

Notitie voorstel inzetten kwaliteitsimpuls bij energieprojecten RES Zeeland

1. Achtergrond

De RES-regio Zeeland krijgt van het Rijk in 2 tranches ongeveer €788.500,- ten behoeve van een kwaliteitsimpuls bij energieprojecten. Een eerste tranche van €426.000,- is reeds in 2024 ontvangen. In 2025 wordt een 2^{de} tranche van nog eens een bedrag verwacht. De financiële middelen zijn bedoeld om een kwaliteitsimpuls te geven aan de natuur, ecologie en biodiversiteit bij energieprojecten. De reden om te kiezen voor de RES-regio als ontvangende partij, is dat de RES-regio's al een leertraject voor natuurinclusieve energietransitie hebben met de Natuur en Milieufederaties. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft ervoor gekozen het budget te koppelen aan dit leertraject.

Er is geen formele verantwoording. NP RES is gevraagd eind 2025 in beeld te brengen hoe het budget besteed is/wordt.

In de tekst van de circulaire staat dat RES-regio's het budget kunnen gebruiken 'om energieprojecten in de regio te faciliteren en mogelijk te maken en daarbij de lokale natuur te versterken.' Gemeenten kunnen hierin eigen afwegingen maken. De Natuur en Milieufederaties en NP RES zullen de regio's begin 2025 adviezen en tips geven hoe het budget op een effectieve manier in te zetten is.

Naast de gezamenlijke tips van de Natuur en Milieufederaties en NP RES, hebben zij voor beleidsmakers een [toolbox \(opent in een nieuw venster\)](#) gemaakt voor een natuurinclusieve energietransitie. Op de website van de NMF vind je meer informatie over een [natuurinclusieve energietransitie \(opent in een nieuw venster\)](#). De NMF zijn ook gestart met het opleiden van (gemeente)ambtenaren voor het sturen op natuurinclusiviteit bij energieprojecten. In het kader hiervan zal dit najaar een Zeeuwse informatie/inspiratiebijeenkomst worden gepland.

In bijlage 1 hebben we de notitie van NP RES toegevoegd over hoe de financiële middelen ingezet kunnen worden, en welke natuur- en landschap maatregelen de voorkeur hebben. Deze notitie wordt ondersteund met een juridische onderbouwing. Daarnaast hebben we een notitie aangaande juridische vragen rondom dit onderwerp als bijlage 2 toegevoegd.

2. Zeeuwse situatie energieprojecten

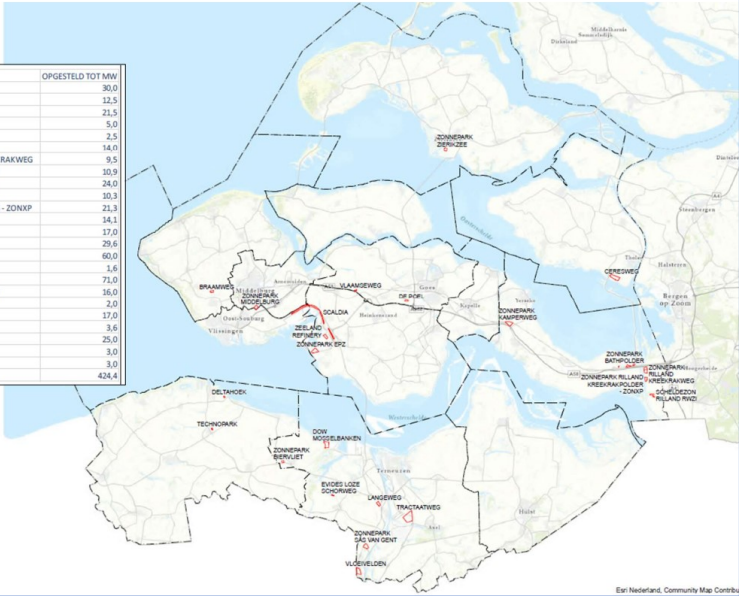
Binnen de RES-regio Zeeland zijn de opgave aan energieprojecten wind en zon ruimtelijk verdeeld over geheel Zeeland, echter zien we wel een aantal grotere concentratiegebieden van zon- en windprojecten, namelijk:

- Kanaalzone Terneuzen (wind- en zonprojecten), gemeente Terneuzen.
- Neeltje Jans/Roggenplaat (windprojecten met potentieel aan zonprojecten), gemeenten Schouwen-Duiveland, Noord-Beveland en Veere.
- HIC North Sea Port (wind- en zonprojecten), gemeenten Borsele en Vlissingen.
- Energielandschap Groene Kamers Rilland (wind- en zonprojecten), gemeente Reimerswaal.
- Windpark Krammer (windprojecten en potentie aan zonprojecten), gemeente Schouwen-Duiveland.

De meeste wind- en zonprojecten zijn al gerealiseerd of worden binnenkort gerealiseerd. Enkele projecten zitten in de pijplijn en zijn of worden binnenkort vergund en gerealiseerd. Op onderstaande figuren is de Zeeuwse situatie weergegeven.

Zon op Land

NUM	GEMEENTE	PLAATS	NAAM PARK	OPGESTELD TOT MM
1	Borselle	Nieuwdorp	SCALDIA	30,0
2	Borselle	Nieuwdorp	ZEELAND REFINERY	12,5
3	Borselle	Nieuwdorp	ZONNEPARK EPZ	21,5
4	Goes		DE POEL	5,0
5	Goes	's-Heer Arendskerke	VLAAMSWEG	2,5
6	Middelburg	Middelburg	ZONNEPARK MIDDELBURG	14,0
7	Reimerswaal	Rilland	ZONNEPARK RILLAND KREEKRAKWEG	9,5
8	Reimerswaal	Rilland	SCHIEDZON RILLAND RIWI	30,9
9	Reimerswaal	Kruiningen	ZONNEPARK KAMPERWEG	24,0
10	Reimerswaal	Rilland	ZONNEPARK BATHOLDER	10,3
11	Reimerswaal	Rilland	ZONNEPARK KREEKRAKWEG - ZONXP	21,3
12	Schoouwen-Duiveland	Zierikzee	ZONNEPARK ZIERIKZEE	14,1
13	Terneuzen	Sluisdijk	LANGEWEG	17,0
14	Terneuzen	Sas van Gent	VLOEVELDEN	29,6
15	Terneuzen	Hoek	DOW MOSSELBANKEN	60,0
16	Terneuzen	Philippine	EVIDES LOZE SCHORWEG	1,4
17	Terneuzen	Terneuzen	TRACHTAATWEG	71,0
18	Terneuzen	Sas van gent	ZONNEPARK SAS VAN GENT	16,0
19	Terneuzen	Biendliet	ZONNEPARK BIENVLIET	2,0
20	Tholen	Tholen	CERESWEG	17,0
21	Veerne	Koudkerke	BRAAMWEG	3,6
22	Vlissingen	Vlissingen-Oost	SCALDIA	25,0
23	Sluis	Breskens	DELTAHOEK	3,0
24	Sluis	Schoondijke	TECHNOPARK	3,0
Totaal				424,4



Windconcentratie gebieden Zeeland



3. Zeeuwse invulling “Kwaliteitsimpuls natuur bij energieprojecten”

Per regio is het wenselijk invulling te geven aan de kwaliteitsimpuls. Hieronder staat ons voorstel opgenomen hoe we hier binnen RES-regio Zeeland invulling aan willen geven.

3.1 Doelstellingen

Uit de stukken van NP RES (bijlage 1) valt op te maken dat de doelen die gesteld zijn met het beschikbaar stellen van de middelen meerdere doelen dienen, namelijk:

- Het herstellen en versterken van de natuur, ecologie, biodiversiteit en landschap bij en rondom bestaande en nieuwe energieprojecten (prioriteit ligt bij zon- en windprojecten en vervolgens energie-infrastructuur en batterijopslag);
- Indirect: het verbeteren van het maatschappelijk draagvlak voor energieprojecten.

3.2 Voorgestelde Regeling

Het totale budget is bedoeld voor de RES-Zeeland. Partijen moeten gezamenlijk akkoord zijn met de goedgekeurde plannen¹ en (subsidie)bedragen per plan. Als er plannen zijn gekozen maakt de kasbeheerder (in dit geval gemeente Terneuzen) het bedrag over aan de betreffende gemeente waar het plan ligt of komt te liggen. De gemeente maakt dan afspraken met de grondeigenaar/ontwikkelaar en één van beide geeft dan opdracht voor de te nemen maatregelen.

Wij zien twee opties waarop we het budget van de kwaliteitsimpuls kunnen verdelen over de gemeenten en/of projecten, namelijk:

1. Een inventarisatieronde en toekenning van budget door een onafhankelijke beoordelingscommissie;
2. Een subsidieregeling.

De voorkeur vanuit de gezamenlijke Zeeuwse gemeenten is gegeven aan de eerste optie om de volgende redenen:

- De kwaliteitsimpuls betreft een éénmalige uitkering.
- Het totale budget is beperkt.
- Het opzetten van een subsidieregeling kost veel tijd en inspanning.
- Voor de uitvoering van een subsidieregeling is een bestuursorgaan vereist.

We stellen voor om een inventarisatieronde van een half jaar in te stellen voor het indienen van de aanvragen, startende in januari 2026. Binnengekomen aanvragen worden beoordeeld door een onafhankelijke beoordelingscommissie. Voorafgaand aan de beoordeling wordt gekeken of de aanvraag ontvankelijk is en of alle stukken aanwezig zijn. Na de sluitingsperiode stelt de beoordelingscommissie een bestedingsvoorstel op, op basis van de aanvragen. Het bestedingsvoorstel wordt voor akkoord voorgelegd aan eerste het regionaal duurzaamheidsoverleg en daarna het ambtelijk kernteam RES. Vervolgens wordt het bestedingsvoorstel ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuurlijk kernteam van de RES Zeeland.

De voorwaarden, hoogte van de financiële bijdrage, indieningsvereisten en beoordelingscriteria hebben we in onderstaande paragrafen beschreven.

¹ Onder een plan verstaan we de voorgestelde ecologische en landschappelijke maatregelen in en rondom het energieproject.

3.3 Voorwaarden

1. De energieprojecten die aanspraak kunnen doen op een financiële bijdrage zijn:
 - Wind-, zonneparken en energielandschappen.
 - Grootschalige batterijopslag.
 - Andere energie-infrastructuur projecten zoals hoogspanningsstations en -tracés.
2. Binnen de energieprojecten maken we onderscheid tussen de volgende fases waarin de projecten zich bevinden, namelijk:
 - Nieuwe projecten, die binnen een periode van 2 jaar kunnen worden gerealiseerd.
 - Reeds vergunde maar nog niet gerealiseerde projecten (pijplijn projecten).
 - Reeds gerealiseerde (bestaande) projecten.
3. Initiatiefnemers kunnen gemeenten en ontwikkelaars zijn.
4. Een bijdrage kan alleen worden aangevraagd voor concrete maatregelen die aantoonbaar een versterking van de ecologie EN landschapsverbetering genereren bij of rondom energieprojecten. Onderstaande tabel geeft dit vanuit de soort projecten (onder punt 2) weer.

Soort energieproject	Reguliere vereisten	Eisen bijdrage kwaliteitsimpuls
Nieuwe projecten	SDE++ voorwaarden (uitgangspunt maatregelen om verslechtering tegen te gaan, zie bijlage 3), voorwaarden omgevingsvergunning en bepalingen AOK.	Maatregelen die de ecologie en landschap juist versterken.
Pijplijnprojecten SDE vóór okt. 2025	SDE++ voorwaarden zie bijlage 4, voorwaarden omgevingsvergunning en bepalingen AOK	Maatregelen die de ecologie en landschap juist versterken.
Pijplijnprojecten SDE na okt. 2025	SDE++ voorwaarden (uitgangspunt maatregelen om verslechtering tegen te gaan, zie bijlage 3), voorwaarden omgevingsvergunning en bepalingen AOK.	Maatregelen die de ecologie en landschap juist versterken.
Bestaande projecten	Vergunningvoorschriften en bepalingen AOK	Alle ecologische en landschappelijke verbeteringen in en rondom het project additioneel aan de vergunningvoorschriften en bepalingen AOK

Toelichting op tabel:

- AOK: Anterieure Overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemers bij vergunningverlening.
- Bij nieuwe energieprojecten wordt vanuit de SDE++ regeling en het beleid van de gemeente al veel ten aanzien van natuur en landschap geëist. Om aanspraak te kunnen maken op SDE++ dient men al natuurinclusief te ontwikkelen waarbij de bodem-, water en ecologische kwaliteit niet mag verslechteren. De natuurmaatregelen zijn daarmee al (voor een deel) geborgd in SDE-toekenning, voorwaarden omgevingsvergunning en/of bepalingen in de anterieure overeenkomst. Hiervoor een subsidiebijdrage toekennen levert feitelijk geen extra verbetering op natuur en landschap want die vinden reeds plaats. Eventuele extra maatregelen die niet zijn omschreven en die additioneel aan het project worden toegevoegd om de ecologie en landschap te verbeteren komen in aanmerking voor een subsidie.
- Dit geldt feitelijk ook voor pijplijnprojecten, die al eerder zijn vergund en reeds SDE is toegekend. Hiervoor liggen reeds gemaakte afspraken ten aanzien van natuurinclusiviteit en landschappelijke inpassing, al liggen die wellicht op een lager niveau dan nieuwe projecten. Additionele maatregelen ter verbetering van

ecologie en landschap komen wel in aanmerking voor een bijdrage uit de kwaliteitsimpuls. Pijplijnprojecten zijn onder te verdelen in 2 categorieën, SDE voor en na oktober 2025.

