

Omwonendenregelingen en omgevingsfondsen
bij wind- en zonneparken

**OMWONENDENREGELINGEN EN
OMGEVINGSFONDSEN
BIJ WIND- EN ZONNEPARKEN**

Dorien Bakker

Afbeelding omslag: Anna Fitas
Omslagontwerp: Nick van Silfhout, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Crius Group, Hulshout

© 2025 Dorien Bakker | WJS uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige ander manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-93458-19-2
NUR 820

wjs-uitgevers.nl

INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen	1
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Centrale vraagstelling	6
1.3 Financiële participatie bij wind- en zonneparken	7
1.4 Methodologie	9
1.5 Afbakening	10
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
1.7 Werkwijze en plan van behandeling	15
Hoofdstuk 2 Normatief kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Legaliteitsbeginsel	17
2.3 Specialiteitsbeginsel	18
2.4 Rechtszekerheidsbeginsel	20
2.5 Doorkruisingsleer	21
2.6 Gelijkheidsbeginsel	22
2.7 Recht op een eerlijk proces	23
Hoofdstuk 3 Omwonendenregelingen en omgevingsfondsen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Achtergrond financiële participatie	25
3.2.1 Ratio	26
3.2.2 Relatie met acceptatie en draagvlak	28
3.2.3 (Niets) nieuws onder de zon	29
3.3 Omwonendenregelingen en omgevingsfondsen in de praktijk	31
3.3.1 Verkenning omwonendenregelingen	32
3.3.2 Verkenning omgevingsfondsen	33
3.4 Juridisch kader	35
3.4.1 Klimaatakkoord, Participatiewaai en gedragscodes	36
3.4.2 Omgevingswet	39

3.4.3	Rechtspraak	39
3.4.4	Artikel 6.12 lid 3 Energiewet	41
3.4.5	Privaatrecht of bestuursrecht?	42
3.5	Rechtsbescherming	46
3.5.1	Voor omwonenden	46
3.5.2	Voor initiatiefnemers	49
3.6	Tussenconclusie	50
Hoofdstuk 4	Maatschappelijke tender	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Aanleiding	53
4.3	Maatschappelijke tender	54
4.3.1	Maatschappelijke tender bij private grondposities	55
4.3.2	Maatschappelijke tender bij publieke grondposities	58
4.4	Juridische duiding	59
4.4.1	Procedure	59
4.4.2	Principebesluit en rechtsbescherming	62
4.5	Toelaatbaarheid maatschappelijke tender bij private grondposities	64
4.5.1	Oogmerk planologische bevoegdheden Omgevingswet	64
4.5.2	Consequenties voor stappen maatschappelijke tender	67
4.6	Toelaatbaarheid maatschappelijke tender bij publieke grondposities	70
4.6.1	Onaanvaardbare doorkruising?	70
4.6.2	Ruimtelijke ordening	71
4.6.3	Kostenverhaal	73
4.7	Tussenconclusie	74
Hoofdstuk 5	Verhouding tot nadeelcompensatie en financiële bijdrage	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Beginsel als grondslag?	78
5.2.1	Égalitébeginsel	78
5.2.2	Profijtbeginsel	79
5.3	Omwonendenregelingen in relatie tot nadeelcompensatie	81
5.3.1	Ten laste van de overheid, marktpartij of benadeelde?	82
5.3.2	Wettelijke drempels	83
5.3.3	Vergoeding van schade anderszins verzekerd door omwonendenregeling?	85
5.4	Omgevingsfondsen in relatie tot financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied	88

5.4.1	Financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied	89
5.4.2	Regeling financiële bijdrage als basis voor omgevingsfonds?	92
5.4.3	Afspraken omwonendenregelingen en omgevingsfondsen in anterieure overeenkomst?	94
5.5	Vergelijking rechtsbescherming	96
5.6	Tussenconclusie	97
Hoofdstuk 6	Rechtsvergelijking met Denemarken	99
6.1	Inleiding	99
6.2	Deens juridisch kader	101
6.3	Vergelijking Nederlandse en Deense instrumenten	103
6.3.1	Omwonendenregeling en <i>VE-bonus</i>	103
6.3.2	Omgevingsfonds en <i>Gron pulje</i>	105
6.4	Inspiratie uit Deense Hernieuwbare Energiewet?	108
6.4.1	Analyse voor- en nadelen Deense kader	108
6.4.2	Discussie in Denemarken	111
6.5	Tussenconclusie	113
Hoofdstuk 7	Mogelijke contouren van een wettelijke regeling	117
7.1	Inleiding	117
7.2	Bepalende aspecten	118
7.3	Keuze voor wettelijk kader	120
7.3.1	Energiewet	120
7.3.2	Omgevingswet	122
7.4	Inhoud regeling	130
7.4.1	Verplichting of bevoegdheidsgrondslag	130
7.4.2	Reikwijdte regeling	131
7.4.3	Aspecten regeling	132
7.4.4	Waarborgen en rechtsbescherming	137
7.4.5	Beoordeling en sanctionering	138
7.5	Tussenconclusie	139
Hoofdstuk 8	Conclusies	141
8.1	Inleiding	141
8.2	Naar een wettelijke regeling	142
8.2.1	Kern: legaliteit en specialiteit	142
8.2.2	Omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en het juridisch kader	143
8.2.3	Juridische begrenzingen overheidssturing	145

8.2.4	Verhouding tot nadeelcompensatie en financiële bijdragen	147
8.2.5	Lessen uit de Deense Hernieuwbare Energiewet	148
8.3	Mogelijke contouren van een wettelijke regeling	149
8.4	Slotbeschouwing	151
Bronnenlijst		155

LIJST VAN AFKORTINGEN

A-G	Advocaat-generaal
Afd.	Afdeling
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
Art.	Artikel
Aw	Aanbestedingswet 2012
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BW	Burgerlijk Wetboek
dB	Decibel
E.a.	En anderen
E.v.	En volgende
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden
EZK	Economische Zaken en Klimaat
GEA	Gelders Energieakkoord
Gw	Grondwet
Jo.	Juncto
O.a.	Onder andere
Ob	Omgevingsbesluit
Or	Omgevingsregeling
O.m.	Onder meer
Ow	Omgevingswet
M.b.t.	Met betrekking tot
M.nt.	Met noot

MW	Megawatt
MWh	Megawattuur
NLVOW	Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines
NWEA	Nederlandse WindEnergie Associatie
P.	Pagina
Par.	Paragraaf
Red.	Redactie
R.o.	Rechtsoverweging
T.a.v.	Ten aanzien van
Vgl.	Vergelijk
Wro (oud)	Wet ruimtelijke ordening (oud)
WRO (oud)	Wet Ruimtelijke Ordening (oud)
Wabo (oud)	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (oud)

HOOFDSTUK I

INLEIDING

1.1 INTRODUCTIE

Nederland staat voor enorme uitdagingen in het kader van de energietransitie. De Klimaatwet eist dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd. Na 2050 wordt zelfs gestreefd naar negatieve emissies van broeikasgassen.¹ Voor de opwek van energie uit hernieuwbare bronnen is de realisatie van een groot aantal wind- en zonneparken onvermijdelijk. Deze doelstelling heeft ingrijpende consequenties voor de leefomgeving van mensen. Omwonenden zullen de lasten van de projecten ervaren, zoals geluidhinder, slagschaduw en aantasting van het landschap. Met de exploitatie van wind- en zonneparken worden tegelijkertijd omvangrijke winsten behaald, welke meestal niet in de omgeving van het project terechtkomen.² Plannen voor nieuwe wind- en zonneparken stuiten dan ook dikwijls op weerstand van omwonenden.³

Om deze weerstand tegen te gaan, stuurt de Rijksoverheid in het Energieakkoord (2013) en het Klimaatakkoord (2019) aan op procesparticipatie en financiële participatie.⁴ Procesparticipatie strekt tot inhoudelijke betrokkenheid van omwonenden bij het besluitvormingsproces. In het kader van financiële participatie krijgen omwonenden de mogelijkheid om mee te profiteren van de opbrengsten uit het project, al dan niet door zelf in het project te investeren. Uit de Participatiewaai blijkt dat er verschillende vormen van financiële participatie zijn, namelijk mede-eigenaarschap, financiële deelneming, het omgevingsfonds en de omwonendenregeling.⁵ De overheid streeft er met deze

¹ Artikel 2 Klimaatwet.

