

Model voor lokale opbrengsten windenergie

1. Inleiding

Een aantal gemeenten uit de RES U16 heeft de vraag bij de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht neergelegd om te kijken in hoeverre er steun gegeven kan worden voor flankerend beleid bij lokale energieprojecten. Een onderdeel van het vraagstuk is om extra steun te kunnen bieden aan gemeenten en lokale initiatieven om ervoor te zorgen dat de opbrengsten van windenergie projecten lokaal ingezet kunnen worden. Uit berekeningen van de Rabobank en Energie Samen blijkt dat er 107,4 miljoen maatschappelijke inkomsten in de provincie Utrecht mogelijk zijn in de periode tot 2030 indien de ambities in de RES met 50% lokaal eigendom gerealiseerd worden.

Eind 2020 en begin 2021 zijn een aantal gesprekken gevoerd met o.a. de Lopikerwaard gemeenten om te verkennen wat de kansen en (on)mogelijkheden zijn om deze maatschappelijke inkomsten te verzilveren en te kijken of er kansen zijn om deze in te zetten voor maatschappelijke voorzieningen. De belangrijkste conclusies uit de gesprekken waren:

- De meeste opbrengsten uit windenergie worden gegenereerd als eigenaar, dus om de opbrengsten lokaal te houden moet het eigendom lokaal zijn, liefst 100%. Overige inkomsten uit windmolens voor gemeenten (OZB en leges) zijn niet significant.
- Risico's kunnen het beste gedragen worden door de partij die deze kan beheersen. Het grootste risico (geen vergunning) wordt beheerst door het bevoegd gezag, dus voor hogere lokale opbrengsten moeten gemeenten zelf of via lokale coöperaties vanaf het begin participeren.
- Schaalgrootte betekent opschaling, want hoe groter een project hoe meer winst er te verdelen is. Deze schaalvergroting kan in Utrecht alleen door over gemeentegrenzen te plannen.
- Er is opschaling nodig van de huidige faciliteiten. Het ontwikkelfonds voor energiecoöperaties kan een rol spelen, maar het fonds is nu nog pas net in werking (1 april 2021) en van omvang te klein voor alle projecten in de provincie (2 miljoen).

De lijn van het Klimaatakkoord is het streven naar 50% lokaal eigendom. Hiervoor is inmiddels in de provincie Utrecht ook een uitgebreide ondersteuningsstructuur opgezet met het Ontwikkelfonds en het projectenbureau Energie van Utrecht. Binnen dit model is het mogelijk voor gemeenten om afspraken te maken met de energiecoöperatie die het project mede ontwikkelt om een gedeelte van de opbrengsten te benutten voor gemeenschappelijke voorzieningen. Indien grootschalige energieprojecten vanaf nu via deze lijn ontwikkeld worden zou dit al een grote stap zijn aangezien in de provincie Utrecht er in 2020 nog slechts sprake is van 3,6% lokaal eigendom. Het huidige model met 50% lokaal eigendom wordt in hoofdstuk 2 verder beschreven.

Een mogelijk nieuw model heeft twee grote verschillen met het huidige model:

1. Gemeenten participeren zelf in energieprojecten.
2. Gemeenten committeren zich aan de voorkant dat indien een project de procedures goed doorloopt er een vergunning afgegeven zal worden.

Dit betekent dat er een aantal keuzes zijn voor gemeenten als het gaat om lokale opbrengsten van windenergieprojecten. Deze keuzes staan kort uitgebeeld in de beslisboom in hoofdstuk 3.

Meer informatie en achtergrond over vormen van deelname en opbrengsten van energieprojecten en (on)mogelijkheden van een nieuw model zijn uitgewerkt in hoofdstukken 4 en 5.