- Bij bestaande projecten gaat het om (plus)maatregelen die boven op de vergunningvoorschriften en de bepalingen uit de anterieure overeenkomst van het betreffende project worden genomen. De bijdrage is vooralsnog niet bedoeld om eerder overeengekomen landschappelijke inpassing te bekostigen. Zijn die natuur en landschapsmaatregelen onvoldoende afgesproken of wil men juist verbetermaatregelen toepassen, dan kan hiervoor een plan worden ingediend.
5. Het planvoorstel voor de plus-maatregelen wordt ingediend door de gemeente (al dan niet in samenwerking opgesteld met gebiedspartners) waar de maatregelen worden uitgevoerd en het energieproject is gelegen. Gemeente heeft zelf de vrijheid de plusmaatregelen aan te besteden of een derde dit te laten doen.
 6. Maatregelen die al in zijn geheel worden bekostigd vanuit een andere subsidieregeling zoals Gebiedsinvesteringen Netten op Zee kunnen via deze regeling niet in aanmerking komen voor een bijdrage.
 7. Aan de maatregelen worden beheer- en monitoringsverplichtingen gekoppeld waarbij jaarlijkse terugkoppeling plaatsvindt aan de gemeente waar het project zich bevindt. Dit is belangrijk om bijsturing mogelijk te maken en om uiteindelijk een zo groot mogelijk natuurresultaat te bereiken. De instandhouding, beheer en monitoringsverplichtingen zijn minimaal gekoppeld aan de vergunde periode van het energieproject.
 8. Het project moet juridisch en economisch haalbaar zijn, zonder dat er sprake is van economisch voordeel en staatssteun. Het project moet voldoen aan de wettelijke vereisten.

3.4 Financiële bijdrage

De financiële bijdrage wordt op basis van de beoordelingscriteria door de beoordelingscommissie verdeeld over de aangevraagde projecten gebaseerd op impact, grootte (oppervlakte) en kosten van de te nemen maatregelen.

- De financiële bijdrage is afhankelijk van het aantal plannen dat wordt ingediend en waarvoor een bijdrage wordt toegekend.
- De financiële bijdrage is afhankelijk van de ecologische impact van de aan te brengen maatregelen op de lokale natuur en biodiversiteit.
- De gemeente die het project indient, onderzoekt de mogelijkheden voor cofinanciering.
- Maximaal 15% van de toegekende bijdrage mag worden toegerekend aan de planvorming van de maatregelen.

3.5 Indieningsvereisten

Het planvoorstel dient aan de onderstaande eisen te voldoen.

1. De aanvraag voor een financiële bijdrage moet worden ingediend bij het loket van de RES Zeeland. De indiening kan plaatsvinden via het door RES Zeeland vastgestelde digitale formulier (www.reszeeland.nl)
2. De aanvraag bestaat ten minste uit:
 - a. Volledige gegevens van de aanvrager.
 - b. Datum van de aanvraag
 - c. Concrete beschrijving van de maatregelen en het verwachte resultaat onderbouwd in een ecologisch adviesrapport opgesteld met deskundige kennis van de regionale ecologie en landschap. In dit rapport dient een link te worden gelegd met de (negatieve) effecten die het energieproject heeft op de omliggende natuur/biodiversiteit.
 - d. Een inrichtingsplan met beheer- en monitoringsparagraaf. In deze paragraaf dient te worden aangegeven wie de verantwoordelijkheid heeft voor het beheer en monitoring en op welke wijze die gefinancierd wordt.
 - e. Een uiteenzetting van de wijze waarop de maatregelen bijdragen aan de doelstelling van de Kwaliteitsimpuls (plus voor natuur en landschap).
 - f. Indien van toepassing een beschrijving van het samenwerkingsverband met de verdeling van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiële verplichtingen bevattende de baten en de lasten van de deelnemende partijen (samenwerkingsovereenkomst of intentieverklaring).
 - g. Projectplanning.
 - h. Het geografische gebied waar de maatregelen betrekking op hebben.
 - i. Een sluitende begroting van de maatregelen met onderbouwing van de kosten bij voorkeur door 1 of meerdere offertes.
 - j. Bij bestaande projecten: Bewijsstukken van financiering, zoals bankverklaringen en afschriften rekening.
 - k. Bij nieuwe projecten: bewijs dat de ontwikkeling juridisch geregeld is in een bestemmingsplan, omgevingsplan, opa of bopa.
 - l. Eventueel benodigde vergunningen.
 - m. Ondertekening door de aanvrager.
3. Binnen de periode van de inventarisatieronde is het nog mogelijk ontbrekende stukken in te dienen.

3.5 Beoordeling

De beoordeling van de ingediende aanvragen wordt gedaan door een onafhankelijke beoordelingscommissie op basis van vastgestelde beoordelingscriteria.

3.5.1 Beoordelingscommissie

De onafhankelijke beoordelingscommissie bestaat minimaal uit:

- Provincie Zeeland (vanuit afdeling RES Energie en afdeling ecologie/natuur)
- Zeeuwse Milieufederatie (ZMf)
- Onafhankelijke kundige partij met Zeeuwse ecologische kennis.
- Het waterschap Scheldestromen (vanuit ecologische kennis).

Belangrijk is dat voorgenoemde partijen niet direct inhoudelijk betrokken zijn bij de in te dienen plannen. Indien wenselijk kan naast bovengenoemde partijen onafhankelijke expertise worden toegevoegd.

3.5.2 Beoordelingscriteria

Voor de beoordeling van de aanvragen worden de onderstaande criteria gehanteerd, waarbij de ecologische impact doorslaggevend is:

Randvoorwaarde/randcriterium:

- Praktische uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid van de maatregelen.

Kernpunt/kerncriterium:

- De ecologische en landschappelijke impact van het plan. Deze impact wordt bepaald door onder andere grootte van het te realiseren 'natuurgebied', soortgebruik, aansluiting bij bestaande natuur in de omgeving, ondersteuning van aanwezige zeldzame flora en fauna etc.

Bonusvoorwaarden/bonuscriteria:

- Samenwerking met andere (lokale) partijen;
- (financiële) Participatie van inwoners, ondernemers en andere maatschappelijke organisaties;
- Koppelkansen met meerdere doelstellingen/functies. Voorbeelden van koppelkansen zijn klimaatadaptatie, recreatie en educatie, verduurzaming landbouw, landschapsverbetering, waterkwaliteitsverbetering en cultuurhistorie;
- Voorbeeldproject en reproduceerbaarheid en/of innovatief; Voorbeelden zijn benoemd in de bijlage 1

De beoordelingscommissie zal op basis van bovengenoemde punten een beoordelings- en afwegingskader maken en die ter informatie delen met de gemeenten en kernteam RES.

In de notitie van NPRES in bijlage 1 is een overzicht opgenomen van wenselijke maatregelen die onderdeel kunnen vormen van de ingediende plannen.

3.6 Juridische toets voorgestelde regeling

De gemeente Schouwen-Duiveland, lid van de werkgroep, heeft intern juridisch advies gevraagd ten aanzien van de bovengenoemde voorgestelde aanpak en regeling. Het advies luidt:

Het is aan het RES Zeeland om de gelden te herverdelen. Gemeente Schouwen-Duiveland heeft maar beperkt invloed op de wijze waarop de RES Zeeland dat doet. De werkwijze van RES Zeeland kan ik goed volgen, omdat deze wijze relatief weinig werk met zich brengt. Het gaat ook om een relatief klein bedrag gedurende een kortstondige periode. Ik voorzie daarin geen juridische risico's.

Bijlage 1 notitie NPRES hoe kun je het kwaliteitsbudget inzetten?

Hoe kun je het Kwaliteitsbudget inzetten?

Een advies van de Natuur en Milieufederaties en Nationaal Programma RES

Met het (gewijzigd) amendement Kröger-Boucke reserveerde de Tweede Kamer op 12 oktober 2023 een bedrag van € 25.000.000 voor een Kwaliteitsbudget voor het herstellen en versterken van de ecologie en landschapskwaliteit bij en rondom projecten voor wind- en zonneparken op land.

Het budget is verdeeld over de 30 RES-regio's: elke regio ontvangt € 829.000. Hiervan is het eerste deel in 2024 overgemaakt en het tweede deel wordt in 2025 overgemaakt.

De RES-regio's hebben aangegeven behoefte te hebben aan richtlijnen over hoe het geld kan worden uitgekeerd en aan welk type maatregelen kan worden gedacht. In dit memo een advies van de Natuur en Milieufederaties (NMF) en NP RES met tips hoe het geld kan worden besteed.

Algemene tips:

1. Besteed het budget zoveel mogelijk zoals bedoeld in het amendement; het herstellen en versterken van de ecologie en landschapskwaliteit bij en rondom projecten voor wind- en zonneparken op land. De regio is geheel vrij om zelf te beslissen waar ze het geld voor wil inzetten, maar dit is waar het oorspronkelijk voor bedoeld is.
2. Het is niet verstandig het budget vele jaren op een rekening te laten staan. Besteed het vooral in een overzienbare periode, bijvoorbeeld 2025 t/m 2027.
3. Besteed het budget zoveel mogelijk aan concrete maatregelen, inclusief de *engineering* kosten zoals Ecogroen beschrijft in haar rapport [Vormgeving kwaliteitsimpuls ecologie en landschap bij zon- en windprojecten op land](#) op blz. 21. Beperk *engineering* kosten tot maximaal zo'n 15% van de subsidie. Bij wind- en zonneparken kan immers al worden teruggevallen op onderzoek dat sowieso is/wordt uitgevoerd naar bodem, water, ecologie en landschap van het projectgebied en van dit gebied in relatie tot zijn omgeving.
4. Kijk als eerste naar [nog te ontwikkelen wind- en zonneparken](#) (inclusief *repowering* van windparken). Zijn die er niet, kijk dan naar extra maatregelen voor ecologie en landschapskwaliteit in of nabij [al gerealiseerde wind- en zonneparken](#) of naar [projecten voor elektriciteits-infrastructuur](#), zoals nieuwe of te verzwaren hoogspanningstracé's en onderstations. Lukt dat ook niet, dan kun je als laatste optie de bestedingsperiode verlengen.

5. Het budget is niet bedoeld voor ‘algemene’ proceskosten op RES-niveau. Ook inzet voor andere dan in deze notitie genoemde maatregelen is minder gewenst, omdat dit verder af staat van het oorspronkelijke doel van het amendement. Denk aan: natuurmaatregelen bij woningisolatie, Soortenmanagementplannen (SMP's) of warmte-infrastructuur (natuur boven warmte-transportleidingen). Dat zijn maatregelen die sowieso uitgevoerd dienen te worden om een vergunning te verkrijgen, bijv. vanwege de geldende natuurwetgeving, lokale regelgeving en de regels voor SDE++ subsidieverstreking. Ook maatregelen die nodig zijn voor landschappelijke inpassing als tegemoetkoming aan omwonenden zijn als doel voor dit budget minder gewenst. Denk aan maatregelen om de rode lampen op windturbines vaker uit te kunnen zetten.
6. Tenslotte: RES-regio's met vergelijkbare uitdagingen kunnen de besteding van het budget natuurlijk ook gezamenlijk aanpakken. Verschillende provincies hebben een subsidieregeling voor natuurontwikkeling. Dit kwaliteitsgeld daaraan koppelen kan ook effectief zijn.

Hoe tot projecten te komen

NMF heeft ervaring met verschillende manieren om tot projecten te komen:

- In het NIEWHOL-traject (Natuurinclusieve Energietransitie Wind en Hoogspanning Op Land) is o.a. de optie van een **prijsvraag** genoemd, in een of meerdere rondes (tot het geld op is). De inzendingen kunnen door een jury worden beoordeeld op hun effect voor ecologie en landschapskwaliteit, de relatie met wind- of zonneparken, participatie en hun effect voor lokaal draagvlak, originaliteit (voorbeeldwerking) e.d. Zo komen de **béste** projecten naar boven.
- Een andere optie, voor bestaande wind- en zonneparken én projecten die al aan het eind van de ontwerpfase zijn: de eigenaar van het project, de bewoners in de omgeving en/of mensen met lokale natuur- en landschapskennis **uitdagen** met een voorstel te komen. Als voorbeeld noemen we de **schouw**, een methodiek die is toegepast in Drenthe: een proces waarin bewoners (bijv. van een naastgelegen dorp) in overleg met de eigenaar en mensen met (lokale) natuurkennis met verbetervoorstellen voor een bestaand zonnepark komen.
- Ook mogelijk: (een deel van) het budget benutten voor **één iconisch voorbeeld** of **één projectplan** per regio, bijvoorbeeld als er een groot natuurgebied is in je regio en je wilt bijdragen aan het versterken van dit gebied bij het aanleggen van energieprojecten.
- Een optie kan zijn **cofinanciering** uit het Kwaliteitsbudget voor bestaande programma's voor versterking van het groenblauw raamwerk (buiten natuurgebieden, in de buurt van energieprojecten), bijv. de aanleg van heggen of natuurvriendelijke oevers.
- En de regio kan natuurlijk met de eigen kennis die er is projecten selecteren waar extra natuurmaatregelen aan toegevoegd kunnen worden.