² Kluskens, Vasseur & Benning, *Energies* 2019, afl. 12, 4382, p. 1-4.

³ Dit blijkt onder meer uit mediaberichten, bijvoorbeeld: 'Nieuwe dreigbrieven verstuurd naar betrokken windmolenparken', *RTV Noord* 16 juli 2019; J. Willems, 'Onrust in Hellum, Schildwolde en Noordbroek over mogelijk windpark', *RTV Noord* 28 januari 2021; 'Asbest, hakenkruizen en bedreigingen: zo ver gaat het verzet tegen windmolens', *RTV Noord* 28 januari 2019; J. Rutgers, 'Veel weerstand tegen windmolens bij Ermelo en Putten: 'Wat gaan die zeven stuks nou helpen?', *De Stentor* 17 januari 2023; L. Klaassen, 'Actie: nu al 'honderden' bezwaren tegen zonnepark bij Kekerdom', *De Gelderlander* 25 januari 2024. Zie ook o.a. Bröring 2017.

⁴ *Energieakkoord voor duurzame groei* 2013, p. 32; *Klimaatakkoord* 2019, p. 164. In het Energieakkoord worden de termen 'procesparticipatie' en 'financiële participatie' nog niet gebezigd, maar wordt wel overwogen dat 'een betere verdeling van lusten en lasten (compensatie en participatie) tussen ontwikkelaars en de omgeving' essentieel is voor het vergroten van draagvlak. Hierbij worden aandelen, obligaties en vormen van mede-eigendom genoemd.

⁵ *Participatiewaai* 2019. Een groot aantal partijen was betrokken bij de totstandkoming van de Participatiewaai, bijvoorbeeld het ministerie van EZK, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse WindEnergie Associatie (tegenwoordig NedZero).

instrumenten naar een eerlijke(re) verdeling van lasten en lusten bij wind- en zonneparken te bewerkstelligen, wat van groot belang lijkt te zijn voor de acceptatie door omwonenden en uiteindelijk voor het draagvlak onder de bevolking voor de energietransitie.⁶ Draagvlak onder de bevolking wordt daarnaast als essentieel beschouwd voor een voortvarende energietransitie.⁷

Dit proefschrift gaat over financiële participatie bij wind- en zonneparken in relatie tot het omgevingsrecht. De focus ligt op twee specifieke vormen van financiële participatie, namelijk het omgevingsfonds en de omwonendenregeling. Het omgevingsfonds is een populaire wijze van financiële participatie. Vrijwel alle nieuwe plannen voor windparken voorzien in een omgevingsfonds en ook in de zonnebranche wordt het omgevingsfonds steeds gangbaarder.⁸ Het omgevingsfonds werkt als volgt. De projectontwikkelaar draagt op bepaalde momenten gelden af aan het fonds, welke worden verdeeld onder maatschappelijke doelen in de omgeving. Gelden uit een omgevingsfonds worden bijvoorbeeld aangewend voor een wijkfeest, of voor verlichting bij een dorps huis. Op basis van een omwonendenregeling ontvangen omwonenden die in een bepaalde straal rondom het wind- of zonnepark woonachtig zijn een direct voordeel van de initiatiefnemers. Daarbij kan worden gedacht aan het aanbieden van een bijdrage aan de verduurzaming van de woning, korting op groene stroom, gratis zonnepanelen of een ander financieel voordeel.⁹

De overheid acht het ontstaan van omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en andere vormen van financiële participatie van groot belang, maar laat de ontwikkeling ervan grotendeels aan de praktijk over.¹⁰ Er bestaat nauwelijks wettelijke regulering op het punt van financiële participatie. De Energiewet geeft een grondslag voor provinciale staten en de gemeenteraad om een motiveringsplicht aangaande verrichte inspanningen ten aanzien van primair mede-eigenaarschap en secundair andere vormen van financiële participatie in het leven te roepen.¹¹ Verder zijn ten aanzien van financiële participatie slechts niet-bindende documenten voorhanden, zoals het Klimaatakkoord, de Participatiewaai en gedragscodes uit de energiebranche.¹²

Toch mengen overheden zich veelvuldig in de totstandkoming en de uitvoering van financiële participatie. Er lijkt sprake te zijn van een dilemma. Enerzijds wil de overheid

⁶ Zie bijvoorbeeld Aitken, *Energy Policy* (38) 2010, p. 6068; Lienhoop, *Energy Policy* (118) 2018.

⁷ Zie bijvoorbeeld Landeta-Manzano e.a., *Energy Policy* (121) 2018, p. 315.

⁸ *Monitor Financiële Participatie Hernieuwbare Energie op Land 2023. Resultaten tot en met 2023* 2024, p. 3; *Lokale Energiemonitor 2019* 2020, p. 41 en 57.

⁹ *Participatiewaai* 2019, p. 10. Agevraagd kan worden hoe het aanbieden van korting op groene stroom zich verhoudt tot de vrije leverancierskeuze (art. 4 Richtlijn (EU) 2019/944). Deze vraag blijft in dit onderzoek buiten behandeling.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2020/21, 32 813 en 31 239, nr. 820 (*kamerbrief*). Dat decentrale overheden waarde hechten aan financiële participatie, blijkt bijvoorbeeld uit een steekproef van TNO. Uit deze steekproef (76 van de 342 gemeenten) blijkt dat in 2023 65% van de bevroegde gemeenten beleid had over financiële participatie bij wind- en zonneparken. Batenburg & Paradijs 2023, par. 4.

¹¹ Art. 6.12 lid 3 Energiewet. De Energiewet zal naar verwachting met ingang van 1 januari 2026 grotendeels in werking treden (*Stb.* 2025, 40).