2. Huidig model: 50% lokaal eigendom met steun van Ontwikkelfonds

Op dit moment is er al een model waarmee opbrengsten van windenergieprojecten benut kunnen worden voor de lokale omgeving, namelijk het model waarin een energiecoöperatie mede eigenaar is van een energieproject in de lijn met het streven van 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord. De opbrengsten kunnen dan benut worden door de leden, maar kunnen ook ingezet worden voor algemene maatschappelijke vraagstukken zoals een bijdrage aan gemeenschappelijke voorzieningen. Hiervoor kan een gemeente afspraken maken met een energiecoöperatie, bijvoorbeeld in een anterieure overeenkomst. Het afdwingen hiervan is juridisch echter erg ingewikkeld, dus dit gaat op basis van goed vertrouwen en samenwerken.

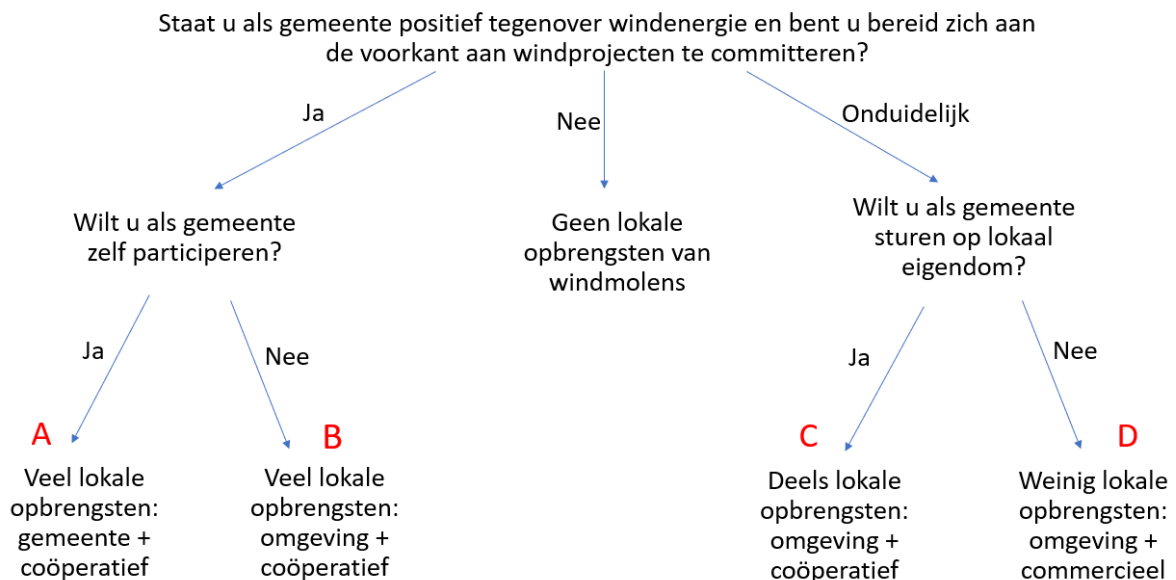
Om dit te ondersteunen is het landelijk [Ontwikkelfonds](#) voor energiecoöperaties opgericht waar de provincie Utrecht aan bijdraagt. Deze faciliteit wordt in de meeste gevallen ingezet door energiecoöperaties in projecten waarin zij voor 50% lokaal eigendom participeren. Energie Samen (landelijke koepelorganisatie voor energiecoöperaties) heeft samen met het ministerie van EZK en InvestNL het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties opgezet dat wordt beheerd door het Groenfonds. Op dit moment doen vier provincies mee, waaronder de provincie Utrecht die zelf 1 mln. euro subsidie heeft gegeven die door EZK verdubbeld is. Met het Ontwikkelfonds wordt een deel van de aanloopkosten voor coöperatieve lokale duurzame energieprojecten (wind en zon) voorgefinancierd. Een aantal uitgangspunten van het Ontwikkelfonds zijn:

- Het gaat specifiek om de kosten die gemaakt worden in de **(risicovolle) voorfase** van een project, wanneer nog niet bekend is of het project doorgaat.
- **Gemeenten kunnen geen gebruik** maken van dit fonds, want in de voorwaarden van het Ontwikkelfonds is opgenomen dat een energiecoöperatie (ook) initiatiefnemer is voor een project.
- De bijdrage van het Ontwikkelfonds is een **lening**. Deze lening moet terugbetaald worden op het moment dat het project gerealiseerd wordt, plus een vooraf afgesproken risicotoeslag. Deze risicotoeslag wordt gebruikt voor leningen die niet terugbetaald worden als een project niet door gaat.
- Om te voorkomen dat kansloze projecten subsidie krijgen en om de risicotoeslag te bepalen wordt vooraf een **haalbaarheidsstudie** uitgevoerd. Hiervoor worden door het ontwikkelfonds vouchers uitgegeven van maximaal 10.000 euro. Op basis van de haalbaarheidsstudie wordt ook de omvang van de lening bepaald die op kan lopen tot 200.000 euro.

Met de lening van het Ontwikkelfonds kunnen projectleiders en onderzoekers ingehuurd worden, bijvoorbeeld bij projectenbureau Energie van Utrecht, de provinciale koepelorganisatie voor energiecoöperaties. [Energie van Utrecht](#) is zelf ook een coöperatie met de lokale energiecoöperaties als lid en heeft een startsubsidie ontvangen van de provincie Utrecht. Onder de coöperatie hangt een BV met daarin de professionele adviseurs.

3. Beslisboom

In de inleiding zijn kort de belangrijkste conclusies geschetst. Indien men deze conclusies volgt kan een beslisboom opgesteld worden voor gemeenten waarin een aantal keuzes duidelijk wordt. Meer duidelijkheid en meer sturing vooraf zorgt er namelijk voor dat er ook een grotere kans is op lokale opbrengsten. Achtergrond hiervoor wordt in de bijlages uitgewerkt.



De eerste vraag is of een gemeente(raad) zich aan de voorkant kan committeren dat een windenergieproject doorgang kan krijgen indien alle nodige wettelijke stappen succesvol zijn doorlopen. Het grootste risico voor een energieproject is namelijk dat het niet doorgaat doordat een gemeente(raad) geen vergunning afgeeft. Door aan de voorkant duidelijkheid te geven kunnen onnodige ontwikkelkosten bespaard worden bij projecten die de gemeente niet wil. Daarmee worden de ontwikkelkosten benut voor de projecten die wel kansrijk zijn waardoor er meer opbrengsten over kunnen blijven. In het huidige model geeft een gemeente vaak aan de voorkant geen duidelijkheid waardoor op de tien projecten die ontwikkelkosten maken er maar één doorgang heeft. De beslisboom kent daarom de volgende opties:

- Optie A: In het geval een gemeente aan de voorkant duidelijkheid wil geven heeft de gemeente de optie om zelf te participeren in een energieproject waardoor er directe sturing is om opbrengsten te benutten voor bijvoorbeeld maatschappelijke voorzieningen. Voor deze optie zal nog wel instrumentarium opgezet moeten worden zodat gemeenten de middelen hebben om deze rol op te kunnen pakken.
- Optie B: In het geval een gemeente aan de voorkant duidelijkheid wil geven is het ook mogelijk om verder het "normale" model te volgen met één of meerdere ontwikkelende partijen (energiecoöperaties en/of ontwikkelaar). Door het lagere risico zullen de opbrengsten groter zijn en kan een energiecoöperatie bijvoorbeeld meer doen voor de omgeving.
- Optie C: In het geval de gemeente aan de voorkant geen duidelijkheid wil geven is het nog wel mogelijk om in beleid(skaders) te sturen op lokaal eigendom zodat er een groter aandeel coöperatief ontwikkeld wordt en een gedeelte van de opbrengsten lokaal benut kunnen worden.
- Optie D: In het geval een gemeente aan de voorkant geen duidelijkheid geeft en niet stuurt op lokaal eigendom zullen de minste lokale opbrengsten mogelijk zijn. Er zullen wel mogelijkheden zijn voor een gebiedsfonds en compensatie van de omgeving.