Hoe juridisch juist het budget investeren?

NP RES heeft aan een aanbestedingsjurist uit de expertpool gevraagd hoe je als RES-regio, zonder juridische entiteit, het geld bij het project krijgt, Hoe voorkom je dat je daar tegen allerlei aanbestedingsregels aanloopt?

Voor het bepalen in welke projecten het geld gaat worden besteed, is het volgende van belang.

1. Het budget is bedoeld voor de RES-regio's. Partijen zijn daarom gezamenlijk akkoord over de projecten en bedragen per project. Er moet kortom een gezamenlijk akkoord zijn. In de meeste gevallen zal de RES al ooit bepaald hebben hoe zij tot een dergelijk akkoord komt. De RES heeft nu immers ook al geld om bijvoorbeeld onderzoek uit te zetten of fte's te financieren. Op een zelfde manier kan over het kwaliteitsbudget een besluit worden genomen.
2. Als er projecten zijn gekozen, maakt de kasbeheerder het bedrag over aan de betreffende gemeente waar het project in ligt / komt te liggen.
3. Die gemeente maakt afspraken met de grondeigenaar en een van beide geeft opdracht voor de te nemen maatregelen. Maak ook afspraken over eventueel onderhoud. Daar waar de RES zelf en juridische entiteit is, kan ze stap 2 en 3 ook zelf uitvoeren. In de meest gevallen lijkt de provincie of gemeenten echter verstandiger. Het gaat hier om contracten of besluiten waar mogelijk iemand bezwaar tegen maakt. Dan helpt het als die behandeld kunnen worden door een partij die gewend is dat te doen.
4. Gezien het budget dat er verdeeld wordt, zal dit waarschijnlijk altijd onder de aanbestedingsgrens blijven, waardoor de betreffende gemeente of grondeigenaar zelf de uitvoerende partij kan aanwijzen (dus geen openbare aanbesteding noodzakelijk)
5. Gezien de aard van de afspraken en maatregelen (bovenwettelijk en niet rendabel) is er geen sprake van economisch voordeel en staatsteun. Het gaat er dus om of de partij die het geld krijgt, of de ecologische maatregelen op zijn grond/ bij zijn project krijgt daar economisch voordeel bij heeft. Mocht daar twijfel over bestaan, vraag een onafhankelijk deskundige te kijken of er een businesscase is voor deze maatregelen, zonder overheidsgeld. Het gaat hierbij dus echt over de businesscase en economisch voordeel. Niet alleen om wat de gemeente/ provincie in haar beleid heeft aangegeven. Het zou kunnen zijn dat dat beleid veel te streng is om een rendabel project te ontwikkelen, of juist vrij ruim, waardoor er minder gevraagd wordt dan financieel mogelijk is.

Het advies van de aanbestedingsjurist is als bijlage bijgevoegd.

Overzicht van wenselijke maatregelen

Luc Hoogenstein, ecooloog Duurzame Energieprojecten bij Eneco, heeft voor de lijst maatregelen een grofschalige indeling gemaakt voor kosten, en deze in de kosten-kolom verwerkt. Hierbij de kanttekening dat er soms afwijkingen mogelijk zijn welke afhankelijk zijn van lokale omstandigheden. Het gaat hier enkel om de inrichtingskosten, niet het beheer of monitoring. Let op, het is dus een indicatie!

Daarnaast is het goed dat je je realiseert dat sommige maatregelen in combinatie kunnen worden toegepast of zelfs alleen in combinatie met andere zinvol zijn (denk aan voorbereidend werk aan de bodem in de jaren voor de uitvoering van het project – dit is alleen zinvol als er ook wordt ingezet op maatregelen die tijdens de exploitatiefase blijven bestaan).

Bij sommige maatregelen staan de kosten op n.t.b. Dat heeft er mee te maken dat die vaak heel specifiek afhankelijk zijn van het project, locatie en situatie en dus niet algemeen te bepalen zijn.

Ook goed om te beseffen: deze lijst is samengesteld op basis van de huidige kennis (feb 2025). Het veld ontwikkelt natuurlijk door, bijvoorbeeld als het gaat om mogelijke nieuwe SDE++ subsidie en de voorwaarden daarbij of het te ontwikkelen Ecocertified-label. Blijf dus ook goed de actualiteit in de gaten houden om te weten of deze maatregelen al op een andere manier verplicht of gefinancierd worden.

Enkele jaren voorafgaand aan de aanleg stoppen met de intensieve landbouw en starten met verschraling (bijv. met een boer afspreken dat hij geen mest meer uitrijdt, eerste jaar nog mais plant, tweede jaar veldbonen voor snelle stikstofbinding, daarna kruidenrijk gras inzaaien)	> € 10.000/ ha
Enkele jaren voorafgaand aan de realisatie al starten met aanleg natuur- en landschapsstructuur in het energiepark	> € 10.000/ ha
Enkele jaren voorafgaand aan de realisatie al starten met compenserende maatregelen voor de natuur (bijv. inrichten vervangend weidevogelgebied)	> € 10.000/ ha
Zonneveld voldoet in ontwerp én bij realisatie aan de Bodembelichtingstoets, waarbij in het beheerplan aandacht is voor een volwaardige vegetatielaag onder de panelen	n.t.b.
Extra maatregelen voor goede hemelwaterverdeling onder zonnetafels	n.t.b.
Bodemstructuur beschermen of verbeteren (bijv. rijplaten aanbrengen tijdens aanleg, erna grond frezen en inzaaien met gras-kruidenmengsel)	€ 1000 tot € 10.000 /ha

Overbemeste toplaag verwijderen	€ 1000 tot € 10.000 /ha
Aanbrengen (micro-)verschillen in reliëf, nat/droog, zon/schaduw e.d.	€ 1000 tot € 10.000 /ha
Kruidenrijke zomen en stroken	€ 1000 tot € 10.000 / 100m
Voedselbos of boomgaard	> € 10.000/ ha
Bosrand	€ 1000 tot € 10.000 / 100m
Struweel of houtsingel (kan bijv. ook hakhout of eikenwal zijn, aanleg of herstel)	€ 1000 tot € 10.000 / 100m
Houtstapels en takkenrillen	tot € 1000/ 100m
Amfibieënpool	€1000,- tot €10.000
Moerasje of rietveld	€1000,- tot €10.000
Sloot voorzien van natuurrijke oevers	€ 1000 tot € 10.000 / 100m
Beekloop herstellen	> € 10.000/ 100m
Veld inrichten voor akkerkruiden en (boerenland)vogels, met ook voedsel en schuilplek in de winterperiode	€ 1000 tot € 10.000 /ha
Aansluitend terrein inrichten als natuurgebied	> € 10.000/ ha
Specifiek biotoop inrichten (met ook goed geborgd beheer) voor zeldzame autochtone doelsoort, die past bij de omgeving - hier zijn veel voorbeelden van te geven, bijv.: - warme open plekken én beschutting voor reptielen (en bijen e.a.); - ruige overhoekjes en rijke vegetatie voor patrijzen; - uitkijplek en struiken voor roodborsttapuit; - schrale vegetatie voor zeldzame planten; - veilige nestgelegenheid voor zwarte sterns of voor kustbroeders; - oeverwaluw- en/of ijsvogelwand	€1000,- tot €10.000

Autochtoon en/of biologisch geteeld materiaal gebruiken (zaad, struiken en bomen) (eventueel aandacht voor écht streekeigen soorten(mengsels) van kwekers die samenwerken met het Levend Archief/De Nationale Zadencollectie	€ 1000 tot € 10.000 /ha
Veel voedsel leverende struiken en bomen (bloei en zaad/vruchten)	tot €1000,- (per stuk)
Een grotere categorie (dus duurdere) bomen en struiken aanplanten	€1000,- tot €10.000 (per stuk)
Zonneveld 'in het landschap laten verdwijnen' door verdiepte rand (wadi?), waarin het hekwerk minder opvalt	€ 1000 tot € 10.000 /ha
Hekwerk met faunapassages	(nieuw hek) € 1000 tot € 10.000 / 100m
Hekwerk zo snel mogelijk maskeren, óf door het te laten overgroeien met soorten als klimop, wilde wingerd, hop, kamperfoelie, óf door er bijv. een heg naast te planten	tot € 1000/ 100m
Zonneveld (deels) zonder hekwerk door een op natuurlijke wijze ondoordringbare rand (grondwal met struweel, waterpartij....)	€ 1000 tot € 10.000 / 100m
Aanleg voorzieningen voor recreatie en educatie (waarbij het 'verhaal' van lokale energie-opwekking én natuur/landschap wordt ervaren) (	tot €1000,-
Energiepark benutten als natuurlijke klimaatbuffer (natuurlijk - veelal hoger - waterpeil, sloten dempen, drainage afsluiten & ruimte voor natuur)	n.t.b.
Bijdrage aan ontwikkeling van een Energietuin	n.t.b.
Biohutten, viskorven of andere speciale structuren voor onderwatervegetatie en -fauna geplaatst onder drijvende zonneveld	tot €1000,- (per stuk)
Vlotten met uitbundige vegetatie en nestgelegenheid aangehaakt aan drijvend zonneveld	tot €1000,- (per stuk)
Windturbines met een hogere 'tiplaagte' van de bladen, om het risico op vogel- of vleermuisslachtoffers meer te beperken dan wordt verplicht (eenmalige extra subsidie, evt. verminderde opbrengst geldt uiteraard de hele exploitatieperiode)	> €10.000,-
Verbindingszone tussen het energiepark en naburige (NNN-)natuur: blauw (bijv. natuurrijke oevers aanbrengen), evt. inclusief klompenpad	tot € 1000/ 100m

Verbindingszone tussen het energiepark en naburige (NNN-)natuur: groen (bijv. heggenstructuur of bomenrij versterken of terugbrengen of een slaperdijk omvormen voor ecologisch beheer), evt. inclusief klompenpad	tot € 1000/ 100m
Bijdrage aan project voor populatieversterking van een of enkele voor de energietransitie kwetsbare soorten vogels of vleermuizen	n.t.b.
Bijdrage voor innovatieproject ten behoeve van de natuur	n.t.b.

Bijlage 2: Notitie juridische vragen rondom kwaliteitsimpuls energieprojecten.

Notitie: Juridische vragen rondom versterken ecologie en biodiversiteit rondom projecten voor hernieuwbare energie op land

Voor: RVO Regionale Energie Strategieën, Siem Miedema en Peter Derk Wekx

Van: Bregman Advisering, Arjan Bregman

Datum: 31 januari 2025

1. Inleiding, vraagstelling op opzet van deze notitie

1.1. Inleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling van het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voor 2024 verzocht de Tweede Kamer de minister om 25 miljoen euro vrij te maken voor het versterken van ecologie en biodiversiteit rondom projecten voor hernieuwbare energie op land. Doel was om hiermee de kwaliteit van de natuur te versterken bij het realiseren van energieprojecten. Dit amendement op de begroting is aangenomen en wordt nu uitgevoerd.

De 30 RES-regio's (regio's waarbinnen regionale energiestrategieën zijn ontwikkeld en worden doorontwikkeld) krijgen in 2025 extra budget van het rijk om te investeren in extra natuurmaatregelen bij wind- en zonprojecten. Daar zitten nog wel wat ingewikkeldheden in, vooral hoe dat geld als RES te investeren.

1.2. Vraagstelling

RVO Regionale Energie Strategieën heeft aan ondergetekende de volgende vragen aan ondergetekende voorgelegd.

1. De RES-regio is geen juridische entiteit, maar een samenwerkingsverband. Een gemeente of provincie is de kasbeheerder. Hoe kunnen zij namens de regio investeren? Vanuit de provincie is dat nog wel logisch, maar kan gemeente A investeren/ subsidiëren in gemeente B? Hierbij past de opmerking dat de RES regio's zelf hebben mogen kiezen wie de kasbeheerder is. In de meeste gevallen is dat een gemeente. Maar bij 6 regio's is dat de provincie. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft in alle regio's het geld overgemaakt aan de kasbeheerder
2. Het zou kunnen gaan om bestaande parken waar iets aan toegevoegd wordt of nieuwe wind/zonneparken?
3. Meestal zijn de parken geen eigendom van de overheid, dus hoe investeer je dan? (staatssteun) Is er dan altijd een subsidieregeling nodig of kan het ook anders? Hierbij past de opmerking dat het geld dat is bedoeld voor het versterken van ecologie en biodiversiteit geen betrekking heeft op maatregelen tot het nemen waarvan in ander kader reeds een verplichting bestaat. Het gaat hier derhalve om maatregelen waartoe een eigenaar niet zonder meer kan worden verplicht.
4. Zou het uitmaken als het wel parken van de overheid zelf zijn/ of op grond van een overheid staan? Is het dan makkelijker om iets toe te voegen zonder in aanbestedingsvraagstukken te komen?