¹² De brancheorganisatie NedZero heeft in een gedragscode een richtbedrag voor financiële participatie gegeven, zie hiervoor: *Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land* 2020, p. 10; *Klimaatakkoord* 2019, p. 164. Het Klimaatakkoord is een overeenkomst tussen de overheid en vele organisaties en bedrijven.

ruimte bieden voor het leveren van maatwerk door private partijen.¹³ Anderzijds onderkent de overheid de zwaarwegende publieke belangen die met financiële participatie zijn gemoeid. De projectontwikkelaar heeft op grond van het Klimaatakkoord de taak om met omwonenden in gesprek te gaan over financiële participatie. Het bevoegd gezag dient dit proces te controleren.¹⁴ In de praktijk sturen decentrale overheden bij de planologische besluitvorming over wind- en zonneparken aan op de totstandkoming van omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en andere vormen van financiële participatie. Verschillende overheden trachten de realisatie daarvan zelfs af te dwingen, zowel via het publiekrecht (op grond van participatiebeleid) als het privaatrecht (in de rol van grondeigenaar).¹⁵ Het is echter zeer de vraag in hoeverre dit overheidshandelen toelaatbaar is met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit.¹⁶ Daarnaast drukt de gemeente volgens de Financiële Participatiemonitor regelmatig ‘een duidelijke stempel op de fondsen’.¹⁷ Er lijkt sprake te zijn van een soort glijdende schaal van overheidsinmenging bij financiële participatie. De plaats op die glijdende schaal heeft grote consequenties voor de toepasselijke regels en waarborgen.¹⁸

De maatschappelijke wens om bij wind- en zonneparken in te zetten op financiële participatie van omwonenden leidt mogelijkerwijs tot opschudding van het bestaande (publiekrechtelijke) systeem voor het verdelen van lusten en lasten bij projecten met impact op de fysieke leefomgeving. Hierbij is van belang dat er al wettelijke instrumenten bestaan die de verdeling van lusten en lasten kunnen beïnvloeden, zoals nadeelcompensatie en de financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied.¹⁹

De ligging op het grensvlak tussen het publiek- en het privaatrecht en de complexe rol van de overheid bij financiële participatie brengen prangende juridische vraagstukken met zich mee. Met name drie juridische vraagstukken vergen nader onderzoek. Ten eerste blijkt uit de praktijk dat geen duidelijkheid bestaat over de aard en de invulling van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen. Het juridisch kader is op dit punt niet helder.²⁰ Ten tweede is het zeer de vraag in hoeverre het realiseren van een omwonendenregeling of een omgevingsfonds een rol mag spelen in de planologische besluitvorming. Overheden wensen enerzijds uitvoering te geven aan

¹³ Zie bijvoorbeeld Aanhangel *Handelingen II* 2019/20, nr. 2407.

¹⁴ *Klimaatakkoord* 2019, p. 164.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Gemeente De Ronde Venen, ‘Beleidsplan grootschalige zonnenvelden De Ronde Venen 2023’, 2 september 2023, te vinden op: www.overheid.nl, par. 5.C; Gemeente Lingewaard, ‘Beleidskader Energietransitie 2023-2025 gemeente Lingerwaard’, 24 mei 2024, te vinden op: www.overheid.nl, par. 2.1.11; Hollands Kroon en Medemblik, ‘Participatiebeleid Zon langs de A7’, november 2021, te vinden op: www.overheid.nl.

¹⁶ Tolsma, *JBplus* 2021/6, p. 67-81; Bregman & Karens, *TBR* 2020/118; Dieperink, *TBR* 2022/11.

¹⁷ In de betreffende paragraaf gaat het specifiek over omgevingsfondsen bij zonneparken, *Monitor Financiële Participatie Hernieuwbare Energie op Land 2023. Resultaten tot en met 2023* 2024, par. 3.4. Zie bijvoorbeeld ook ‘Beleidsnota Omgevingsfonds gemeente Reimerswaal’, 18 december 2024, www.reimerswaal.nl. In deze beleidsnota stelt het college van burgemeester en wethouders van gemeente Reimerswaal de opzet, de bestedingsdoelen en de bestedingswijze van het omgevingsfonds vast.

¹⁸ Huisman & Van Ommeren 2019; Bakker & Tolsma, *TO* 2021, afl. 3.

¹⁹ Afdelingen 13.7 en 15.1 Omgevingswet.

²⁰ Zie bijvoorbeeld ‘Hoe verdeel je een windfonds? Omwonenden en dorpen komen er na drie jaar niet uit’, *RTV Noord* 29 september 2020; ‘Duidelijke boodschap aan windboeren: ‘Maak het geld over en hou op’, *RTV Drenthe* 5 februari 2021; M. Folkers, ‘Stadskanaal ruziet nog steeds met Drenthe over compensatie voor 617 omwonenden windpark Drentse Monden’, *RTV Noord* 7 februari 2022.

de klimaatdoelstellingen en afspraken over financiële participatie en anderzijds zijn zij gehouden het wettelijk kader voor de besluitvorming te respecteren. De grenzen van het toelaatbare zijn echter troebel, wat leidt tot rechtsonzekerheid en juridische risico's. Ten derde is onbekend op welke wijze omwonendenregelingen en omgevingsfondsen zich verhouden tot de bestaande wettelijke regelingen die (mede) zijn gericht op herverdeling van lusten en lasten bij projecten met impact op de fysieke leefomgeving. Hierbij wordt met name gedoeld op de regelingen van nadeelcompensatie en de financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied.²¹

Interessant is dat in Denemarken reeds wetgeving over financiële participatie is vastgesteld. Sinds 2009 geldt daar de *Lov om fremme af vedvarende energi* (Deense Hernieuwbare Energiewet) met verschillende instrumenten om het draagvlak voor hernieuwbare energieprojecten te bevorderen. Onderzoek naar het Deense instrumentarium kan tot waardevolle inzichten voor het juridisch kader in Nederland leiden.

Deze inleiding is als volgt opgebouwd. Eerst worden de centrale vraagstelling en de deelvragen geschetst (par. 1.2). Vervolgens ga ik in op het begrip 'financiële participatie' en de verschillende vormen daarvan (par. 1.3). Daarna komt de methodologie aan de orde (par. 1.4). Aansluitend licht ik toe op welke wijze dit onderzoek is afgebakend (par. 1.5). Hierop volgt een behandeling van de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie van het onderzoek (par. 1.6). Ik eindig de inleiding met een toelichting van de werkwijze en een plan van behandeling (par. 1.7).

1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING

De bovengenoemde kwesties nopen tot een analyse van het bestaande juridische kader op het punt van financiële participatie, in het bijzonder in de vorm van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen. Daarnaast rijst de vraag of er een noodzaak is om het juridisch kader aan te passen. Vanwege de zojuist behandelde vraagstukken wordt door sommigen de aanpassing van het juridisch kader bepleit.²²

In dit proefschrift staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre noodzaakt de wens van de overheid om door financiële participatie, in het bijzonder door middel van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen, te sturen op de verdeling van lusten en lasten bij wind- en zonneparken tot aanpassing van het bestaande juridisch kader?

De ontwikkeling waarbij de overheid aanstuurt op financiële participatie wordt beoordeeld op basis van een normatief kader. Dit normatief kader behelst het legaliteitsbeginsel, het specialiteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de doorkruisingsleer, het gelijkheidsbeginsel en het recht op een eerlijk proces. In hoofdstuk 2 zet ik dit normatief kader uiteen.

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

²¹ Art. 13.22 e.v. en art. 15.1 e.v. Omgevingswet.

²² Zie bijvoorbeeld Dieperink, *TBR* 2022/11; SER 2013; Aanhangsel *Handelingen II* 2019/20, nr. 2404; Noordelijke Rekenkamer 2020, *Drenthe*, p. 74 en *Groningen*, p. 78.

- I. Wat zijn omwonendenregelingen en omgevingsfondsen en wat is het (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) juridisch kader bij deze vormen van financiële participatie?
- II. In hoeverre beschikken overheden over publiekrechtelijke bevoegdheden en/of privaatrechtelijke mogelijkheden om de totstandkoming en de uitvoering van omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en andere vormen van financiële participatie te stimuleren of af te dwingen?
- III. Op welke wijze verhouden omwonendenregelingen en omgevingsfondsen zich tot de wettelijke regelingen van nadeelcompensatie (titel 4.5 Awb en afd. 15.1 Omgevingswet) en de financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied (afd. 13.7 Omgevingswet)?
- IV. Op welke wijze reguleert de overheid van Denemarken, met het oog op een eerlijke verdeling van lusten en lasten bij hernieuwbare energieprojecten, omwonendenregelingen, omgevingsfondsen of soortgelijke figuren en welke lessen kunnen hieruit voor het Nederlandse juridisch kader worden getrokken?

