, ruimtelijke ordening als het meenemen van de omgeving geagendeerd. Ten tweede zijn er ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk ordeningsbeleid, die direct raken aan de markt voor hernieuwbare energievoorzieningen: de NOVI, de Omgevingswet en de invulling van de Regionale Energiestrategieën. In de beleidsvarianten wordt hier reenschap van gegeven.

Het huidige systeem achter de markt voor hernieuwbare energievoorzieningen vertoont weliswaar imperfecties, maar niet meer dan de bredere grondmarkt. De werkgroep heeft geen systeem of methode van vergoeden gevonden die aantoonbaar beter zal werken, of waar een juridische titel voor is. Een grondige systematiekwijziging is daarom niet gerechtvaardigd. Bovendien is er al een dalende trend bij de grondvergoedingen voor WoL en veel van de imperfecties vinden hun oorzaak in aanpalende beleidsterreinen zoals het ruimtelijk ordeningsbeleid en niet in de markt zelf.

De werkgroep ziet wel een aantal mogelijkheden tot verdere verhoging van de efficiency en verdere verbetering van werkwijze van Rijksoverheid ten aanzien van de grondmarkt voor hernieuwbare energieopstal, inclusief uitstraling op de

---

28 [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)

grondvergoeding. Hiervoor ziet de werkgroep twee varianten, die in hoofdstuk 4 verder worden uitgewerkt.

## 4 Beleidsvarianten en maatregelen

In dit hoofdstuk worden de mogelijke beleidsvarianten inclusief maatregelen gepresenteerd die de werkgroep op basis van de analyse (hoofdstuk 3) heeft geformuleerd.

De kern van de gedane bevinding is dat de onderzochte markt niet volmaakt is, net zoals de bredere grondmarkt beperkingen kent, maar er geen basis is voor de Rijksoverheid om hierop ingrijpende wijzigingen door te voeren. Wel zijn er specifieke onvolkomenheden geconstateerd in de markt. Een deel van deze onvolkomenheden worden in bredere trajecten reeds geadresseerd, zoals het Klimaatakkoord en de NOVI. Echter, voor de bevindingen waar dat niet of beperkt het geval is, heeft de werkgroep verschillende maatregelen geformuleerd om die onvolkomenheden te adresseren.

De maatregelen beperken zich in eerste instantie tot de invloed die het Rijk heeft op de dynamiek van de grondmarkt voor hernieuwbare energie en dan met name de invloed van de SDE+ en het RVB. Daarnaast stelt de werkgroep verschillende maatregelen voor op terreinen waar het Rijk niet primair beleidsverantwoordelijkheid draagt, maar wel systeemverantwoordelijk is en die van grote invloed zijn op de werking van de markt.

De werkgroep heeft twee beleidsvarianten ontwikkeld:

1. Versterken van staand beleid
2. Versnellen en stimuleren van de energietransitie

De maatregelen van de varianten sluiten elkaar niet bij voorbaat uit, maar kunnen ook aanvullend worden ingezet. De budgettaire consequenties van de voorgestelde maatregelen zijn slechts kwalitatief te benaderen. De data om een scherpe uitspraak te doen over kosten en baten van maatregelen ontbreekt hiervoor.

### 4.1 Versterken van staand beleid

De basis voor deze variant is de bevinding dat de markt zijn beperkingen kent, maar er geen rechtvaardigingsgrond is om fundamenteel in te grijpen. De markt functioneert voldoende en de dalende trend voor de hoogte van de grondvergoedingen bij WoL geeft een indicatie van de zelfcorrigerende werking van de markt. Deze ontwikkeling moet zijn beloop krijgen. De grondcomponent bij zonnepanelen is reeds op 0 gezet. Ook zijn er lopende ontwikkelingen voor het vergroten van beschikbare gronden, met name via het Klimaatakkoord, de RESsen en de NOVI, waarmee het belangrijkste geconstateerde knelpunt (beschikbaarheid van gronden) wordt geadresseerd. Hierbij houdt de werkgroep er rekening mee dat de decentrale overheden dankzij hun bevoegdheden in het ruimtelijk ordeningsbeleid een bepalende rol hebben om het aanbod van gronden te vergroten.