4. Vormen van deelname en opbrengsten bij windenergieprojecten

Eigenaarschap en financiering

Financiële participatie kan in de vorm van mede-eigenaarschap (aandelen) of door bij te dragen aan de financiering van een project. Een eigenaar deelt alle lusten en lasten. Een financier stelt investeringsgeld beschikbaar tegen een afgesproken rendement en onder afgesproken voorwaarden (bepalend voor het risico van de financiering). Een aandeelhouder heeft ook invloed op het beleid in de ontwikkeling en exploitatie. Voor een financier geldt dat niet automatisch en is die invloed op de vormgeving van het project vaak beperkt.

Hoe werkt de financiering?

Voor de realisatie van een windpark moet circa 6 mln. euro per windmolen van 4,5 MW geïnvesteerd worden (inclusief 0,3 mln voorbereidingskosten). Windenergieprojecten worden over het algemeen 80% tot max 90% bancaire gefinancierd (vreemd vermogen). De overige 10-20% dient opgebracht te worden uit eigen vermogen: inleg van aandeelhouders en achtergestelde leningen van bijvoorbeeld de overheid of omwonenden. Een lokale partij kan kiezen voor deelname als aandeelhouder (hoog risico en hoog rendement) en/of in de vorm van een lening (lager risico en lager rendement).

Wat is het rendement op een aandeel?

Het jaarlijkse maximale rendement op een aandeel in een windpark is afhankelijk van het moment van instappen:

- 12-14% bij instappen aan het begin van de planontwikkeling. Dat betekent dat meebetaald wordt aan de ontwikkelkosten (circa 5% van de investering) met het risico dat het project niet door gaat en deze kosten niet terugverdiend worden.
- Circa 8% bij instappen na financial close. Het project wordt dan zeker gerealiseerd (alleen nog risico op tegenvallers in de bouw). De projectrisico's van meevallende of tegenvallende opbrengsten liggen altijd primair bij de aandeelhouder.

Een aandeelhouder moet er rekening mee houden dat de aandelen na afloop van het project waardeloos zijn, afgezien van eventuele rechten om op de betreffende locatie een nieuwe windmolen neer te kunnen zetten. Bovenop het rendement komt dus een opslag voor aflossing: jaarlijks 5% van de investering als lineair afgeschreven wordt over een periode van 20 jaar. De mogelijke winst per jaar is uitgerekend in de tabel hieronder.

Wat is het rendement op een lening?

Het rendement op een lening is afhankelijk van de mate waarin de lening (1) achtergesteld is op andere leningen en (2) afhankelijk is van de gemaakte winst. Leningen worden in principe afgesloten na de financial close. Het project gaat dan (vrijwel) zeker door en de winst is vooral afhankelijk van mee- of tegenvallers tijdens bouw of exploitatie. Afhankelijk van deze twee factoren, behoren leningen tegen 2 tot 6% rente tot de mogelijkheden. Daarvan moet afgetrokken worden de rente die de gemeente moet betalen om te kunnen beschikken over deze lening en de administratiekosten om de lening te formaliseren en beheren.

Overige mogelijke opbrengsten: Lokaal fonds

In de Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land wordt aanbevolen om voor windenergieprojecten een lokaal fonds op te richten. Doel van dit fonds is om de acceptatie van omwonenden van de windmolens te vergroten. De besteding van het fonds wordt bepaald door of in overleg met deze omwonenden. Dit fonds is niet bedoeld als potje voor de gemeente om doelen uit te financieren die door de gemeente worden bepaald. In principe kan de gemeente, noch de initiatiefnemer beslissen over de besteding van het fonds. Een gemeente heeft geen bestuursrechtelijke grondslag om een initiatiefnemer te verplichten een omgevingsfonds te vullen. Hierover zal een tweezijdige privaatrechtelijke afspraak gemaakt moeten worden tussen initiatiefnemer en de gemeente. De windenergiesector heeft zichzelf verplicht om 0,40 tot 0,50

euro/MWh in een lokaal fonds te storten. Dit komt neer op 6.000-7.500 euro per jaar per molen, ofwel maximaal 150.000 euro per molen over een periode van 20 jaar. Initiatiefnemers zullen niet genegen zijn om deze inleg veel verder te verhogen. Als de gemeente zelf aandeelhouder is, dan kan ze ook zelf (mee)beslissen over de hoogte van het omgevingsfonds.