1.3 FINANCIËLE PARTICIPATIE BIJ WIND- EN ZONNEPARKEN

Financiële participatie is geen eenduidig begrip.²³ Het begrip ‘financiële participatie’ wordt in de Omgevingswet noch een andere wet gedefinieerd. De memorie van toelichting bij de Omgevingswet definieert ‘participatieve aanpak’ als ‘Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.’²⁴ De Omgevingswet reguleert procesparticipatie, in tegenstelling tot financiële participatie.²⁵ Financiële participatie wordt opvallenderwijs niet genoemd. Voor een definitie wordt in dit proefschrift geput uit het Klimaatakkoord en de Participatiewaai, aangezien deze documenten leidend zijn voor overheden, projectontwikkelaars en andere betrokkenen. Als financiële participatie wordt beschouwd het investeren in of (anderszins) voordelen genieten van een wind- of zonnepark door omwonenden, op een wijze die door de Participatiewaai is omschreven.²⁶ Financiële participatie kan plaatsvinden door mede-eigenaarschap, financiële deelneming, een omgevingsfonds of een omwonendenregeling.

De vormen van financiële participatie kunnen worden onderverdeeld in actieve en passieve varianten. Bij actieve financiële participatie dragen burgers, anders dan bij de passieve variant, een ondernemersrisico. Actieve financiële participatie is een verderstrekkende wijze van financiële participatie, wat overheidssturing ingrijpender maakt. De Participatiewaai geeft geen voorkeur aan een of bepaalde varianten.²⁷ Bij alle varianten sta ik kort stil.

²³ Zie voor een overzicht van definities: Anchustegui 2021, par. 3.

²⁴ *Handelingen II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT).

²⁵ Zie bijvoorbeeld Tolsma, *JBplus* 2021/6; Dieperink 2017.

²⁶ *Participatiewaai* 2019, p. 11.

²⁷ In een Kamerbrieflijkt de toenmalige minister van Klimaat en Groene Groei daarentegen de voorkeur te geven aan mede-eigenaarschap bij zonneparken: ‘Financiële participatie en omgevingsfondsen kunnen onder bepaalde voorwaarden dus een goede manier zijn om omwonenden te betrekken bij een zonnepark (ook in combinatie met lokaal eigendom), maar komen idealiter pas in beeld als de mogelijkheid voor lokaal eigendom zorgvuldig is verkend.’ *Kamerstukken II* 2024/25, 32 813, nr. 1464, p. 15. Deze voorkeur is terug te vinden in de formulering van art. 6.12 lid 3 Energiewet.

In de Participatiewaai worden twee mogelijkheden voor *actieve* financiële participatie gegeven, namelijk mede-eigenaarschap en financiële deelneming. Bij mede-eigenaarschap investeren omwonenden of lokale bedrijven via een coöperatie, vereniging of andere rechtsvorm in een wind- of zonnepark. Deze omwonenden of bedrijven worden zo mede-eigenaar van het project.²⁸ Er wordt ook wel gesproken van lokaal eigendom. Om mede-eigenaar te worden, is het noodzakelijk om (voor)investeringen te doen in het project. Kenmerkend aan mede-eigenaarschap is dat burgers medezeggenschap hebben over het project, wat verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Uiteindelijk zijn het de mede-eigenaars die het project draaiende moeten houden en het risico lopen om verliezen te lijden.²⁹ Artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet voorziet in een bevoegdheid voor provinciale staten en de gemeenteraad om bij verordening te bepalen dat ‘een producent’ van een hernieuwbaar energieproject onder andere motiveert welke inspanningen hij heeft verricht om mede-eigenaarschap te bevorderen.³⁰ De wetgever lijkt het ‘deelnemen (via aandelen)’ ook onder mede-eigenaarschap te scharen.³¹ De grens tussen mede-eigenaarschap en financiële deelneming is dan ook troebel.³² Financiële deelneming lijkt op mede-eigenaarschap voor wat betreft de financiële risico’s die eraan zijn verbonden. In het kader van financiële deelneming verwerven omwonenden aandelen of obligaties. Het Klimaatakkoord en de Participatiewaai schrijven niet voor op welke wijze financiële deelneming vormgegeven kan of moet worden. In de praktijk vindt financiële deelneming bijvoorbeeld plaats via een aandelen- of obligatiefonds, dan wel een aandelenbeheerstichting.³³ Omwonenden kunnen door financiële deelneming meedelen in de winsten uit het project, maar ook verliezen draaien. Daar staat tegenover dat deze omwonenden geen voorinvesteringen hoeven te doen.

²⁸ De juridische vormgeving van mede-eigenaarschap kan onder voorwaarden worden aangemerkt als een energiegemeenschap, welke Europeesrechtelijke figuur onder de Energiewet wordt gedefinieerd als ‘juridische entiteit die ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt verricht en als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet is gericht op het maken van winst.’ Op basis van het Europees recht dient het nationale reguleringskader energiegemeenschappen te ondersteunen, zie art. 16 van Richtlijn (EU) 2019/944 (Elektriciteitsrichtlijn) en art. 22 van Richtlijn (EU) 2018/2001 (Hernieuwbare Energierichtlijn). Zie nader over energiegemeenschappen: Diestelmeier, *NTE* 2021, afl. 3, p. 106-115; Bakker, De Graaf, Tolsma & Dieperink 2023, par. 2.2.3 en 4.5.

²⁹ Meijering & Rosens, *Vastgoedrecht* 2021, afl. 6. De auteurs stellen interessante vraagstukken bij mede-eigenaarschap aan de orde.

³⁰ Zie art. 6.12 lid 3 Energiewet, *Kamerstukken I* 2023/24, 36 378, A (gewijzigd voorstel van wet). Het artikel lid is toegevoegd naar aanleiding van een amendement, zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36 378, nr. 23. Een heldere definitie van ‘50% lokaal eigendom’ ontbreekt in de toelichting bij het amendement.

³¹ *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 378, nr. 23.

³² Sommige auteurs beschouwen mede-eigenaarschap en financiële deelneming dan ook gezamenlijk als één vorm van financiële participatie, aangezien bij aandeelhouderschap (financiële deelneming), evenals bij mede-eigenaarschap, een vorm van zeggenschap over het project kan bestaan. Bakker, De Graaf, Tolsma & Dieperink 2023, p. 39-40 en 61.

³³ Ook wel ‘Stichting administratiekantoor (STAK)’. Zie hiervoor: Aarts, *LTB* 2017/32. Ook lijkt financiële participatie via *crowdfundingplatforms* in populariteit toe te nemen. Het project wordt zo gefinancierd door een groep omwonenden (de *crowd*). *Monitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land. Resultaten tot en met 2021* 2022, p. 3-4 en 31.

Bij *passieve* financiële participatie verkrijgen omwonenden voordelen van een project, terwijl dit geen investering van hun kant vergt. De Participatiewaaier noemt het omgevingsfonds en de omwonendenregeling als optie. De initiatiefnemers van het project dragen bij beide vormen gelden af met het oog op de financiële participatie. Bij omwonendenregelingen ontvangen omwonenden een op geld waardeerbaar voordeel, terwijl bij omgevingsfondsen het geld is bestemd voor maatschappelijke doelen in de bredere omgeving. Zoals gezegd, ligt in dit onderzoek de focus op omwonendenregelingen en omgevingsfondsen. Een juridische, scherp afgebakende definitie van deze figuren ontbreekt. Bij dit onderzoek ga ik uit van de omschrijving van deze begrippen die in de Participatiewaaier wordt gegeven. Ik formuleer zelf geen definitie. De praktijk is gevarieerd en bovendien nog sterk in ontwikkeling. Om die reden ligt het naar ik meen in de rede om de mogelijkheden voor financiële participatie met een niet al te strikte invalshoek te benaderen.

