

Besluit van provinciale staten van de provincie Zuid-Holland van 16 december 2026, PZH-2026-898106235 tot vaststelling van regels voor lokaal eigendom bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de productie van wind- of zonne-energie (Verordening lokaal eigendom Zuid-Holland)

Provinciale staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van 12 oktober 2026, met het besluitnummer PZH-2026-898106235;

Gelet op artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet;

Overwegende dat provinciale staten het wenselijk achten om bij verordening te bepalen dat een producent bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de productie van wind- of zonne-energie motiveert welke inspanningen hij heeft verricht om lokaal eigendom te bevorderen;

Besluiten vast te stellen de volgende verordening:

Verordening lokaal eigendom Zuid-Holland

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- *deelnemers aan een energiegemeenschap*: leden, vennoten of aandeelhouders als bedoeld in artikel 2.4., eerste lid, onder c, of artikel 2.4., tweede lid, onder a, van de Energiewet;
- *energiegemeenschap*: bestaande of nog op te richten juridische entiteit als bedoeld in artikel 1.1. van de Energiewet;
- *grootschalige installatie*: zonnepark of windpark waarvoor gedeputeerde staten een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststellen;
- *lokaal eigendom*: juridisch en economisch eigendom van een grootschalige installatie berustend bij een energiegemeenschap;
- *nabije omgeving*: het gehele grondgebied van de gemeente waarin de grootschalige installatie is gelegen en het gehele grondgebied van de gemeenten die grenzen aan die gemeente;
- *producent*: natuurlijk persoon of rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.1. van de Energiewet, niet tevens zijnde een energiegemeenschap.

Artikel 2 Toepassingsbereik

1. Deze verordening is van toepassing op de producent bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie in de provincie Zuid-Holland.
2. Onverminderd het eerste lid geldt dat indien een bestaande grootschalige installatie wordt uitgebreid met een systeem voor energieopslag, deze verordening slechts van toepassing is ingeval deze grootschalige installatie reeds in lokaal eigendom of in juridisch en economisch eigendom van een lokaal samenwerkingsverband is.

Hoofdstuk 2 Motivering inspanningsverplichting lokaal eigendom

Artikel 3 Inspanningsverplichting lokaal eigendom

1. Bij de aanleg of uitbreiding van de grootschalige installatie geldt voor de producent een inspanningsverplichting om te komen tot 50 procent lokaal eigendom.

2. Ter uitvoering van de inspanningsverplichting, bedoeld in het eerste lid, betreft de producent in de eerste plaats deelnemers aan een energiegemeenschap die elk afzonderlijk wonen of gevestigd zijn in de nabije omgeving van de grootschalige installatie.
3. Indien het redelijkerwijs niet mogelijk is om op grond van het tweede lid voldoende deelnemers aan een energiegemeenschap te betrekken, kan de producent deelnemers betrekken die beschikken over een aantoonbare geografische, maatschappelijke of functionele binding met de grootschalige installatie.
4. Bij de toepassing van het tweede of derde lid is aan de inspanningsverplichting, bedoeld in het eerste lid, in ieder geval niet voldaan indien:
 - a. geen aantoonbaar en verifieerbaar contact heeft plaatsgevonden met deelnemers aan een energiegemeenschap als bedoeld in het tweede of derde lid;
 - b. minder dan drie overleggen of informatiebijeenkomsten hebben plaatsgevonden met deze deelnemers waarin de mogelijkheden voor lokaal eigendom zijn voorgelegd en verkend;
 - c. deze deelnemers geen reële termijn is gegeven om te komen tot lokaal eigendom; of
 - d. aan deze deelnemers geen economisch realistisch aanbod is gedaan.

Artikel 4 Motivering inspanningsverplichting lokaal eigendom

De producent motiveert gelijktijdig met de aanvraag om een projectbesluit vast te stellen:

- a. welke inspanningen hij heeft verricht richting deelnemers aan een energiegemeenschap als bedoeld in artikel 3, tweede of derde lid, om lokaal eigendom van de voorgenomen grootschalige installatie en de exploitatie daarvan te bevorderen;
- b. welk percentage lokaal eigendom is overeengekomen;
- c. voor zover minder dan 50 procent lokaal eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.

