

Energiegemeenschappen

Het potentieel ervan moet nog worden benut



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-16 | **Kernboodschappen** 01

01-05 | **Waarom dit terrein van belang is**

06-16 | **Wat wij constateerden en aanbevelen**

17-86 | **Onze bevindingen nader bekeken** 02

17-41 | De EU-doelstelling weerspiegelt een ambitie, maar is niet goed gedefinieerd, wordt niet ondersteund of gemonitord en zal waarschijnlijk niet worden gehaald

17-23 | EU-definities van energiegemeenschappen zorgen voor verwarring en worden in de helft van de gecontroleerde landen niet consistent gebruikt

24-27 | De verwachte bijdrage van energiegemeenschappen aan de opwekking van hernieuwbare energie werd overschat

28-34 | De EU-doelstelling weerspiegelt een ambitie, maar is onvoldoende realistisch en meetbaar, en is niet bekrachtigd op nationaal niveau

35-41 | De monitoring is onvolledig en de doelstelling van de EU voor 2025 zal waarschijnlijk niet worden gehaald

42-86 | In de gecontroleerde lidstaten zijn niet alle noodzakelijke voorwaarden gecreëerd voor de ontwikkeling van energiegemeenschappen

42-45 | De omzetting van de EU-richtlijnen is onvolledig

46-49 | De helft van de gecontroleerde lidstaten bracht verslag uit over de verplichte nationale beoordeling van de belemmeringen

50-57 | Er zijn richtsnoeren voorhanden, maar die zijn vaak moeilijk toepasbaar zonder hulp van deskundigen

58-66 | Er blijven lacunes bestaan bij het betrekken van burgers en de inclusie van kwetsbare huishoudens

- 67-76 | Energiegemeenschappen hebben als producenten van hernieuwbare energie te maken met grote vertragingen voor aansluiting op het net
- 77-86 | Financiële prikkels voor energiegemeenschappen maken terugverdientijden mogelijk die in overeenstemming zijn met de ambitie van de EU-strategie voor zonne-energie

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Bezochte energiegemeenschappen

Bijlage III — Antwoorden van de lidstaten op aanbevelingen

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

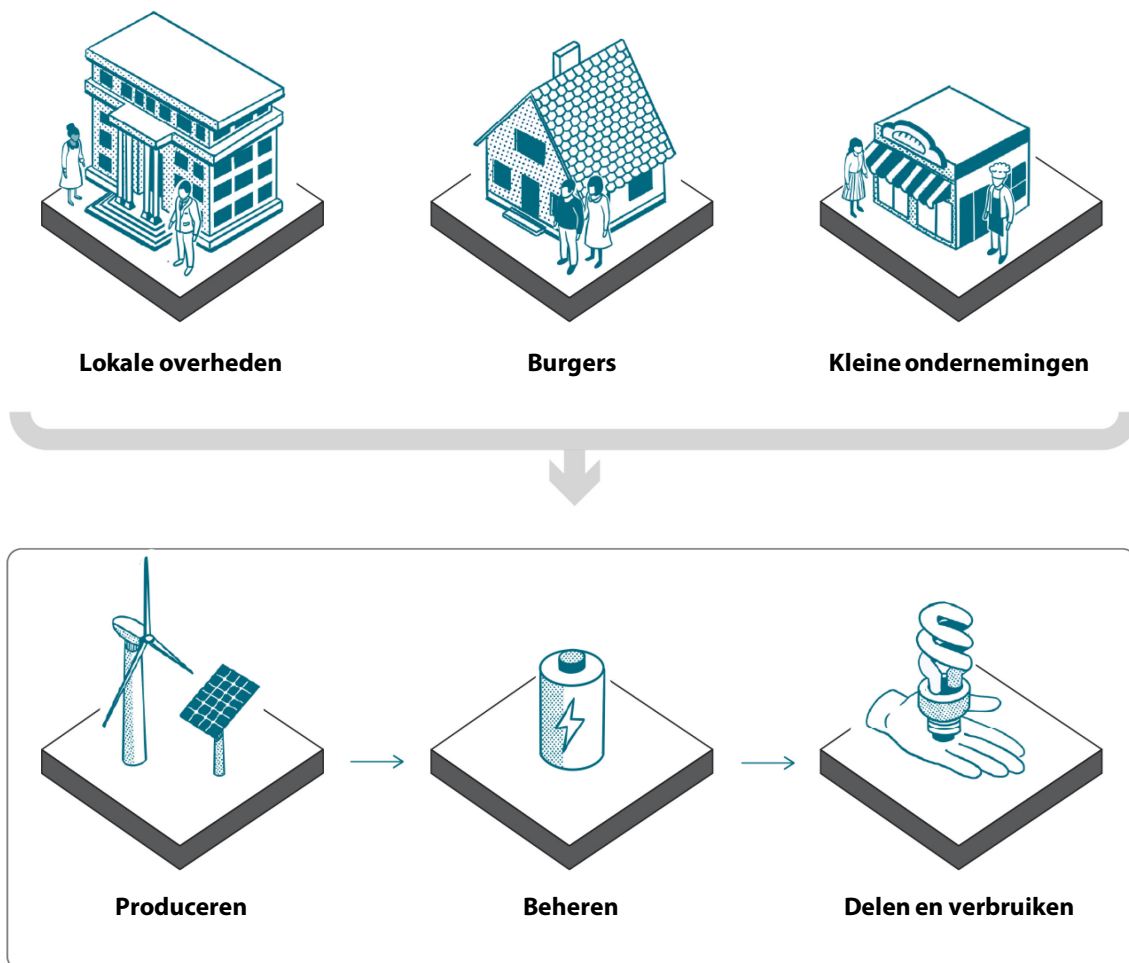
01 Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** Hernieuwbare energie speelt een belangrijke rol in de langetermijnstrategie van de EU om klimaatneutraal te zijn tegen 2050 en bij de verwezenlijking van de energietransitie van de EU. De EU heeft [een streefcijfer](#) vastgesteld om tegen 2030 een aandeel hernieuwbare energie van ten minste 42,5 % te behalen (tegenover [25,4 %](#) in 2024). Volgens [ramingen](#) van de Commissie zou uiterlijk in 2050 de helft van de burgers van de EU tot 50 % van de hernieuwbare energie in de EU kunnen produceren¹.
- 02** Energiegemeenschappen zijn juridische entiteiten die **burgers, kleine ondernemingen en lokale overheden in staat stellen om zelf energie te produceren, beheren, delen en consumeren** (zie [figuur 1](#)). De Commissie heeft **wettelijke EU-definities voor energiegemeenschappen** vastgesteld in [Richtlijn \(EU\) 2018/2001](#) inzake het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (RED II) en [Richtlijn \(EU\) 2019/944](#) inzake de interne markt voor elektriciteit (Internal Market for Electricity Directive — IMED). In de [EU-strategie voor zonne-energie van 2022](#) heeft de Commissie een politieke doelstelling vastgesteld (in dit verslag de “EU-doelstelling” genoemd): de EU en de lidstaten zullen samenwerken om **in elke gemeente met meer dan 10 000 inwoners in de periode tot 2025 ten minste één hernieuwbare-energiegemeenschap op te richten**. In de [effectbeoordeling van RED II van 2016](#) heeft de Commissie verklaard dat tegen 2030 meer dan 50 GW aan windenergie en meer dan 50 GW aan zonne-energie in handen zou kunnen zijn van energiegemeenschappen, d.w.z. respectievelijk 17 % en 21 % van de geïnstalleerde capaciteit.

¹ Europese Commissie, *In focus: Employment in EU's renewable energy sector*, 16 mei 2022, geraadpleegd op 2 september 2025.

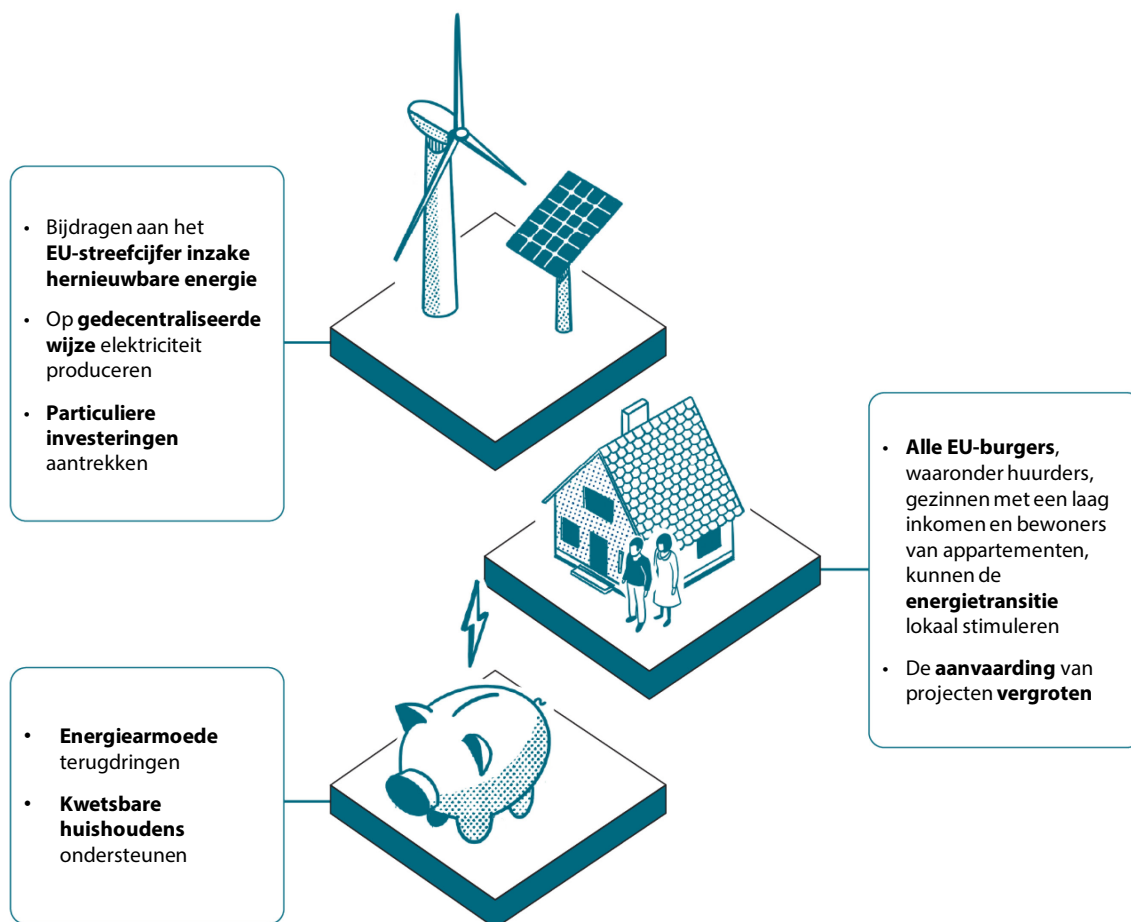
Figuur 1 | Wat is een energiegemeenschap?



Bron: ERK.

- 03** Volgens de Commissie kunnen energiegemeenschappen tal van voordelen opleveren (zie *figuur 2*).

Figuur 2 | Verwachte voordelen van energiegemeenschappen



Bron: Europese Rekenkamer (ERK), op basis van de [website van de Commissie](#).

04 We hebben deze controle uitgevoerd vanwege het potentieel dat gemeenschapsprojecten voor hernieuwbare energie in zich dragen om de **energietransitie te versnellen, de noodzaak om burgers bij deze transitie te betrekken** en de transitie **betaalbaar te maken voor iedereen** teneinde de sociale dimensie van de energie-unie te versterken. Wij gaan ervan uit dat onze werkzaamheden de ontwikkeling van energiegemeenschappen in de EU zullen ondersteunen omdat zij de belangrijkste uitdagingen die gemeenschappen ervaren in kaart brengen, inspelen op mogelijke oplossingen en bijdragen aan de herschikking van de richtlijn hernieuwbare energie en uitvoering van het komende energiepakket voor burgers.

05 We hebben beoordeeld of de Commissie en vier lidstaten (**Nederland, Polen, Italië en Roemenië**) de EU-doelstelling hadden behaald en **daadwerkelijk energiegemeenschappen hadden betrokken** om de verwachte voordelen te kunnen bieden. Meer specifiek zijn we nagegaan of de Commissie goed ontworpen en door de lidstaten bekrachtigde **EU-doelstellingen** had vastgesteld, die naar behoren werden gemonitord en op schema lagen om te worden verwezenlijkt. We hebben ook onderzocht of de lidstaten en de Commissie de **juiste voorwaarden** hadden vastgesteld om gemeenschappen tot bloei te laten komen. Zie *bijlage I* voor nadere gegevens over de reikwijdte en aanpak van de controle, en *bijlage II* voor de door ons bezochte gemeenschappen.

Wat wij constateerden en aanbevelen

06 Wij concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat de EU in elke gemeente met meer dan 10 000 inwoners in de periode tot 2025 ten minste één hernieuwbare-energiegemeenschap zou hebben opgericht, aangezien zij in januari 2025 slechts 27 % van haar doelstelling had verwezenlijkt. Deze doelstelling weerspiegelt een ambitie, maar heeft geen betrekking op de verwachte voordelen van energiegemeenschappen, wordt niet formeel onderschreven door de lidstaten en wordt onvolledig gemonitord. Zelfs wanneer het goede voorbeeld in aanmerking wordt genomen, raamden we bij de geselecteerde lidstaten met goed ontwikkelde energiecoöperaties ook dat energiegemeenschappen 4 % van de capaciteit voor de opwekking van zonne- en windenergie in handen konden hebben tegen 2030, wat onder de 21 % en 17 % ligt die de Commissie in de effectbeoordeling van RED II had aangegeven. Bovendien hebben regeringen niet alle voorwaarden gecreëerd die nodig zijn om de ontwikkeling van gemeenschappen te ondersteunen, met name door het niet aanpakken van onopgeloste regelgevingsaspecten en vertragingen bij netaansluitingen, die vaak worden veroorzaakt door netcongestie op piekmomenten, waarvoor energieopslag een oplossing kan bieden. De nationale autoriteiten hebben ons hun reactie op deze aanbevelingen gegeven (zie *bijlage III*).

De EU-doelstelling weerspiegelt een ambitie, maar is niet goed gedefinieerd, wordt niet ondersteund of gemonitord en zal waarschijnlijk niet worden gehaald

- 07** We hebben vastgesteld dat de EU-definities van hernieuwbare-energiegemeenschappen en energiegemeenschappen van burgers onduidelijk zijn. Hoewel de Commissie richtsnoeren heeft verstrekt om deze definities te verduidelijken, wezen nationale autoriteiten en belanghebbenden erop dat deze definities dubbelzinnig zijn en verwarring veroorzaken. Twee van de vier gecontroleerde regeringen gebruiken concepten van energiegemeenschappen die niet zijn afgestemd op de EU-definities. Uit onze analyse blijkt dat er verschillende wettelijke mogelijkheden bestaan die burgers in staat stellen om gezamenlijk installaties voor de productie van hernieuwbare energie te bouwen en te exploiteren, de geproduceerde energie te delen of de overtollige elektriciteit te verkopen, maar de Commissie heeft geen richtsnoeren verstrekt om deze mogelijkheden toe te lichten. Dit gebrek aan duidelijkheid is met name relevant voor appartementsgebouwen, waarin 48 % van de EU-bevolking was gehuisvest in 2023, vooral indien de bestaande verenigingen van eigenaren die zijn opgericht om gebouwen te beheren niet eenvoudigweg kunnen worden gebruikt om energiegemeenschappen op te richten (zie de paragrafen [17-23](#)).



Aanbeveling 1

Verduidelijk de toegang tot het produceren, delen en verkopen van hernieuwbare energie in appartementen

De Commissie moet richtsnoeren en beste praktijken publiceren over wettelijke methoden om eigenaren van appartementen te betrekken, rechtstreeks of via verenigingen van eigenaren, bij het produceren, delen en verkopen van hernieuwbare energie.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2026

- 08** Wij concluderen dat de verwachtingen die zijn geformuleerd in de [effectbeoordeling van RED II door de Commissie van 2016](#) al te optimistisch waren. Een geactualiseerde prognose voor **Nederland**, waar energievoorzieningen al goed ontwikkeld zijn, wijst erop dat zij ongeveer 4 % van zonne- en windenergie in handen kunnen hebben tegen 2030, ten opzichte van de verwachtingen uit 2016 dat energiegemeenschappen 21 % van de capaciteit voor de opwekking van zonne-energie en 17 % van die voor windenergie in handen konden hebben tegen 2030 (zie de paragrafen [24-27](#)).

09 Hoewel de Commissie de doelstelling voor energiegemeenschappen had gebaseerd op een raadpleging van belanghebbenden, vonden we geen rechtvaardiging voor de wijze waarop deze doelstelling werd vastgesteld. Hoewel de doelstelling een ambitie weerspiegelt en specifiek en tijdgebonden is, is ze moeilijk meetbaar en niet realistisch (bv. de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie en het aantal betrokken burgers komen niet aan bod). Bovendien heeft de Commissie niet geanalyseerd of deze doelstelling haalbaar was. De helft van de gecontroleerde lidstaten (**Italië** en **Polen**) had streefcijfers voor energiegemeenschappen in hun nationale energie- en klimaatplannen opgenomen, maar deze waren niet volledig afgestemd op die van de EU. De Commissie heeft geen aanbevelingen tot wijziging geformuleerd, aangezien het krachtens het **EU-recht** niet verplicht is om nationale doelstellingen vast te stellen. Het feit dat de plannen van de lidstaten de EU-doelstelling niet weerspiegelen, wijst op een laag nationaal verantwoordelijkheidsgevoel en vergroot het risico dat de EU haar doelstelling niet behaalt (zie de paragrafen **28-34**).