1.3. De kernthema's uit de vraagstelling

Uit de vraagstelling blijkt dat RVO RES met betrekking tot het daadwerkelijk gebruiken van het vrijgemaakte en inmiddels aan de regio's overgemaakte geld zich feitelijk toespitst op de volgende drie onderwerpen:

1. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid van de regio's, wat de vraag oproept via welk overheidslichaam dat wel rechtspersoonlijkheid heeft (provincie of gemeente) het geld op een juridisch juiste en efficiënte wijze aan de projecten ten goede kan komen;
2. Het aanbestedingsrecht, wat de vraag oproept hoe bij het toekennen van geld ten behoeve van een concreet project kan worden gehandeld, zodanig dat geen sprake is van strijd het aanbestedingsrecht en
3. De staatsteunregelgeving, wat de vraag oproept hoe bij het toekennen van geld ten behoeve van een concreet project kan worden gehandeld in overeenstemming met de regelgeving op het gebied staatsteun.

Bij beantwoording van de bij de die onderwerpen gestelde vragen zal steeds worden uitgegaan van een tweetal variabelen:

- Of dat sprake is van een bestaand dan wel een nieuw project voor hernieuwbare energie op land;
- Of de betreffende locatie eigendom is van een overheid (in de regel de gemeente) dan wel een marktpartij.

1.4. Opzet van deze notitie

In de vraagstelling worden twee onderwerpen genoemd waarvan het voor een goed begrip behulpzaam is indien daarvan enkele algemene kenmerken worden weergegeven. Dit betreft de onderwerpen aanbesteding en staatssteun. In de paragrafen 2 (voor het aanbestedingsrecht) respectievelijk 3 (voor de regelgeving op het gebied van staatsteun) zullen de algemene kenmerken worden genoemd. Aansluitend worden in de paragrafen 4 tot en met 6 de in paragraaf 1.3. onderscheiden kernthema's achtereenvolgens behandeld.

2. Het (Europese) aanbestedingsrecht

2.1. De Europese richtlijnen

In de eerste overweging bij de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU wordt het volgende gesteld: "Wanneer door of namens overheden van de lidstaten overheidsopdrachten worden gegend, moeten de beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden geëerbiedigd, met name het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, niet-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie. Voor overheidsopdrachten met een waarde boven een bepaald drempelbedrag moeten echter bepalingen worden opgesteld die nationale procedures voor aanbestedingen coördineren om te waarborgen dat deze beginselen in de praktijk worden geëerbiedigd en dat overheidsopdrachten worden opengesteld voor mededinging".

Het drempelbedrag voor werken, waarop in deze overweging wordt bedoeld en waarboven het bepaalde in deze richtlijn van toepassing is, wordt elke twee jaar vastgesteld en bedraagt € 5.538.000,-- (exclusief BTW) voor de jaren 2024-2025. Het drempelbedrag voor het verlenen van opdrachten voor het verrichten van diensten ligt voor de deze jaren op een bedrag van € 221.00,-- (voor decentrale overheden).

2.2. Aanbestedingsrecht en vastgoedontwikkeling: het arrest Müller

Over de reikwijdte van het Europese aanbestedingsrecht bij gebiedsontwikkeling deed het Europese Hof van Justitie op 25 maart 2010 een belangrijke uitspraak. Op die dag wees het Europese Hof het arrest in de zaak Müller (zaak C-451/08) waarin het gaat om een gronduitgifte in de Duitse gemeente Wildeshausen.

Het Hof maakt duidelijk dat grondverkoop door de overheid en het op eigen gronden door marktpartijen voor eigen rekening en risico realiseren van vastgoed binnen publiekrechtelijke kaders, in beginsel buiten het bereik van het aanbestedingsrecht vallen.

Het Hof maakt ook duidelijk dat, wil überhaupt sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht voor werken, *cumulatief* moet zijn voldaan aan drie voorwaarden voldaan: (1) er is een rechtstreeks economisch belang van de overheid mee gemoeid, (2) er wordt een bouwplicht opgelegd en (3) er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader.

2.3. Het doorleggen van de aanbesteding

In sommige gevallen is behoefte om in plaats van de gemeente een marktpartij de aanbesteding te laten houden. Dit is met name aan de orde indien deze marktpartij de gronden waarop betreffende werken dienen te worden gerealiseerd (deels) in eigendom heeft. In de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 wordt over het doorleggen op pagina 111/112 onder meer het volgende opgemerkt:

“De vraag is of dit ‘doorleggen van de aanbesteding’, dat in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling dus regelmatig voorkomt, onder alle omstandigheden in overeenstemming is met het Europese aanbestedingsrecht. Tot voor enkele jaren werd op basis van het Scala-arrest van het Europese Hof uit 2001¹ vrij algemeen aangenomen dat gemeenten en marktpartijen hierover steeds afspraken kunnen maken. Een arrest van het Europese Hof (Commissie/Frankrijk) van 20 oktober 2005² noodzaakt echter tot een bijstelling van deze opvatting”.

De conclusie in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling op basis van beide arresten, in onderling verband beschouwd, is als volgt:

1. doorleggen is toegestaan indien er een noodzaak is om door te leggen. Hiervan is sprake indien de grond voor 100% in eigendom is van een marktpartij (Scala) en er sprake is van een wettelijk recht op zelfrealisatie (waarvoor artikel 11.7, lid Omgevingswet³ in Nederland de basis vormt);
2. doorleggen mag niet indien de gemeente de vrije keus heeft om door te leggen dan wel zelf aan te besteden (Cie/Frankrijk). Dat is het geval als de gemeente 100% van de grond in eigendom heeft.

Bij situatie 1 past wel de aantekening dat de marktpartij(en) daarbij *volledig eigenaar* moeten zijn van de grond, naast de andere voorwaarden die worden gesteld aan een beroep op zelfrealisatie, te weten het bereid en in staat zijn om de toegekende functie en de toegestane activiteiten te realiseren overeenkomstig de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering.

In termen van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling wordt een ‘groot risico’ genomen indien niet de gemeente, maar de ontwikkelaar aanbesteedt, terwijl die geen eigenaar is van alle gronden waarop de aan te besteden opdrachten worden gerealiseerd.

¹ (zaak C-399/98) (Scala).

² Zaak C 264/03 (Commissie/Frankrijk).

³ In de Reiswijzer wordt op deze plaats nog verwezen naar het oude recht, te weten artikel 79 onteigeningswet.

2.4. De Gids Proportionaliteit

Bij het aanbesteden van opdrachten moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. Dit beginsel is uitgewerkt in de Gids proportionaliteit, waarnaar in de Aanbestedingswet (via het Aanbestedingsbesluit) wordt verwezen. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures⁴. De Gids Proportionaliteit beoogde in zijn oorspronkelijke vorm handvatten te geven voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Gedurende het wetgevingstraject heeft de Gids Proportionaliteit een andere status gekregen dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen⁵. Om die reden zijn in de definitieve versie ‘voorschriften’ opgenomen.

Voorschrift 3.4 A luidt als volgt:

“De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- type van de opdracht en het karakter van de markt.

Ter toelichting bij dit voorschrift wordt in de Gids proportionaliteit onder meer het volgende opgemerkt: “Een aanbestedingsprocedure is een procedure met behulp waarvan een aanbestedende dienst probeert te komen tot gunning van een opdracht aan een marktpartij door concurrentie in de markt op te roepen. Aanbestedende diensten zijn verplicht om opdrachten met een waarde boven de Europese drempelbedragen Europees aan te besteden. Ook beneden de Europese drempelbedragen passen aanbestedende diensten vaak aanbestedingsprocedures toe. De transactiekosten die deze procedures met zich brengen, staan niet altijd in verhouding tot het doel dat met het toepassen van een dergelijke procedure wordt nagestreefd. Het is van belang per opdracht te bezien, welke procedure het meest geschikt en proportioneel is.

Bij die afweging spelen onder meer de volgende zaken een rol:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten aanbestedende dienst en inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- type opdracht/betrokken sector.”

(...)

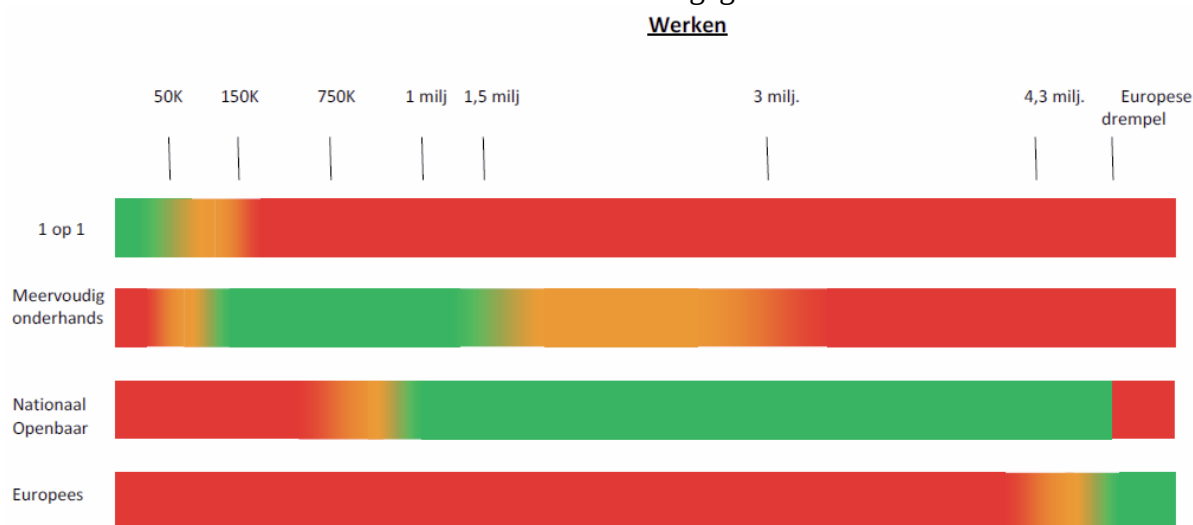
“Zoals eerder aangegeven, kunnen bedragen nuttig zijn om te bepalen in welke richting kan worden gedacht. Onderstaande balkjes bieden daar een handvat voor. In deze schema’s is geen rekening gehouden met opdrachten met een grensoverschrijdend belang. Bij dergelijke opdrachten kan het al bij lagere waarden noodzakelijk zijn nationaal openbaar aan te besteden. Los van de algemene kaders die worden weergegeven in deze balkjes blijft het uiteraard belangrijk om altijd te kijken naar de concrete situatie⁶.”

⁴ Zie <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/gids-proportionaliteit>

⁵ Gids Proportionaliteit, p. 4.

⁶ Gids Proportionaliteit, p. 24.

Voor werken ziet het schema eruit als hieronder weergegeven:



Van Romburgh merkt⁷ over de status van de Gids Proportionaliteit onder meer het volgende op: “Binnen juridisch Nederland bestaat er overigens nog gereede twijfel ten aanzien van de vraag of de Aanbestedingswet 2012 wel voldoende basis biedt om het toepassen van de Gids Proportionaliteit bij algemene maatregel van bestuur verplicht te stellen. Ook hier geldt de eerder bij de behandeling van het eerste wetsvoorstel voor een nieuwe aanbestedingswet door de Eerste Kamer uitgesproken mening dat het rechtsstaatbeginsel eist ‘... dat ingrepen van de overheid waar ze een dwingend karakter hebben, rechtstreeks of middellijk op een formele wet berusten’⁸. De Gids Proportionaliteit bevat zoveel beperkende eisen dat deze vraag vanuit juridisch oogpunt inderdaad is gerechtvaardigd.

De Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer stelde nog in 2006 uitdrukkelijk dat delegatie - en subdelegatie - slechts in een beperkt aantal gevallen een passend instrument is⁹. De Gids Proportionaliteit is een duidelijk geval van subdelegatie die in de Aanbestedingswet 2012 nergens zijn feitelijke grondslag vindt. Dat kan ook niet, omdat de dwingende werking op aandringen van de Tweede Kamer - zonder een feitelijk inhoudelijke wijziging van de wet zelf - heeft plaatsgevonden.

De schrijfgroep heeft in haar oorspronkelijke aanpak van de Gids Proportionaliteit als uitgangspunt gehad dat de gids een ondersteunende taak zou krijgen; een ‘hulp’ bij het aanbesteden zo men wil. Het heeft nu echter een dwingend karakter gekregen. De Gids is dus geschreven met een ander doel dan waarvoor hij nu gebruikt wordt. Dat wringt. De schrijfgroep bevestigt dit ondersteunende karakter als volgt: ‘De Gids Proportionaliteit geeft de visie van de leden van de Schrijfgroep op de wijze waarop met het begrip ‘proportionaliteit’ bij aanbestedingen moet worden omgegaan’¹⁰. Uit de schemaatjes in de Gids wordt dit beeld van het beoogde ondersteunende karakter nogmaals versterkt. Deze geven de gebruiker een aardig inzicht wat proportioneel zou kunnen zijn. Het zijn in kleuren

⁷ H.D. van Romburgh, Over proportionaliteit en ‘bagatelopdrachten’, *TBR* 2015, 145.