Het ligt daarnaast voor de hand om omwonendenregelingen en omgevingsfondsen van de actieve vormen van financiële participatie af te bakenen. Mede-eigenaarschap en financiële deelneming verschillen wezenlijk van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen, aangezien het bij de eerstgenoemde vormen van financiële participatie in de kern om marktordening gaat. Bij omwonendenregelingen en omgevingsfondsen is niet of nauwelijks marktordening aan de orde. Er wordt van initiatiefnemers verlangd om financiële afdrachten te doen ten behoeve van individuele omwonenden of de bredere omgeving van het project, zonder dat verder wordt ingegrepen in de energiemarkt. Vanwege deze andere aard van de vormen van financiële participatie, ligt het ook voor de hand om voor de knelpunten in het juridisch kader verschillende oplossingen te zoeken.³⁴

1.4 METHODOLOGIE

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, wordt met name klassiek-juridisch onderzoek verricht. De eerste drie deelvragen betreffen namelijk (grotendeels) klassiek-juridische onderzoeksvragen. Deze vragen zien op het juridisch kader bij omwonendenregelingen en omgevingsfondsen, de bevoegdheden van overheden op het punt van financiële participatie en de verhouding tot bestaande wettelijke instrumenten.

Ter beantwoording van deze onderzoeksvragen worden allereerst wetten, regelingen, *soft law* en jurisprudentie geraadpleegd. Daarnaast wordt geput uit literatuur, onderzoeksrapporten en andere (juridische) documenten. Het legaliteitsbeginsel, het specialiteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de doorkruisingsleer, het gelijkheidsbeginsel en het recht op een eerlijk proces worden als interne toetsingsmaatstaven gehanteerd. Bij de verkenning van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen in het kader van de eerste deelvraag worden daarnaast enkele (fonds)reglementen, statuten en nieuwsberichten geraadpleegd.³⁵

In het kader van de vierde onderzoeksvraag wordt een externe, functionele rechtsvergelijking uitgevoerd. In deze rechtsvergelijking staat de maatschappelijke wens om via omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en soortgelijke figuren te sturen op

³⁴ Bakker, De Graaf, Tolsma & Dieperink 2023, p. 39-40 en 61.

³⁵ Zie voor een toelichting van de gemaakte keuzes bij deze verkenning par. 3.2.1 en 3.2.2.

de verdeling van lusten en lasten en zo draagvlak voor hernieuwbare energieprojecten te verwerven centraal.³⁶ Daarbij wordt de zogenoemde *problem solving approach* gehanteerd.³⁷ De analyse richt zich op vergelijkbare instrumenten uit het Deense rechtsstelsel die tot doel hebben om weerstand tegen hernieuwbare energieprojecten te voorkomen. Om een beeld van de overheidssturing te krijgen, wordt onder meer gebruik gemaakt van wetten, regelingen, literatuur en documenten van overheidswebsites. Tevens is met een Deense jurist met kennis van het Deense omgevingsrecht gesproken om de bevindingen te controleren.

1.5 AFBAKENING

Het onderzoek is op zes manieren afgebakend. Ten eerste gaat het onderzoek over *financiële* participatie. Het onderzoek ziet in beginsel niet op procesparticipatie (inhoudelijke participatie van burgers bij besluitvorming), maar op het streven naar een eerlijke verdeling tussen lusten en lasten bij wind- en zonneparken. Doordat het thema financiële participatie vrij nieuw is, is er nog relatief weinig aandacht aan besteed in de (Nederlandse) juridische literatuur. Vanwege de grote samenhang tussen de vormen van burgerparticipatie wordt er echter niet aan ontkomen om soms ook aandacht te besteden aan procesparticipatie.³⁸ Met ‘financiële participatie’ wordt bedoeld op de vormen van financiële participatie die worden genoemd in de Participatiewaai, namelijk mede-eigenaarschap, financiële deelneming, omgevingsfondsen en omwonendenregelingen.

Ten tweede ligt de focus op *omwonendenregelingen* en *omgevingsfondsen*. Beide vormen van financiële participatie zijn in opkomst.³⁹ Het omgevingsfonds en de omwonendenregeling lijken zeer relevant voor het verkrijgen van breed draagvlak onder omwonenden, omdat hiermee ook omwonenden die niet het vermogen hebben om te investeren in het project kunnen worden bereikt.⁴⁰ Alle vormen van financiële participatie zijn wetenschappelijk relevant.⁴¹ Omdat grote verschillen bestaan tussen de verschillende vormen van financiële participatie, is het ondoenlijk om de deelvragen voor al deze vormen te beantwoorden. Door de nadruk te leggen op een specifieke vorm van financiële participatie kan meer diepgang worden bereikt. Daarnaast is hier met het oog op de haalbaarheid voor gekozen. Deze afbakening leidt er zeker niet toe dat andere vormen van financiële participatie geheel buiten beschouwing worden gelaten. Zo leent de derde deelvraag zich juist goed voor behandeling in de context van financiële participatie

³⁶ En niet een juridisch concept of een rechtsregel.

³⁷ De *problem solving approach* is een variant van de functionele methode. Deze variant neemt een maatschappelijk of juridisch probleem als uitgangspunt en betreft regelingen die in de betreffende rechtsstelsels ertoe strekken dit probleem op te lossen of de situatie te regelen. De *problem solving approach* wordt onderscheiden van de zogenoemde *functioneel-institutionele methode* en de *factual approach*. Zie nader: Oderkerk, *AA* juli/augustus 2024, p. 621.

³⁸ Zo blijkt uit onderzoek dat de slagingskans van financiële participatie bij windparken verbonden is met de beleving van het proces door omwonenden. Perlaviciute e.a. 2020, par. 2.1.

³⁹ Zie o.a.: *Monitor Financiële Participatie Hernieuwbare Energie op Land 2023. Resultaten tot en met 2023* 2024, p. 3.

⁴⁰ *Participatiewaai* 2019, 9 en 10.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld over mede-eigenaarschap: Dieperink, *TBR* 2022/11; Akerboom & Van Tulder 2019.

in het algemeen. Op deze wijze zullen ook relevante inzichten voor andere vormen van financiële participatie worden verkregen.

Ten derde wordt het onderzoek afgebakend door de *klassiek-juridische* methode die wordt gehanteerd. Financiële participatie wordt vanuit juridisch perspectief onderzocht. Er wordt geen zelfstandig empirisch onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre financiële participatie daadwerkelijk bijdraagt aan acceptatie en draagvlak onder burgers voor wind- en zonneparken. Evenmin wordt zelfstandig onderzoek gedaan naar de verhouding tussen lusten en lasten bij wind- en zonneparken. Om het nut en de noodzaak van de ontwikkeling van het juridisch kader aangaande financiële participatie te onderzoeken, wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan bestaand (empirisch) onderzoek naar de ratio en de effectiviteit van financiële participatie.