Aanbeveling 2

Ontwikkel Smart-doelstellingen voor energiegemeenschappen en laat ze tot uiting komen in nationale energie- en klimaatplannen

- a) De Commissie moet **degelijk onderbouwde Smart-doelstellingen** ontwikkelen die betrekking hebben op de verwachte voordelen van energiegemeenschappen, zoals het aantal betrokken burgers en de capaciteit van energiegemeenschappen om hernieuwbare energie op te wekken.
- b) Bij de herschikking van de verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie moet de Commissie overwegen om voor te stellen **dat nationale energie- en klimaatplannen verplicht doelstellingen van energiegemeenschappen moeten bevatten** die afgestemd zijn op relevante EU-strategieën en -actieplannen.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2027

10 In 2024 heeft de Commissie het aantal energiegemeenschappen in kaart gebracht aan de hand van een inventaris die door adviseurs op ad-hocbasis was samengesteld. Deze gegevens zijn echter niet afkomstig van betrouwbare en consistente nationale registers van energiegemeenschappen. De Commissie heeft de lidstaten enkele richtsnoeren gegeven voor de registratie van gemeenschappen, maar deze richtsnoeren waren onvoldoende gericht op de essentiële elementen die nodig zijn voor monitoring op EU-niveau. Voorts hebben noch de Commissie noch de lidstaten de vooruitgang in de richting van de EU-doelstelling gemonitord of hierover verslag uitgebracht. Begin 2025 had de EU naar schatting ongeveer 27 % van haar doelstelling bereikt, waardoor het zeer onwaarschijnlijk is dat deze in 2025 zou worden gehaald. De snelle toename van gemeenschappen in **Italië** en **Polen** in de periode januari-juni 2025 biedt echter een optimistisch vooruitzicht (zie de paragrafen [35-41](#)).



Aanbeveling 3

Verbeter de registratie en monitoring van energiegemeenschappen

De Commissie moet verbeterde richtsnoeren publiceren voor de lidstaten over de wijze waarop zij energiegemeenschappen kunnen registreren en monitoren.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2026

In de gecontroleerde lidstaten zijn niet alle noodzakelijke voorwaarden gecreëerd voor de ontwikkeling van energiegemeenschappen

11 Vier jaar na de uiterlijke termijnen voor omzetting had van de vier gecontroleerde lidstaten alleen **Italië** aangetoond dat alle artikelen inzake energiegemeenschappen van beide richtlijnen waren omgezet. De Commissie heeft de vereiste omzettingscontroles uitgevoerd en zij heeft gevallen van niet-omzetting opgevolgd door ingebrekestellingen te versturen en met redenen omklede adviezen te verstrekken. Zij heeft de overige gevallen van niet-omzetting echter niet doorverwezen naar het Europees Hof van Justitie (zie de paragrafen [42-45](#)).

12 Alleen **Polen** en **Nederland** hebben de in RED II opgedragen nationale beoordeling van de belemmeringen en het potentieel voor energiegemeenschappen gepubliceerd. Zonder dergelijke beoordelingen bestaat het risico dat het optreden op nationaal en EU-niveau niet doeltreffend is en de groei van gemeenschappen vertraagt (zie de paragrafen [46-49](#)).



Aanbeveling 4

Breng verslag uit over de belemmeringen en het potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen

Het Italiaanse ministerie van Milieu en Energiezekerheid en het Roemeense ministerie van Energie moeten **de bestaande belemmeringen en het potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen beoordelen en hierover verslag uitbrengen.**

Streefdatum voor de uitvoering: juli 2027

- 13** De richtsnoeren van de Commissie voor de lidstaten zijn in het algemeen doeltreffend geweest. Op nationaal niveau is de ondersteuning voor gemeenschappen in **Nederland** gestructureerd, praktisch en gemakkelijk toegankelijk. In **Polen, Italië** en **Roemenië** is de informatie sterker versnipperd of moeilijker toepasbaar zonder hulp van deskundigen, wat belemmeringen met zich meebrengt voor gemeenschappen (zie de paragrafen [50-57](#)).
- 14** Geen van de gecontroleerde lidstaten had specifieke wettelijke bepalingen vastgesteld om de deelname van burgers aan energiegemeenschappen actief te bevorderen. Wat de ondersteuning voor kwetsbare huishoudens betreft, heeft alleen **Roemenië** specifieke wetgeving vastgesteld. Niettemin heeft **Nederland** stimulansen ontwikkeld om de rol van burgers te beschermen, en ook **Italië** deed dit voor kwetsbare huishoudens. De Commissie verstrekte specifieke richtsnoeren voor het betrekken van burgers. Ze verstrekte ook richtsnoeren voor het betrekken van kwetsbare huishoudens, maar deze richtsnoeren zijn sindsdien niet meer geactualiseerd en waren niet bekend bij de belanghebbenden die we hebben ontmoet (zie de paragrafen [58-66](#)).



Aanbeveling 5

Bevorder de rol van burgers en kwetsbare huishoudens

- a) De Commissie moet de richtsnoeren voor het **betrekken van kwetsbare huishoudens** bij energiegemeenschappen en over het **ontwikkelen van stimulansen** voor energiegemeenschappen om dit te doen, actualiseren en verspreiden.
- b) Het Poolse ministerie van Klimaat en Milieu, het Italiaanse ministerie van Milieu en Energiezekerheid, en het Roemeense ministerie van Energie moeten bepalingen in het leven roepen om de **rol van burgers** in energiegemeenschappen te **bevorderen**.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2026

15 We hebben vastgesteld dat vertragingen en weigeringen van netaansluitingen wegens netcongestie de ontwikkeling van energiegemeenschappen in **Nederland** en **Polen** afremmen. Netbeheerders kunnen deze aansluitingen versnellen als energiegemeenschappen flexibilitiediensten, zoals energieopslag, zouden verlenen, wat kan helpen om de pieken in de consumptie of productie af te vlakken. Hierdoor zouden energiegemeenschappen meer lokaal geproduceerde elektriciteit consumeren, wat de netcongestie zou verlichten. De Commissie heeft verschillende maatregelen getroffen om de opslag van elektriciteit te ondersteunen, maar niet specifiek voor energiegemeenschappen (zie de paragrafen [67-76](#)).



Aanbeveling 6

Ondersteun energieopslag

- a) In haar komende energiepakket voor burgers moet de Commissie de lidstaten aanmoedigen om energiegemeenschappen te stimuleren om **oplossingen inzake energieopslag te ontwikkelen**.
- b) Het Nederlandse ministerie van Klimaat en Groene Groei en het Poolse ministerie van Klimaat en Milieu moeten **stimulansen voor energiegemeenschappen verstrekken om te voorzien in energieopslag** (afzonderlijk of in combinatie met opwekking van hernieuwbare energie) of andere **flexibilitiediensten** teneinde netcongestie te helpen verminderen.

Streefdatum voor de uitvoering: a) december 2026, en b) juli 2027

16 Overheidssteun in **Nederland, Polen en Italië** maakt terugverdiertijden mogelijk die in overeenstemming zijn met de verwachtingen van de Commissie (minder dan tien jaar). We hebben vastgesteld dat het Nederlandse revolverend fonds om de risico's van projecten in een vroeg stadium te verminderen een doeltreffende manier is om gebruik te maken van overheidsmiddelen. In **Roemenië** ondermijnt het gebrek aan subsidies de totstandbrenging van energiegemeenschappen. In alle vier gecontroleerde lidstaten betalen de leden van gemeenschappen de overeenkomstige nettarieven niet wanneer zij de door hen geproduceerde elektriciteit consumeren of delen, maar zij blijven aangesloten op het net om perioden te overbruggen wanneer de eigen productie ontoereikend of niet beschikbaar is. In geen van de gecontroleerde landen is echter formeel beoordeeld welke gevolgen de verminderde kosten, de zelfconsumptie en het delen van energie hebben voor andere consumenten — een kwestie die tot bezorgdheid heeft geleid in **Nederland**, waar prosumenten en coöperaties wijdverbreid zijn (zie de paragrafen [77-86](#)).

Onze bevindingen nader bekeken

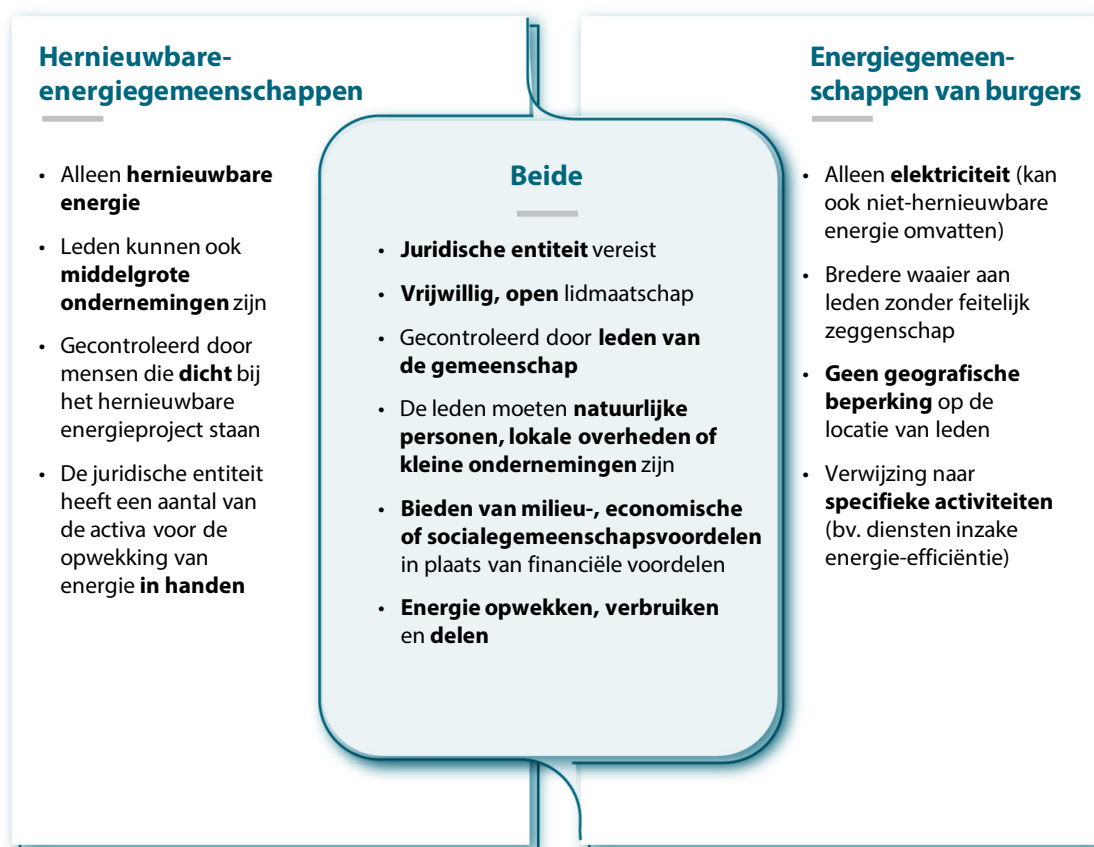
De EU-doelstelling weerspiegelt een ambitie, maar is niet goed gedefinieerd, wordt niet ondersteund of gemonitord en zal waarschijnlijk niet worden gehaald

EU-definities van energiegemeenschappen zorgen voor verwarring en worden in de helft van de gecontroleerde landen niet consistent gebruikt

- 17** In de EU bestaan twee wettelijke definities van energiegemeenschappen: **hernieuwbare-energiegemeenschappen** uit hoofde van RED II en **energiegemeenschappen van burgers** uit hoofde van de IMED. In deze definities worden de minimumvereisten uiteengezet om erop toe te zien dat energiegemeenschappen door burgers worden geleid, inclusief zijn, en in de eerste plaats toegespitst zijn op milieu- en sociale doelstellingen en niet op winst. De lidstaten moeten concepten van energiegemeenschappen invoeren die afgestemd zijn op deze EU-definities. Wij hebben onderzocht of de EU-definities van energiegemeenschappen duidelijk zijn en correct werden toegepast op nationaal niveau.

18 We hebben vastgesteld dat de wettelijke definities van hernieuwbare-energiegemeenschappen en energiegemeenschappen van burgers op EU-niveau onduidelijk zijn: zij verschillen op een aantal aspecten, maar overlappen elkaar ook. Zo mogen hernieuwbare-energiegemeenschappen alleen hernieuwbare energie opwekken, terwijl energiegemeenschappen van burgers ook niet-hernieuwbare elektriciteit mogen produceren. Zij overlappen wat de governance en het doel ervan betreft (zie [figuur 3](#)). Hoewel de Commissie richtsnoeren heeft verstrekt om de definities van energiegemeenschappen te verduidelijken, hebben nationale autoriteiten en belanghebbenden² erop gewezen dat deze definities dubbelzinnig zijn en verwarring veroorzaken. [Kader 1](#) bevat voorbeelden van energiegemeenschappen.

Figuur 3 | Energiegemeenschappen van burgers en hernieuwbare-energiegemeenschappen — belangrijkste verschillen en gemeenschappelijke beginselen



Bron: ERK, op basis van Richtlijn (EU) 2018/2001; Richtlijn (EU) 2019/944.

² Zie bijvoorbeeld [Q&A: What are ‘citizen’ and ‘renewable’ energy communities?](#), REScoop.eu, 2019; [Citizens’ Energy Package: citizens’ engagement, energy communities and prosumerism](#), Europees Economisch en Sociaal Comité, 2025, paragrafen 1.2 en 5.5.

Kader 1

Voorbeelden van energiegemeenschappen

“**La Buona Fonte**” is een **Italiaanse hernieuwbare-energiegemeenschap** die in 2021 werd opgericht. Zij installeerde een zonne-energiecentrale van 19 kW in een verlaten school, die 20 MWh per jaar opwekte, waarvan een derde werd gedeeld onder de 25 leden. In 2024 gebruikte zij haar inkomsten van 1 500 EUR voor sociale projecten, zoals stadsmeubilair en schoolactiviteiten.



De **Nederlandse energiecoöperatie “Vrijstad Energie”** werd opgericht in 2014 en heeft 375 leden. Zij beheert zonnepanelen op daken en zonneparken (1,3 MW), en windmolens (6 MW). Zij geeft ook voorlichting aan het publiek over hernieuwbare energie en energiebesparing.



Carport met zonnepanelen voor het opwekken hernieuwbare elektriciteit en het laden van elektrische wagens (© Amar Sjauw En Wa)

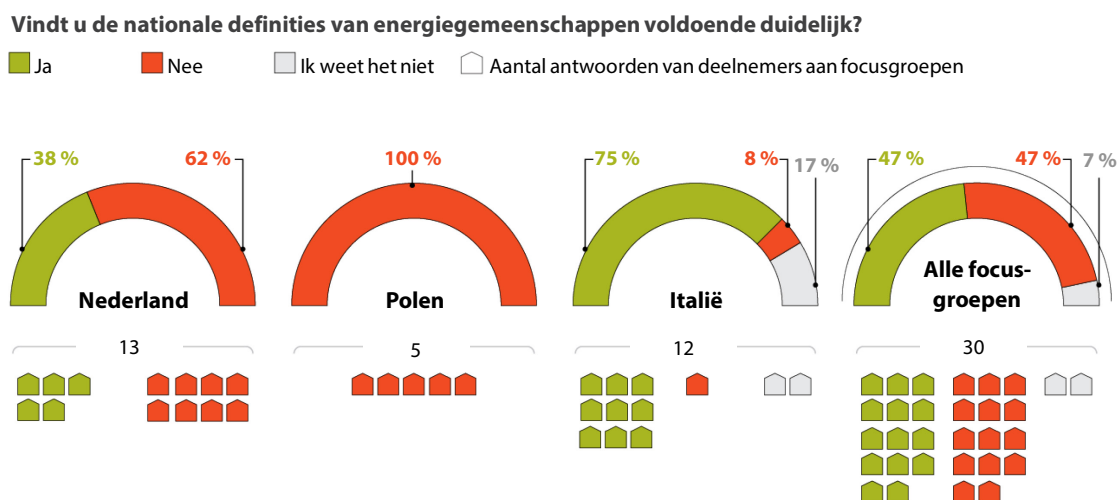


Leden van de gemeenschap voor hun windmolens

- 19** We stelden vast dat twee van de vier gecontroleerde lidstaten concepten van energiegemeenschappen gebruiken die niet zijn afgestemd op de EU-definities. Vanaf juli 2025 had **Nederland** alleen energiecoöperaties: organisaties in handen van burgers waar de leden gezamenlijk hernieuwbare energie produceren, gebruiken of verhandelen, maar niet gebaseerd op het rechtskader van de EU. Er werd één enkele definitie van energiegemeenschappen **vastgesteld**, die zowel betrekking had op hernieuwbare-energiegemeenschappen als op energiegemeenschappen van burgers, in nieuwe wetgeving die sinds 2026 van kracht is. In **Polen** werden de definitie van zowel hernieuwbare-energiegemeenschappen als energiegemeenschappen van burgers **omgezet** via één enkel concept — “energiegemeenschappen van burgers” — zodat er geen sprake is van twee definities van energiegemeenschappen met vergelijkbare activiteiten. Er worden ook twee oudere nationale rechtsbegrippen gebruikt, **energiecoöperaties** en **energieclusters**, die vergelijkbaar zijn met energiegemeenschappen, maar die niet gebaseerd zijn op het rechtskader van de EU, naast organisatiestructuren met een specifieke juridische status³ (“collectieve prosumenten”, “virtuele prosumenten” en “huurders-prosumenten”).
- 20** In dit verslag gebruiken we eenvoudigheidshalve het woord “gemeenschappen” om gezamenlijk te verwijzen naar de energiegemeenschappen in de vier gecontroleerde lidstaten, met inbegrip van de Nederlandse coöperaties en de Poolse coöperaties en clusters omdat zij vergelijkbare doelen nastreven, ook al stemmen ze niet overeen met de officiële EU-definities.
- 21** In onze focusgroepen (zie **bijlage 1**) vond de helft van de deelnemers de nationale definities van energiegemeenschappen onduidelijk (zie **figuur 4**).