⁸ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 501, B, p. 1.

⁹ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 501, B, p. 1. Zie hierover meer in: H.D. van Romburgh, ‘Hoe een eerbiedwaardig instituut het aanbesteden op de kaart heeft gezet!’ in: *Honderd jaar Raad van Arbitrage voor de bouw 1907 – 2007*, M.A.B. Chao-Duivis (red.), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 274 – 275.

¹⁰ Gids Proportionaliteit, p. 1.

overlopende balkjes. Dergelijke balkjes zijn naar mijn mening nooit bedoeld om leidend te kunnen zijn. Dat zal steeds de tekst moeten zijn.

Dit ‘toelichtende karakter’ van de schemaatjes komt het meeste tot uiting door de weinige ‘ondubbelzinnigheid’ van deze schemaatjes. Regels moeten voor alle betrokken partijen helder en ondubbelzinnig zijn. Het gaat er om dat wetgeving door de geadresseerden begrepen moet kunnen worden; het mag niet multi-interpretabel zijn. Wetgeving moet voor een ieder steeds kenbaar zijn¹¹.”

2.5. Het gemeentelijke en provinciale aanbestedingsbeleid

Indien de feitelijke opdracht tot het uitwerken van een plan voor de maatregelen (hetgeen opdracht voor het verrichten van een dienst zou betekenen) of voor de daadwerkelijke uitvoering ervan (in welk geval het gaat om een opdracht voor het uitvoeren van werken) wordt gegeven door een overheidslichaam (hetzij een provincie, hetzij een gemeente) dan is daarop ook het aanbestedingsbeleid van het betreffende overheidslichaam van toepassing. Vaak wordt in beleidsdocumenten ter zake verwezen naar de Gids Proportionaliteit. In alle gevallen is het van belang om na te gaan welke ruimte het van toepassing zijnde aanbestedingsbeleid biedt om voor opdrachten beneden het toepasselijke Europese drempelbedrag in daarin bepaalde gevallen af te wijken van de (tabellen met) bedragen die aangeven boven of onder welke omvang van een opdracht welke procedure moet c.q. kan worden gevolgd.

3. De regelgeving op het gebied van staatssteun in het algemeen

3.1. Inleiding; artikel 107 VwEU

Voor de beantwoording van vragen op het gebied van staatssteun is in de eerste plaats van belang het bepaalde in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Dit verdrag is een gewijzigde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (dat meestal verkort wordt weergegeven als het VwEU). Artikel 107, lid 1 van het VwEU luidt als volgt:

“Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

Artikel 107, derde lid, aanhef en onder c luidt als volgt:

“Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.

Uit het eerste lid van artikel 107 blijkt dat er sprake is van staatssteun als er aan de volgende *cumulatieve* criteria is voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);

¹¹ H.D. van Romburgh, *Op weg naar een nieuw aanbestedingsrechtelijk kader in Nederland*, diss. UvA, *Bouwrecht monografieën* nr. 25, Deventer: Kluwer 2005, p. 95.

- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

3.2. De *deminimis*-regeling

Evenals bij toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen, gelden ook bij de beoordeling van staatssteunbedragen drempelbedragen. In een Mededeling van de Europese Commissie inzake staatssteun wordt in dit verband verwezen naar de zogenaamde *minimis*-regeling¹². Daarin overweegt de Commissie onder meer: “In het licht van de ervaring van de Commissie kan worden vastgesteld dat steun waarvan het bedrag over een periode van drie jaar een plafond van 100.000 euro niet overschrijdt, het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen, zodat deze steun niet onder (...) het Verdrag valt”. Het bedrag van € 100.000,-- bedraagt na meerdere wijzigingen inmiddels € 300.000,--.¹³

3.3. Twee Mededelingen van de Europese Commissie¹⁴

Lange tijd is voor vragen op het gebied van staatssteun bij gebiedsontwikkeling de Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties van de Europese Commissie uit 1997¹⁵ het leidende document geweest.

Op grond van de Mededeling uit 1997 kan een marktconforme waarde van gronden en gebouwen op twee manieren worden aangetoond: door middel van *een openbare biedprocedure* (waarbij meerdere marktpartijen een grondbod mogen uitbrengen) of door een *voorafgaande onafhankelijke taxatie van de marktwaarde*.

In 2016 verscheen een nieuwe Mededeling Staatssteun van de Europese Commissie. In deze Mededeling verduidelijkt de Commissie diverse elementen met betrekking tot het begrip staatssteun¹⁶. Met de inwerkingtreding van de Mededeling is de hiervoor besproken Mededeling uit 1997 vervallen.

Het overkoepelende beginsel waaraan afspraken tussen overheden en marktpartijen op grond van de nieuwe Mededeling dienen te worden getoetst is het beginsel van een marktdeelnemer in een markteconomie (market economy operator, vaak afgekort als ‘MEO-beginsel’).

Uit de invulling hiervan in de nieuwe Mededeling blijkt dat de methodiek, waarbij door middel van een taxatie door een van partijen onafhankelijke deskundige de marktconformiteit van een grondtransactie wordt aangetoond, ook onder vigeur van de nieuwe Mededeling als een in beginsel voldoende waarborg wordt beschouwd. In de Mededeling wordt in dit verband letterlijk gesteld: “In het geval van de verkoop van gronden is een taxatie die een

¹² Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001, betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de *minimis*-steun. Publicatieblad van de Europese gemeenschappen van 13 januari 2001, L 10/30 e.v.

¹³ Zie Verordening (EU) nr. 2023/2831.

¹⁴ De tekst met betrekking tot de beide Mededelingen van de Europese Commissie is ontleend aan de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden, een gezamenlijke uitgave van Bouwend Nederland, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)/

¹⁵ Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, PbEG 1997, C209/3.

¹⁶ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, (2016/C 262/01), gepubliceerd op 19 juli 2016.

onafhankelijke deskundige vóór de aanvang van de onderhandelingen uitvoert om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria, in beginsel voldoende”. De residuele grondwaardemethodiek is een in beginsel aanvaarde waarderingsmethode in het licht van de staatsteunregelgeving.

4. Een juridisch juiste en efficiënte inrichting van samenwerking

4.1. Vraagstelling

De regio's hebben geen rechtspersoonlijkheid. In deze paragraaf is de vraag aan de orde via welk overheidslichaam dat wel rechtspersoonlijkheid heeft (provincie of gemeente) het geld op een juridisch juiste en efficiënte wijze aan de projecten ten goede kan komen.

4.2. Reactie op de vraagstelling

De aan de regio's inmiddels door het Rijk (Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)) toegezegde gelden zijn inmiddels aan alle 30 RES-regio's overgemaakt. De rekeningen waarop de gelden zijn gestort, behoren in 6 van de 30 regio's tot de provincie en in 24 regio's is een van de gemeenten houder van de betreffende rekening. Wie houder is van de rekening is overigens door de regio's zelf bepaald. Binnen een RES-regio werken provincie, gemeenten en waterschappen aan het opstellen van een Regionale Energiestrategie (RES) als uitvoering van het klimaatakkoord.

Voor het antwoord op de vraag welk overheidslichaam moet worden aangewezen om als kasbeheerder in een RES-regio is naar het oordeel van ondergetekende het volgende van belang:

- a. Er moet door de in een RES deelnemende partijen in de eerste plaats overeenstemming worden bereikt over de verdeling van de van KGG ontvangen gelden;
- b. Er moeten aansluitend afspraken worden gemaakt met de eigenaren van de betreffende onroerende zaken over het besteden van de gelden aan concrete projecten voor het versterken van ecologie en biodiversiteit.

Ad a

De in de RES-regio participerende provincie, gemeenten en waterschappen zullen op basis van een (al dan niet reeds gehouden) inventarisatie van (nieuwe en bestaande) projecten voor hernieuwbare energie op land, consensus dienen te bereiken over een verdeling van de toegekende gelden over die projecten die daarvoor in aanmerking komen. Ondergetekende adviseert om de overeengekomen verdeling vast te leggen in een overeenkomst 'Regioafspraken versterken van ecologie en biodiversiteit bij wins- en zonneparken', waarin onder meer wordt vastgelegd:

- Welke projecten (het meest) in aanmerking komen voor het nemen van maatregelen voor het versterken van ecologie en biodiversiteit en daarom daarvoor worden aangewezen;
- Om welke maatregelen voor het versterken van ecologie en biodiversiteit het bij elk van de aangewezen projecten zal gaan. In deze fase volstaat hierbij een (globale) beschrijving van deze maatregelen;
- Hoe het totale bedrag dat aan de RES-regio is toegekend, zal worden verdeeld over de aangewezen projecten. Deze verdeling zal zijn gebaseerd op een globale inschatting per project van de met de uitvoering van de beoogde maatregelen gemoeide kosten;
- Dat het bedrag dat voor elk van de aangewezen projecten is gereserveerd, door de regionale kasbeheerder zal worden overgemaakt naar de gemeenten op wiens grondgebied de aangewezen projecten zich bevinden.

Door het sluiten van een overeenkomst met daarin afspraken over de hiervoor genoemde onderwerpen is de in deze paragraaf aan de orde zijnde vraag feitelijk beantwoord: op grond van deze overeenkomst wordt het aan de regio inmiddels voor KGG verstrekte bedrag verdeeld onder en overgemaakt aan de gemeenten die op hun grondgebied aangewezen projecten hebben. Deze aanpak kan worden gevolgd zowel in de 6 regio's waarin de provincie vooralsnog kasbeheerder (want rekeninghouder) is, maar evenzeer in regio's waarin een gemeente op dit moment het geld op een rekening heeft staan. In alle gevallen is het niet de provincie of gemeente die eigenstandig besluit om gelden te verstrekken, maar gebeurt dit steeds ter uitvoering van de *Regioafspraken versterken van ecologie en biodiversiteit bij wins- en zonneparken* die door alle regiopartijen zijn ondertekend. Kortom: of een provincie dan wel een gemeente op dit moment kasbeheerder doet er volgens voor de geschetste aanpak niet toe. In beide gevallen is sprake van een naar het oordeel van ondergetekende juridisch juiste en efficiënte wijze van besteding van de door KGG toegewezen gelden.

Indien de overeenkomst is ondertekend door alle binnen de RES-regio samenwerkende partijen en de gelden zijn overgemaakt naar de gemeenten die het betreft, kan wat betreft de taakverdeling tussen regio en die gemeenten bij de planuitwerking, realisatie en bekostiging van de projecten naar de mening van ondergetekende worden gekozen voor grosso modo twee mogelijkheden:

1. De verdere planuitwerking, realisatie en bekostiging met betrekking de aangewezen projecten is een zaak die in beginsel uitsluitend de gemeente op wiens grondgebied zich een aangewezen project bevindt aangaat. Voor die gemeente vormen de (globale) beschrijving van de werkzaamheden en het voor het betreffende project toegekende budget de randvoorwaarden. Om aan te tonen dat aan deze beide randvoorwaarden is voldaan, stuurt de gemeente na afronding en betaling van de maatregelen aan de regio een verslag van de concrete maatregelen voor versterken van ecologie en biodiversiteit het aangewezen park (of de aangewezen parken) inclusief financiële verantwoording. Ingeval van budgetoverschrijding is de betreffende gemeente hiervoor volledig zelf verantwoordelijk. Ondergetekende acht de kans dat toegekende budgetten te ruim bemeten blijken te zijn, erg klein. De (globale) randvoorwaarden zullen naar verwachting immers voldoende ruimte bieden om daarbinnen zodanige (kwalitatief hoogwaardige) maatregelen te nemen dat het beschikbare budget daaraan volledig kan worden besteed. Omdat het gehele bedrag dat door KGG aan de regio's is toegekend op grond van de gemaakte regioafspraken, wordt verdeeld onder de gemeenten, heeft terugbetaling van een niet besteed deel van het aan een gemeente voor een project beschikbaar gesteld bedrag weinig zinvol en is het evenmin praktisch. Het verbinden van een sanctie aan een planuitwerking die (enigszins) varieert ten opzichte van de in de regioafspraken opgenomen (globale) beschrijving van de werkzaamheden acht ondergetekende om dezelfde redenen niet aan te bevelen;
2. De regio blijft betrokken bij de verdere planuitwerking, realisatie en bekostiging van aangewezen projecten. Met als randvoorwaarden de (globale) beschrijving van de werkzaamheden en het voor het betreffende project toegekende budget doet een gemeente een voorstel voor een projectuitwerking met bijbehorende begroting. Nadat deze door de projectgroep is goedgekeurd geeft de gemeente hieraan uitvoering. Om aan te tonen dat de plannen overeenkomstig het door de projectgroep van de regio geaccordeerde voorstel is uitgevoerd, stuurt de gemeente na afronding en betaling van de maatregelen aan de regio een verslag van de concrete maatregelen voor versterken van ecologie en biodiversiteit het aangewezen park (of de aangewezen parken) inclusief financiële verantwoording. Ook hierbij geldt: ingeval van

budgetoverschrijding is de betreffende gemeente hiervoor zelf verantwoordelijk. En terugbetaling van een niet besteed deel van het aan een gemeente voor een project beschikbaar gesteld bedrag is weinig zinvol en evenmin praktisch en hetzelfde geldt voor het verbinden van een sanctie aan een planuitwerking die (enigszins) varieert ten opzichte van de in de regioafspraken opgenomen (globale) beschrijving van de werkzaamheden. De motieven hiervoor werd bij mogelijkheid 1 genoemd.