Artikel 5 Gegevens en bescheiden motivering

1. Voor de motivering, bedoeld in artikel 4, onder a, worden bij de aanvraag de volgende gegevens en bescheiden door de producent aan gedeputeerde staten verstrekt:
 - a. de methoden gebruikt voor de communicatie over het project;
 - b. welke informatie is gedeeld en hoe deze informatie beschikbaar is gesteld; en
 - c. ten aanzien van de deelnemers aan een energiegemeenschap:
 - 1° op welke wijze deze zijn gedefinieerd;
 - 2° op welke wijze deze deelnemers bij het project zijn betrokken;
 - 3° op welke wijze de wensen van deze deelnemers zijn verkend;
 - 4° op welke wijze de deelnemers mogelijkheid hebben gehad om te participeren; en
 - 5° indien toepassing van artikel 3, tweede lid, niet mogelijk was, en om die reden toepassing is gegeven aan artikel 3, derde lid, gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat de betrokken deelnemers beschikken over een geografische, maatschappelijke of functionele binding met de grootschalige installatie.
2. Voor de motivering, bedoeld in artikel 4, onder b, worden de volgende gegevens en bescheiden door de producent verstrekt:
 - a. welke afspraken met de deelnemers aan de energiegemeenschap en de energiegemeenschap zijn gemaakt;
 - b. op welke wijze de afspraken met de deelnemers aan de energiegemeenschap en de energiegemeenschap zijn vastgelegd;
 - c. een getekende overeenkomst tussen de producent en de energiegemeenschap waarin de gemaakte afspraken over lokaal eigendom zijn vastgelegd;
 - d. een projectstructuurbeschrijving met daarin opgenomen de financiële en eigendomsstructuur van het project;
 - e. een overzicht van de verdeling van de eigendoms- en zeggenschapsverhouding binnen het project; en
 - f. een overzicht van de taakverdeling.

3. Voor de motivering, bedoeld in artikel 4, onder c, worden de volgende gegevens en bescheiden door de producent verstrekt:
 - a. een overzicht van de andere vormen van financiële participatie die zijn toegepast; en
 - b. de redenen waarom 50 procent lokaal eigendom niet haalbaar is.

Hoofdstuk 3 Overige bepalingen

Artikel 6 Evaluatiebepaling

Gedeputeerde staten zenden in 2028 en vervolgens telkens na vier jaar aan provinciale staten een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk.

Artikel 7 Inwerkingtreding en overgangsrecht

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat zij niet van toepassing is op een aanvraag om de vaststelling van een projectbesluit die is ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening lokaal eigendom Zuid-Holland.

Den Haag, 16 december 2026

Provinciale staten van Zuid-Holland,

Griffier

drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter

mr. A.W. Kolff

Toelichting behorende bij het Besluit van provinciale staten van de provincie Zuid-Holland van 16 december 2026, PZH-2026-898106235 tot vaststelling van regels voor lokaal eigendom bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de productie van wind- of zonne-energie (Verordening lokaal eigendom Zuid-Holland)

I. Algemeen

Beleidskader

Ons energiesysteem verandert ingrijpend: meer schone energie en minder fossiele afhankelijkheid. Die verandering gaat over invloed op hoe we onze energie opwekken en gebruiken, nu en in de toekomst. Provincie Zuid-Holland wil die invloed ook op regionaal niveau en zet daarbij de lokale omgeving centraal.

We zijn daarbij onderweg van een centraal naar een steeds meer decentraal georganiseerd energiesysteem, waarin energie niet alleen lokaal wordt verbruikt, maar ook lokaal wordt opgewekt, opgeslagen en gedeeld. Steeds meer inwoners en lokale ondernemers doen dit al, bijvoorbeeld op hun eigen dak, in de buurt of samen in een energiecoöperatie. Het doel is deze beweging te benutten en te vergroten, zodat ook bij grootschalige energieprojecten de regio zelf aan zet is.

Grootschalige opwek van energie landt in onze leefomgeving en vraagt om zorgvuldige ruimtelijke inpassingen en samenwerking met de omgeving. Daarvoor is lokaal eigendom de sleutel: het is de manier om die invloed ook bij dit soort energieprojecten te realiseren. Het wordt ingevuld door inwoners en lokale bedrijven, én door publieke partijen zoals gemeenten, waterschappen en de provincie zelf. Lokaal eigendom geeft de gemeenschap meer zeggenschap over haar omgeving, houdt de opbrengsten in de regio (waar ze opnieuw kunnen worden geïnvesteerd) en zorgt voor een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Zo kan het bijdragen aan breder en duurzamer draagvlak en vergroot het de betrokkenheid bij de energietransitie.