³ Life Loop, ConnectHeat, Comanage, Tandems, *Enabling frameworks for energy communities: a state of play*, Energy Cities, 2025, blz. 24.

Figuur 4 | De helft van de respondenten vindt de nationale definities van energiegemeenschappen onduidelijk



Bron: ERK, op basis van focusgroepen.

- 22** Uit onze analyse blijkt ook dat de EU-richtlijnen burgers de mogelijkheid bieden om alternatieve organisatiemodellen te gebruiken om activiteiten te verrichten die vergelijkbaar zijn met die van hernieuwbare-energiegemeenschappen en energiegemeenschappen van burgers, zoals collectieve zelfconsumptie, maar zij verschillen hiervan wat betreft de vereisten voor de oprichting, de governance, het doel en de toegang tot voordelen. Deze verscheidenheid biedt flexibiliteit, maar kan ook moeilijkheden opleveren bij de uitrol van energiegemeenschappen. Dit is met name relevant voor appartementsgebouwen, waarin **48 % van de EU-bevolking was gehuisvest in 2023** en waar bewoners zich al gezamenlijk organiseerden (zie **kader 2**). De Commissie heeft geen richtsnoeren verstrekt ter verduidelijking van de verschillende mogelijkheden voor eigenaren van appartementen — van eenvoudige collectieve zelfconsumptie naar een volwaardige energiegemeenschap — om geïnformeerde keuzes en deelname aan energiegemeenschappen te ondersteunen. Polen en Roemenië gaven aan dat dergelijke richtsnoeren nuttig zouden zijn.

Kader 2

Energiegemeenschappen in appartementsgebouwen

Appartementsgebouwen hebben grote oppervlakken ter beschikking voor het installeren van zonnepanelen. RED II biedt eigenaren van appartementen de mogelijkheid om op te treden als gezamenlijk optredende zelfverbruikers van hernieuwbare energie, waarbij meerdere consumenten die zijn gevestigd in “hetzelfde gebouw of appartementsgebouw” zich kunnen organiseren om zelfgeproduceerde hernieuwbare elektriciteit op te wekken, te verbruiken, op te slaan en te verkopen. Het staat de lidstaten vrij om dergelijke regelingen toe te staan zonder dat daarvoor een juridische entiteit moet worden opgericht. In de vier gecontroleerde lidstaten kunnen eigenaren van appartementen zich gezamenlijk organiseren om:

- installaties voor de productie van hernieuwbare energie te installeren;
- energie te delen, hetzij door de opgewekte energie te gebruiken voor gemeenschappelijke ruimten om de factuur van de bewoners te doen dalen, hetzij door de opgewekte energie — of de door de verkoop van energie gegenereerde voordelen — toe te wijzen aan bewoners;
- de opgewekte energie te verkopen.

Dezelfde consumenten willen mogelijk verder gaan en andere activiteiten verrichten of samenwerken met andere gebouwen of kleine ondernemingen door een energiegemeenschap op te richten. Dit moet via een juridische entiteit gebeuren. Volgens de Commissie kunnen zij geen beroep doen op de bestaande vereniging van eigenaren — de juridische structuur om gezamenlijk op te treden en gemeenschappelijke ruimten te beheren — om zich als een energiegemeenschap te registreren, omdat lidmaatschap van dergelijke verenigingen wettelijk vereist is. Voor de oprichting van een energiegemeenschap is daarentegen vrijwillig en open lidmaatschap vereist. In de plaats daarvan — zoals het geval is voor huiseigenaren — zouden zij een volledig nieuwe afzonderlijke juridische entiteit moeten oprichten. Voor eigenaren van appartementen kan de noodzaak om een andere administratieve structuur op te zetten naast de bestaande structuur voor het beheer van gebouwen onduidelijk zijn en als belastend worden ervaren, wat de uitrol van energiegemeenschappen in de weg staat.

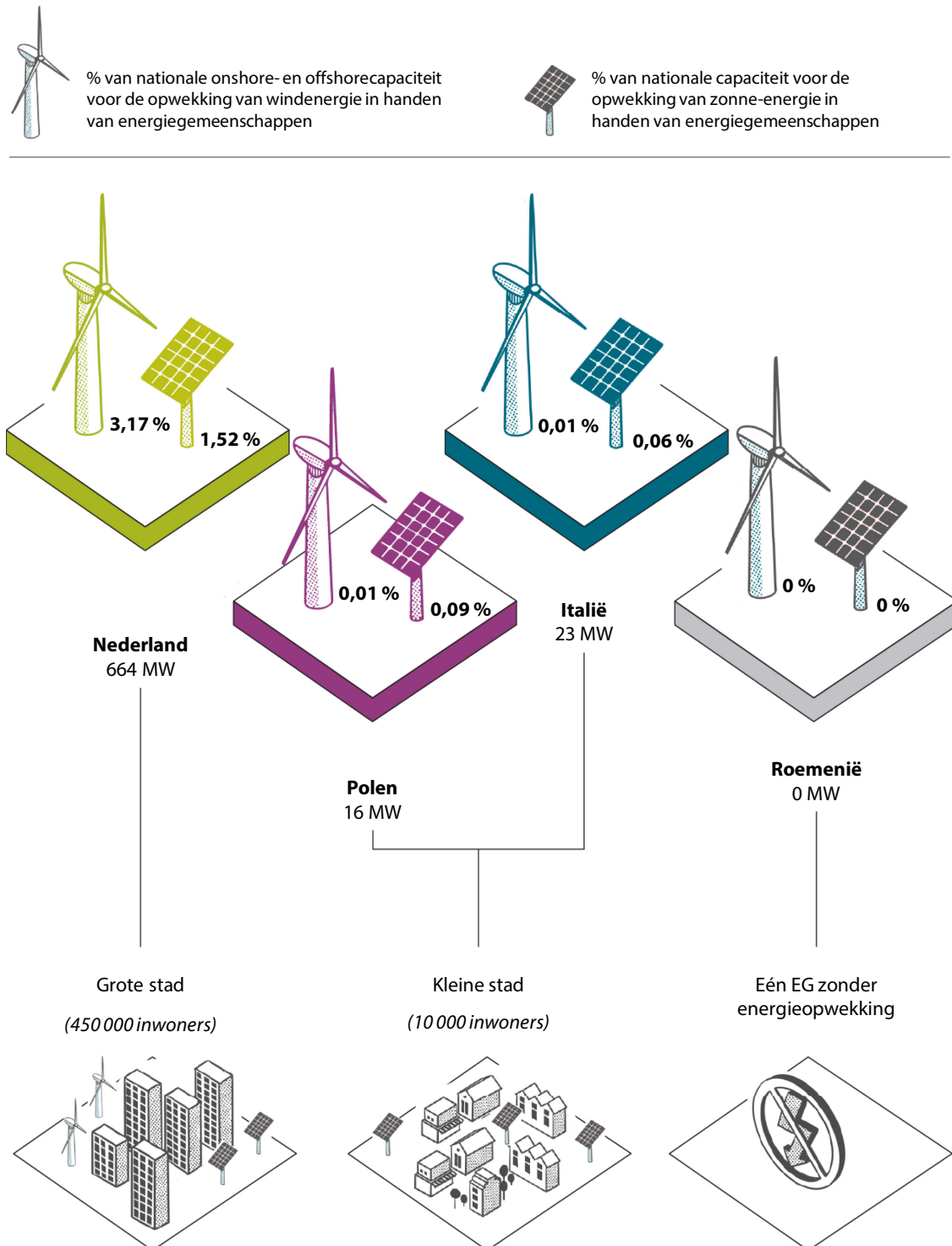
- 23** Onduidelijke definities van energiegemeenschappen, een inconsistent gebruik van deze concepten in twee gecontroleerde lidstaten, en onvoldoende duidelijkheid over de verschillende organisatiemodellen die beschikbaar zijn voor burgers om gezamenlijk installaties voor de productie van hernieuwbare energie te plaatsen, de opgewekte energie te delen of overtollige elektriciteit te verkopen, dreigen de betrokkenheid van burgers te ontmoedigen. Zij kunnen de oprichting van energiegemeenschappen ook vertragen.

De verwachte bijdrage van energiegemeenschappen aan de opwekking van hernieuwbare energie werd overschat

- 24** In de [effectbeoordeling van RED II van 2016](#) heeft de Commissie zich gebaseerd op een [onderzoek van een adviseur, CE Delft⁴](#), om te verklaren dat in de EU tegen 2030 meer dan 50 GW aan windenergie en meer dan 50 GW aan zonne-energie in handen zou kunnen zijn van energiegemeenschappen, d.w.z. respectievelijk 17 % en 21 % van de geïnstalleerde capaciteit. De verwachtingen van de Commissie waren gebaseerd op een breed concept van energiegemeenschappen, aangezien de EU-definities van de richtlijnen nog niet waren aangenomen. Negen jaar later hebben we gecontroleerd of deze raming realistisch was.
- 25** [Figuur 5](#) toont de capaciteit van de energiegemeenschappen in de gecontroleerde lidstaten voor de opwekking van zonne- en windenergie in 2024. In **Polen** en **Italië** droegen zij ongeveer 0,1 % bij aan de capaciteit voor de opwekking van zonne-energie en 0,01 % aan de capaciteit voor de opwekking van windenergie in januari 2025. In **Nederland** was hun bijdrage groter: 1,5 % en 3,2 %. Samengenomen kan de energie van deze gemeenschappen energie leveren voor een grote stad in **Nederland** en voor een kleine stad in **Polen** of **Italië**. In **Roemenië** produceert de enige energiegemeenschap geen elektriciteit.

⁴ CE Delft, *The potential of energy citizens in the European Union*, september 2016.

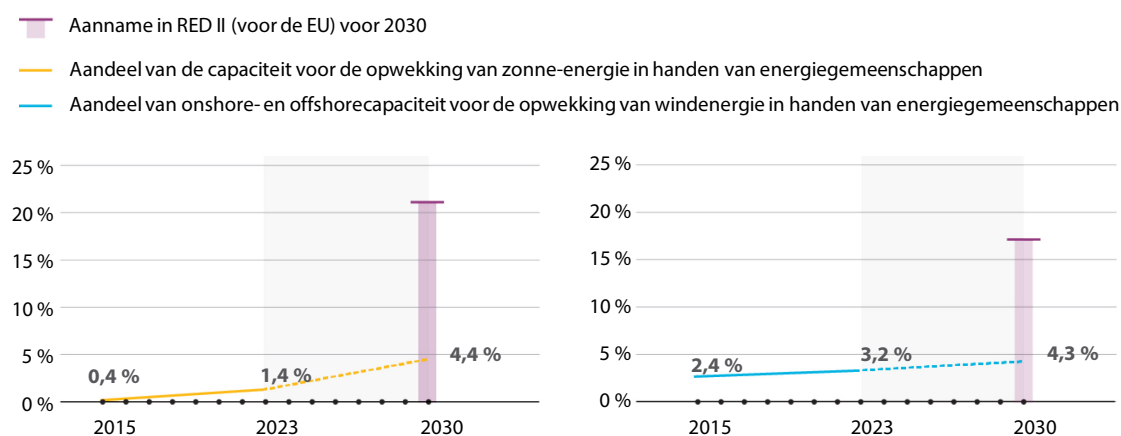
Figuur 5 | Bijdrage van energiegemeenschappen aan de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare zonne- en windenergie in de gecontroleerde lidstaten (2024)



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat, de nationale regelgevende instantie en het ministerie van Klimaat en Milieu in Polen, de [stichting HIER](#) in Nederland, Gestore dei Servizi Energetici ([GSE](#)) in Italië, en het ministerie van Energie in Roemenië.

26 In 2024 heeft CE Delft⁵ vier prognoses uitgebracht over het potentieel van energiecoöperaties in Nederland tegen 2030, met behulp van gegevens uit 2023. Nederlandse energiecoöperaties zijn intussen goed ontwikkeld, waardoor de prognoses betrouwbaarder zijn dan in de [effectbeoordeling van de Commissie van 2016](#). Uit onze analyse (zie [figuur 6](#)) blijkt dat energiecoöperaties in Nederland zouden kunnen bijdragen tot ongeveer **4,4 %** van de capaciteit voor de opwekking van zonne-energie en **4,3 % van de capaciteit voor de opwekking van windenergie** in 2030 — wat ver onder de in 2016 geraamde 21 % en 17 % ligt.

Figuur 6 | Aandeel van de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie die in handen is van energiegemeenschappen in Nederland



Opmerking: we hebben de analyse van CE Delft aangepast door nationale offshorewindcapaciteit (die niet was opgenomen in hun oorspronkelijke werkzaamheden) toe te voegen, en zijn ervan uitgegaan dat energiecoöperaties dergelijke activa niet in hun bezit zouden hebben wegens de kosten ervan. We hebben ook gebruikgemaakt van het meest realistische scenario volgens CE Delft.

Bron: ERK-analyse, op basis van *The potential of energy citizens in the European Union*, CE Delft, 2016; *Potentie energiegemeenschappen. Onderzoek naar het potentieel van energiegemeenschappen in Nederland*, CE Delft, 2024; *Electricity production capacities for renewables and wastes*, Eurostat, 2025; *Ontwikkeld kader windenergie op zee* in opdracht van de Nederlandse ministerraad, 2022.

27 Samengevat zijn we van mening dat de verwachte bijdrage van energiegemeenschappen aan de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie, zoals geraamd in de [effectbeoordeling van RED II van 2016](#) al te optimistisch was.

⁵ CE Delft, *Potentie energiegemeenschappen. Onderzoek naar het potentieel van energiegemeenschappen in Nederland*, oktober 2024.

De EU-doelstelling weerspiegelt een ambitie, maar is onvoldoende realistisch en meetbaar, en is niet bekrachtigd op nationaal niveau

- 28** De Commissie heeft een doelstelling voor energiegemeenschappen opgenomen in de [EU-strategie voor zonne-energie](#): “De EU en de lidstaten zullen samenwerken om in elke gemeente met meer dan 10 000 inwoners in de periode tot 2025 ten minste één hernieuwbare-energiegemeenschap op te richten”. Ze lichtte toe dat deze doelstelling het resultaat was van een politiek iteratief proces. De standpunten van het Europees Parlement⁶ en de [standpuntnota](#) van REScoop.eu en Energy Cities⁷ werden hierbij in aanmerking genomen, die beide werden verkregen tijdens de raadpleging van belanghebbenden voor de EU-strategie voor zonne-energie. We hebben geen rechtvaardiging gevonden voor de wijze waarop de EU-doelstelling zoals deze door de Commissie werd voorgesteld, is vastgesteld, noch in de EU-strategie voor zonne-energie, noch in de effectbeoordeling van 2016, noch in enig ander openbaar of intern document van de Commissie.
- 29** We hebben beoordeeld of deze doelstelling specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (Smart) is. We hebben vastgesteld dat deze doelstelling een ambitie weergeeft, waaruit blijkt dat de EU de ontwikkeling van energiegemeenschappen ondersteunt. Het doel is ook **specifiek** (aantal hernieuwbare-energiegemeenschappen) en **tijdgebonden** (uiterlijk in 2025).
- 30** De doelstelling is echter **moeilijk meetbaar**: de term “hernieuwbare-energiegemeenschap” die in de doelstelling wordt gebruikt, is niet in overeenstemming met de officiële EU-definitie van energiegemeenschappen (zie paragraaf [18](#)). Volgens de Commissie omvat de doelstelling hernieuwbare-energiegemeenschappen, maar ook energiegemeenschappen van burgers die hernieuwbare elektriciteit produceren. Voorts zijn er geen richtsnoeren voorhanden waarin wordt verduidelijkt wat de doelstelling moet omvatten — bijvoorbeeld of deze verschillende nationale definities van energiegemeenschappen omvat, zoals energiecoöperaties in **Nederland** en **Polen** (zie paragraaf [19](#)) of andere organisatievormen van collectieve zelfconsumptie.

⁶ Verts/ALE-fractie, [Letter to President Von der Leyen](#), 2022, blz. 2 en 3.

⁷ REScoop.EU en Energy Cities, [Position paper on Consultation on the EU solar strategy — common response](#), 2022.

31 Bovendien heeft de Commissie niet geanalyseerd of deze doelstelling **acceptabel** was. We stellen ook vast dat er sprake is van een gebrek aan **realisme** met betrekking tot de verwachte voordelen van gemeenschappen (zie [figuur 2](#)). Zo wordt het aantal deelnemende burgers niet gekwantificeerd en wordt de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie evenmin gemeten. Door beide aspecten op te nemen en te monitoren zou de bijdrage van burgers aan de energietransitie beter tot uiting komen. Deze aspecten kwamen al aan bod in de effectbeoordeling van de Commissie, en worden door sommige lidstaten bijgehouden (zie [kader 3](#)). Op REScoop.eu⁸ is er ook op gewezen dat het huidige monitoringsysteem onvoldoende inzicht biedt in de bijdrage van energiegemeenschappen aan de productie van hernieuwbare energie of aan de empowerment van burgers bij de energietransitie.

Kader 3

Voorbeelden van lidstaten die het aantal leden van gemeenschappen en de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie bijhouden

In **Nederland** houdt een door de overheid gefinancierde stichting, HIER, het aantal leden van gemeenschappen en de capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie bij of maakt zij er ramingen van (cijfer voor het voorgaande jaar of laag vast percentage).