Ad b

Ongeacht de keuze voor een van de twee hiervoor geschetste mogelijkheden ten aanzien van betrokkenheid van de regio na ondertekening van deze afspraken, zal de gemeente voor een of meer projecten op haar grondgebied op grond van de *Regioafspraken versterken van ecologie en biodiversiteit bij wins- en zonneparken* een bijdrage is toegekend, in overeenstemming met de als onderdeel van deze afspraken vastgelegde (globale) omschrijving van de te treffen maatregelen op het gebied van ecologie en biodiversiteit bij het betreffende park, een uitgewerkt plan met bijbehorende begroting opstellen. De kosten daarvan komen ten laste van het aan de gemeente voor het betreffende project beschikbaar gestelde bedrag.

Indien de gemeente niet zelf de eigenaar is van de gronden waarop de te nemen maatregelen zijn voorzien, zal de gemeente in het kader van de planuitwerking ongetwijfeld overleggen met de eigenaar van de gronden. Indien de gemeente en de eigenaar hierover overeenstemming hebben bereikt, dan zullen zij hierover een *Uitvoeringsovereenkomst ecologie en biodiversiteit [naam park]* sluiten. In een dergelijke overeenkomst zullen tenminste de volgende afspraken moeten worden gemaakt:

- Dat partijen instemmen met de planuitwerking;
- Wie de opdracht tot het uitvoeren van de werkzaamheden verleent;
- Dat het aan de gemeente beschikbaar gestelde budget is bedoeld voor het dekken van de kosten van de bedrijven (aannemers) die de werkzaamheden daadwerkelijk gaan verrichten;
- Voor de kosten van deze werkzaamheden dient een maximumbudget te worden genoemd. Dit omdat de mogelijkheid bestaat dat offertes van uitvoerende bedrijven hoger uitvallen dan de omvang van het daarvoor beschikbare bedrag. Als ingeval van een te houden aanbesteding geen maximumbudget wordt genoemd, dan levert een onverhoopt offertebedrag boven budget geen juridisch houdbaar argument op om de opdracht niet te gunnen.¹⁷

De voorgaande suggesties om binnen de regio *Regioafspraken versterken van ecologie en biodiversiteit bij wins- en zonneparken* te maken en tussen een gemeente op wiens grondgebied zich een aangewezen project bevindt en de eigenaar van de betreffende gronden een *Uitvoeringsovereenkomst ecologie en biodiversiteit [naam park]* te sluiten, zijn bedoeld om zowel de publiek-publieke samenwerking binnen de regio als de publiek-private samenwerking ten aanzien van aangewezen projecten in te richten. Deze kunnen tevens behulpzaam met het oog op het beantwoorden van de vragen in de beide hierna volgende pagina's.

Voor hetgeen in deze paragraaf werd overwogen maakt het geen verschil of sprake is van bestaande parken waar iets aan toegevoegd wordt of van nieuwe wind/zonneparken.

¹⁷ Zie Rb. Den Haag, 1 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:786.

5. Realisatie van de beoogde maatregelen en het aanbestedingsrecht

5.1. Vraagstelling

In deze paragraaf is de vraag aan de orde hoe bij het toekennen van geld ten behoeve van een concreet project kan worden gehandeld, zodanig dat geen sprake is van strijd het aanbestedingsrecht.

5.2. Reactie op de vraagstelling

Uit de in de vorige paragraaf beschreven rolverdeling bij het versterken van ecologie en biodiversiteit bij wins- en zonneparken tussen (1) de regiopartijen onderling en (2) de gemeente en de grondeigenaar blijkt dat daarbij twee verschillende typen (overheids)opdrachten aan de orde zijn:

- a. De opdrachten die de gemeente geeft om, in overeenstemming met de als onderdeel van de regioafspraken vastgelegde (globale) omschrijving van de te treffen maatregelen op het gebied van ecologie en biodiversiteit bij het betreffende park, een uitgewerkt plan met bijbehorende begroting op te laten stellen en
- b. De opdrachten die worden gegeven aan marktpartijen om de maatregelen voor het versterken van ecologie en biodiversiteit daadwerkelijk te realiseren.

Ad a

De opdracht om een uitgewerkt plan met bijbehorende begroting op te stellen is een opdracht voor het verrichten van diensten. Daarop is het aanbestedingsbeleid van de betreffende gemeente van toepassing. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1. dienen overheidsopdrachten voor diensten waarvan de geschatte kosten het bedrag van € 221.000,-- overstijgen Europees te worden aanbesteed. Naar alle waarschijnlijkheid zal daarvan bij het opstellen van een uitgewerkt plan en/of van een daarbij behorende begroting geen sprake zijn. Specifieke aanbestedingsrechtelijke vragen doen zich hierbij naar het oordeel van ondergetekende niet voor.

Ab b

Bij de realisatie van maatregelen op het gebied van ecologie en biodiversiteit bij aangewezen projecten is sprake van een tweetal typen marktpartijen:

1. Opdrachtnemers, doorgaans aannemingsbedrijven, de opdracht verkrijgen om de maatregelen daadwerkelijk uit te voeren en
2. De grondeigenaren, indien en voor zover dit marktpartijen zijn.

Bij de vraag hoe de opzet van de in paragraaf 4.2 genoemde *Uitvoeringsovereenkomst ecologie en biodiversiteit* zich verhoudt tot het aanbestedingsrecht is van belang welke betekenis het aanbestedingsrecht heeft voor zowel de *uitvoering* als voor het *aangaan* van deze overeenkomst. Ten aanzien van de *uitvoering* van deze overeenkomst gaat het daarbij om de vraag welke eisen het aanbestedingsrecht stelt aan de totstandkoming van opdrachten aan aannemers en bij het *aangaan* van de uitvoeringsovereenkomst is de hoofdvraag of de gemeente met de eigenaren van de gronden wel afspraken mag maken over het (laten) uitvoeren van werkzaamheden zonder dat een (openbare) aanbesteding heeft plaatsgevonden.

In de vorige paragraaf is als aan van de onderwerpen die in de uitvoeringsovereenkomsten moeten worden geregeld genoemd ‘Wie de opdracht tot het uitvoeren van de werkzaamheden verleent’. De gemeente en de grondeigenaar zouden kunnen overeenkomen dat het de gemeente is die als formele opdrachtgever voor de uit te voeren werken optreedt. In dat geval, is, net zoals onder Ad a ten aanzien van opdrachten voor diensten werd overwogen, het

aanbestedingsbeleid van de betreffende gemeente van toepassing. Daarbij geldt voor werken dat overheidsopdrachten daarvoor waarvan de geschatte kosten het bedrag van € 5.538.000,-- overstijgen Europees te worden aanbesteed.

Gelet op de omvang van het budget van € 25 mln. dat door KGG beschikbaar is gesteld voor maatregelen op het gebied van ecologie en biodiversiteit in alle 30 regio's tezamen, zal het bij afzonderlijke projecten naar alle waarschijnlijkheid niet gaan om bedragen die hoger zijn dan genoemd drempelbedrag. Indien de gemeente jegens aannemers die de werkzaamheden gaan uitvoeren als formele opdrachtgever optreedt, doen specifieke aanbestedingsrechtelijke vragen zich hierbij naar het oordeel van ondergetekende niet voor.

Anders ligt dit in het geval in de uitvoeringsovereenkomst zou worden afgesproken dat de grondeigenaar als opdrachtgever voor de te contracteren aannemers optreedt. In dat geval rijzen de volgende vragen:

- a. Is er sprake van een overheidsopdracht indien de grondeigenaar (als deze zelf geen overheidslichaam is) opdracht verleent voor de werkzaamheden en
- b. Indien het antwoord op vraag a bevestigend luidt, mag de het verlenen van de overheidsopdracht dan aan de grondeigenaar worden overgelaten en
- c. Indien het antwoord op vraag b bevestigend luidt, welke eisen stelt het aanbestedingsrecht dan aan de aanbesteding van de overheidsopdrachten door de grondeigenaar.

Ad a

In paragraaf 2.2. is aangegeven dat het Europese Hof maakt in de zaak Müller duidelijk heeft gemaakt dat, wil überhaupt sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht voor werken, *cumulatief* moet zijn voldaan aan drie voorwaarden voldaan: (1) er is een rechtstreeks economisch belang van de overheid mee gemoeid, (2) er wordt een bouwplicht opgelegd en (3) er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader.

Indien een uitvoeringsovereenkomst waarin is bepaald dat de grondeigenaar opdracht verleent tot het uitvoeren van werkzaamheden aan deze 3 criteria wordt getoetst, leidt tot het volgende:

- De maatregelen worden, met geld dat via de regio beschikbaar is gesteld door KGG, betaald door de gemeente. Er is derhalve evident sprake van een rechtstreeks economisch overheidsbelang mee gemoeid;
- Het is voor het welslagen van het versterken van ecologie en biodiversiteit bij wind- en zonneparken op land cruciaal dat voor alle aangewezen projecten in alle regio's de beoogde werkzaamheden daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit betekent dat een gemeente er na ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst zeker van moet zijn dat de grondeigenaar de opdrachten binnen een bepaalde tijd zal verlenen. Dit betekent dat een bouwplicht aan de orde is;
- De planuitwerking waarop de uitvoeringsovereenkomst is gebaseerd en waaraan ook de grondeigenaar is gebonden, zal verdergaande eisen ten aanzien van de inrichting van de locatie en de inhoud van de uit te voeren maatregelen bevatten dan de gemeente op basis van een omgevingsplan zou kunnen stellen. Daarmee is ook aan het derde criterium voldaan.

Ook wanneer de grondeigenaar opdracht verleent, is dus nog steeds sprake van een overheidsopdracht.

Ad b

In paragraaf 2.3 werd onder meer aangegeven dat het zogenaamde doorleggen door een overheid aan een marktpartij van het aanbesteden een overheidsopdracht is toegestaan indien daartoe een noodzaak aanwezig is. Hiervan is sprake indien de grond voor 100% in eigendom is van een marktpartij en er sprake is van een wettelijk recht op zelfrealisatie (waarvoor artikel 11.7, lid Omgevingswet¹⁸ in Nederland de basis vormt). Indien het gaat om projecten die voor 100% eigendom zijn van een andere partij dan de gemeente, kan het aanbesteden van de werkzaamheden dan ook worden overgelaten aan de grondeigenaar.

Ad c

Zoals hiervoor reeds werd overwogen, zal het ingeval van afzonderlijke projecten voor het versterken van ecologie en biodiversiteit in de 30 RES-regio's gaan om bedragend die (ver) onder het drempelbedrag van € 5.538.000,-- liggen. Omdat het doorleggen van de aanbestedingsactiviteit aan een marktpartij niet betekent dat het gemeentelijke aanbestedingsbeleid niet langer van toepassing zou zijn, verandert het feit dat op grond van de uitvoeringsovereenkomst een marktpartij de opdracht aan de aannemer verleent in principe niets aan de verplichting om dit beleid toe te passen.

Dit neemt niet weg dat, nu het hier steeds zal gaan om opdrachten die (ver) beneden de drempel liggen, de gemeente er voor zou kunnen kiezen om de eigenaar die de verantwoordelijk is voor de opdrachtverlening, vrij te laten in de keuze om opdrachten wel of niet (openbaar) aan te besteden. Zoals in paragraaf 2.4. aangegeven kan uit de tekst van de Gids Proportionaliteit worden afgeleid dat de bedragen die zijn gekoppeld aan bepaalde wijzen van aanbesteden, richtinggevend zijn bedoeld. Indien een marktpartij die grondeigenaar is en zelf als opdrachtgever optreedt, graag opdracht zou willen verlenen zonder dat eerst een aanbesteding wordt gehouden, dan zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om de grondeigenaar dit toe te staan. Indien de grondeigenaar dan een opdracht zonder aanbesteding wil verlenen die volgens het in paragraaf 2.4. opgenomen 'kleurenschema' – niet past in de categorie '1 op 1', dan kan de gemeente dit naar mijn oordeel motiveren met een beroep op overwegingen van efficiency. Elke gemeente heeft in het eigen aanbestedingsbeleid een clausule die het mogelijk maakt dat burgemeester en wethouders gemotiveerd afwijken van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid, mits in overeenstemming met de Europese regelgeving. Zoals hiervoor aangegeven is dit laatste niet in het geding.

Voor hetgeen in deze paragraaf werd overwogen maakt het geen verschil of sprake is van bestaande parken waar iets aan toegevoegd wordt of van nieuwe wind/zonneparken.