Overige mogelijke opbrengsten: Grondvergoedingen

Als een windmolen op grond van de gemeente wordt geplaatst, dan zal een grondvergoeding worden uitgekeerd. Tegenwoordig wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van sociale grondvergoedingen, waarbij deze vergoeding gedeeld wordt met omliggende grond- en woningeigenaren. De resterende grondvergoeding is circa 30.000 euro per windmolen per jaar. Deze grondvergoeding is aanvullend op de eerder genoemde vormen van deelname.

Overige mogelijke opbrengsten: OZB en leges

De gemeente ontvangt jaarlijks onroerendezaakbelasting (OZB) voor windmolens. De OZB-tarieven verschillen per gemeente en bedragen landelijk gemiddeld 0,09% van de waarde van het onroerend goed. Uit jurisprudentie over de wet onroerende zaken volgt dat 42% van de waarde van windmolens, op grond van de werktuigenvrijstelling, wordt meegenomen in de grondslag van de bepaling van de WOZ-waarde. Bij de gemeentefondsuitkering houdt het Rijk rekening met de mogelijkheden van gemeente om OZB-inkomsten te genereren. Dat betekent dat ongeveer 70% van de waarde van (extra) onroerend goed wordt verevend in het Gemeentefonds. De netto inkomsten uit OZB van één 4,5 MW windmolen over een periode van 20 jaar zijn hierdoor ongeveer 14.000 euro (6 mln. x 0,09% x 42% x 30%). In deze berekening is een eventuele daling van de WOZ-waarde van woningen in de nabije omgeving van de windmolens verdisconteerd.

De gemeente maakt ook kosten om in te spelen op de plaatsing van windmolens. Te denken valt aan beleidsvoorbereiding, de ruimtelijke procedure, juridische kosten en vergunning- en omgevingsmanagement. Gemeente kan deze kosten deels verhalen op de initiatiefnemer door middel van leges en kostenverhaal (af te spreken in anterieure overeenkomsten). De gemeente kan ervoor kiezen om actief in te zetten op visievorming en publieksparticipatie voordat er een initiatiefnemer geselecteerd is. Hierdoor wordt het ontwikkelrisico verkleind. Er is dan wel sprake van niet verhaalbare of voor te schieten kosten voor de gemeente.

Absolute opbrengsten

In onderstaande tabel is een inschatting gemaakt van de maximale inleg en de maximale opbrengsten per windmolen.