Ondanks deze onderbouwing heeft de werkgroep wel een aantal maatregelen geformuleerd om het staande beleid te versterken. De maatregelen betreffen nader onderzoek waartoe de scope van het IBO niet toereikte of onvoldoende capaciteit bij de werkgroep voor aanwezig was.

- Onderzoek hoe de vastgoedhoudende diensten de energietransitie kunnen bevorderen door hun werkwijze flexibeler en meer op maatwerk gedifferentieerd naar lokale omstandigheden in te richten, binnen de geldende kaders van wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de lopende pilots van EZK in

samenwerking met het RVB, RWS en RVO, waarbij Rijksgronden proactief worden ingezet voor de energietransitie.

- Onderzoek of en in hoeverre fiscale maatregelen een rol spelen bij projectontwikkeling. Er zijn signalen naar voren gekomen dat er (fiscale) faciliteiten voor agrarische ondernemingen zijn die anders dan agrarisch gebruik van grond, zoals energieopstal, minder aantrekkelijk kunnen maken. Voorbeelden hiervan zijn de fiscale faciliteiten voor de landbouwsector in de inkomstenbelasting, de OZB en de overdrachtsbelasting. Er kan geïnventariseerd worden of en welke (fiscale) regelgeving een rol speelt bij energieprojectontwikkeling.
- Vul een proactieve rol in door middel van ondersteuning van de RESsen, met name ten aanzien van maatregelen die lokale beleidsontwikkeling en netaansluitingen stimuleren, en de zoekgebieden uitbreidt. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat het Rijk als bewaker van de macrodoelen uit het Klimaatakkoord en het Akkoord van Parijs de mogelijkheid heeft om in te grijpen als de afspraken uit de RES niet worden nagekomen. In de (op te stellen) RESsen worden nationale doelstellingen vertaald in regionale ruimtelijke inpassing en worden bindende afspraken gemaakt over het aanwijzen van gronden en zoekgebieden. In het bijzonder moet er aandacht zijn voor:
  - gemeenten die geen of onvoldoende beleid hebben ontwikkeld voor WoL;
  - de mate waarop opwekinstallaties kunnen worden aangesloten op het hoofdnets, omdat de capaciteit van het energienetwerk een grote invloed heeft op de aantrekkelijkheid van een gebied voor energie-installaties. In dunbevolkte gebieden is de capaciteit en de aansluiting van het net veelal niet voldoende, terwijl deze gebieden meer ruimte hebben voor realisatie van projecten. Vanuit het idee dat de vraag naar specifieke gronden voor energie-opstal volgt bij aanwezigheid van een goede netaansluiting, kunnen de overheden en netbeheerders een netwerkstrategie ontwikkelen die daarop inspeelt. Daardoor moet er niet alleen gekeken worden naar waar nu vraag naar een aansluiting is, maar ook welke gebieden aantrekkelijker kunnen worden gemaakt door een aansluiting aan te bieden. Dit betekent tijdig en toekomstgericht investeren in elektriciteitsnetwerken. In geval regelgeving dit belemmert, dient deze te worden aangepast.

## 4.2

### **Versnellen en stimuleren van de energietransitie**

Ondanks dat de werkgroep constateert dat fundamenteel ingrijpen in de grondmarkt gegeven de ontwikkelingen momenteel niet opportuun is, is het denkbaar dat er maatregelen zijn gewenst om een snelle en kostenefficiënte energietransitie gericht te stimuleren.

Het Rijk heeft twee voornaam instrumenten om de hoogte van de grondvergoeding en het aanbod van gronden te beïnvloeden. De mogelijke maatregelen binnen deze variant hebben betrekking op de sturende werking van de SDE+, de werkwijze van het RVB en de inzet van Rijksgronden.