6. Afspraken met marktpartijen en de staatssteunregels

6.1. Vraagstelling

In deze paragraaf is de vraag aan de orde hoe bij het toekennen van geld ten behoeve van een concreet project kan worden gehandeld in overeenstemming met de regelgeving op het gebied staatssteun.

6.2. Reactie op de vraagstelling

Het bedrag van € 25 mln. is overheidsgeld dat wordt geïnvesteerd in projecten voor het versterken van ecologie en biodiversiteit in de 30 RES-regio's. Evenals in de vorige paragraaf

¹⁸ In de Reiswijzer wordt op deze plaats nog verwezen naar het oude recht, te weten artikel 79 onteigeningswet.

is ook hiervan belang dat de realisatie van de maatregelen sprake is van een tweetal typen marktpartijen:

1. Opdrachtnemers, doorgaans aannemingsbedrijven, de opdracht verkrijgen om de maatregelen daadwerkelijk uit te voeren en
2. De grondeigenaren, indien en voor zover dit marktpartijen zijn.

Vanuit staatssteunperspectief is van wezenlijk belang dat wordt voorzien in waarborgen dat aan beide genoemde typen marktpartijen geen ongeoorloofde staatsteun wordt verleend.

Voor waarborgen jegens opdrachtnemers is in de eerste plaats van belang dat in paragraaf 3.3. is aangegeven dat een overeenkomst met een marktpartij in overeenstemming is met de regels op het gebied van staatssteun, indien een openbare beidprocedure is gehouden. Ingeval van het houden van een openbare aanbesteding wordt dan ook voldaan aan de staatsteunregels.

Indien een opdracht zou worden verleend zonder voorafgaande openbare aanbesteding, dan zou het zo kunnen zijn dat de aannemer daarvoor een aanneemsom in rekening brengt die door de opdrachtgever wordt geaccepteerd, maar die feitelijk niet marktconform is.

Met betrekking tot deze situatie kan het volgende worden opgemerkt:

- In deze notitie wordt er vanuit gegaan dat zowel voor opdrachten voor diensten en voor opdrachten werken geldt, dat in gevallen waarin de gemeente als opdrachtgever optreedt, het gemeentelijke aanbestedingsbeleid op de reguliere wijze en correct wordt toegepast. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er bij projecten voor het versterken van ecologie en biodiversiteit in het kader van de gemeente bij deze opdrachtverlening aandachtspunten zijn die zouden kunnen zorgen voor een specifiek risico van het overtreden van het aanbestedingsrecht of van de staatsteunregels;
- Hiervan uitgaande betekent dat, indien er niet wordt aanbesteed in gevallen waarin dat gezien de omvang van de opdracht volgens de Gids Proportionaliteit wel voor de hand ligt, het zal gaan om een opdracht die niet door de gemeente, maar door de grondeigenaar wordt verleend;
- In paragraaf 4.2. van deze notitie is erop gewezen dat in de uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en grondeigenaar een maximumbudget dient te worden genoemd. Aangezien het maximale budget is gekoppeld aan het inrichtingsplan en dit budget een raming zal zijn van de kosten, uitgaande van dit inrichtingsplan, acht ondergetekende de kans dat de aannemer voor de opdracht een substantieel te hoge, niet marktconforme aanneemsom betaald krijgt, erg klein. Los daarvan zal bij een te hoge aanneemsom het onderdeel daarvan dat niet marktconform is, niet snel hoger zijn dan het bedrag voor de deminimis-steun, zoals toegelicht in paragraaf 3.2.
- Een en ander betekent dat bij de besteding van de € 25 mln. aan overheidsgeld feitelijk geen sprake kan zijn van het verlenen van staatssteun aan marktpartijen die optreden als aannemer.

Ook de vraag of mogelijk sprake kan zijn van het verlenen van ongeoorloofde staatsteun aan grondeigenaren kan ontkennend worden beantwoord. Indien de gemeente optreedt als opdrachtgever voor het uitvoeren van de werkzaamheden gaat er immers geen geldstroom van de gemeente naar de grondeigenaar. Indien deze laatste als opdrachtgever optreedt en een aannemer een opdracht weet uit te voeren overeenkomstig het inrichtingsplan, maar voor een lager bedrag dan het genoemde maximale budget, dan zal naar de inschatting van ondergetekende sprake zijn van een overschrijding van het budget waarvan de hoogte de drempel van € 300.000,-- voor deminimissteun niet zal overschrijden.

Voor hetgeen in deze paragraaf werd overwogen maakt het geen verschil of sprake is van bestaande parken waar iets aan toegevoegd wordt of van nieuwe wind/zonneparken.

Naaldwijk, 31 januari 2025

Prof. dr. ir. A.G. Bregman

Bijlage 3: gemeentebesleid en SDE++ voorwaarden

Vereisten vanuit de SDE++ subsidie:

Toekomstige energieprojecten dienen voor het verkrijgen van SDE++ subsidie al natuurinclusief te worden ontwikkeld en voorzien in een goede landschappelijke inpassing. Hiervoor wordt tevens een label EcoCertified Solar Park opgesteld. Sinds de SDE++ openstelling vanaf oktober 2025 zijn alleen natuurinclusieve zonneparken op land subsidiabel. Zie bijgevoegde pagina's.

De middelen vanuit deze kwaliteitsimpuls moeten een verbetering geven voor natuur en landschap boven op de afspraken die gemeenten met initiatiefnemers al heeft gemaakt over het landschappelijk inpassen en natuurlijk inrichten van het project. Gesprekken over landschappelijke inpassing en andere zaken die conform het gemeentelijk beleid toch al plaats moeten vinden EN deze kwaliteitsimpuls dienen niet met elkaar te worden vermengd, want dan gaat het erop lijken dat initiatiefnemers toch via deze kwaliteitsimpuls aan hun verplichte landschappelijke inpassing kunnen voldoen.

De nieuwe regeling SDE++ brochure is te vinden op: [SDE++ 2025](#)

De oude regeling SDE++ brochure openstelling 2024 is te vinden op: [Brochure SDE++ 2024](#)

Hierin staat opgenomen welke eisen er bestaan ten aanzien van natuurinclusieve maatregelen bij bijvoorbeeld zonnevelden.

Zon-PV

U kunt subsidie aanvragen voor fotovoltaïsche zonnepanelen (Zon-PV). Het gaat om zonnepanelen met een piekvermogen van 15 kWp of meer en met een aansluiting met een totale maximale doorlaatwaarde van meer dan 3×80 A (een grootverbruikersaansluiting).

Nieuwe categorieën in 2025

Er zijn twee nieuwe categorieën Zon-PV in 2025:

Zon-PV op gevels van gebouwen. U kunt subsidie aanvragen voor een productie-installatie waarbij de zonnepanelen met een oost-west-oriëntatie, met een maximale afwijking van 30 graden, op of aan een gevel zijn aangebracht. Het gaat hier om een installatie met een opgesteld vermogen groter of gelijk aan 15 kWp en kleiner dan 1 MWp.

Zon-PV verticaal op land. U kunt subsidie aanvragen voor een grondgebonden productie-installatie waarbij de zonnepanelen verticaal op land zijn geplaatst. U kunt subsidie aanvragen voor een project in de categorie groter dan of gelijk aan 15 kWp en kleiner dan 1 MWp en voor een project in de categorie van 1 MWp of meer.

Voor Zon-PV zijn de volgende categorieën opengesteld:

ZonPV		Maximum Fasebedrag [EUR/kWh]			subsidiabele vollasturen	SDE2025, Artikel MRAC
		≥ 15 kWp - < 1 MWp	≥ 1 MWp - < 20 MWp	≥ 20 MWp		
Gebouwgebonden (dak of gevel)		0,0843 (2)	0,0769 (2)		840	21.1.a.1°- 2°
	lichte dakaanpassing	0,0880 (2)	0,0806 (2)			21.1.a.3°- 4°
	gevel met oost-west-orientatie	0,1162 (4)	niet open gesteld		600	21.1.a.5°
Land (veld) uitsluitend natuur-inclusief	vaste richting	0,0930 (4)	0,0771 (4)	0,0728 (3)	855	21.1.c.1°- 3°
	vertikale opstelling	0,0903 (3)	0,0769 (3)		825	21.1.c.4°- 5°
	zonvolgend	niet opengesteld	0,0772 (3)	0,0728 (3)	1045	21.1.d.1° - 2°
Water	vaste richting	0,0936 (4)	0,0794 (4)		855	21.1.b.1°- 2°
	zonvolgend	niet opengesteld	0,0795 (4)		1190	21.1.d.3°

- De cijfers tussen de haakjes geven aan in welke fase het maximum fasebedrag wordt bereikt.

- Netaansluiting $> 3 \times 80$ A

- Additioneel gecontracteerd terugleververmogen $\leq 50\%$ piek paneelvermogen (geldt niet voor: zonvolgende systemen of verticale opstellingen op veld)

Voorwaarden Zon-PV

Zon-PV natuurinclusief

Per 2025 geldt voor alle categorieën zon op land dat deze natuurinclusief moeten zijn. Dit wil zeggen dat deze moeten voldoen aan voorwaarden om meer rekening te houden met de natuur. Deze voorwaarden moeten ook in de omgevingsvergunning staan:

- Van bovenaf gezien moet er minimaal 25% open ruimte tussen de tafels met zonnepanelen zijn. Zie tekening op pag. 13.

- U zorgt voor een inrichtingsplan en een beheerplan die beschrijven wat u doet om te voorkomen dat de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit gedurende de subsidieperiode achteruitgaan.
- U monitort de effecten van de productie-installatie op de bodemkwaliteit, waterkwaliteit en biodiversiteit. Als het nodig is, neemt u aanvullende maatregelen om te voorkomen dat de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit gedurende de subsidieperiode achteruitgaan.

- U doet een nulmeting om de huidige waarde van de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit vast te stellen.

Voor de beoordeling van uw aanvraag is het van belang dat het bevoegd gezag bovengenoemde criteria opneemt in de omgevingsvergunning.

Gebruikte materialen

U kunt subsidie aanvragen voor een productie-installatie die deels bestaat uit gebruikte materialen. De panelen en omvormer dienen echter nieuw te zijn.

Grootverbruikersaansluiting

De categorie Zon-PV is er alleen voor installaties die u aansluit op het elektriciteitsnet via een grootverbruikersaansluiting. Het gaat om een aansluiting op het elektriciteitsnet met een totale maximale doorlaatwaarde van meer dan 3×80 A. U mag uw installatie ook aansluiten op het net via meerdere grootverbruikersaansluitingen.

Ook mag u uw productie-installatie aansluiten op het elektriciteitsnet via de grootverbruikersaansluiting van een naastgelegen perceel. Uiteraard realiseert u uw installatie op de locatie waarvoor de subsidie is afgegeven. Wilt u een installatie op twee naastgelegen locaties realiseren? Of heeft uw locatie meerdere huisnummers? Beschrijf dit dan duidelijk in uw subsidieaanvraag.

Bent u een producent met een kleinverbruikersaansluiting? Dan kunt u mogelijk gebruikmaken van:

- [Subsidieregeling coöperatieve energieopwekking \(SCE\)](#)

Beperking additioneel gecontracteerde terugleververmogen

Voor de openstellingsronde van 2025 mag het additioneel gecontracteerde terugleververmogen voor de productie-installatie maximaal 50% van het piekvermogen van de zonnepanelen zijn. Deze eis geldt voor alle zon-PV-projecten, behalve zonvolgende projecten en verticale zon-PV-systemen op land. Zo kunnen er bij dezelfde netcapaciteit meer hernieuwbare (duurzame) energieprojecten gerealiseerd worden. Wij compenseren projecten voor het kleine verlies aan opbrengst door een lager aantal vollasturen en een hoger basisbedrag. Deze maatregel leidt daarmee uiteindelijk tot een toename van de totale hoeveelheid hernieuwbare elektriciteit uit zonnepanelen. In het aanvraagformulier stellen we aanvullende vragen over de aansluiting en het gecontracteerde terugleververmogen.

Er zijn verschillende situaties denkbaar rondom de teruglevercapaciteit. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een nieuw contract of uitbreiding van een bestaand contract. Bij nieuwe aansluitingen is geen bestaande teruglevercapaciteit en geldt dus dat het te contracteren terugleververmogen maximaal 50% van het piekvermogen van de zonnepanelen mag zijn.

Bij bestaande contracten hoeft u het terugleververmogen dat is bestemd voor andere voorzieningen, zoals een windpark of een bestaande zon-PV-installatie, niet mee te rekenen.

Heeft u al een contract met de netbeheerder afgesloten voordat u subsidie gaat aanvragen en deze wordt nog niet gebruikt voor een andere installatie? Dan moet u dit contract laten aanpassen, zodat deze aan de voorwaarden van de regeling voldoet.

De teruglevercapaciteit die u voor de nieuwe productie-installatie extra contracteert, mag maximaal 50% van het piekvermogen van de zonnepanelen zijn. Het kan ook zijn dat uw huidige teruglevercapaciteit groter is dan het piekvermogen van de bestaande installatie. Dit brengt u dan in mindering op de maximale 50% die u contracteert voor het piekvermogen van de nieuwe installatie. Door deze wijziging kunnen er bij dezelfde netcapaciteit meer hernieuwbare energieprojecten gerealiseerd worden.