Ten vierde richt dit onderzoek zich op omwonendenregelingen en omgevingsfondsen bij *wind- en zonneparken* op land. Met deze afbakening worden het Klimaatakkoord en de Participatiewaai gevolgd.⁴² Overheden sturen met name bij wind- en zonneparken op financiële participatie.⁴³ Financiële participatie komt incidenteel ook bij andersoortige projecten voor.⁴⁴ Zo wordt in gedragscodes voor aardwarmteprojecten en gaswinning uit kleine velden aangemoedigd tot het leveren van een positieve bijdrage aan de omgeving.⁴⁵ Er is daarnaast veel te doen rondom omgevingsfondsen bij vliegvelden. In navolging van fondsen bij Schiphol en Eindhoven,⁴⁶ is sinds april 2024 de ‘Regeling Leefbaarheid’ bij het omgevingsfonds bij Maastricht-Aachen airport van kracht.⁴⁷ Er kan ook in andere sectoren discussie ontstaan over de verdeling van lusten en lasten. In de gemeente Westerveld

⁴² In het Klimaatakkoord zijn de overwegingen over (financiële) participatie gericht op ‘energieprojecten (>15kW niet-gebouwgebonden wind en zon)’. Een wind- of zonproject heeft al gauw deze capaciteit bereikt. In het kader van dit onderzoek stel ik dan ook geen hoge(re) eisen aan het project om, bijvoorbeeld in een verkenning, een omgevingsfonds of omwonendenregeling in de analyse te betrekken. *Klimaatakkoord* 2019, p. 164.

⁴³ Uit de Energiewet in samenhang met de Omgevingswet volgt welk bestuursorgaan bevoegd is om planologische medewerking te verlenen in het kader van wind- en zonneparken. Bij windparken met een capaciteit van minder dan 15 MW en zonneparken met een capaciteit van minder dan 50 MW is in beginsel het betreffende college van burgemeester en wethouders bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen (art. 5.1 e.v. Ow). Als het gaat om een windpark met een capaciteit van meer dan 15, maar minder dan 100 MW, respectievelijk een zonnepark van meer dan 50, maar minder dan 100 MW, zijn gedeputeerde staten in beginsel bevoegd om een projectbesluit vast te stellen (art. 6.2 Energiewet). Bij wind- en zonneparken van meer dan 100 MW is de minister bevoegd om een projectbesluit vast te stellen (art. 6.1 Energiewet). Zie voorts voor de projectprocedure afd. 5.2 Ow.

⁴⁴ Een voorbeeld is het omgevingsfonds van de afvalenergiecentrale ARN, waarmee ARN iets wil ‘terugdoen voor de bewoners van de directe omgeving’. ARN, ‘Omgevingsfonds ARN – samen voor de omgeving’, te vinden op: www.arnbv.nl. Zie ook: Bakker, *TBR* 2024/110, par. 2.

⁴⁵ *Gedragscode gaswinning kleine velden* 2017, p. 12; *Gedragscode Omgevingsbetrokkenheid bij Aardwarmteprojecten* 2019, p. 8. Zie ook nog buiten energieopwekking: NEDMAG, ‘SAMEN Omgevingsfondsen’, te vinden op: www.nedmag.nl.

⁴⁶ Zie over de verstrekking van gelden ter bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving van de Schipholregio: ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379; over het ‘leefbaarheidsfonds’ bij luchthaven Eindhoven: www.samenopdehoogte.nl.

⁴⁷ Omgevingsfonds MAA, ‘Regeling Leefbaarheid’, te vinden op www.omgevingsfondsmaa.nl. Naast de Regeling leefbaarheid zijn er ook regelingen met het oog op het bieden van verkoopgarantie van woningen, isolatie om hinder te verminderen, het compenseren van ‘vortexschade’ en de financiering van onderzoek dat de leefbaarheid om Maastricht Airport bevordert. Zie ook: Statenvoorstel Uitwerking transitie Maastricht Aachen Airport, Bijlage 2, p. 7.

bestond de wens om in een gaswinningsplan de voorwaarde op te nemen dat de producent Vermilion Energy een omgevingsfonds zou vullen met een bepaald percentage van de opbrengst. Er bestond echter geen wettelijke basis voor het afdwingen daarvan.⁴⁸

Ten vijfde ziet de aansturing met name op financiële participatie bij wind- en zonneparken *op land*. Financiële participatie bij windparken op zee ligt minder in de rede, aangezien hier strikt gezien geen omwonenden zijn. Toch kunnen kustgemeenschappen hinder ondervinden van windparken op zee, bijvoorbeeld visuele overlast of geluidsoverlast door de windturbines, of door de bijbehorende grootschalige infrastructuur op land.⁴⁹ Opmerking verdient dat hier steeds meer aandacht voor bestaat. In een Kamermotie is de toenmalige regering verzocht te onderzoeken of en in welke vorm er behoefte bestaat aan burgerparticipatie bij windparken op zee.⁵⁰ De gewezen minister van Klimaat en Energie heeft hierop in een Kamerbrief gereageerd. Hij constateerde de mogelijkheid om financiële participatie als criterium in tenders voor windparken op zee op te nemen. Volgens hem kon de opname van dit criterium ‘concurreren met andere belangrijke thema’s als ecologie en systeemintegratie’, waardoor dit eerst integraal moest worden bezien. Hij besloot uiteindelijk financiële participatie toch niet als ‘verplicht tendercriterium’ op te nemen in aankomende tenders voor windparken op zee.⁵¹ Wel zegde hij toe om financiële participatie te betrekken bij nadere vormgeving van toekomstige tenders en af te wegen tegen andere mogelijke tendercriteria.⁵²

Ten zesde is in het kader van de rechtsvergelijking *Denemarken* geselecteerd. Gezien de uitgebreide ervaring in Denemarken op het punt van (regulering van) financiële participatie, is dit rechtstelsel bij uitstek geschikt om inspiratie uit op te doen. Het gaat om een koploper in de energietransitie, die bekend staat om de traditie van burgerparticipatie bij (hernieuwbare) energieprojecten.⁵³ Denemarken wordt in de literatuur genoemd als voorbeeld van een Europees rechtstelsel waarin het afdragen van een deel van de winst door de initiatiefnemers van hernieuwbare energieprojecten ten behoeve van individuele omwonenden en de bredere omgeving verplicht is gesteld.⁵⁴ De Deense Hernieuwbare Energiewet voorziet in allerlei instrumenten die als doel hebben om het draagvlak voor

⁴⁸ ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1810, r.o. 27. RTV Drenthe, ‘Stop geld in een omgevingsfonds als je hier gas wilt winnen’, 10 mei 2021, te vinden op: www.rtvdrenthe.nl; DvhN, ‘Westerveld wil dat Vermilion geld stort in omgevingsfonds. ‘Gasproducent moet wat terugdoen voor omgeving’, 10 mei 2021, te vinden op: www.dvhn.nl. Zie: Vermilion energy. ‘Omgevingsfonds’, te vinden op: www.vermilionenergy.nl; *Gedragscode gaswinning kleine velden* 2017, art. 7.2. In deze gedragscode is de richtlijn opgenomen dat de initiatiefnemer kennis en middelen beschikbaar stelt om een positieve bijdrage aan de omgeving te leveren.

⁴⁹ Olsen 2021, p. 41.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 092, nr. 17.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 33 561, nr. 53, p. 21. Zie ook de Wet windenergie op zee.

⁵² Overigens is financiële participatie bij windparken op zee wel denkbaar. Bij de tender van Kavel III en Kavel VI bij de Hollandse Kust (Zuid) werd door een bieder de mogelijkheid aan burgers geboden om via een fonds te investeren in het te vergunnen windpark. H. van der Lugt, ‘Meewind wil burger betrekken en biedt met consortium ook op Hollandse Kust (zuid)’, *Energieia* 18 maart 2019.