#### *De sturende werking van de SDE+ beperken voor grondvergoedingen*

- Verlaag de grondcomponent in de SDE+ voor WoL. Bij WoL wordt sinds 2014 een jaarlijkse daling van 10% van de grondcomponent binnen de SDE+ gehanteerd op aangeven van de minister van EZK. Deze maatregel heeft een positief effect gehad op de daling van de grondvergoeding bij WoL en veroorzaakt meer concurrentie tussen SDE+-aanvragers. De verlaging kan versneld worden doorgevoerd. Door deze maatregel zal de invloed van de SDE+ op de grondmarkt worden beperkt en kan de markt beter functioneren. Daarbij is het van belang de maatregel op een voorspelbare wijze toe te passen om zekerheid aan de markt te geven. Het nadeel van deze maatregel is dat de



ruimte in de business case omlaag zal gaan, wat mogelijk leidt tot een afruil tussen efficiency en doelbereik waar in de evaluatie van de SDE+ op wordt gewezen<sup>29</sup>.

- Maak binnen de SDE+ onderscheid in de opbouw van het basisbedrag voor zon-PV op dak en zon-PV op maaiveld, zodat specifieke prikkels worden ingebouwd om dubbel ruimtegebruik verder te stimuleren. De minister van EZK heeft met ingang van de SDE+-najaarsronde 2018 besloten geen grondcomponent meer te rekenen in de SDE+ voor zon-PV om realisatie van zonnepanelen op daken te stimuleren. Dit is gezien de beperkte ruimte in Nederland doelmatiger dan zon-PV op het maaiveld, ook om vruchtbare landbouwgronden te ontzien.
- Werk in de SDE+ niet meer met maximum subsidiebedragen door een volledig tendersysteem in te richten. Zonder maximale subsidiebedragen hoeven deze ook niet meer onderbouwd te worden. Van de grondcomponent in het maximale subsidiebedrag gaat dan niet langer een (prijsopdrijvende) signaalfunctie naar de grondmarkt uit. Aangezien het aanbod van duurzame energie nog sterk zal toenemen zal ook de vraag naar grond voor hernieuwbare energieopstal nog sterk groeien. Een grotere rol van het concurrentiemechanisme past bij het volwassen worden van deze markten en kan helpen om de maatschappelijke kosten van de groei van hernieuwbare energie te beheersen. Projectontwikkelaars worden erdoor gedwongen om actief te zoeken naar de kosten-effectiefste ruimtelijke oplossingen en de grondkostencomponent in hun business cases in te perken.

#### *De werkwijze van het RVB*

- Onderzoek voor het specifieke geval van de ontwikkeling van de opwek van hernieuwbare energie welke mogelijkheden er zijn om de ministeriële regeling omtrent beheer onroerende zaken Rijksoverheid aan te passen, inclusief of de Europese juridische kaders mogelijk te strikt worden toegepast. De ministeriële regeling kan worden versterkt met een voorziening voor energieprojecten waarbij gronden van meerdere grondeigenaren naast het Rijk zijn betrokken. Het onderzoek wijst uit dat de werkwijze van het RVB (zowel van voor 2018 als de huidige vastgestelde werkwijze onder de ministeriële regeling) beperkt ruimte biedt met een dergelijk scenario. Er kan worden gedacht aan welke uitzonderingen er mogelijk zijn bij de openbare aanbiedingsplicht en hoe zich dat verhoudt tot Europese regelgeving en zorgvuldig overheidshandelen.
- Voorkom dat de SDE+ of de landelijk gemiddelde grondvergoeding dient als ondergrens voor het medegebruik geven van gronden bij openbare inschrijving. Daarmee wordt voorkomen dat de SDE+ of de landelijk gemiddelde grondvergoeding wordt gebruikt als benchmark. Zodoende is er ruimte voor meer lokale differentiatie, hetgeen de marktconformiteit bevordert. Het RVB kan bijvoorbeeld een methodiek hanteren waarbij de minimum vergoeding wordt berekend aan de hand van lokale omstandigheden en noodzakelijke randvoorwaarden.
- Ontwikkel binnen het Rijk een afwegingskader voor het RVB voor het in medegebruik geven van gronden. Op dit moment heeft het RVB als uitvoerende dienst niet de mogelijkheid om bij het in medegebruik geven van gronden de voorkeur te geven aan een type gebruiker. Door te werken met een afwegingskader kan het RVB hierin een afweging maken ten gunste van hernieuwbare energie ten opzichte van andere economische (commerciële) activiteiten.