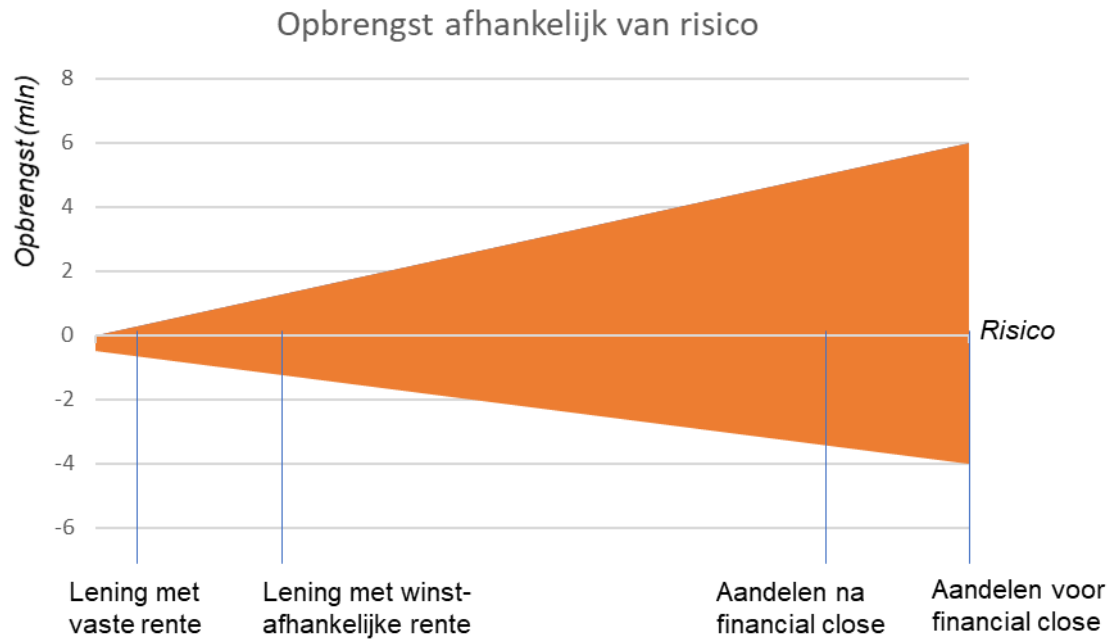
Inkomstenbron	Inleg	Winst per jaar	Winst over levensduur
Aandelen na financial close	0,60 mln	50.000	1,00 mln
Aandelen voor financial close	0,75 mln	75.000	1,50 mln
Lening (15 jaar)	1,20 mln	72.000	1,08 mln
OZB	-	700	0,01 mln
Leges en kostenverhaal		kostendeekkend	
Lokaal fonds	-	7.500	0,15 mln
Grondvergoeding	-	30.000	0,60 mln

De in de tabel opgenomen opbrengsten moeten nog gecorrigeerd worden voor de kosten van:

- Kapitaal: 0,5-2 % van de investering afhankelijk van het type garantstelling dat achter de lening staat.
- Opstellen en beheersen van contracten, inclusief bestuurlijke besluitvorming daarover: 0,5 tot 1 mln. euro per windpark, onafhankelijk van het aantal windmolens.

Opbrengsten per inleg

Hoe hoger de inleg, hoe groter de opbrengsten. Hoe hoger het maximale rendement, hoe groter ook de kans op een potentieel verlies. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven wat de potentiële opbrengst en het mogelijke verlies is bij een inleg van 3 mln. euro (plus kosten van kapitaal en contractering).



5. Toewerken naar een model met 100% lokaal eigendom?

Uit hoofdstuk 5 komt naar voren dat om de opbrengsten significant lokaal te houden het nodig is om lokaal eigenaarschap na te streven. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Hoe groter het aandeel lokaal eigendom hoe groter de lokale opbrengsten.
- Hoe lager de risico's, hoe groter de opbrengsten bij lokaal eigendom

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat een model met 100% lokaal eigendom waarin de gemeente een prominente rol de meeste lokale opbrengsten kan genereren.

Gemeente beheerst het grootste risico

Het grootste risico voor een windenergieproject is dat het project niet doorgaat, omdat er geen vergunning voor wordt afgegeven. Dit risico wordt bijna 100% bepaald door gemeenten, ervan uitgaande dat alle projecten aan de wet- en regelgeving voldoen. Uitgaande van het principe dat risico's het beste gedragen kunnen worden door de partij die dit risico het beste kan beheersen, is het logisch dat overheden zo vroeg mogelijk instappen. Hierdoor ontstaat weliswaar een vermenging tussen privaatrechtelijke belangen en publiekrechtelijke belangen, maar het is de vraag hoe zwaar hier aan getild moet worden.

Immers: er zijn drie alternatieven:

- Een gemeente(raad) wil wel windmolens → er is een vermenging tussen politieke en publiekrechtelijke belangen die in elke situatie wantrouwen oplevert richting overheid (zowel als de gemeente participeert als niet).
- Een gemeente(raad) wil geen windmolens → de eigendomssituatie is niet relevant; de windmolens gaan er niet komen.
- Het is onduidelijk wat de gemeente(raad) wil → de gemeente krijgt van de raad waarschijnlijk geen toestemming om een eigendomssituatie te nemen aan de voorkant, de ontwikkelaar loopt een groot risico en de kans op een riant vergoeding voor deelname door de gemeente na financial close is klein.