In **Italië** houdt het nationaal agentschap voor de bevordering van hernieuwbare energie (GSE) voor elke gemeenschap de capaciteit en het type van de energieproductie, de persoonsgegevens van de leden, alsook andere gegevens zoals de opslagcapaciteit bij.

In **Polen** houdt het nationaal ondersteuningscentrum voor landbouw het aantal leden van elke energiegemeenschap en de capaciteit en het type van de energieproductie bij.

Bron: [HIER-website](#); [GSE-website](#); [website van het nationaal ondersteuningscentrum voor landbouw](#).

⁸ REScoop.eu, [antwoord op het verzoek om input van de Commissie over het energiepakket voor burgers](#), september 2025, blz. 18.

- 32** Krachtens de [governanceverordening](#)⁹ zijn de lidstaten verplicht om in hun nationale energie- en klimaatplannen “indien van toepassing [...] nationale trajecten en doelstellingen, met inbegrip van [...] trajecten en doelstellingen [voor] hernieuwbare-energiegemeenschappen” op te nemen. We zijn nagegaan of regeringen de EU-doelstelling hebben bekrachtigd door deze in hun nationale energie- en klimaatplannen te integreren.
- 33** Wij hebben vastgesteld dat het in de richtsnoeren van de Commissie¹⁰ facultatief was om doelstellingen voor energiegemeenschappen op te nemen in nationale energie- en klimaatplannen, in overeenstemming met de formulering van de verordening. Bijgevolg hebben alleen **Italië** en **Polen** streefcijfers voor energiegemeenschappen in hun plannen opgenomen (zie [kader 4](#)), maar deze waren niet volledig in overeenstemming met de EU-doelstelling. In de aanbevelingen van de Commissie voor de ontwerpversie van de nationale energie- en klimaatplannen werd het ontbreken van doelstellingen voor energiegemeenschappen niet aan de orde gesteld wanneer deze niet aanwezig of niet volledig in overeenstemming waren met de EU-doelstelling, omdat nationale doelstellingen krachtens de [governanceverordening](#) niet wettelijk verplicht zijn.

⁹ [Verordening \(EU\) 2018/1999](#) inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, bijlage I.

¹⁰ Europese Commissie, [Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren aan de lidstaten voor het actualiseren van de nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030, 2022](#); geannoteerde bijlage I model (deel I, afdeling A) van de [governanceverordening](#) voor het opstellen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen.

Kader 4

Streefcijfers voor energiegemeenschappen in Italië en Polen

In zijn nationaal energie- en klimaatplan verwees **Italië** naar een maatregel in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) van 2,2 miljard EUR gericht op collectieve zelfconsumptie en hernieuwbare-energiegemeenschappen in gemeenten met minder dan 5 000 inwoners, die tot doel had een capaciteit voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie van ten minste 2 GW te ontwikkelen tegen 2026. Dit is echter niet in overeenstemming met de EU-doelstelling, die is vastgesteld voor gemeenten met meer dan 10 000 inwoners, en er is evenmin een streefcijfer vastgesteld voor het aantal gemeenschappen. In juli 2025 heeft **Italië** het streefcijfer in het kader van de RRF **uitgebreid** tot gemeenten met maximaal 50 000 inwoners.

Polen heeft geraamd dat het over 300 energiegemeenschappen zou kunnen beschikken — een derde van de 881 Poolse gemeenten met meer dan 10 000 inwoners — tegen 2030 in plaats van tegen 2025, zoals in de EU-doelstelling.

Bron: Definitief geactualiseerd [Italiaans energie- en klimaatplan](#), juni 2024; ontwerp van geactualiseerd [Pools energie- en klimaatplan](#), maart 2024 (het definitief geactualiseerde energie- en klimaatplan is niet gepubliceerd).

- 34** In het algemeen stellen we vast dat de Commissie de EU-doelstelling voor energiegemeenschappen had gebaseerd op een raadpleging van belanghebbenden, maar we vonden geen rechtvaardiging voor de wijze waarop deze doelstelling werd vastgesteld. Hoewel de doelstelling een ambitie weerspiegelt en ze specifiek en tijdgebonden is, is ze niet volledig realistisch en is ze moeilijk meetbaar, en heeft de Commissie evenmin geanalyseerd of ze acceptabel was. Bovendien hebben de lidstaten de EU-doelstelling niet volledig overgenomen in hun nationale energie- en klimaatplannen, wat wijst op een laag nationaal verantwoordelijkheidsgevoel. Deze beperkingen dreigen de doeltreffendheid van het EU-beleid te ondermijnen.

De monitoring is onvolledig en de doelstelling van de EU voor 2025 zal waarschijnlijk niet worden gehaald

- 35** Wij hebben beoordeeld of de Commissie een monitoringsysteem had opgezet, op basis van betrouwbare en consistente gegevens, om de vooruitgang op weg naar de EU-doelstelling te monitoren, in overeenstemming met de [verbintenis van de Commissie](#)¹¹ om “de vooruitgang met betrekking tot de uitvoering van dit initiatief jaarlijks [te] bewaken”. We zijn ook nagegaan of zij verslag heeft uitgebracht over de vooruitgang met betrekking tot deze doelstelling.
- 36** We hebben vastgesteld dat de Commissie zich in 2024 heeft gebaseerd op een ad-hocinventaris van energiegemeenschappen die door een contractant was samengesteld om het aantal energiegemeenschappen in kaart te brengen. Deze inventaris omvat gemeenschappen die niet onder de EU-definitie vallen, zoals ongeveer 700 energiecoöperaties in **Nederland** (zie paragraaf **19**), en organisatieconcepten voor collectieve zelfconsumptie, bijvoorbeeld in **Polen**. Er wordt ook niet in kaart gebracht welke gemeenschappen gebaseerd zijn op “hernieuwbare energie”. De Commissie is zich bewust van deze nadelige punten en is van plan om de inventaris te corrigeren via de [energieadvieshub voor burgers \(Citizen Energy Advisory Hub\)](#), een EU-initiatief waarbij technische bijstand wordt verleend aan burgers en lokale belanghebbenden, zoals energiegemeenschappen. De Commissie koppelde de energiegemeenschappen niet aan de bevolking van de gemeenten waar zij gevestigd waren teneinde de vooruitgang met betrekking tot de doelstelling te monitoren. Zij is van plan dit in 2026 te doen, na de voor de doelstelling vastgestelde uiterlijke termijn. Sinds 2025 heeft de Commissie geen enkel verslag gepubliceerd over de vooruitgang met betrekking tot de EU-doelstelling.

¹¹ Europese Commissie, [EU-strategie voor zonne-energie, COM\(2022\) 221 final](#).

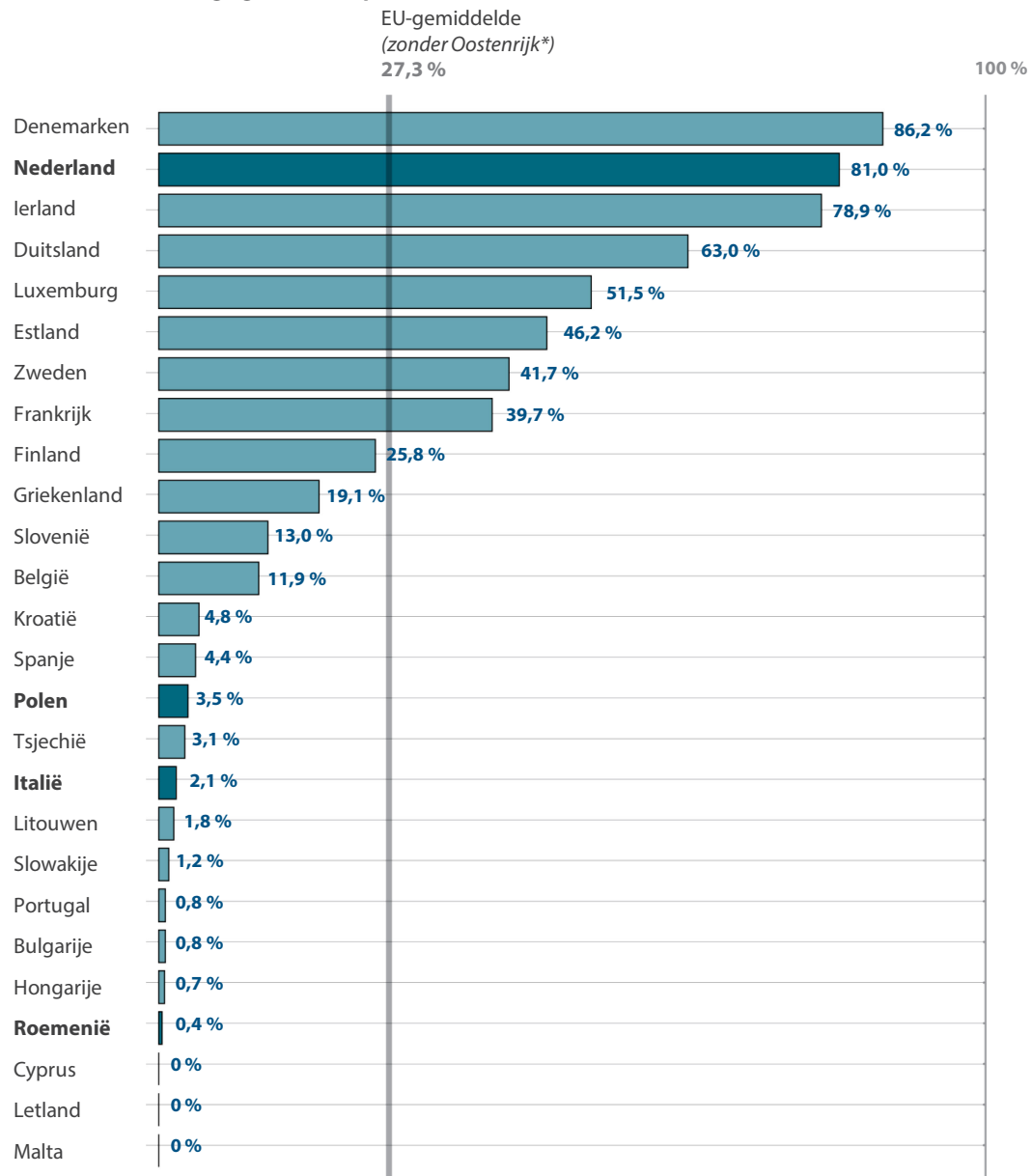
- 37** We hebben vastgesteld dat geen enkele gecontroleerde lidstaat de nationale vooruitgang op weg naar de EU-doelstelling volgt door de energiegemeenschappen aan gemeenten te koppelen. **Polen** en **Italië** houden een register bij, gaan na of gemeenschappen aan de nationale vereisten voldoen, en actualiseren het register wekelijks of maandelijks. In **Nederland** actualiseert [HIER](#)¹² jaarlijks een inventaris van energiecoöperaties door hun statuten en activiteitsstatus te controleren. **Roemenië** houdt geen registratiesysteem of inventaris van gemeenschappen bij. Voorts hebben **Nederland** noch **Polen** richtsnoeren uitgebracht om te verduidelijken of coöperaties die niet onder de EU-definities vallen op dezelfde manier moeten worden geregistreerd (zie paragraaf [30](#)). Hoewel de Commissie de lidstaten enkele richtsnoeren¹³ heeft gegeven voor de registratie van gemeenschappen, waren deze richtsnoeren onvoldoende gericht op de essentiële elementen die nodig zijn voor monitoring op EU-niveau (bv. of gemeenschappen gebaseerd zijn op hernieuwbare energie).
- 38** Door het gebrek aan systematische monitoring op basis van betrouwbare en consistente gegevens zijn nationale en EU-autoriteiten niet goed in staat de vooruitgang op weg naar de EU-doelstelling te monitoren, corrigerende maatregelen te nemen indien de doelstelling waarschijnlijk niet wordt gehaald, en beleidsmaatregelen dienovereenkomstig aan te passen.
- 39** We hebben gecontroleerd of de EU op koers ligt om haar doelstelling begin 2025 te verwezenlijken. We hebben de inventaris — waarin alle lidstaten zijn opgenomen — verworven die in november 2024 aan de Commissie is verstrekt. Hoewel deze beperkingen heeft (zie paragraaf [36](#)), zijn wij van mening dat dit de beste inventaris van gemeenschappen is die momenteel beschikbaar is. We hebben deze geactualiseerd met cijfers die in maart 2025 bij de gecontroleerde landen zijn ingezameld. Tot slot hebben wij de gemeenschappen ingedeeld volgens de gemeenten met meer dan 10 000 inwoners teneinde de vooruitgang op weg naar de EU-doelstelling te beoordelen.
- 40** Zoals blijkt uit [figuur 7](#) maken Denemarken, **Nederland** en Ierland goede vorderingen in de richting van de EU-doelstelling. Andere landen waren minder ver gevorderd: zo beschikte minder dan 10 % van de gemeenten met meer dan 10 000 inwoners in **Polen**, **Italië** en **Roemenië** over energiegemeenschappen. Gemiddeld had de EU ongeveer 27 % van haar doelstelling verwezenlijkt.

¹² HIER, *Lokale Energie Monitor*, 2024.

¹³ Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie, *A roadmap to developing a policy and legal framework that enables the development of energy communities*, blz. 40-44.

Figuur 7 | Vooruitgang met betrekking tot de doelstelling van de EU-strategie voor zonne-energie

Percentage gemeenten met meer dan 10 000 inwoners die ten minste één hernieuwbare-energiegemeenschap heeft

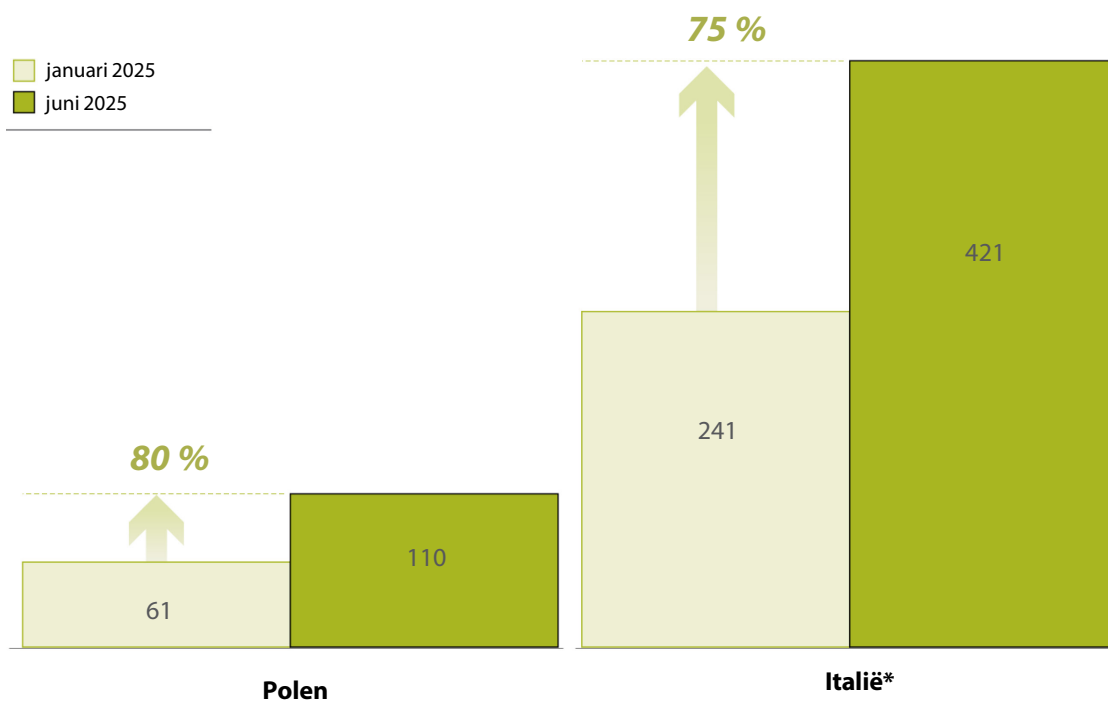


* In de TANDEM-databank zijn geen locatiegegevens opgenomen voor de Oostenrijkse energiegemeenschappen.

Bron: ERK, op basis van de TANDEM-inventaris (november 2024), geactualiseerd met gegevens van nationale registers in Nederland, Polen, Italië en Roemenië in maart 2025, en de Eurostat-databank van lokale bestuurlijke eenheden van 2023 die de bevolking per bestuurlijke eenheid weergeeft.

41 Niettemin namen de energiegemeenschappen in **Polen** en **Italië** tussen januari en juni 2025 snel toe — met 80 % en 75 % respectievelijk (zie **figuur 8**). Het aantal coöperaties bleef nagenoeg stabiel in **Nederland** (688 in 2023 en 702 in 2024; gegevens voor 2025 zijn nog niet beschikbaar) omdat dit al hoog was, en bleef ongewijzigd in **Roemenië** (één energiegemeenschap). Deze dynamische groei biedt een positief vooruitzicht voor de verdere ontwikkeling van energiegemeenschappen. Hoewel geen direct oorzakelijk verband kan worden vastgesteld, hebben financiële stimulansen in **Polen** (zoals verlaagde nettarieven) en maatregelen in **Italië** (met inbegrip van subsidies uit de RRF, operationele regels, verbeterde richtsnoeren, gestroomlijnde registratie, uitbreiding van de subsidiabiliteit en ruimere gebieden voor het delen van energie) waarschijnlijk bijgedragen tot de toename van energiegemeenschappen.