#### *De inzet van Rijksgronden*

---

<sup>29</sup> Kamerbrief 'Evaluatie SDE+' 23 december 2016.

- Geef proactief aan welke gronden in beheer van de vastgoedhoudende diensten (tijdelijk) kunnen worden benut voor de energietransitie. Om de diensten te stimuleren kan een taakstelling of formele opdracht worden gegeven door het kabinet op basis van het potentieel en de lokale omstandigheden. Hier zal rekening moeten worden gehouden met de primaire functie en de financiële kaders voor de vastgoedhoudende diensten. Gronden, indien beschikbaar en geschikt, kunnen bijvoorbeeld via tenders worden aangeboden, al dan niet inclusief vergunningen.
- Onderzoek of, onder welke voorwaarden en in welke vorm het wenselijk is dat het Rijk een strategische vastgoedportefeuille c.q. grondvoorraad specifiek voor de energietransitie opbouwt en beheert. Op dit moment hebben de vastgoedhoudende diensten (zoals RWS en Defensie) en het RVB als vastgoeddienst geen beleidsmatige opdracht om gronden enkel vanwege de gebruiksmogelijkheden voor energie-opstal in de Rijksportefeuille te houden. De primaire functie van het vastgoed in de huidige Rijksvastgoedportefeuille is een andere functie dan het uitsluitend faciliteren van de winning van hernieuwbare energie. Uiteraard is voor een deel van de portefeuille (tijdelijk) medegebruik voor hernieuwbare energieopwekking aanvullend op de primaire functie wel mogelijk. Daarbij moeten zowel de voordelen/kansen als de nadelen/risico's worden betrokken. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van ervaringen uit het recente verleden (Bureau Beheer Landbouwgronden, Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf). Deze extra taak kan eenvoudigweg bij het RVB worden belegd; het is niet nodig daarvoor een nieuwe entiteit in het leven te roepen. Bij een actief portefeuillemanagement ter ondersteuning van de energietransitie hoeft niet alleen gedacht te worden aan het in portefeuille houden van anders "overtollige" Rijksgronden, maar ook aan actieve grondverwerving door het Rijk voor een specifiek energieproject, en verder opbouw van de vastgoedportefeuille via anticiperende of strategische grondverwerving voor de (middel)lange termijn opgaven van de energietransitie. Een dergelijke grondvoorraad krijgt dan als primaire functie de winning van hernieuwbare energie. Deze maatregel kan het Rijk overwegen indien de noodzakelijke uitvoering van de energietransitie onvoldoende adequaat of niet snel genoeg door andere marktpartijen en medeoverheden wordt of kan worden opgepakt, of als invulling van de beoogde voorbeeldfunctie van het Rijk. De budgettaire consequenties en risico's moeten nader worden onderzocht en zijn afhankelijk van de gekozen uitwerking (gewenste snelheid en schaalgrootte). Een mogelijkheid is om vanuit het idee van een 'revolving fund' de opbrengsten van actief portefeuillemanagement ter ondersteuning van de energietransitie, (deels) weer in te zetten voor verdere grondverwerving.
- Over het algemeen kan in het ruimtelijk ordeningsbeleid meer rekening worden gehouden met het potentieel aan Rijksgronden en gronden van decentrale overheden voor de energietransitie, bijvoorbeeld in structuurvisies, bestemmingsplannen en de Nationale Energieverkenning (NEV) die jaarlijks door PBL wordt opgesteld.

## Bijlage 1 – Taakopdracht

### Aanleiding

In het bewindspersonenoverleg op 7 maart 2017 is afgesproken dat de ministeries van Financiën en EZ, samen met het ministerie van I&M en het Rijksvastgoedbedrijf, de markconformiteit van grondvergoedingen bij windenergie onderzoeken, waaronder de alternatieven van grondvergoedingen zoals de mogelijkheid van schadeloosstelling voor windturbines worden betrokken. Naast 'wind op land', speelt ook de vraag hoe in de toekomst om te gaan met grondvergoedingen voor andere vormen van energie, bijvoorbeeld voor 'wind op zee' in de 12-mijlszone. Op dit moment worden met de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE+) verschillende hernieuwbare energietechnieken gesubsidieerd: biomassa, geothermie, water, wind en zon. Deze technieken vergen vaak een ruimtebeslag, waarvoor een vergoeding aan de eigenaar moet worden betaald.