Hoe moeilijk het ook is: de principe-uitspraak van de gemeente is van groot belang. De derde variant lijkt aantrekkelijk voor gemeenten, maar leidt in de praktijk tot hoge voorbereidingskosten. Dat is het geval in Rijnburg waar deze kosten (meer dan 1,5 mln.) door de gemeente zijn gedragen. Er zullen weinig ontwikkelaars zijn die bereid zijn (voor relatief kleine) windparken risicovolle voorbereidingskosten van deze omvang voor hun rekening te nemen. Maatschappelijk gezien is dit het duurste scenario. Voor hogere lokale opbrengsten is het dus van belang dat gemeenteraad aan de voorkant besluit om windmolens mogelijk te maken (binnen wettelijke en eventueel aanvullende voorwaarden).

Zijn overheidsdeelnames juridisch toegestaan?

Deelname door een gemeente aan een privaatrechtelijk rechtspersoon kan met toestemming van de gemeenteraad en als sprake is van behartiging van een openbaar belang. Het college dient rekening te houden met vastgesteld beleid en regelgeving:

- Nota verbonden partijen van de gemeente (met daarin de speelruimte van de gemeente)
- Besluit begroting en verantwoording
- Wet markt en overheid (spelregels voor overheden die economische activiteiten verrichten)

Als de gemeente een energieproject bekostigt, kan er sprake zijn van ontoelaatbare staatssteun tenzij aangetoond kan worden dat een marktdeelnemer onder vergelijkbare omstandigheden tot eenzelfde overweging zou komen. Provincie Fryslân heeft ervoor gekozen om hun deelname niet aan te melden als staatssteun, omdat er sprake was van:

- (1) Een marktconforme rente op hun lening (iets hoger dan dat de banken vroegen);
- (2) De opbrengsten uit het aandeelhouderschap gebruikt werden voor maatschappelijk nut.

De Europese Commissie heeft deze constructie onderzocht en geen reden gezien om bezwaar te maken. Een deelname, in combinatie met maatschappelijke besteding van de middelen, lijkt dus niet in strijd met de staatssteunregels.

Provincie en gemeenten kunnen waarde creëren door planologische zekerheid te geven.

Risico's kunnen het beste gedragen worden door de partijen die het risico kunnen beïnvloeden. Het grootste risico tijdens de ontwikkelfase is de bestuurlijke besluitvorming. Daarom is het voor ontwikkelaars belangrijk dat het bevoegd gezag in deze fase meewerkt of deelneemt. Door meer zekerheid te geven over planologische medewerking wordt het ontwikkelrisico beperkt en kan genoeg genomen worden met een lager rendement op investeringen van de ontwikkelende partij. Hierdoor blijft meer geld over voor investeringen in het gebied of winstuitkering aan de aandeelhouders en financiers.

Voor windparken van meer dan 5MW is de provincie bevoegd gezag. De praktijk in Utrecht is dat de provincie de rol van bevoegd gezag delegeert aan de gemeenten, zolang dat de snelheid van besluitvorming ten goede komt. Deze praktijk schept wel onduidelijkheid voor ontwikkelaars, omdat er feitelijk twee bevoegde gezagen zijn die goedkeuring moeten geven aan een initiatief voor windmolens. Voor ontwikkelaars is het van belang dat deze kaders zo duidelijk mogelijk aangeven onder welke voorwaarden op welke locaties windmolens kunnen komen.

Scheiding van rollen is aandachtspunt

De rol van bevoegd gezag staat op gespannen voet met deelname aan een windpark; zeker als de planologische besluitvorming politiek gevoelig ligt. Zonder uitputtend te zijn, zijn er een aantal manieren om hiermee om te gaan die nadere verkenning verdienen:

- Provincie neemt rol van bevoegd gezag en gemeente neemt deel, of juist andersom.
- Heldere besluitvorming aan de voorkant door volksvertegenwoordiging, zowel over planologische ruimte als over voorwaarden voor deelname.
- Instappen door overheid als deelnemer na planologische besluitvorming (minder risico's en minder rendement).