Figuur 8 | Evolutie van het aantal energiegemeenschappen tussen januari en juni 2025



* Aantal "configuraties", d.w.z. groepen van mensen die energie delen in verschillende gemeenten

Bron: ERK, op basis van de Poolse en Italiaanse registers.

In de gecontroleerde lidstaten zijn niet alle noodzakelijke voorwaarden gecreëerd voor de ontwikkeling van energiegemeenschappen

De omzetting van de EU-richtlijnen is onvolledig

- 42** De lidstaten waren verplicht de IMED uiterlijk op 31 december 2020 om te zetten, en RED II uiterlijk op 30 juni 2021. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de EU-wetgeving door de lidstaten en voor het nemen van passende maatregelen om de naleving ervan af te dwingen. We hebben gecontroleerd of regeringen beide richtlijnen tijdig hadden omgezet, en de Commissie vertragingen of ontoereikende omzetting had aangepakt.
- 43** Wij hebben vastgesteld dat de vier gecontroleerde lidstaten hebben verklaard dat zij RED II en de IMED volledig hadden omgezet. Hun verklaringen varieerden echter van vijf maanden tot bijna vier jaar na de uiterlijke termijnen voor omzetting. Volgens de omzettingscontroles van de Commissie had van de vier gecontroleerde lidstaten alleen **Italië** aangetoond dat alle artikelen inzake energiegemeenschappen van beide richtlijnen sinds juli 2025 waren omgezet. **Polen** en **Roemenië** toonden aan dat zij alle noodzakelijke bepalingen van de IMED hadden omgezet, maar niet van RED II.
- 44** De Commissie volgde de gebrekkige omzetting op door ingebrekestellingen en met redenen omklede adviezen te versturen. Sinds juni 2025 heeft de Commissie echter geen van de vier resterende gevallen van niet-omzetting (niet-omzetting van RED II door **Nederland, Polen** en **Roemenië**, en niet-omzetting van de IMED voor **Nederland**) verwezen naar het Europees Hof van Justitie.
- 45** Onvolledige of vertraagde omzetting ondermijnt niet alleen de wetgevende intentie achter de richtlijnen, maar leidt ook tot onzekerheden voor belanghebbenden die wensen deel te nemen aan initiatieven voor energiegemeenschappen of die dergelijke initiatieven willen opstarten.

De helft van de gecontroleerde lidstaten bracht verslag uit over de verplichte nationale beoordeling van de belemmeringen

- 46** Krachtens RED II zijn regeringen verplicht om zowel de belemmeringen als het potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen te beoordelen. Deze beoordelingen moeten inzicht bieden in de belemmeringen waarmee energiegemeenschappen in heel Europa te maken krijgen, en moeten empirisch onderbouwde beleidsvorming op nationaal niveau ondersteunen. We zijn nagegaan of de gecontroleerde lidstaten verslag hebben uitgebracht over hun beoordelingen, en we hebben de beoordelingen die voorhanden waren geanalyseerd.
- 47** De Commissie heeft beoordelingen ontvangen van elf lidstaten (41 %). Zij is echter van mening dat verschillende ervan niet aan de vereisten van RED II voldoen: sommige zijn te algemeen (bv. capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie in het algemeen) of te beperkt (bv. beoordeling van de belemmeringen, maar niet van het potentieel). De Commissie heeft deze verslagen gebruikt voor:
- het verslag over de [belemmeringen en drijvende krachten](#);
 - het selecteren van onderwerpen voor de bijeenkomst met betrekking tot de [gecoördineerde actie inzake de richtlijn hernieuwbare energie IV](#).
- 48** In Nederland heeft de stichting *HIER* in 2023 en 2024 een [knelpunteninventarisatie](#)¹⁴ gepubliceerd. In april 2024 hebben de Nederlandse autoriteiten in een [brief aan de Tweede Kamer](#) verslag uitgebracht over de maatregelen die zijn gepland om deze knelpunten aan te pakken. Het Poolse ministerie van Klimaat en Milieu heeft de vereiste [beoordeling](#) in 2024 gepubliceerd (zie [kader 5](#)). Het **Italiaanse** ministerie van Milieu en Energie heeft aangevoerd dat het aan de elementen van een dergelijke beoordeling heeft gewerkt. Het heeft echter geen formeel verslag opgesteld noch gepubliceerd. In de twee verslagen die **Roemenië** heeft verstrekt, wordt alleen ingegaan op belemmeringen voor toegang tot de markt met betrekking tot nieuwe productie van hernieuwbare elektriciteit in het algemeen, maar er worden geen specifieke belemmeringen in kaart gebracht waarmee energiegemeenschappen te maken hebben. Bovendien wordt in de verslagen het potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen niet beoordeeld.

¹⁴ *HIER, Knelpunteninventarisatie energiecoöperaties, 2024.*

Kader 5

Voorbeelden van belemmeringen beschreven door het Poolse ministerie van Klimaat en Milieu

- **Het rechtskader** voor energiegemeenschappen is versnipperd over verschillende rechtshandelingen, wordt niet duidelijk uitgelegd, wijzigt vaak, en wordt gekenmerkt door overdreven formalisme. Dit zorgt voor rechtsonzekerheid en jaagt de administratieve en nalevingskosten de hoogte in.
- Energiecoöperaties worden vaak geconfronteerd met vertragingen of weigeringen van netbeheerders wanneer zij **nieuwe installaties voor hernieuwbare energie wensen aan te sluiten**, wegens de slechte omstandigheden van lokale netten.
- **Regelingen voor financiële ondersteuning** worden ervaren als ontoereikend, te complex en moeilijk toegankelijk. Coöperaties hebben het moeilijk leningen te verwerven wegens hun beperkte financiële staat van dienst en hun lage kredietwaardigheid.

Bron: ERK, op basis van de "Analysis of Legal, Administrative and Organisational Barriers Hindering the Development of Energy Communities", 2024, Pools ministerie van Klimaat en Milieu.

49 We hebben dus vastgesteld dat slechts de helft van de gecontroleerde landen verslag heeft uitgebracht over hun beoordeling van de belemmeringen en het potentieel voor energiegemeenschappen. Door het ontbreken van die beoordelingen dreigen zowel nationale als EU-maatregelen hun doeltreffendheid te verliezen en dreigt de uitbreiding van energiegemeenschappen te vertragen.

Er zijn richtsnoeren voorhanden, maar die zijn vaak moeilijk toepasbaar zonder hulp van deskundigen

50 De Commissie moet de lidstaten richtsnoeren verstrekken (bv. richtlijnen, fora voor informatie-uitwisseling en opleiding) over de wijze waarop zij de ontwikkeling van energiegemeenschappen kunnen ondersteunen. Nationale autoriteiten moeten op hun beurt richtsnoeren en instrumenten aanbieden (bv. modellen, opleiding, adviesdiensten, en online-informatie) zodat burgers, kleine ondernemingen en lokale overheden eenvoudig energiegemeenschappen kunnen oprichten en beheren. We hebben onderzocht of de Commissie en de lidstaten duidelijke richtsnoeren hadden uitgebracht om de ontwikkeling van energiegemeenschappen te ondersteunen.

- 51** De **Europese Commissie** heeft nationale autoriteiten en energiegemeenschappen ondersteund bij het organiseren van evenementen (zie de voorbeelden in [kader 6](#)) en richtsnoeren verstrekt, onder meer via de [Databank energiegemeenschappen](#): zij heeft leidraden gepubliceerd over [belemmeringen en drijvende krachten](#), [onestopshops](#), en [het delen van energie](#). De Commissie heeft een aantal actualiseringen gepland in 2026, waaronder een herzien verslag over EU-brede belemmeringen en nieuwe richtsnoeren in het kader van de [energieadvieshub voor burgers](#).

Kader 6

Voorbeelden van evenementen van de Commissie inzake energiegemeenschappen

Op het jaarlijkse [energieforum voor de burger](#) kunnen beste praktijken met betrekking tot consumentenkwesties worden uitgewisseld, waaronder energiegemeenschappen.

De [gecoördineerde actie inzake de richtlijn hernieuwbare energie IV¹⁵](#) wordt gefinancierd in het kader van Horizon 2020, loopt van 2021 tot 2026 en stelt landen in staat om ervaringen over de uitvoering van RED II te delen.

De Commissie heeft ook ad-hocseminars georganiseerd, onder meer over de bepalingen met betrekking tot energiegemeenschappen van burgers in de IMED (mei 2022) en over zelfconsumptie, actieve afnemers en energiegemeenschappen (mei 2025).

- 52** In de vier door ons bezochte lidstaten waren de nationale autoriteiten in het algemeen tevreden met de steun van de Commissie. Zij zouden echter meer uitwisseling van beste praktijken en op maat gesneden ondersteuning op prijs stellen, bijvoorbeeld voor het opstellen van secundaire wetgeving.

¹⁵ CA-RES IV, *Concerted Action on the Renewable Energy Directive*, Horizon 2020-project, 2021-2026.

- 53** Nationale regeringen voorzagen ook in richtsnoeren om de ontwikkeling van energiegemeenschappen te ondersteunen. **Nederland** verstrekt cofinanciering voor twee organisaties, **Energie Samen** en **HIER**, die energiegemeenschappen ondersteunen met opleiding, modellen, en gerichte administratieve dienstverlening. Gemeenschappen die via de focusgroepen werden geraadpleegd, waren van mening dat deze steun toereikend was en was afgestemd op hun behoeften. De twee gemeenschappen die we bezochten, ondervonden echter moeilijkheden om tijdig steun te krijgen voor gemeentebesturen wegens het gebrek aan lokale deskundigheid. Dit probleem werd ook **benadrukt** door niet-gouvernementele organisaties (ngo's) in **Italië** en **Polen**¹⁶.
- 54** In **Polen** waren verschillende programma's erop gericht de ontwikkeling van gemeenschappen te vergemakkelijken (bv. de **leenregeling voor energie op het platteland**, het **RENALDO-project**, en de **COMMENCE-richtsnoeren**). Bij deze initiatieven werden handboeken, berekeningsinstrumenten en opleidingsmateriaal opgesteld. De helft van de gemeenschappen die via de focusgroepen werden geraadpleegd werd onvoldoende ondersteund of vond de richtsnoeren te complex, ondanks deze inspanningen. De ngo's die we bezochten, bevestigden dat de ondersteuning versnipperd is en niet toegankelijk is voor niet-deskundigen.
- 55** Wat **Italië** betreft, zijn op de website van GSE¹⁷ toelichtende video's, wettelijke modellen en interactieve instrumenten voor het registreren en beheren van gemeenschappen te vinden. De nationale autoriteiten hebben ook bewustmakingsevenementen georganiseerd. Uit onze besprekingen met energiegemeenschappen en andere belanghebbenden blijkt dat gemeenschappen van mening waren dat de richtsnoeren uitgebreid en goed gestructureerd waren, maar dat voor het gebruik ervan vaak interpretatie door een professional nodig was. Hoewel **Italië** in 2023 een nationaal waarnemingscentrum had opgericht voor de verspreiding van goede praktijken, had dit op het moment van onze controle nog geen resultaten opgeleverd.

¹⁶ Life Loop, ConnectHeat, Comanage, Tandems, *Enabling frameworks for energy communities: a state of play*, Energy Cities, 2025, blz. 21 en 24.

¹⁷ GSE, *Autoconsumo — elenco delle configurazioni*.

- 56** In **Roemenië** had de [nationale regelgevende instantie voor energie](#)¹⁸ op verzoek informatie verstrekt, maar er was in april 2025 geen specifiek materiaal publiekelijk beschikbaar. Er werd een netwerk van 42 onestopshops operationeel in 2025. Het ministerie van Energie verklaarde dat nadere richtsnoeren zouden worden ontwikkeld zodra secundaire wetgeving was vastgesteld.
- 57** In het algemeen hebben de richtsnoeren van de Commissie de lidstaten en burgers doeltreffend ondersteund bij de ontwikkeling van energiegemeenschappen. In Nederland, waar tien jaar geleden al meer dan honderd coöperaties bestonden, is de nationale bijstand goed gestructureerd, praktisch en gemakkelijk toegankelijk. In Polen, Italië en Roemenië daarentegen, is de beschikbare informatie meer versnipperd of moeilijker toepasbaar zonder deskundige ondersteuning, wat belemmeringen opwerpt voor opkomende gemeenschappen.

Er blijven lacunes bestaan bij het betrekken van burgers en de inclusie van kwetsbare huishoudens

- 58** Een grotere deelname van burgers en het creëren van voordelen voor kwetsbare huishoudens behoren tot de belangrijkste doelstellingen van de Commissie voor energiegemeenschappen (zie [figuur 2](#)). In overeenstemming met RED II moesten de Commissie en de lidstaten erop toezien dat burgers bij de gemeenschappen werden betrokken. Prioriteit geven aan natuurlijke personen als leden helpt om de aanvaarding van hernieuwbare-energieprojecten door het publiek te vergroten¹⁹. Krachtens RED II zijn de lidstaten ook verplicht om kwetsbare huishoudens toegang te bieden tot gemeenschappen. Wij hebben geanalyseerd of de Commissie wettelijke bepalingen of richtsnoeren had uitgebracht om de betrokkenheid van burgers en kwetsbare huishoudens te bevorderen, en of de lidstaten daartoe wetgeving of ondersteunende maatregelen hadden vastgesteld.

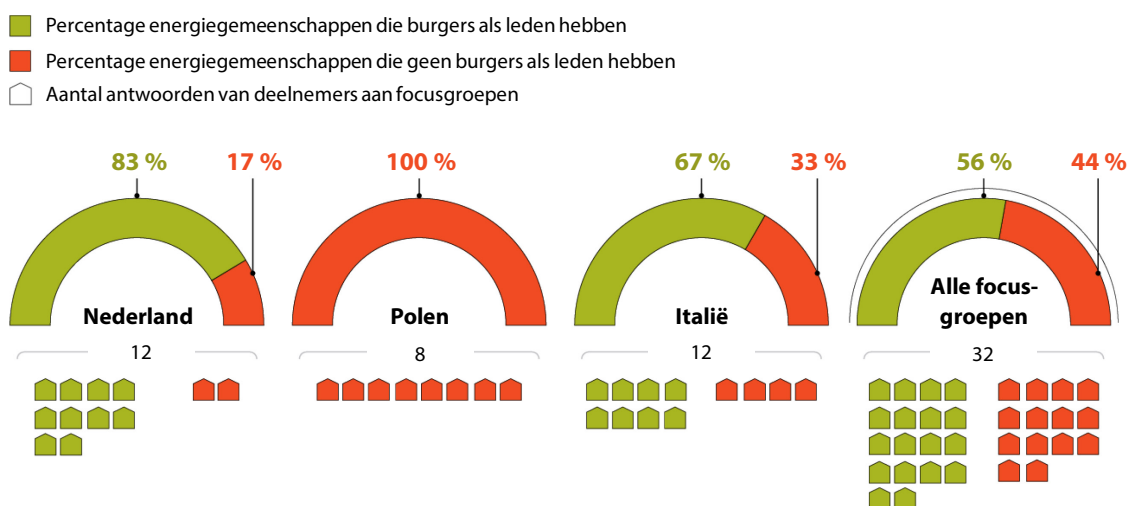
¹⁸ Roemeense nationale regelgevende instantie voor energie (ANRE), anre.ro — *Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei*.

¹⁹ Bijvoorbeeld *Effects of trust and public participation on acceptability of renewable energy projects in the Netherlands and China*, ScienceDirect, 2019.

59 In het [oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Commissie](#)²⁰ was een minimumdrempel voor lidmaatschap van burgers aan hernieuwbare-energiegemeenschappen opgenomen, maar deze vereiste werd niet gehandhaafd in de definitieve richtlijn. De richtsnoeren van de Commissie inzake interpretatie bieden de lidstaten de mogelijkheid om striktere nationale definities vast te stellen — zoals de vereiste dat ten minste 51 % van de leden met stemrecht natuurlijke personen zijn — maar stellen dit niet verplicht. De richtlijn ondersteunt de betrokkenheid van kwetsbare huishoudens door te vereisen dat zij kunnen toetreden tot hernieuwbare-energiegemeenschappen. De Commissie verstrekte de lidstaten ook richtsnoeren²¹ voor de betrokkenheid van kwetsbare huishoudens, maar de belanghebbenden die wij in de vier gecontroleerde lidstaten hebben ontmoet, waren hiervan niet op de hoogte. Daarnaast zijn deze niet geactualiseerd in het licht van recent door de EU gefinancierd onderzoek²² en beleidsontwikkelingen, zoals de oprichting van het sociaal klimaatfonds van de EU.

60 In ongeveer de helft van de energiegemeenschappen die deelnamen aan onze focusgroepen zijn er burgers onder de leden (zie [figuur 9](#)). 40 % biedt enige vorm van steun aan kwetsbare huishoudens, waaronder vrije toegang tot zonne-energie, financiële bijstand of advies over energiebesparingen (zie [figuur 10](#)).

Figuur 9 | In ongeveer de helft van de geraadpleegde energiegemeenschappen zijn er burgers onder de leden



Bron: ERK, op basis van focusgroepen.

²⁰ Europese Commissie, [COM\(2016\) 767 final](#), 2016.