### Achtergrond

In het Nationaal Energieakkoord voor duurzame groei is afgesproken om 16% hernieuwbare energie in 2023 te realiseren. Om aan de Parijsdoelstellingen van 80-95% aan CO<sub>2</sub>-reductie in 2050 te voldoen zal in de komende kabinetsperiode en mogelijk ook een periode na realisatie van de doelen uit het Energieakkoord hernieuwbare energie gesubsidieerd moeten worden. Het belangrijkste instrument dat het kabinet momenteel heeft om dit te realiseren is de SDE+. De huidige opschalingsregeling SDE+ subsidieert de onrendabele top (het verschil tussen de kostprijs van hernieuwbare energie en de marktprijs) van hernieuwbare energieproducenten. In 2017 is € 12 miljard aan verplichtingenruimte beschikbaar voor de reguliere SDE+ en € 4,7 miljard voor een aparte tender Wind op Zee. De kasuitgaven aan de SDE+ bedragen naar verwachting ca. € 3,2 miljard in het jaar 2023 en lopen daarna af. Grondvergoedingen maken onderdeel uit van de kostprijs van energieproducenten en worden daarmee ook gesubsidieerd. Uitgaande van de resterende opgave van 2.700 MW bedraagt het budgettaire beslag van grondvergoedingen bij (alleen) 'wind op land' ongeveer € 383 mln. voor in de periode 2017 tot en met 2019 af te geven beschikkingen.

De grondvergoedingen voor windturbines voor het recht van opstal zijn gebaseerd op het delen van het rendement van de turbine. Op dit moment bestaat er onduidelijkheid over de hoogte en de spreiding van de grondvergoedingen voor windturbines op land en de invloed van de component hiervoor in het basisbedrag van de SDE-subsidie. Hoe de grondmarkt werkt voor hernieuwbare energietechnieken is niet duidelijk. Dit moet nader in kaart worden gebracht. Ook het Rijk bezit een substantieel deel van de grond in Nederland. De Rijksdiensten met grondbezit zijn verplicht om vergelijkbaar met marktpartijen te handelen.

Conform de afspraken uit het BWO op 7 maart jl. en met het oog op de toekomst en de uitbreiding van verschillende soorten hernieuwbare energiebronnen, verkent het onderzoek ook de alternatieven voor grondvergoedingen voor de verschillende hernieuwbare energietechnieken. Andere opstellen voor energie-infrastructuur (zoals hoogspanningsmasten of gasbuizen) zijn gebaseerd op het principe van schadeloosstelling. Bij een ander systeem, zoals bijvoorbeeld schadeloosstelling op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht, is het de vraag in hoeverre dit breder dan alleen voor de overheidsdiensten kan gelden. Aan dit bestuurlijk-juridische aspect zal in het onderzoek specifiek aandacht worden besteed. Een ander

aandachtspunt bij wind op land is dat omwonenden de ruimtelijke consequenties ervaren ('de lasten'), terwijl de eigenaar van de grond en/of het windpark de financiële revenuen verkrijgen.

In het IBO wordt ook aandacht besteed aan het punt dat windparken op zee waarvoor tot nu toe concessie is verleend zich buiten de 12-mijlszone bevonden. Hier is geen sprake van bodem/grondeigendom. Enkele nieuwe concessies zullen zich naar verwachting deels binnen de 12-mijlszone bevinden. Daar is de bodem in eigendom van het Rijk. Dit brengt de vraag met zich mee in hoeverre hier dan een grondvergoeding aan de orde is en op welke grondslag deze gebaseerd kan worden