⁵³ Met name als het gaat om de opwekking van windenergie. Op basis van de laatst bekende gegevens (2021) is van Europese landen het aandeel windenergie afgezet tegen het totale energieverbruik het grootst in Denemarken, gevolgd door Ierland. Wind Europe, *Wind energy in Europe. 2021 Statistics and the outlook for 2022-2026*, 2021, te vinden op: www.windeurope.org. Zie over de traditie van burgerparticipatie o.m. Johansen, *Energy Policy* (152) 2021, par. 3; Noordelijke Rekenkamer 2020, par. 6.1.

⁵⁴ Maas, Ten Klooster & De Sain 2020. Zie t.a.v. Denemarken ook Anchustegui 2021, par. 5.2.2.

hernieuwbare energieprojecten te vergroten.⁵⁵ In het kader van dit onderzoek zijn in het bijzonder de zogenoemde *VE-bonus* en de *Grøn pulje* relevant. Initiatiefnemers moeten omwonenden jaarlijks een geldbedrag, een *VE-bonus*, aanbieden. Daarnaast dienen zij op basis van de Deense Hernieuwbare Energiewet een deel van hun winst af te dragen aan een *Grøn pulje*, een gemeentelijk fonds. Er is dus sprake van een *tertium comparationis*, aangezien in Denemarken vergelijkbare instrumenten bestaan om het draagvlak voor wind- en zonneparken te vergroten. Tegelijkertijd zijn er belangrijke verschillen voor wat betreft de regulering. Voorts is voor de vergelijking gunstig dat Nederland en Denemarken een gedecentraliseerde eenheidsstaat als staatsvorm hebben.⁵⁶

1.6 WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De doelstelling van het onderzoek is driedelig. Het doel is ten eerste om de ontwikkeling om bij wind- en zonneparken te sturen op omwonendenregelingen en omgevingsfondsen te duiden in het licht van het rechtssysteem. Beoogd wordt het recht te systematiseren. Ten tweede beoogt het onderzoek de overheidssturing op omwonendenregelingen en omgevingsfondsen te beoordelen in het licht van een normatief kader. Ten derde is het doel om vanuit dit normatief kader en een rechtsvergelijkend perspectief verbeteringen voor de juridische inbedding van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen voor te stellen.

Omwonendenregelingen en omgevingsfondsen ontwikkelen zich in de praktijk. Voor zover bekend, is nog niet eerder diepgaand onderzoek naar omwonendenregelingen en omgevingsfondsen gedaan waarin deze juridisch worden geduid. In de context van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen worden veel niet-juridische begrippen gebezigd, zoals ‘de omgeving’, ‘bovenwettelijke tegemoetkoming’ en ‘eerlijke verdeling van lusten en lasten’. In dit proefschrift wordt getracht dergelijke niet-juridische begrippen juridisch te duiden.

Van belang is dat omwonendenregelingen en omgevingsfondsen steeds meer voorkomen en dat het om relatief grote bedragen kan gaan. Met een omwonendenregeling of omgevingsfonds kunnen al gauw tienduizenden euro’s per jaar gemoeid zijn. Incidenteel worden ook publieke gelden in een omgevingsfonds gestort.⁵⁷ Deze ontwikkeling roept dringende juridische vragen op, bijvoorbeeld naar de wijze waarop omgevingsfondsen zijn georganiseerd. Welke verschillen bestaan op het punt van de juridische vormgeving? Wie heeft zeggenschap over de verdeling van de gelden bestemd voor een omgevingsfonds of omwonendenregeling en welke juridische waarborgen gelden hierbij? En kunnen louter belanghebbenden of kan een bredere kring van omwonenden in aanmerking komen voor een bedrag uit een omgevingsfonds of een omwonendenregeling? In hoeverre bestaat er rechtsbescherming tegen de afwijzing van een voorstel om een geldbedrag? Het onderzoek besteedt aandacht aan deze vragen.

Daarnaast geeft het onderzoek duidelijkheid over de vraag in hoeverre de realisatie van financiële participatie een rol mag spelen in planologische besluitvorming en

⁵⁵ LOV nr 1392 af 27/12/2008 (eerste versie). Bij het schrijven van hoofdstuk 6 is gebruik gemaakt van de volgende versie: LOV nr 132 af 06/09/2024.

⁵⁶ Besselink e.a. (red.) 2014, p. 423 en 1230.

⁵⁷ Bakker & Tolsma, *TO* 2021, afl. 3.

privaatrechtelijk overheidshandelen (deelvraag II). Uit een groot aantal beleidskaders blijkt een bestuurlijke behoefte aan bevoegdheden op het punt van financiële participatie.⁵⁸ Echter, het kan zeer worden betwijfeld of het afdwingen of het meewegen van financiële participatie toelaatbaar is met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit. In de literatuur wordt de bevoegdheid om financiële participatie in het kader van de publiekrechtelijke besluitvorming af te dwingen sterk betwijfeld, dan wel ontkend.⁵⁹ Waar de grens ligt voor de toelaatbaarheid van publiekrechtelijk en privaatrechtelijk overheidshandelen ten aanzien van financiële participatie, is echter nog onduidelijk. Momenteel bestaat veel interesse bij de (Rijks)overheid in het meewegen van vormen van financiële participatie in een zogeheten maatschappelijke tender bij hernieuwbare energieprojecten.⁶⁰ De gewezen staatssecretaris heeft de maatschappelijke tender in een Kamerbrief uit september 2021 genoemd als handvat om invulling te geven aan het streven naar financiële participatie.⁶¹ Projectontwikkelaars worden in het kader van een maatschappelijke tender uitgenodigd om een voorstel te doen voor de ontwikkeling van een wind- of zonnepark. Op hun voorstel kunnen zij op basis van criteria punten scoren. Degene met het voorstel met de meeste punten verkrijgt een schaars recht om het project te realiseren of de gronden tot zijn of haar beschikking.⁶² Het is zeer de vraag of het meewegen van financiële participatie als criterium bij een maatschappelijke tender toelaatbaar is binnen het systeem van de Omgevingswet. Zowel de toelaatbaarheid van publiekrechtelijk als privaatrechtelijk overheidshandelen wordt in dit onderzoek getoetst.

Ook geeft het onderzoek inzicht in de verhouding tussen omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en bestaande wettelijke regelingen die (mede) zijn gericht op herverdeling van lusten en lasten (deelvraag III). Omwonendenregelingen en omgevingsfondsen ontwikkelen zich naast die wettelijke regelingen. Wat zijn de (juridisch relevante) gelijkenissen en verschillen tussen omwonendenregelingen, omgevingsfondsen en deze wettelijke instrumenten, bijvoorbeeld als het gaat om de kring van belanghebbenden en rechtsbescherming? Wat is de ratio van de verschillende instrumenten? Mag de afdracht voor een omgevingsfonds of omwonendenregeling consequenties hebben voor de omvang van wettelijke tegemoetkomingen? In dit kader is allereerst de verhouding tot het instrument van nadeelcompensatie van belang. Een bestuursorgaan vergoedt onevenredige schade die is veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak ('nadeelcompensatie').⁶³ Daarnaast verdient de verhouding met de financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied bespreking. De overheid kan onder voorwaarden een financiële bijdrage met projectontwikkelaars overeenkomen of zelfs bij hen afdwingen.⁶⁴ De financiële bijdrage wordt benut om bepaalde maatschappelijke functies (natuur, landschap, recreatie) te verbeteren. Soms wordt de financiële bijdrage

⁵⁸ Tolsma, *JBplus* 2021/6, p. 67-81; Bregman & Karens, *TBR* 2020/118; Noordelijke Rekenkamer 2020. In de rechtspraak komt naar voren dat het bevoegd gezag de totstandkoming van financiële participatie ook daadwerkelijk probeert af te dwingen door voorwaarden op dit punt aan de omgevingsvergunning te verbinden, zie ABRvS 16 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:141, r.o. 9.14.