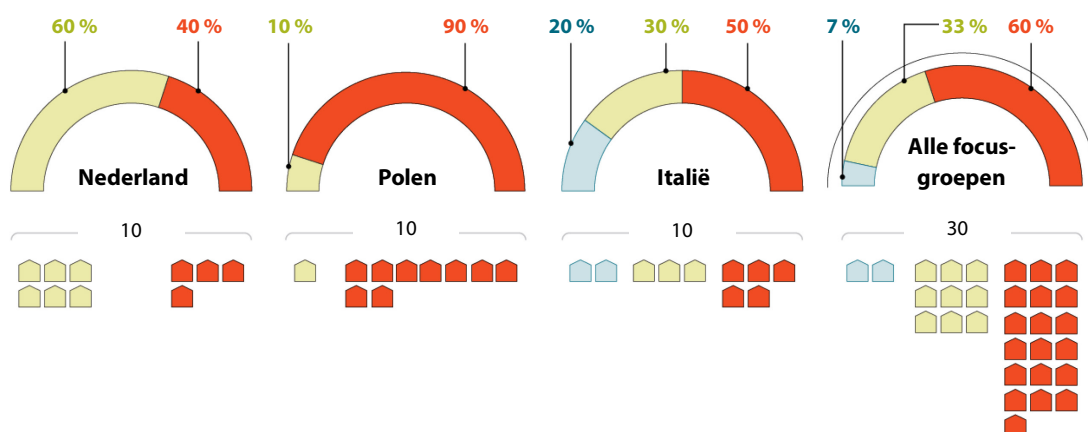
²¹ Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie, [Werkdocument van de diensten van de Commissie \(SWD\(2023\) 647\)](#): EU guidance on energy poverty, 2023.

²² Zie bijvoorbeeld: [Territorial Analysis of Decentralised Energy Markets](#), ESPON.

Figuur 10 | 60 % van de geraadpleegde energiegemeenschappen bieden geen voordelen voor kwetsbare gezinnen

Welke voordelen (indien van toepassing) biedt u kwetsbare huishoudens?

■ Financiële voordelen
 ■ Niet-financiële voordelen
 ■ Geen voordelen
 □ Aantal antwoorden van deelnemers aan focusgroepen, na bevestiging/correctie door de ERK



Bron: ERK, op basis van focusgroepen en bevestiging/correctie van antwoorden via onderzoek op het internet.

- 61** In **Nederland** zijn energiecoöperaties niet verplicht om burgers op te nemen of kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Er worden echter stimulansen geboden voor het opnemen van burgers: in de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (zie paragraaf 78) is een minimumaantal deelnemers vereist per project (één per 5 kW aan opwekkingscapaciteit) en moeten alle deelnemers gelijke stemrechten hebben. Van de Nederlandse gemeenschappen die deelnamen aan de focusgroepen had 83 % burgers als leden en bood 60 % voordelen aan kwetsbare huishoudens.

- 62** In **Polen** is de aanwezigheid van burgers in energiecoöperaties, energieclusters of energiegemeenschappen van burgers niet wettelijk vereist. De meeste energiegemeenschappen bestaan in feite volledig uit juridische entiteiten. In een willekeurige steekproef van twintig coöperaties (van 94), had slechts 10 % burgers onder hun leden. In [het Poolse register](#) dat in augustus 2025 werd gepubliceerd, werd gemeld dat de 127 coöperaties gemiddeld uit drie tot vier leden per coöperatie bestonden: dit lage cijfer wijst erop dat institutionele belanghebbenden de overhand hebben ten opzichte van burgers. Uit een [onderzoek van 2024](#)²³ blijkt ook dat inwoners onvoldoende betrokken waren. Er is geen sprake van een specifieke bepaling om kwetsbare huishoudens te betrekken. Geen van de Poolse gemeenschappen die deelnamen aan de focusgroepen had burgers als leden, en slechts één van hen bood niet-financiële voordelen aan kwetsbare huishoudens.
- 63** In **Italië** is het bij wet niet verplicht om burgers op te nemen in energiegemeenschappen en om kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Om particulieren aan te moedigen deel te nemen aan hernieuwbare-energiegemeenschappen, heeft Italië in mei 2025 de voorwaarden voor het volledige premietarief voor gedeelde energie uit door de RRF gefinancierde installaties uitgebreid naar particulieren. Voorheen gold deze regeling alleen voor publieke en non-profitorganisaties²⁴. Twee derde van de **Italiaanse** gemeenschappen die we via onze focusgroepen hebben geraadpleegd, hadden burgers als leden, en de helft van hen bood steun aan kwetsbare huishoudens. Wij hebben ook twee regio's geïdentificeerd waar mechanismen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) de opname van kwetsbare huishoudens stimuleren: bij [één mechanisme](#)²⁵ worden bijkomende punten toegekend aan projectvoorstellen die betrekking hebben op sociale inclusie, en [een ander mechanisme](#)²⁶ voorziet in hogere subsidiebedragen voor energiegemeenschappen die kwetsbare groepen betrekken.
- 64** In de enige **Roemeense** energiegemeenschap is 95 % van de leden burger. Er zijn geen nationale wetten die de inclusie van burgers bevorderen. In november 2025 heeft **Roemenië** [wetgeving](#) vastgesteld waarbij energiegemeenschappen de mogelijkheid krijgen om gunstige prijzen toe te kennen aan kwetsbare en energiearme consumenten²⁷.

²³ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, K. Marak, *The Role of Energy Cooperatives in Ensuring the Energy and Economic Security of Polish Municipalities*, 2024.

²⁴ Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n°127 van 16 mei 2025, artikel 1, lid 1, punt f), ii.

²⁵ Regio Lombardije, *Bando RELOAD CER*, 2025.

²⁶ Regio Lazio, *Avviso pubblico CER — Allegato al Decreto G17990*, 2024.

²⁷ Noodverordening van de regering nr. 59/2025 van 7 november 2025.

- 65** In **Polen, Italië en Roemenië** vergroot het ontbreken van bepalingen of stimulansen om een minimale deelname van burgers te waarborgen het risico dat ondernemingen of gemeenten alleen gemeenschappen vormen om toegang te krijgen tot beoogde voordelen. Dit risico werd benadrukt door ngo's als [REScoop.eu](https://rescoop.eu)²⁸ en de Roemeense nationale regelgevende instantie²⁹. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft ervoor gewaarschuwd³⁰ dat “er [...] te veel investeringen [worden] gedaan zonder echte lokale betrokkenheid of gedeelde waarde, waardoor een top-downmodel wordt versterkt dat op weerstand van de bevolking dreigt te stuiten”. Het comité beveelt aan energiesubsidies te koppelen aan de participatie van gemeenschappen en ervoor te zorgen dat huurders en kwetsbare burgers in energiegemeenschappen worden opgenomen.
- 66** Uit onze analyse blijkt dat burgers niet goed vertegenwoordigd zijn in **Poolse** gemeenschappen, maar wel in **Nederlandse, Italiaanse en Roemeense** energiegemeenschappen, hoewel hun aanwezigheid niet wettelijk verplicht is. Wat ondersteuning voor kwetsbare huishoudens betreft, heeft alleen **Roemenië** specifieke wetgeving vastgesteld, en biedt **Italië** daartoe stimulansen aan. Hoewel de Commissie richtsnoeren heeft verstrekt voor het betrekken van burgers, zijn de richtsnoeren voor het betrekken van kwetsbare huishoudens niet geactualiseerd en waren de belanghebbenden die we ontmoetten hiervan niet op de hoogte.

²⁸ REScoop.eu, *Energy communities: building bridges for energy democracy*, mei 2024.

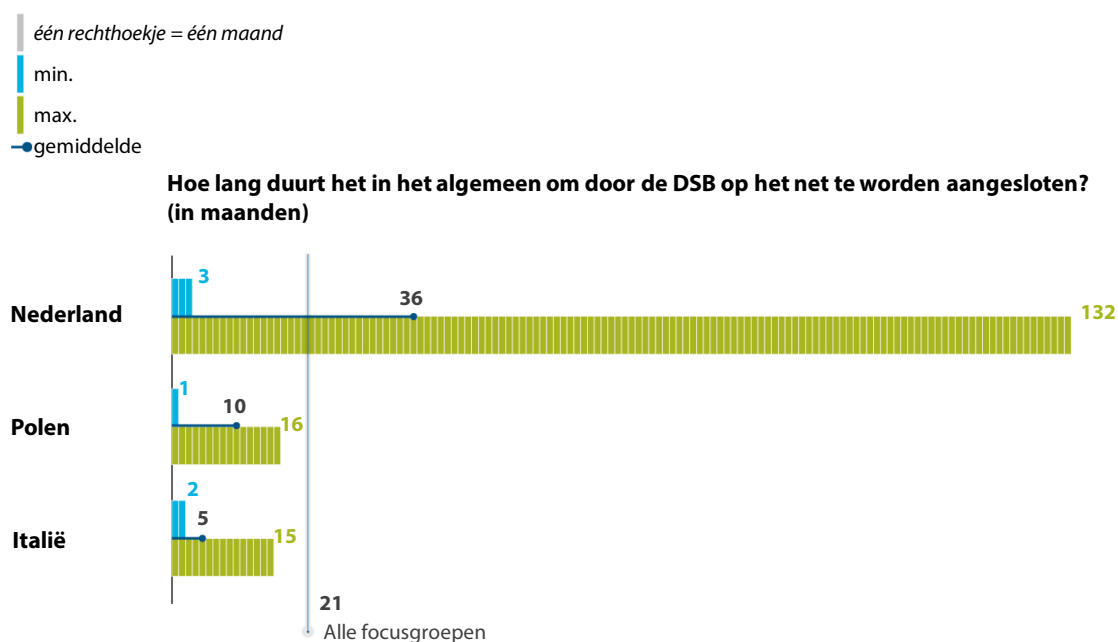
²⁹ ANRE en de Roemeense Raad voor het concurrentievermogen, *Eindverslag over wettelijke belemmeringen voor het aansluiten van nieuwe capaciteit voor hernieuwbare elektriciteit op het nationale elektriciteitssysteem*, 2023, blz. 75.

³⁰ Citizens' Energy Package: citizens' engagement, energy communities and prosumerism, Europees Economisch en Sociaal Comité, 2025, paragraaf 4.6.

Energiegemeenschappen hebben als producenten van hernieuwbare energie te maken met grote vertragingen voor aansluiting op het net

- 67** Hoewel in de EU-wetgeving geen specifieke termijnen zijn vastgesteld voor het aansluiten van energiegemeenschappen op het net, bevatten RED II, Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad en Richtlijn (EU) 2023/2413 (“RED III”) bepalingen om netaansluitingen in verschillende contexten te versnellen. Wij verwachtten bijgevolg dat distributiesysteembeheerders (DSB’s) verzoeken om netaansluiting van energiegemeenschappen even snel zouden behandelen als die van andere producenten van hernieuwbare energie, zodat voorspelbare termijnen voor verlening van toegang tot het net konden worden vastgesteld en gevolgd.
- 68** De energiegemeenschappen die deelnamen aan onze focusgroepen verwezen naar gemiddelde aansluitingstermijnen van bijna twee jaar (zie [figuur 11](#)).

Figuur 11 | De termijnen voor netaansluiting van geraadpleegde energiegemeenschappen verschillen sterk tussen landen, met de grootste vertragingen in Nederland

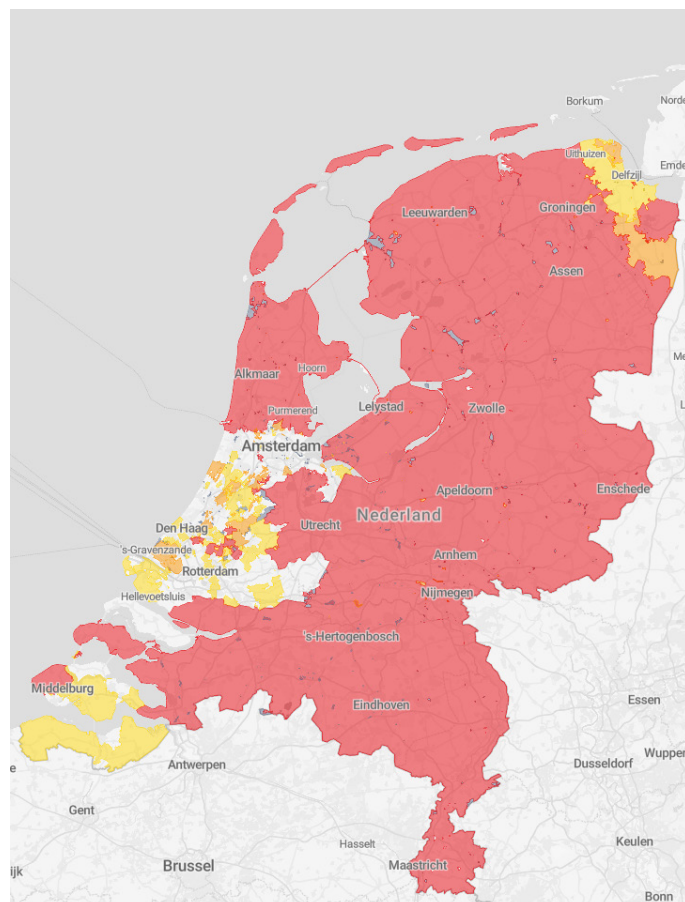


Bron: ERK, op basis van focusgroepen.

69 De **Nederlandse** energiewet verbiedt discriminatie tussen categorieën afnemers bij de behandeling van verzoeken om netaansluiting. Voor aansluitingen van maximaal 50 kW moet toegang worden verleend binnen 84 dagen indien geen graafwerkzaamheden nodig zijn, en anders binnen 126 dagen. Uit een door de DSB opgestelde kaart met betrekking tot de netcongestie blijkt echter dat netcongestie in het grootste deel van het land (zie [figuur 12](#)) de tijdige aansluiting van hernieuwbare-energieprojecten in de weg staat, waaronder diegene die door energiegemeenschappen worden voorgesteld. In de [Nederlandse knelpunteninventarisatie van 2024](#) wordt erop gewezen dat “aansluiting op het stroomnetwerk [...] onverminderd problematisch [blijft]”. Bij de deelnemers in onze focusgroep waren gemiddeld duizend dagen (drie jaar) nodig om te worden aangesloten. In dergelijke gevallen plaatsen de DSB’s aanvragers op een wachtlijst tot de congestie is verholpen. Een DSB meldde dat de gemiddelde aansluitingstermijn voor nieuwe hernieuwbare-energieprojecten steeg van 210 naar 280 dagen (+ 33 %) tussen 2020 en 2024. Sinds 2024 stond [meer dan 4 GW aan hernieuwbare capaciteit](#) in de wachtrij voor aansluiting³¹ — dit is voldoende om elektriciteit te leveren aan drie miljoen mensen.

³¹ ABN AMRO, [ESG & Economie — Vertragingen op NL elektriciteitsnet kosten tot 376 miljoen euro per jaar, september 2024](#).

Figuur 12 | Netcongestie in Nederland



Bron: Partners in Energie, *Capaciteitskaart — Totaal afname*, geraadpleegd in juni 2025. © Netbeheer Nederland, © op basis van Esri Nederland, © MapTiler, © OpenStreetMap-bijdragers.

- 70** In **Polen** werd vastgesteld dat vertragingen of weigeringen van DSB's een belangrijke belemmering vormden voor de ontwikkeling van coöperaties (zie [kader 5](#)). Hoewel er een gunstige aansluitingstermijn van dertig dagen van toepassing is op energiecoöperaties met micro-installaties (maximaal 50 kW), vereiste de aansluiting van de deelnemers in onze focusgroep gemiddeld 300 dagen (tien maanden).
- 71** In **Italië** is er geen sprake van specifieke procedures of prioriteit voor energiegemeenschappen, maar moeten beheerders wel prioriteit geven aan verzoeken om aansluiting van installaties voor hernieuwbare energie en moeten zij deze binnen specifieke termijnen behandelen — bijvoorbeeld binnen tien dagen voor installaties voor zonne-energie van maximaal 200 kW. De gemiddelde aansluitingstermijn van een grote DSB bedroeg echter 105 dagen in 2024. De deelnemers in onze focusgroep maakten melding van een gemiddelde termijn van 150 dagen (vijf maanden) om te worden aangesloten op het net.

- 72** In **Roemenië** zijn er geen specifieke procedures voor energiegemeenschappen. Voor capaciteiten tot 400 kW beschikken DSB's over twintig dagen om nieuwe of bestaande prosumanten aan te sluiten indien geen bijkomende werkzaamheden vereist zijn. Anders hebben zij hiervoor 62 dagen de tijd.
- 73** De bezochte energiegemeenschappen gaven aan dat zelfs wanneer zij waren aangesloten op het net, DSB's hun aansluiting konden uitschakelen wanneer de elektriciteitsopwekking de netcapaciteit overschreed. Zo werd in **Polen in totaal 600 GWh aan hernieuwbare elektriciteit beperkt** in de eerste helft van 2025³², een stijging van 34 % ten opzichte van dezelfde periode in 2024. Volgens **ramingen** van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators kostte de congestie de EU 4 miljard EUR in 2023. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie **heeft geraamd** dat mogelijk 111 tot 310 TWh aan hernieuwbare elektriciteit in de EU zou worden beperkt wegens netcongestie in 2040.

³² A. Vassileva, *Poland adds 637 MW of solar capacity in Q1*, Renewables Now, juli 2025.

74 Onderzoekers³³ beweren dat door energieopwekking dichterbij het verbruik te brengen, energiegemeenschappen kunnen helpen om congestie op het elektriciteitsnet te verminderen³⁴, de noodzaak om elektriciteit over lange afstanden te transporteren te verminderen³⁵ en zo energieverliezen te beperken³⁶. De Commissie benadrukte ook dat zelfconsumptie gunstig kan zijn voor het net³⁷. Om dergelijke voordelen te maximaliseren, moet de geproduceerde energie echter in realtime worden verbruikt binnen de gemeenschap (d.w.z. elke seconde, wanneer ze wordt opgewekt)³⁸. Dat is doorgaans niet het geval: de productiepatronen van energiegemeenschappen (bv. de opwekking van zonne-energie bereikt op het middaguur een piek en stopt 's nachts) komen niet overeen met typische consumptiepatronen (die in de vroege ochtend en de vroege avond pieken).