In het Klimaatakkoord (2019) is het streven naar 50 procent lokaal eigendom bij alle grootschalige energieprojecten vastgelegd voor 2030. Het inzetten op lokaal eigendom sluit eveneens aan bij de principes van de Omgevingswet en de Participatieverordening Zuid-Holland. Verder is het belang hiervan opgenomen in de Omgevingsvisie Zuid-Holland (beleidskeuze 3.1.2).

Om dit doel te bereiken worden twee instrumenten ingezet. Het eerste instrument is het *Uitvoeringskader participatie en lokaal eigendom bij grootschalige energieprojecten*. Dit uitvoeringskader heeft als doel om duidelijkheid te bieden aan alle betrokken partijen over verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden bij participatie en lokaal eigendom in een grootschalig energieproject. Het beschrijft hiervoor het gebiedsproces dat de provincie hanteert: de fasen die een project doorloopt, de mijlpalen en de rolverdeling tussen provincie en ontwikkelende partij per fase.

Naast het uitvoeringskader wordt met deze verordening vastgelegd dat producenten bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de productie van wind- of zonne-energie, zich dienen in te spannen om te komen tot 50 procent lokaal eigendom.

In de Omgevingsvisie Zuid-Holland (beleidskeuze 3.1.2) is als uitgangspunt vastgelegd dat grootschalige energieprojecten tenminste voor 90 procent in lokaal eigendom zijn en waarbij door de provincie wordt gestreefd naar volledig lokaal eigendom. Indien een grootschalige installatie voor minder dan 50 procent in lokaal eigendom is, heeft de producent op grond van deze verordening de plicht om te motiveren wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen. De grondslag voor het opleggen van deze verplichting in deze verordening is gelegen in artikel 6.12. van de Energiewet. De motiveringsplicht in deze verordening

ziet in overeenstemming met artikel 6.12. van de Energiewet enkel op de inspanningsverplichting om te komen tot 50 procent lokaal eigendom, maar dit laat onverlet dat – zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie – gestreefd wordt naar minimaal 90 procent lokaal eigendom.

Het doel van deze verordening is het opleggen van een inspanningsverplichting aan producenten voor 50 procent lokaal eigendom. Een producent is in de Energiewet gedefinieerd als natuurlijk persoon of rechtspersoon die elektriciteit (of gas) produceert. Met een inspanningsverplichting kan de provincie (of als van toepassing: de gemeente) voor het project toetsen of de producent zich heeft ingespannen om 50 procent lokaal eigendom te bewerkstelligen. De producent zal moeten aantonen hoe en wanneer zij energiegemeenschappen hebben benaderd en dat hij een realistisch financieel aanbod heeft gedaan aan de gemeenschap. Op het moment dat een energiegemeenschap als producent optreedt, heeft de verordening geen toegevoegde functie. Immers is het streven naar lokaal eigendom dan behaald.

Juridisch kader

De grondslag voor deze verordening is artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. Dit artikel bepaalt dat provinciale staten (en de gemeenteraad) bij verordening kunnen bepalen dat een producent bij de aanleg of uitbreiding van een installatie voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen vanaf een bij die verordening te bepalen capaciteit, op een bij die verordening te bepalen wijze motiveert:

- a. welke inspanningen hij heeft verricht om mede-eigendom ten aanzien van de voorgenomen installatie en de exploitatie daarvan door een bij die verordening te bepalen kring van partijen, gevestigd in de nabije omgeving van de installatie, te bevorderen;
- b. welk percentage mede-eigendom is overeengekomen; en
- c. voor zover minder dan 50 procent mede-eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.

Met deze Verordening lokaal eigendom Zuid-Holland wordt door de provincie Zuid-Holland invulling gegeven aan artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. Voorts is aansluiting gezocht bij de Modelverordening Lokaal Eigendom van de VNG en het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (RES).

II. Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn begripsbepalingen opgenomen die op deze verordening van toepassing zijn.