#### Opdracht aan de werkgroep

De hoofdvraag van het IBO luidt: Welke alternatieven ten aanzien van vergoedingen voor grondgebruik bij hernieuwbare energietechnieken zijn er en wat zijn de voor- en nadelen van ieder van de alternatieven?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. *Welke wijzen van grondvergoedingen worden er op dit moment toegepast en hoe werken deze?*
2. *Hoe werkt de grondmarkt voor hernieuwbare energietechnieken?*  
Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op 'wind op land', de grondvergoedingen voor hoogspanningmasten, gasbuizen, zonneweides en 'wind op zee', geothermie, mestvergisters.
3. *Heeft het instrument SDE+ subsidie effect op de hoogte van de grondvergoedingen?*
4. *Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende werkwijzen voor hernieuwbare energietechnieken?*  
Hierbij worden per werkwijze de voor- en nadelen, mogelijkheden en aandachtspunten in kaart gebracht voor de betrokken partijen van het Rijk (EZ, Financiën, RVB, Rijkswaterstaat)) en private partijen, waaronder ook omwonenden.
5. *Welke werkwijze van grondvergoedingen wordt er in de ons omringende landen toegepast?*
6. *Welke alternatieven (met het meest positieve saldo van maatschappelijke baten en lasten) zijn er mogelijk voor de grondvergoedingen voor hernieuwbare energietechnieken voor de verschillende hernieuwbare energietechnieken met het oog op de toekomst?*  
Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de mogelijkheden van het stroomlijnen van de verschillende soorten grondvergoedingen, wordt ingegaan op de indexering, energiesubsidies en wordt een aantal mogelijkheden uitgewerkt, waarbij in ieder geval de huidige systematiek voor wind op land, schadeloosstelling en het opleggen van een gedoogplicht aan landeigenaren. Ook wordt aangegeven welke alternatieven haalbaar zijn voor welke soorten energie.
7. *Wat zijn de budgettaire gevolgen van de alternatieven voor het Rijk, decentrale overheden (wo. gemeenten en waterschappen) en private partijen.*

#### Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert over de uitkomsten middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de voor- en nadelen zijn met het oog op de te bereiken maatschappelijke doelen en de implicaties voor het budgettaire beslag

voor het Rijk. Daarbij is zowel aandacht voor de inkomsten (o.a. via grondvergoedingen) als de uitgaven (o.a. via energiesubsidies) van de Rijksoverheid. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De uitgewerkte varianten zijn budgetneutraal.

#### Organisatie van het onderzoek

In de werkgroep nemen plaats: EZK, FIN, AZ, LNV, IenW en BZK. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken bijvoorbeeld het CPB, PBL en/of een hoogleraar. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een secretaris vanuit EZK.

#### Overig

De werkgroep start in maart 2018 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 oktober 2018 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## Bijlage 2 – Samenstelling Werkgroep

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Voorzitter               | Peter Veld   |
| Ministerie van AZ        | Ben Geurts<br>Marjolein van Zuilekom (plv)   |
| Ministerie van BZK       | Roger Mol<br>Peter van Heun (plv)  |
| Ministerie van EZK       | Meindert Smallenbroek<br>Eugène Witjes (plv)   |
| Ministerie van Financiën | Gerco Weenink<br>Pieter van Marken (plv)   |
| Ministerie van IenW      | Donné Slangen<br>Marcel van de Leemkule (plv)  |
| Ministerie van LNV       | Casper Höll<br>Liesbeth Kap (plv)  |
| Secretariaat             | Laurens Baas (EZK)<br>Mark Stuurman (EZK)<br>Harrald Polet (FIN)<br>Michelle Heuer (FIN) |
|                          | <i>Eerder</i><br>Piet Sinke (EZK)<br>Yara van Hal (FIN)                                  |

## Bijlage 3 – Rapport Ecorys

Als eigenstandig document toegevoegd.

## Bijlage 4 – Interviewlijst

### **Organisatie (alfabetisch)**

Centraal Planbureau (CPB)

DNV GL

Energie Nederland

Federatie Particulier Grondbezit (FPG)

GroenLeven

Interprovinciaal Overleg (IPO)

LTO Nederland

Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)

Nederlandse Vereniging Omwonenden Windenergie (NLVOW)

Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)

ODE Decentraal

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Platform 31

PowerField

Staatsbosbeheer

Unie van Waterschappen (UvW)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Waterschap Rijn en IJssel