³³ P. Ponnaganti, N. Andreadou, A. Purvins en M. Masera. *Flexibility provisions through local energy communities: A review*, *Next Energy*, deel 1, nr. 2, artikel 100022, 2023.

³⁴ *Handelen in slimme energiegemeenschappen: hoe meer deelnemers hoe beter?*, CWI, februari 2024.

³⁵ S. E. Berggren, E. Olausson, K. Tews, P. D. Lund, M. B. Blarke et al., *Energy Communities*, Nordic Energy Research, 2023.

³⁶ I. Diahovchenko en L. Petrichenko, *Assessment of energy losses in power distribution systems with individual prosumers and energy communities*, *The Journal of Engineering*, 2023.

³⁷ *In focus: Energy communities to transform the EU's energy system*, Europese Commissie, december 2022.

³⁸ Knirsch, F., Langthaler, O. en Engel, D., *Trust-less electricity consumption optimization in local energy communities*, *Energy Informatics*, 2019.

- 75** De DSB's die we ontmoetten in **Nederland** en **Polen** benadrukten dat zij bereid waren nieuwe activa voor hernieuwbare energie sneller op het net aan te sluiten indien de energieopwekking gekoppeld was aan vraagrespons, belastingverschuiving of energieopslag, want daardoor zou de congestie afnemen. Onderzoekers³⁹ en belanghebbenden⁴⁰ wezen er ook op dat de ontwikkeling van hernieuwbare-elektriciteitsactiva gepaard moest gaan met dergelijke flexibiliteitsdiensten, met name opslag, om vraag en aanbod elke seconde in evenwicht te brengen, de netcongestie te verminderen tijdens piekuren, en de zelfconsumptie te doen toenemen. De Commissie benadrukte ook het belang van belastingverschuiving⁴¹ en het combineren van zonnepanelen op daken met energieopslag⁴². Daarnaast is ze begonnen met het nemen van maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de [herziene EU-regels voor hernieuwbare energie](#) en haar [voorstel van 2025 om vergunningsprocedures te versnellen](#) ter ondersteuning van elektriciteitsopslag, maar niet specifiek voor energiegemeenschappen. In **Polen** hebben we vastgesteld dat naar verwachting clusters (maar niet coöperaties of energiegemeenschappen van burgers) zullen profiteren van de verlaagde tarieven voor het installeren van energieopslagfaciliteiten, zodra de desbetreffende maatregel door de Commissie is vastgesteld. In de andere gecontroleerde lidstaten hebben we niet vastgesteld dat er sprake was van dergelijke stimulansen. In **Nederland** wordt erkend dat “het momenteel [ontbreekt] aan concrete financiële prikkels voor het afstemmen van vraag en aanbod en systeemoptimalisatie. [...], wat netcongestie mogelijk kan verergeren”⁴³.
- 76** In het algemeen hebben we geen bewijzen gevonden dat energiegemeenschappen worden gediscrimineerd bij de behandeling van hun aansluitingsverzoeken. Vertragingen en weigeringen van netaansluitingen wegens netcongestie remmen de ontwikkeling van energiegemeenschappen in **Nederland** en **Polen** echter af. Volgens onderzoekers, DSB's en de Commissie is de verlening van flexibiliteitsdiensten een mogelijke manier om deze aansluitingen voor energiegemeenschappen te versnellen.

³⁹ P. Ponnaganti, N. Andreadou, A. Purvins en M. Masera, *Flexibility provisions through local energy communities: A review*, *Next Energy*, deel 1, artikel 100022, 2023.

⁴⁰ REScoop.eu, [Antwoord op het verzoek om input van de Commissie over het pakket energiemaatregelen voor de burger](#), september 2025, blz. 5 en blz. 32-34.

⁴¹ *In focus: Energy communities to transform the EU's energy system*, Europese Commissie, december 2022.

⁴² Europese Commissie, [EU-strategie voor zonne-energie](#), 2022.

⁴³ Brief van de minister van Klimaat en Groene Groei aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, [De rol van energiegemeenschappen in het energiesysteem](#), september 2025.

Financiële prikkels voor energiegemeenschappen maken terugverdiertijden mogelijk die in overeenstemming zijn met de ambitie van de EU-strategie voor zonne-energie

- 77** Het gebrek aan voorspelbare en toegankelijke financiering wordt aangemerkt als een belangrijke belemmering voor energiegemeenschappen, met name tijdens de beginfasen van de projectontwikkeling. In de [EU-strategie voor zonne-energie](#) is aangegeven dat de lidstaten, om dit aan te pakken, moeten voorzien in degelijke ondersteuningskaders voor systemen op daken — de gebruikelijke energiebron voor gemeenschappen — gebaseerd op voorspelbare terugverdiertijden van minder dan tien jaar. In overeenstemming met RED II en de IMED moeten voor energiegemeenschappen ook “nettarieven gelden die de kosten weerspiegelen”, wat betekent dat hen geen kosten mogen worden aangerekend die zij niet hebben gecreëerd, en dat zij evenmin vrijstellingen mogen krijgen waardoor de financiële lasten op oneerlijke wijze zouden verschuiven naar andere gebruikers van het net die geen toegang hebben tot zelfconsumptie.
- 78** We hebben geanalyseerd of financiële prikkels voor energiegemeenschappen in de gecontroleerde lidstaten redelijke terugverdiertijden mogelijk maakten. [Tabel 1](#) biedt een overzicht van de financiële prikkels voor energiegemeenschappen in de bezochte lidstaten.

Tabel 1 | Overzicht van specifieke financiële prikkels voor energiegemeenschappen

Lidstaat	Vrijstellingen van nettarieven	Steunregelingen
Nederland	Niet van toepassing	<ul style="list-style-type: none"> ● Revolverende ontwikkelingsfondsen ● feed-in-premie voor opgewekte energie
Polen	<ul style="list-style-type: none"> ● Coöperaties: vrijstelling van vergoedingen voor hernieuwbare energie, capaciteit, warmtekrachtkoppeling en distributie ● Clusters: vrijstelling van vergoedingen voor hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling, vermindering van vergoeding voor distributiediensten ● Energiegemeenschappen van burgers: niet van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coöperaties en clusters: steun uit de RRF voor hernieuwbare-energie-infrastructuur ● Coöperaties: nettometing ● Energiegemeenschappen van burgers: niet van toepassing
Italië	De variabele component van het transmissietarief wordt terugbetaald voor elektriciteit die binnen de gemeenschap wordt gedeeld	<ul style="list-style-type: none"> ● Feed-in-premie voor gedeelde energie ● Steun uit de RRF voor hernieuwbare-energie-infrastructuur
Roemenië	Niet van toepassing	Niet van toepassing

Bron: ERK.

79 In **Nederland** worden geen vrijstellingen van nettarieven geboden, maar er zijn twee soorten steunregelingen specifiek gericht op energievoöperaties:

- een revolverend ontwikkelingsfonds dat leningen verstrekt aan energievoöperaties voor de opstartkosten bij wind- en zonne-energieprojecten (zie [kader 7](#));
- de Subsidierегeling Coöperatieve Energieopwekking, een op jaarbasis berekende feed-in-premie die erop gericht is de installaties van energievoöperaties winstgevend te maken.

Kader 7

Het fonds voor de ontwikkeling van hernieuwbare energieproductie in Nederland

Coöperaties kunnen renteloze leningen aanvragen (10 000 EUR tot 300 000 EUR, afhankelijk van de projectfase; maximaal 80 % van de ontwikkelingskosten voor wind- en zonne-energieprojecten), bestemd voor projectleiding, haalbaarheidsstudies, vergunningsaanvragen, en andere voorbereidende uitgaven. De coöperatie zelf draagt 20 % bij in contanten of in uren vrijwilligerswerk.

Leningen zijn risicoloos voor coöperaties: indien een project wordt geannuleerd, wordt de lening kwijtgescholden, maar wanneer het de fase van financiële sluiting bereikt, betaalt de coöperatie de lening met een heffing terug om de zelfvoorziening van het fonds te waarborgen. Dit mechanisme versterkt lokale samenwerkingsinitiatieven in een vroege fase, wanneer het project het grootste risico inhoudt.

De Commissie⁴⁴, REScoop.eu⁴⁵, het EESC⁴⁶ en andere ngo's⁴⁷ beschouwen dit fonds als een goede praktijk. Volgens REScoop.eu⁴⁸ trekt elke euro aan overheidsinvesteringen 40 EUR aan particuliere investeringen aan.

Bron: ERK, op basis van Energie Samen, *Voorwaarden Ontwikkelfonds Opwek voor aanvragers en projecten*, juni 2024.

80 We hebben de terugverdientijden geanalyseerd voor zes projecten die in handen zijn van coöperaties. De tijden varieerden van zes tot twaalf jaar, grotendeels zoals in de [EU-strategie voor zonne-energie](#) wordt aanbevolen voor zonnepanelen op daken (zie [figuur 13](#)). De variatie weerspiegelt wijzigingen in de energieprijzen en de jaarlijks berekende feed-in-premie.

⁴⁴ Europese Commissie, [Looking at energy communities through a local authority lens: perceptions, experiences and needs](#), 2024. Europese Commissie, [A roadmap to developing a policy and legal framework that enables the development of energy communities](#).

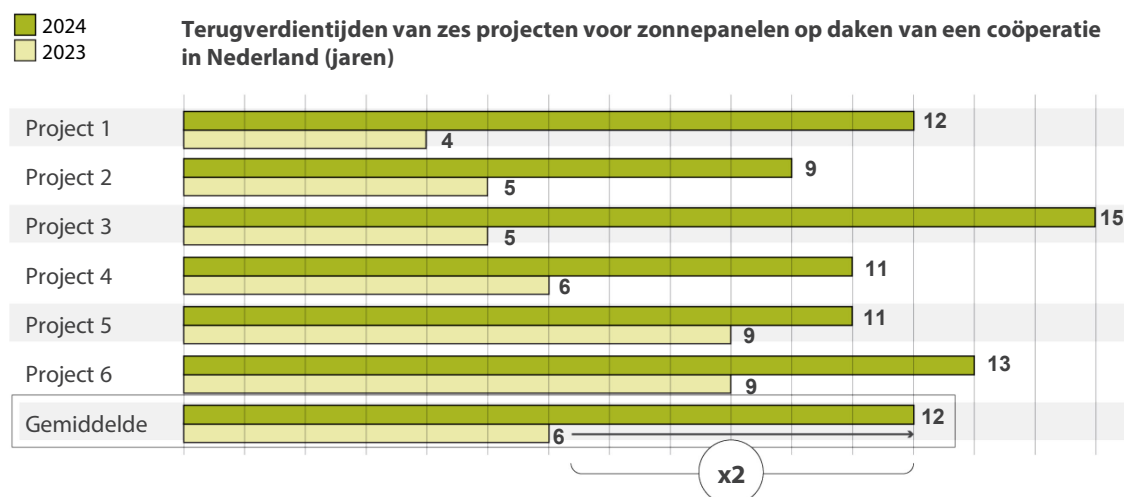
⁴⁵ REScoop.eu, [Leveraging European Public Funds to Support Energy Communities](#).

⁴⁶ [Citizens' Energy Package: citizens' engagement, energy communities and prosumerism](#), Europees Economisch en Sociaal Comité, 2025, paragraaf 1.3.

⁴⁷ J. Arnould en D. Quiroz, Friends of the Earth, [Energy communities in the EU: Opportunities and barriers to financing](#), oktober 2022.

⁴⁸ REScoop.eu, [antwoord op het verzoek om input van de Commissie over het energiepakket voor burgers](#), september 2025, blz. 27.

Figuur 13 | De terugverdientijden komen overeen met de verwachtingen in de strategie voor zonne-energie, maar variëren wat betreft de energieprijzen en de berekening van de feed-in-premie



Bron: ERK, op basis van de jaarrekeningen van een energiecoöperatie voor 2023 en 2024.

81 In **Polen** profiteren energiecoöperaties van vrijstelling van nettarieven, namelijk van vergoedingen voor hernieuwbare energie, capaciteit, warmtekrachtkoppeling en distributie. Clusters zijn vrijgesteld van vergoedingen voor hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling, en kunnen hun distributietarief verlagen (dit is nog onder voorbehoud van goedkeuring van staatssteun door de Commissie). Daarnaast kunnen zowel energiecoöperaties als clusters steun krijgen uit de RRF voor hernieuwbare-energie-infrastructureur (maximaal 91-95 % van de kosten), en coöperaties kunnen ook gebruikmaken van nettometing: leden kunnen voor elk kilowattuur dat aan het net wordt teruggeleverd, gratis 0,6 kWh onttrekken op basis van een voortschrijdend gemiddelde over twaalf maanden. Uit onderzoek⁴⁹ blijkt dat Poolse energiecoöperaties via deze mechanismen in theorie een terugverdientijd van tweeënhalft tot drie jaar bereiken — wat in overeenstemming is met onze analyse van zowel een coöperatie als een cluster, die voornemens zijn hun investering binnen drie jaar terug te verdienen. Energiegemeenschappen van burgers kunnen geen beroep doen op vrijstellingen noch steunregelingen.

⁴⁹ J. Jasinski, M. Kozakiewicz, M. Soltysik, *Analysis of the Economic Soundness and Viability of Migrating from Net Billing to Net Metering Using Energy Cooperatives*, *Energies*, deel 17, nr. 6, 2024.

82 In Italië genieten gemeenschappen vrijstellingen van nettarieven, want het variabele deel van het transmissietarief wordt terugbetaald voor elektriciteit die binnen de gemeenschap wordt gedeeld. Daarnaast worden twee belangrijke stimulansen geboden aan hernieuwbare-energiegemeenschappen: een feed-in-premie voor de energie die binnen de gemeenschap wordt gedeeld (per uur berekend), die gedurende twintig jaar wordt betaald en ongeveer 0,10 EUR per kWh bedraagt, en een kapitaalsubsidie die maximaal 40 % van de subsidiabele investeringskosten bedraagt en wordt gefinancierd uit de RRF. Verschillende casestudy's wijzen op terugverdientijden van 5 tot 14 jaar (zie [kader 8](#)). De Italiaanse autoriteiten raamden de terugverdientijden voor vijf theoretische projecten op 11 tot 13 jaar om de intensiteit van de staatssteun te rechtvaardigen.

Kader 8

Voorbeelden van terugverdientijden voor Italiaanse hernieuwbare-energiegemeenschappen

In een economische haalbaarheidsanalyse van een hernieuwbare-energiegemeenschap in de gemeente Tirano (Lombardije), uitgerust met een installatie voor warmtekrachtkoppeling uit biomassa, een miniwaterkrachtcentrale en een fotovoltaisch systeem werd een terugverdientijd van ongeveer vijf jaar vastgesteld⁵⁰.

In een haalbaarheidsstudie van een Calabrische hernieuwbare-energiegemeenschap met energieopwekking en -opslag werd een terugverdientijd tussen zes en acht jaar vastgesteld⁵¹.

Een hernieuwbare-energiegemeenschap met een vermogen van 2 MWp onder leiding van de gemeente Assisi (Umbrië) berekende een terugverdientijd van ongeveer 8 tot 14 jaar⁵².

⁵⁰ F. Ceglia, E. Marrasso, C. Roselli en M. Sasso, *Biomass-based renewable energy community: economic analysis of a real case study*, *Energies*, deel 15, nr. 15, 2022.

⁵¹ D. Cirone, R. Bruno, P. Bevilacqua, S. Perrella en N. Arcuri, *Techno-Economic Analysis of an Energy Community Based on PV and Electric Storage Systems in a Small Mountain Locality of South Italy: A Case Study*, *Sustainability*, deel 14, nr. 21, 2022.

⁵² E. Moretti, E. Stamponi, *The Renewable Energy Communities in Italy and the Role of Public Administrations: The Experience of the Municipality of Assisi between Challenges and Opportunities*, *Sustainability*, deel 15, nr. 15, 2023.

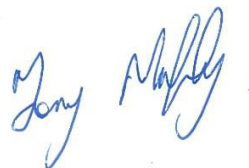
- 83** In **Roemenië** worden geen vrijstellingen van nettarieven aangeboden, en energiegemeenschappen komen er niet in aanmerking voor enige regelingen of subsidies. Bij ontmoetingen met belanghebbenden en in een [recent ngo-verslag](#) werd dit als een belangrijke uitdaging aangemerkt.
- 84** In alle vier de gecontroleerde landen worden nettarieven betaald in verhouding tot de elektriciteit die bij traditionele leveranciers wordt verbruikt. Wanneer leden van de gemeenschap de elektriciteit verbruiken die zij produceren of die door andere leden in **Italië** wordt gedeeld, betalen zij niet alle bijbehorende nettarieven, waardoor hun financiële bijdrage aan het onderhoud en de ontwikkeling van het net lager uitvalt. Zij blijven echter aangesloten op het net voor perioden waarin zelf opgewekte elektriciteit ontoereikend of niet beschikbaar is — een patroon dat alle soorten prosumenten gemeen hebben. Dit betekent dat naarmate de energiegemeenschappen zich uitbreiden en de zelfconsumptie toeneemt, een groter aandeel van de nettarieven wordt gedragen door consumenten die niet tot dergelijke gemeenschappen behoren en die geen toegang hebben tot opwekkingsactiva — doorgaans minder welvarende huishoudens⁵³. In geen van de gecontroleerde lidstaten werd formeel beoordeeld welke gevolgen lagere lasten, zelfconsumptie en energiedeling hebben voor andere consumenten.
- 85** Gezien het grote aantal prosumenten en energiecoöperaties in **Nederland** en de invoering van energiedeling sinds januari 2025 is de Nederlandse nationale regelgevende instantie bezorgd over dit risico. Een mogelijke oplossing is om vaste (in plaats van proportionele) nettarieven tot stand te brengen, omdat dit voor een eerlijkere verdeling van de lasten zorgt. Een andere oplossing kan bestaan in prijsstelling volgens het moment van verbruik: een dynamische tariefstructuur waarbij de kosten van elektriciteit variëren naargelang het moment van de dag.