- *Energiegemeenschap* is in deze verordening omschreven als bestaande of nog op te richten juridische entiteit als bedoeld in artikel 1.1. van de Energiewet. Artikel 1.1. van de Energiewet definieert energiegemeenschap als een juridische entiteit die ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt verricht en als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet is gericht op het maken van winst.
- *Deelnemers aan een energiegemeenschap* zijn in deze verordening omschreven als leden, vennoten of aandeelhouders als bedoeld in artikel 2.4., eerste lid, onder c, of artikel 2.4., tweede lid, onder a, van de Energiewet. Leden, vennoten of aandeelhouders kunnen op grond van artikel 2.4. zijn:
 - natuurlijk personen;
 - gemeenten;
 - waterschappen;

- provincies;
- gemeenschappelijke regelingen;
- micro-ondernemingen;
- kleine ondernemingen;
- middelgrote ondernemingen.

De begrippen onderneming, micro-onderneming, kleine onderneming en middelgrote onderneming zijn nader gedefinieerd in artikel 1.1. van de Energiewet.

- *Grootschalige installatie* is in deze verordening omschreven als een zonnepark of windpark waarvoor gedeputeerde staten een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststellen. Die bevoegdheid hebben gedeputeerde staten op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Energiewet, ten aanzien de aanleg of uitbreiding van zonneparken met een capaciteit van ten minste 50 MW maar minder dan 100 MW, en de aanleg of uitbreiding van windparken met een capaciteit van ten minste 15 MW maar minder dan 100 MW. Verder is de verordening ook van toepassing als gedeputeerde staten ermee hebben ingestemd de besluitvorming inzake een wind- of zonnepark van gemeenten of het rijk over te nemen.
- *Lokaal eigendom* is omschreven als juridisch en economisch eigendom van een grootschalige installatie berustend bij een energiegemeenschap. Dit houdt in dat de energiegemeenschap economisch gezien zowel de lusten als de lasten draagt en dat er zeggenschap over de installatie is. Voor deze definitie is aangesloten bij die van de Modelverordening Lokaal Eigendom.
- *Nabije omgeving* wordt in deze verordening omschreven als het gehele grondgebied van de gemeente waarin de grootschalige installatie is gelegen en het gehele grondgebied van de gemeenten die grenzen aan die gemeente. Deze omschrijving is een invulling van het begrip 'nabije omgeving' in artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. De begrippen energiegemeenschap en deelnemers aan een energiegemeenschap in deze verordening zijn een invulling van het begrip 'kring van partijen' in artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet.
- *Producent* is in deze verordening omschreven als natuurlijk persoon of rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.1. van de Energiewet, niet tevens zijnde een energiegemeenschap. Een producent is in artikel 1.1. van de Energiewet gedefinieerd als natuurlijk persoon of rechtspersoon die elektriciteit of gas produceert. De grondslag van deze verordening is artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. Dat artikellid van de Energiewet richt zich voor de motiveringsplicht van de inspanningsverplichting tot de producent. Daarom richt deze motiveringsplicht zich in deze verordening ook tot de producent, zoals gedefinieerd in de Energiewet. Op energiegemeenschappen die tevens als producent optreden is deze verordening niet van toepassing, omdat in dergelijke gevallen het streven naar lokaal eigendom immers al is behaald.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Artikel 2 betreft de reikwijdte van deze verordening. Uit dit artikel volgt dat deze verordening van toepassing is op de producent bij de aanleg of uitbreiding van een zonnepark of windpark in de provincie Zuid-Holland waarvoor gedeputeerde staten een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststellen. De terminologie 'aanleg of uitbreiding' in artikel 2 van deze verordening sluit aan bij de terminologie in artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. Met aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie wordt ook bedoeld de situatie dat zo'n installatie na afloop van haar levensduur in het kader van repowering geheel of gedeeltelijk wordt vervangen door een nieuwe, gemoderniseerde, grootschalige installatie.

Daar waar het gaat om uitbreiding van een grootschalige installatie met een systeem voor energieopslag, is deze verordening enkel van toepassing indien de betreffende installatie reeds in lokaal eigendom is, of in juridisch en economisch eigendom van een lokaal samenwerkingsverband.

Het onderdeel 'in juridisch en economisch eigendom van een lokaal samenwerkingsverband' is expliciet aanvullend opgenomen, omdat sprake kan zijn van een grootschalige installatie die wel in juridisch en economisch eigendom van een lokaal samenwerkingsverband is, maar waarvan het samenwerkingsverband niet als energiegemeenschap in de zin van de Energiewet kan worden aangemerkt. De term energiegemeenschap maakt pas sinds 1 januari 2026 onderdeel uit van de Energiewet.