⁵⁹ Tolsma & Blekkenhorst 2020; Bregman & Karens, *TBR* 2020/118; Dieperink, *TBR* 2022/11.

⁶⁰ Tolsma & Blekkenhorst 2020.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 32 813 en 31 239, nr. 820 (*Kamerbrief*).

⁶² Zie bijvoorbeeld Tolsma & Blekkenhorst 2020, p. 13.

⁶³ Art. 15.1 e.v. Omgevingswet

⁶⁴ Art. 13.22 e.v. Omgevingswet.

afgedragen aan een fonds dat wordt beheerd door het bevoegd gezag. Met het oog op het legaliteitsbeginsel en gelet op de publieke wens om lasten en lusten eerlijk te verdelen, kan het wenselijk zijn om omwonendenregelingen en omgevingsfondsen aan (vergelijkbare) publiekrechtelijke normen te onderwerpen. Kennis over de verhouding tussen de vormen van financiële participatie en deze regelingen ontbrak nog voor dit schrijven.⁶⁵

De centrale vraag is naast beschrijvend en ordenend gedeeltelijk normatief van aard. Op basis van de bevindingen van de normatieve beoordeling en een functionele rechtsvergelijking worden voorstellen tot verbetering gedaan. In het kader van de functionele rechtsvergelijking (deelvraag IV) wordt onderzocht op welke wijze de overheid aanstuurt op een eerlijke verdeling van lusten en lasten bij hernieuwbare energieprojecten in Nederland, respectievelijk in Denemarken. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld op welke wijze soortgelijke figuren als omwonendenregelingen en omgevingsfondsen zijn ingepast in het rechtsstelsel, waarom voor een bepaalde juridische inbedding is gekozen en of er aanwijzingen zijn of men tevreden is met de uitwerking ervan in de praktijk. Uit de gemaakte keuzes in Denemarken kan wellicht inspiratie worden geput voor een mogelijke aanpassing van het Nederlandse juridisch kader met betrekking tot omwonendenregelingen en omgevingsfondsen.

Financiële participatie betreft niet alleen een uiterst wetenschappelijk relevant thema, maar heeft ook grote maatschappelijke relevantie. In de literatuur is al vaak gewezen op een tendens van weerstand tegen wind- en zonneparken.⁶⁶ Financiële participatie dient zich aan als populaire oplossing voor deze problematiek. Immers, er bestaan aanwijzingen dat financiële participatie een positief effect heeft op het draagvlak voor wind- en zonneparken. De achterliggende gedachte bij financiële participatie is om te streven naar (distributieve) rechtvaardigheid in het kader van de energietransitie. Er zijn dus grote, fundamentele belangen met succesvolle financiële participatie gediend. Tegelijkertijd leidt dit instrument, zoals hierboven is geschetst, tot juridische hoofdbrekens. In dit onderzoek worden deze juridische vraagstukken blootgelegd en worden suggesties voor verbeteringen gedaan. Vanwege de fundamentele belangen die spelen, is onderzoek naar de juridische inpassing van omwonendenregelingen en omgevingsfondsen niet alleen zeer belangrijk voor de energietransitie, maar ook voor het functioneren van de rechtsstaat.

1.7 WERKWIJZE EN PLAN VAN BEHANDELING

Dit proefschrift is grotendeels gebaseerd op een reeks van artikelen die tussen 2021 en 2025 zijn gepubliceerd. Een proefschrift op basis van artikelen heeft voordelen. Deze wijze van promoveren geeft de mogelijkheid om snel te kunnen reageren op actuele ontwikkelingen en in een eerder stadium feedback te ontvangen. Een nadeel is dat de artikelen op zichzelf leesbaar moeten zijn, waardoor herhaling onvermijdelijk is. Ook lenen sommige belangrijke onderdelen van het onderzoek, zoals het normatief kader, zich minder goed voor artikelsgewijze publicatie.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld wel Van der Feltz & Olivier, *O&A* 2018/4, p. 7; Tolsma & Blekkenhorst 2020, par. 2.5. Het onderzoek bouwt hierop voort en beoogt een meer diepgaande analyse.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Akerboom, *TO* 2019, afl. 3; Uylenburg, *Men R* 2019/63.

Met dit proefschrift is geprobeerd de voordelen van het promoveren op artikelen en een boek te verenigen. De artikelen zijn namelijk bewerkt tot hoofdstukken van een boek. In Bijlage I is een tabel opgenomen, waarin per hoofdstuk is aangegeven op welk(e) artikel(en) het betreffende hoofdstuk is gebaseerd.

In hoofdstuk 2 wordt het normatief kader uitgewerkt. Vervolgd wordt met een algemeen hoofdstuk over omwonendenregelingen en omgevingsfondsen in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van dit proefschrift verder geïntroduceerd. Daarbij worden de achtergrond en de ratio van financiële participatie behandeld. Tevens wordt op basis van een verkenning geanalyseerd wat omwonendenregelingen en omgevingsfondsen zijn en wordt het juridisch kader bij deze vormen van financiële participatie onderzocht. Hiervoor is uit bijna alle publicaties, soms letterlijk, soms met wat meer aanpassingen, geput. Hoofdstuk 4 ziet op de grenzen van de overheidssturing op financiële participatie, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het preadvies ‘Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten? Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit’ dat ik in 2022 voor de Jonge VAR heb geschreven. Hoofdstuk 5 gaat over de verhouding tussen omwonendenregelingen en omgevingsfondsen enerzijds en nadeelcompensatie en financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied anderzijds. Over deze materie is het tweeluik ‘Omwonendenregelingen en omgevingsfondsen bij wind- en zonneparken: compenseren, bijdragen en/of laten meeprofiteren?’ (Deel I en II) in *TBR* gepubliceerd, welk ik heb bewerkt tot dit hoofdstuk. Hoofdstuk 6 betreft de rechtsvergelijking met Denemarken. Daarbij worden omwonendenregelingen en omgevingsfondsen met soortgelijke instrumenten uit het Deense recht vergeleken. Om de vergelijking zichtbaar te maken, wordt nog eens uiteengezet wat omwonendenregelingen en omgevingsfondsen zijn. Het hoofdstuk is gebaseerd op het artikel ‘Financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten in Nederland en Denemarken. Tussen rechtszekerheid en flexibiliteit’ dat in *NTE* is gepubliceerd. In hoofdstuk 7 worden mogelijke contouren van een wettelijke regeling over omwonendenregelingen en omgevingsfondsen geschetst. Op basis van het normatief kader, bepalende aspecten voor de juridische vormgeving en bevindingen uit de andere hoofdstukken worden aanknopingspunten gegeven voor het vormgeven van een wettelijke regeling. Ik bouw hierbij voort op het hoofdstuk ‘Oplossingsrichtingen’ uit de ‘Quickscan. Juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten’ die ik samen met De Graaf, Tolsma en Dieperink heb geschreven. De conclusies van dit proefschrift worden in hoofdstuk 8 geformuleerd.