Rol van de energiecoöperatie

Deelname van een energiecoöperatie is om meerdere redenen gewenst. In het klimaatakkoord is de ambitie opgenomen van 50% lokaal eigendom om daarmee draagvlak te realiseren. Dat zou ervoor pleiten dat gemeente en energiecoöperatie de koek van circa 50% eigendom verdelen en daarmee samen invulling geven aan het lokaal eigendom. Dit is ook optimaal voor de beheersing van het politieke risico: beheersing van het risico van niet doorgaan van het project door de gemeente wordt makkelijker als de gemeenteraad weet in welke mate er sprake is van draagvlak via de energiecoöperatie. De gemeente kan met de energiecoöperatie afspraken maken over verdeling van de opbrengsten tussen direct omwonenden, een gebiedsfonds, leden van de coöperatie en sociale voorzieningen via de gemeentelijke begroting. Sociale voorzieningen kunnen in principe ook betaald worden uit een gebiedsfonds, maar daarover het de gemeente in principe geen directe zeggenschap. Het is, op basis van de huidige inzichten, niet af te dwingen dat de inkomsten van het gebiedsfonds besteed worden aan zaken waarvoor de gemeente financieel verantwoordelijk is.

Organisatie van eigendom

Voor gedeeld eigendom in een project moet een joint venture opgericht worden. Hiervoor bestaan verschillende juridische vormen die ook nog achter elkaar geschakeld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een BV binnen een coöperatie, of een CV binnen een BV. Daar gaat deze memo nu niet op in. De basis onder deze joint venture is een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen waarin afspraken vastgelegd worden over verdeling van aandelen en verdeling van risico's en winst. Het moeilijkste zal zijn om afspraken te maken over de eerste risicovolle fase: wie draagt het risico van het niet doorgaan van het project. Dit risico is veel geld waard. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de wind op zee projecten, waarbij het Rijk de vergunningen en de aansluiting op het elektriciteitsnet regelt en vervolgens een tender uitschrijft. Deze windmolenparken worden (praktisch) zonder SDE-subsidie gerealiseerd. Feitelijk heeft het Rijk deze subsidie aan de voorkant verstrekt en is daarmee goedkoper uit.

Het model voor wind op zee is voor gemeenten alleen te volgen als er sprake is van windmolens op eigen grond. Dat is in de meeste gevallen niet het geval. De realisatie van windmolens is dan sowieso afhankelijk van de bereidwilligheid van grondeigenaren om een windmolen op hun grondgebied toe te staan. Die bereidwilligheid is niet vrijblijvend, omdat de grondvergoedingen niet meer zijn zoals vroeger en de weerstand van omwonenden (buren van de grondeigenaren) is toegenomen.

De huidige praktijk is dat geïnteresseerde grondeigenaren zelf kiezen met welke ontwikkelaar ze in zee gaan. De overheid voert hier hoogstens regie op om te voorkomen dat ontwikkelaars van windmolens

elkaar in de weg gaan zitten waardoor realisatie onmogelijk wordt. Op deze manier ontstaan er initiatiefnemers (combinatie van ontwikkelaar en grondeigenaren). Zonder overleg met initiatiefnemers loopt de overheid het risico om een concreet plan te ontwikkelen dat markteconomisch niet aantrekkelijk is of waar grondeigenaren niet in geïnteresseerd zijn. Kortom: het verdient de voorkeur om vanaf de eerste fase een combinatie te maken tussen overheid en initiatiefnemer en de risico's van deze eerste fase in grote mate neer te leggen bij de overheid omdat die de risico's het beste kan beheersen en deze risicobeheersing geld waard is in de samenwerking. In de fase na vergunningverlening kunnen de risico's beter belegd worden bij de ontwikkelaar/exploitant.