Artikel 3 Inspanningsverplichting lokaal eigendom

In artikel 3 is de inspanningsverplichting neergelegd die geldt voor producenten bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie, om te komen tot 50 procent lokaal eigendom. Het gaat hier om een inspanningsverplichting, en niet om een resultaatsverplichting. Deze verordening berust op artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. Dat artikellid betreft een inspanningsverplichting.

Op de uitvoering van deze inspanningsverplichting is in het tweede en derde lid als het ware een tweetraps-aanpak opgelegd. In eerste instantie dient de producent deelnemers aan een energiegemeenschap te betrekken die elk afzonderlijk wonen of gevestigd zijn in de nabije omgeving van de grootschalige installatie, dat wil zeggen het gehele grondgebied van de gemeente waarin de grootschalige installatie is gelegen en het gehele grondgebied van de gemeenten die grenzen aan die gemeente. Slechts wanneer daarmee niet voldoende deelnemers aan een energiegemeenschap kunnen worden betrokken, kunnen deelnemers worden betrokken die beschikken over aantoonbare geografische, maatschappelijke of functionele binding met de grootschalige installatie.

Met geografische binding wordt bedoeld een woonplaats-, vestigings- of anderszins geografische relatie van een deelnemer aan een energiegemeenschap met de nabije omgeving van een grootschalige installatie. Met maatschappelijke binding wordt bedoeld de betrokkenheid van een deelnemer aan een energiegemeenschap met maatschappelijke, culturele of sociale structuren verbonden met de nabije omgeving van een grootschalige installatie. Met functionele binding wordt bedoeld de economische, beroepsmatige of andere structurele relatie van een deelnemer aan energiegemeenschap, bijvoorbeeld via werk, gebruik van gronden of deelname aan lokale energie-infrastructuur, met de nabije omgeving van een grootschalige installatie.

Het vierde lid van artikel 3 geeft aan wanneer niet aan de inspanningsverplichting wordt voldaan. Volgens onderdeel d is dit het geval wanneer aan deelnemers aan een energiegemeenschap geen economisch realistisch aanbod is gedaan. Daarvan is bijvoorbeeld sprake ingeval van een inkoopregeling met dermate hoge inkooprijzen dat deze niet binnen een paar jaar terug te verdienen zijn uit de opbrengsten van het energieproject. Voor de formulering van dit artikellid is zoveel mogelijk aangesloten bij de Modelverordening Lokaal Eigendom, en artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet. Datzelfde geldt voor de artikelen 4 en 5.

Artikel 4 Motivering inspanningsverplichting lokaal eigendom

In artikel 4 is een motiveringsplicht ten aanzien van de inspanningsverplichting, bedoeld in het derde artikel, vastgelegd. Bij de aanvraag om de vaststelling van een projectbesluit voor een grootschalige installatie, dienen producenten in alle gevallen te motiveren welke inspanningen zij hebben verricht ter bevordering van lokaal eigendom en welk percentage lokaal eigendom is overeengekomen.

Enkel ingeval minder dan 50 procent lokaal eigendom is overeengekomen, dient te worden gemotiveerd wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen. De 50 procentnorm volgt uit artikel 6.12., derde lid, van de Energiewet.

Artikel 5 Gegevens en bescheiden motivering

In artikel 5 is bepaald welke gegevens en bescheiden door de producent dienen te worden verstrekt aan gedeputeerde staten ter motivering van datgene waarvoor dat is bepaald in artikel 4.

In de verordening is voorts geen strafsanctie opgenomen. Handhaving in het geval dat de motiveringsplicht in deze verordening wordt overtreden kan plaatsvinden met een herstelsanctie als bedoeld in artikel 5:2 van de Awb, zoals een last onder dwangsom.

Artikel 6 Evaluatiebepaling

Jaarlijks wordt er een rapportage Monitoring Financiële Participatie Wind- en Zonneparken in Zuid-Holland opgesteld. Hierin staat informatie over de lopende energieprojecten binnen de RES-regio's en wat daarin de eigendomsverhoudingen zijn. Deze rapportage biedt een feitelijk overzicht van de invulling van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie bij wind- en zonneparken in Zuid-Holland. De uitkomsten van deze monitoring worden betrokken in de vierjaarlijkse evaluatie van deze verordening.

Artikel 7 Inwerkingtreding en overgangsrecht

Deze verordening is enkel van toepassing op een aanvraag om de vaststelling van een projectbesluit die is ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening en heeft dus geen terugwerkende kracht.