Netlevering en niet-netlevering

U kunt alleen subsidie aanvragen voor opgewekte energie die u aan het net levert. De hiervoor geldende basisenergieprijzen en correctiebedragen vindt u in de [tabel Fasering en tarieven hernieuwbare elektriciteit SDE++ 2025](#).

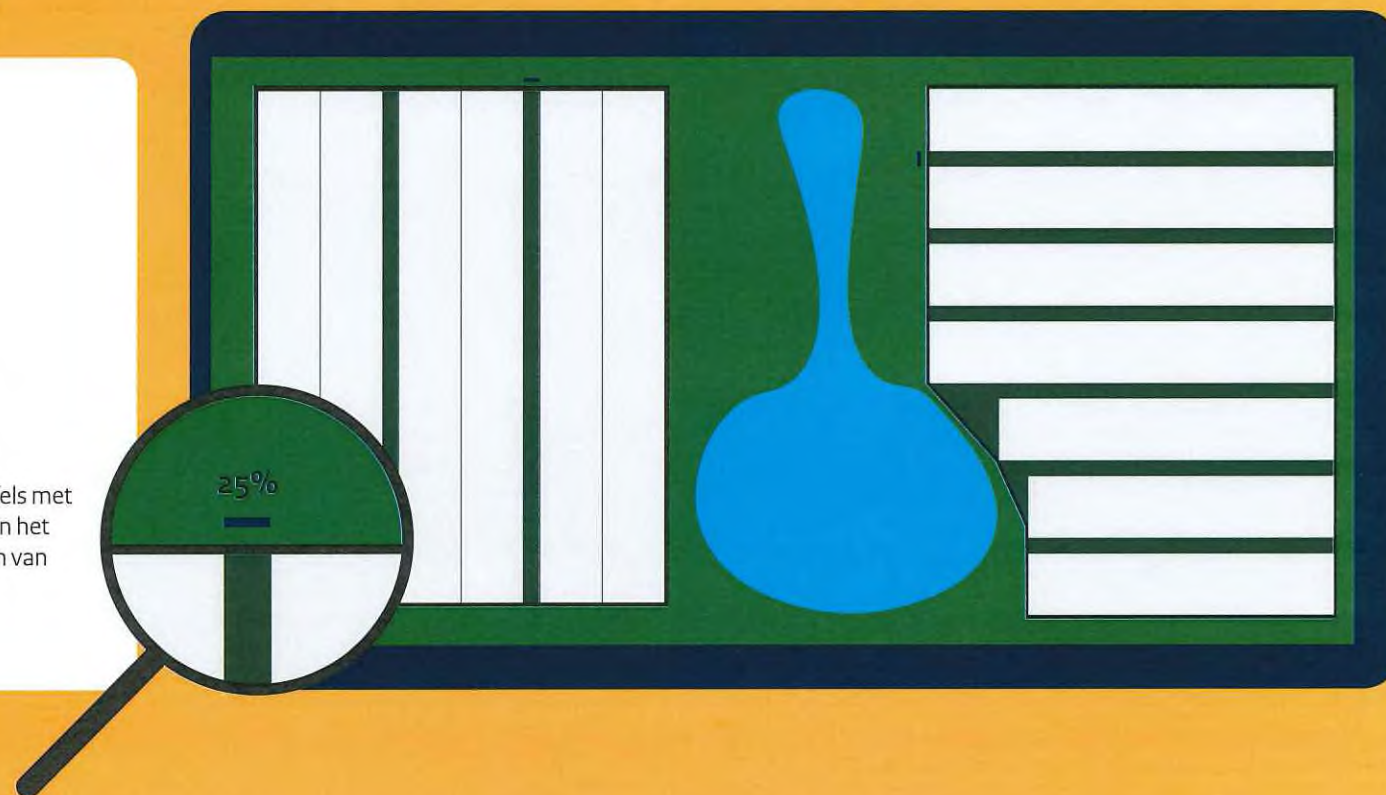
Zonneparken

Bepaling tussenruimtes

Legenda

-  Zonnepanelen zuid-opstelling
-  Zonnepanelen oost-west-opstelling
-  Water
-  Overige ruimte
-  Ruimte tussen de panelen

Het oppervlak van de ruimte tussen de tafels met zonnepanelen bedraagt minimaal 25% van het oppervlak van de tafels met zonnepanelen van boven af gezien.



Wind op waterkering

In de categorie 'Wind op waterkering' kunt u subsidie aanvragen voor windturbines binnen een werk van Rijkswaterstaat. De windturbines kunnen ook in een beperkingengebied van die waterkering staan. Het gaat dan om primaire waterkeringen die bescherming bieden tegen overstrooming door water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat van hoge stormvloed, hoog water van een van de grote rivieren, hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of een combinatie daarvan, en van het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdendeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren. Ook kunt u subsidie aanvragen voor windturbines binnen het beperkingengebied van zeewaterkeringen. Het gaat daarbij om windturbines aan de waterkant van een waterkering die grenst aan de Noordzee, Westerschelde, Oosterschelde, Waddenzee, Dollard, Eems en de harde en zachte zeewering van Maasvlakte 2. Windturbines die geplaatst worden op waterkeringen die niet onder de categorie 'Wind op waterkering' vallen, vallen onder de categorie 'Wind op land'. De kaart '[Wind op waterkering SDE++](#)' geeft een overzicht van de waterkeringen en de zeewaterkeringen.

Vervanging van windturbines

Bij de vervanging van windturbines kunt u alleen subsidie aanvragen:

- als het nominaal en te realiseren vermogen per windturbine ten opzichte van de te vervangen turbine ten minste met 1 MW toeneemt;
- als de te vervangen windturbine op het moment van vervanging 15 jaar op de desbetreffende locatie in gebruik is geweest en ten minste 13 jaar vóór de subsidieaanvraag in gebruik is genomen.

Zon-PV

U kunt subsidie aanvragen voor fotonvoltaïsche zonnepanelen (Zon-PV). Het gaat om zonnepanelen met een piekvermogen van ≥ 15 kWp en met een aansluiting met een totale maximale doorlaatwaarde van meer dan 3×80 A (een grootverbruikersaansluiting).

Nieuwe categorieën Zon-PV 2024

Zon-PV gebouwgebonden met lichte dakaanpassing of lichtgewicht panelen

Deze categorie is bedoeld voor:

- Installaties waarvoor (kleine) aanpassingen aan een bestaand dak nodig zijn. Het gaat hierbij om aanpassingen in de constructie van het dak of om het aanbrengen van een draagconstructie die het dak ontlast. Voor deze categorie dient u de 'verklaring draagkracht dakconstructie' met uw aanvraag mee te sturen. In de verklaring vult de constructeur in wat er aan de constructie moet worden aangepast om deze geschikt te maken.
- Installaties met lichtgewicht panelen. Deze wegen maximaal 10 kilogram per m² met zonnepanelen bedekt dakoppervlak.

Zon-PV natuurinclusief

Voor deze categorieën gelden voorwaarden om meer rekening te houden met de natuur. Deze voorwaarden moeten ook in de omgevingsvergunning staan:

- Van bovenaf gezien moet er minimaal 25% open ruimte tussen de tafels met zonnepanelen zijn.
- U zorgt voor een inrichtingsplan en een beheerplan die beschrijven wat u doet om te voorkomen dat de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit gedurende de subsidieperiode achteruitgaan.
- U monitort de effecten van de productie-installatie op de bodemkwaliteit, waterkwaliteit en biodiversiteit. Als het nodig is, neemt u aanvullende maatregelen om te voorkomen dat de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit gedurende de subsidieperiode achteruitgaan.
- U doet een nulmeting om de huidige waarde van de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit vast te stellen.

Voor de beoordeling van uw aanvraag is het van belang dat het bevoegd gezag de criteria zoals hierboven beschreven opneemt in de omgevingsvergunning.

Voor Zon-PV worden de volgende 17 categorieën opgesteld:

Basisbedragen Zon-PV			15 KWp - 1 MWp	1 MWp - 20 MWp	≥ 20 MWp
Dak			0,0791	0,0734	
	lichte dakaanpassing		0,0828	0,0772	
Veld	vaste richting		0,0818	0,0663	0,0624
		natuurinclusief	0,0896	0,0706	0,0660
	zonvolgend			0,0663	0,0624
		natuurinclusief		0,0706	0,0660
Water	vaste richting		0,0948	0,0770	
	zonvolgend			0,0770	

Grootverbruikersaansluiting

De categorie 'Zon-PV' is er alleen voor installaties die worden aangesloten op het elektriciteitsnet via een grootverbruikersaansluiting. Het gaat om een aansluiting op het elektriciteitsnet met een totale maximale doorlaatwaarde van meer dan 3 * 80 A. Het is ook mogelijk om uw installatie aan te sluiten op het net via meerdere grootverbruikersaansluitingen.

U mag uw productie-installatie ook aansluiten op het elektriciteitsnet via de grootverbruikersaansluiting van een naastgelegen perceel. Uiteraard realiseert u uw installatie op de locatie waarvoor de subsidie is afgegeven. Wilt u een productie-installatie op 2 naastgelegen locaties realiseren? Of heeft uw locatie meerdere huisnummers? Beschrijf dit dan duidelijk in uw subsidieaanvraag.

Beperking additioneel gecontracteerde terugleververmogen

Voor de openstellingsronde van 2024 geldt voor alle zon-PV-projecten behalve zonvolgende projecten de eis dat het additioneel gecontracteerd terugleververmogen voor de productie-installatie maximaal 50% van het piekvermogen van de zonnepanelen mag zijn. Projecten worden voor het beperkte verlies aan opbrengst gecompenseerd door een lager aantal vollasturen en een hoger basisbedrag. In het aanvraagformulier worden aanvullende vragen gesteld over de aansluiting en het gecontracteerde terugleververmogen.

Er zijn verschillende situaties denkbaar rondom de teruglevercapaciteit. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een nieuw contract of uitbreiding van een bestaand contract. Bij nieuwe aansluitingen is geen bestaande teruglevercapaciteit en geldt dus dat het te contracteren terugleververmogen maximaal 50% van het piekvermogen van de zonnepanelen

mag zijn. Bij bestaande contracten hoeft het terugleververmogen dat is bestemd voor andere voorzieningen, zoals een windpark of een bestaande zon-PV-installatie niet te worden meegerekend.

De teruglevercapaciteit die voor de nieuwe productie-installatie additioneel wordt gecontracteerd mag maximaal 50% van het piekvermogen van de zonnepanelen zijn. Het kan ook zijn dat uw huidige teruglevercapaciteit groter is dan het piekvermogen van de bestaande installatie. Dit brengt u dan in mindering op de maximale 50% dat u contracteert voor het piekvermogen van de nieuwe productie-installatie. Door deze wijziging kunnen er bij dezelfde netcapaciteit meer hernieuwbare energieprojecten gerealiseerd worden.

Netlevering en niet-netlevering

Vanaf 2024 is het alleen mogelijk om subsidie aan te vragen voor opgewerkte energie die aan het net geleverd wordt. De hiervoor geldende basisenergieprijzen en correctiebedragen vindt u [hier](#).

Zonvolgende systemen

Bij zonvolgende systemen draaien de panelen automatisch mee met de stand van de zon. U kunt hiermee een hogere energieproductie boeken. Zonvolgende systemen hebben hogere investeringskosten dan standaardssystemen. Maar ze hebben ook een hoger aantal vollasturen die voor subsidie in aanmerking komen. Daardoor zijn de basisbedragen en correctiebedragen hetzelfde als voor standaardssystemen. Voor

zonvolgende systemen is een [haalbaarheidsstudie](#) verplicht. Daarbij is de eis opgenomen om aanvullend een energieopbrengstberekening mee te sturen. Op basis daarvan kunnen we het maximaal aantal vollasturen vaststellen.

Zonnepark met deels zonvolgende en deels niet-zonvolgende zonnepanelen

Wilt u een subsidieaanvraag indienen voor een zonnepark waarbij niet alle zonnepanelen zonvolgend zijn? Dan moet u 2 aparte aanvragen indienen: 1 aanvraag voor het deel dat zonvolgend is en 1 aanvraag voor het deel dat niet-zonvolgend is. Alleen voor de aanvraag voor het zonvolgende deel hoeft u dan de energieopbrengstberekening op te stellen. Het is niet mogelijk om na indiening van de subsidieaanvraag van categorie te wisselen.

Tweezijdige zonnepanelen (bifacial zonnepanelen)

Als u voor uw project gebruik wilt maken van tweezijdige zonnepanelen is het mogelijk om voor een hoger vermogen (in kWp) subsidie aan te vragen. De opbrengst van een dergelijk paneel ligt op jaarbasis in Nederland tot maximaal 15% hoger ten opzichte van een systeem met enkelzijdige PV-modules. Voeg bij uw subsidieaanvraag een toelichting waaruit blijkt hoe u tot dit vermogen komt. Eventueel onderbouwd met een datasheet van het beoogde zonnepaneel.