⁵³ M. Van Steenberghe, A. D'hulster, J. Weytjens, M. Ovaere, en K. Schoors, [Tracking Demographic and Financial Trends in Renewable Energy Cooperative Membership in Belgium Using Survey and Bank Transaction Data](#), nr. 1093 (2025); G. Koukoufikis, H. Schockaert, D. Paci, F. Filippidou, A. Caramizaru et al., [Energy Communities and Energy Poverty](#), JRC Science for Policy Report, EUR 31751 EN (Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2023); Europees Milieuagentschap, [Energy prosumers in Europe: Citizen participation in the energy transition](#), EEA-verslag nr. 01/2022 (Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022).

86 In het algemeen wijst onze beoordeling erop dat overheidssteun in **Nederland, Polen** en **Italië** terugverdientijden mogelijk maken die in de lijn liggen van wat de Commissie verwacht. In **Nederland** is een revolverend fonds een doeltreffende manier om overheidsmiddelen te gebruiken. Het helpt energiecoöperaties om de aanloopkosten in de vroege ontwikkelingsfasen van wind- en zonne-energieprojecten te dekken, die een vaak voorkomend knelpunt vormen. In **Roemenië** hindert het gebrek aan subsidies echter de opkomst van energiegemeenschappen. Wij concluderen ook dat de lidstaten niet formeel hebben beoordeeld welke gevolgen de verlagingen van nettarieven hadden voor andere consumenten.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 11 februari 2026.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Energiegemeenschappen

- 01** Energiegemeenschappen zijn juridische entiteiten die burgers, kleine ondernemingen en lokale overheden in staat stellen om zelf hun energie te produceren, beheren, delen en consumeren. Volgens de Commissie kunnen zij tal van voordelen opleveren:
- bijdragen aan het **EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie** door bijkomende particuliere investeringen aan te trekken om gedecentraliseerde activa voor de opwekking van hernieuwbare energie op te bouwen;
 - de **deelname van burgers** vergroten — met inbegrip van burgers die zelf geen activa voor energieopwekking op kunnen bouwen (bv. huurders, gezinnen met een laag inkomen en bewoners van appartementen) — om de energietransitie lokaal te stimuleren. Dit kan de **aanvaarding** van lokale hernieuwbare-energieprojecten **door het publiek** bevorderen;
 - de **energiearmoede** terugdringen, aangezien de geproduceerde stroom kan worden verkocht aan het net of kan worden gedeeld onder leden van de gemeenschap, wat zorgt voor stabielere elektriciteitsprijzen en lagere facturen voor de leden, waaronder voor **kwetsbare huishoudens**.

Financiering, rollen en verantwoordelijkheden

- 02** Als begunstigden van maatregelen inzake hernieuwbare energie, komen energiegemeenschappen in aanmerking voor verschillende EU-fondsen, zoals het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF). De RRF omvat met name maatregelen met geraamde kosten van **5,2 miljard EUR** ter ondersteuning van energiegemeenschappen, al dan niet rechtstreeks (bv. via maatregelen op het gebied van hernieuwbare energie), die uiterlijk in december 2026 uitbetaald moeten zijn. Energiegemeenschappen kunnen deze middelen bijvoorbeeld gebruiken om zonnepanelen te installeren of windmolens te bouwen.
- 03** De rollen en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten worden opgesomd in *figuur 1*.

Figuur 1 | Rollen en verantwoordelijkheden

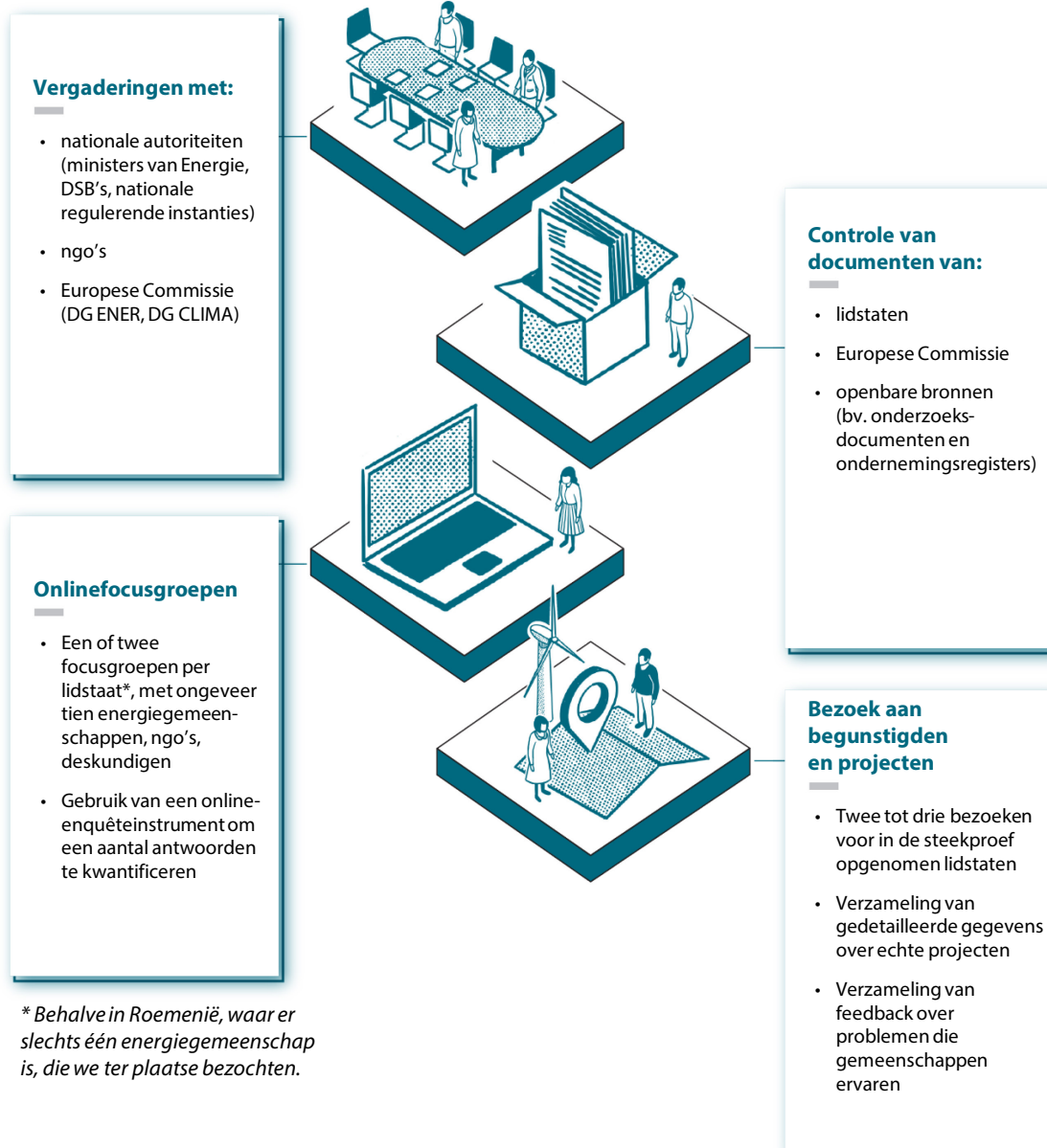


Bron: ERK.

Reikwijdte en aanpak van de controle

- 04** Het doel van de controle was te beoordelen of de Commissie en de lidstaten **energiegemeenschappen daadwerkelijk betrekken** om aan de in de EU-strategie voor zonne-energie vastgestelde EU-doelstelling te voldoen en de verwachte voordelen ervan te verwezenlijken. Hiertoe onderzochten wij of:
- de Commissie door de lidstaten bekrachtigde **Smart-EU-doelstellingen** had vastgesteld, die naar behoren werden gemonitord en op schema lagen om te worden verwezenlijkt;
 - de Commissie en de lidstaten de **juiste voorwaarden** hadden vastgesteld om energiegemeenschappen tot bloei te laten komen.
- 05** De controle had betrekking op de Commissie en vier lidstaten in de periode december 2020 - juli 2025, die volgde op de uiterlijke termijnen voor omzetting van de betrokken richtlijnen: [Richtlijn \(EU\) 2019/944](#) betreffende de interne markt voor elektriciteit en [Richtlijn \(EU\) 2018/2001](#) inzake het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. We hebben de controle toegespitst op de opwekking van hernieuwbare energie, waarvoor de EU een politieke doelstelling heeft vastgesteld, in plaats van op andere energiediensten (zoals energie-efficiëntie). De [methodologie van onze controle](#) voldoet aan de internationale controlenormen van de [International Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties \(INTOSAI\)](#).
- 06** [Figuur 2](#) laat zien hoe wij bewijs hebben verkregen voor onze bevindingen. Tijdens onze focusgroepen en bezoeken ter plaatse hebben we 2 %, 20 %, 13 % en 100 % van de gemeenschappen in respectievelijk **Nederland, Polen, Italië** en **Roemenië** geraadpleegd (zie [tabel 1](#)). De EU-federatie van energiegemeenschappen en nationale ngo's, die de energiegemeenschappen vertegenwoordigen, hebben bijkomende input geleverd.

Figuur 2 | Aanpak van de controle



Bron: ERK.

Tabel 1 | Representativiteit van de focusgroepen en bezoeken ter plaatse

Lidstaat	Aantal energiegemeenschappen per januari 2025	Deelnemers aan de focusgroepen	Ter plaatse gecontroleerde gemeenschappen	Representativiteit van de ERK-steekproef
Nederland*	702	14	2	2 %
Polen	61	10	2	20 %
Italië**	121	12	4	13 %
Roemenië	1	0	1	100 %

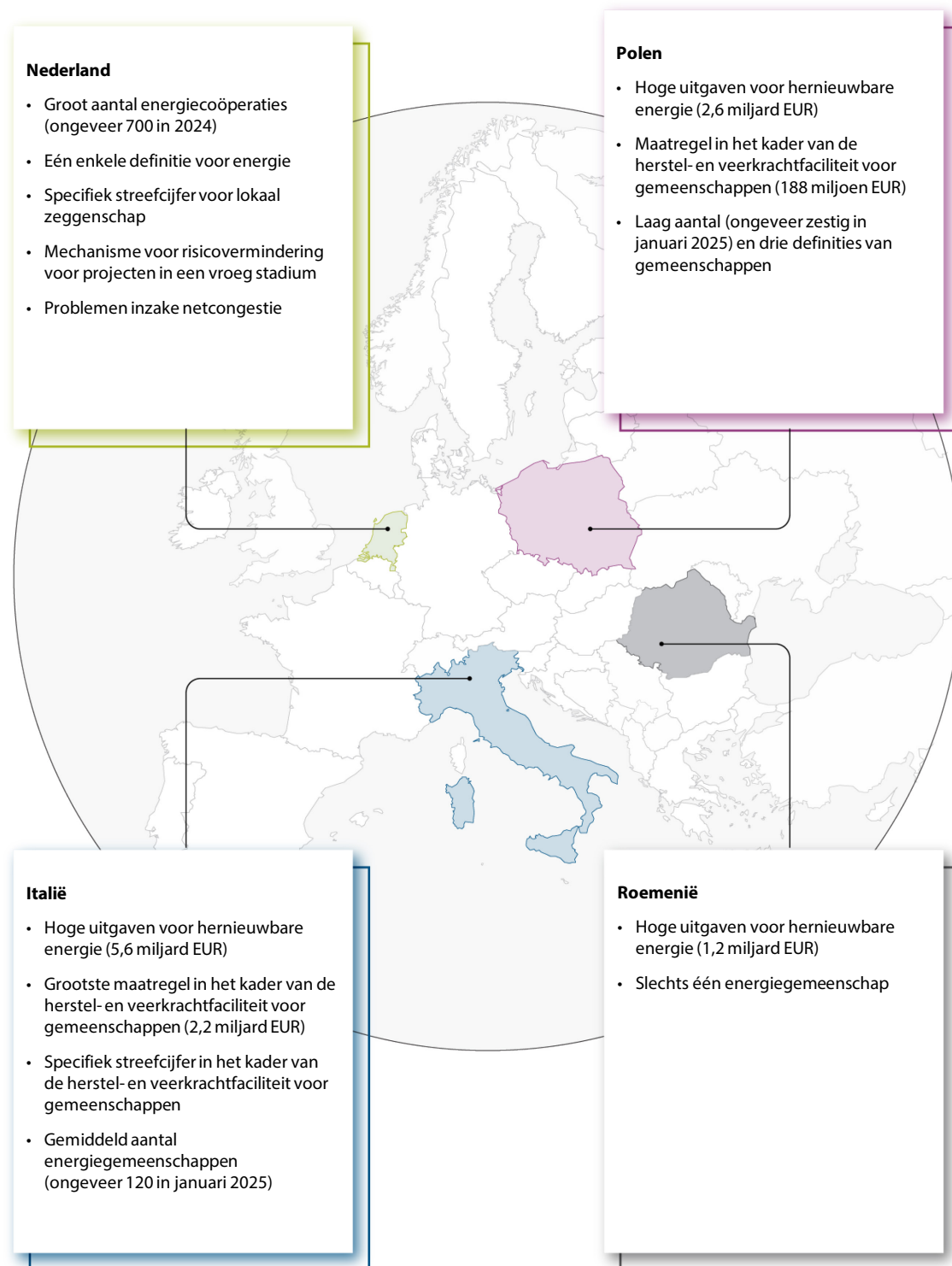
* Gegevens van 2024; gegevens van 2025 niet beschikbaar.

** Het aantal juridische entiteiten, niet het aantal configuraties.

Bron: ERK.

07 We hebben vier lidstaten geselecteerd voor de controle, op basis van hun mate van representativiteit voor de EU-situatie (zie [figuur 3](#)).

Figuur 3 | Waarom werden de lidstaten geselecteerd?



Bron: ERK.

Bijlage II — Bezochte energiegemeenschappen

Lidstaat	Naam	Aantal leden	Hernieuwbare energie-infrastructuur	Opwekkingscapaciteit (kWp)	Energieproductie 2024 (MWh)
Nederland	Kennemer Kracht	315	Zonnepanelen op daken	661	479
Nederland	Vrijstad Energie/ Vrijstad Windwinning	375	Zonnepanelen op daken en zonneparken, windmolens	7 351	11 001
Polen	Słoneczna Żywiecczyzna	10	Zonnepanelen op daken, geothermische energie	20 000	23 284
Polen	Klaster Energii Powiatu Bielskiego	12	Zonnepanelen op daken	975	976
Italië	La Buona Fonte	25	Zonnepanelen op daken	19	20
Italië	Comunità energetica rinnovabile Antrodoco	49	Zonnepanelen op daken	60	0
Italië	Comunità energetica rinnovabile diocesi Treviso	340	Zonnepanelen op daken	1 900	1 430
Roemenië	Cooperativa de Energie	949	Geen sinds april 2025	0	0

Bijlage III — Antwoorden van de lidstaten op aanbevelingen

Aanbeveling	Lidstaat	Antwoord
<p>Aanbeveling 4</p> <p>Breng verslag uit over de belemmeringen en het potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen</p> <p>Het Italiaanse ministerie van Milieu en Energiezekerheid en het Roemeense ministerie van Energie moeten de bestaande belemmeringen en het potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen beoordelen en hierover verslag uitbrengen.</p> <p>Streefdatum voor de uitvoering: juli 2027</p>	Italië	Aanvaard
	Roemenië	Aanvaard
<p>Aanbeveling 5 b)</p> <p>Bevorder de rol van burgers en kwetsbare huishoudens</p> <p>Het Poolse ministerie van Klimaat en Milieu, het Italiaanse ministerie van Milieu en Energiezekerheid, en het Roemeense ministerie van Energie moeten bepalingen in het leven roepen om de rol van burgers in energiegemeenschappen te bevorderen.</p> <p>Streefdatum voor de uitvoering: december 2026</p>	Polen	Aanvaard
	Italië	Aanvaard
	Roemenië	Aanvaard
<p>Aanbeveling 6 b)</p> <p>Ondersteun energieopslag</p> <p>Het Nederlandse ministerie van Klimaat en Groene Groei en het Poolse ministerie van Klimaat en Milieu moeten stimulansen voor energiegemeenschappen verstrekken om te voorzien in energieopslag (afzonderlijk of in combinatie met opwekking van hernieuwbare energie) of andere flexibiliteitsdiensten teneinde netcongestie te helpen verminderen.</p> <p>Streefdatum voor de uitvoering: juli 2027</p>	Nederland	Aanvaard
	Polen	Aanvaard

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
DG CLIMA	directoraat-generaal Klimaat (Europese Commissie)
DG ENER	directoraat-generaal Energie (Europese Commissie)
DSB	distributiesysteembeheerder
EESC	Europees Economisch en Sociaal Comité
Eurostat	Bureau voor de statistiek van de Europese Unie
HIER	Nederlandse stichting voor de ondersteuning van energiecoöperaties
IMED	richtlijn betreffende de interne markt voor elektriciteit (Internal Market for Electricity Directive)
kW/kWh/kWp/MW/MWh/MWp/GW/TWh	verschillende eenheden voor vermogen en energie: kilowatt, kilowattuur, kilowattpiek, megawatt, megawattuur, megawattpiek, gigawatt, terawattuur
NAA	nationale regelgevende instantie
NECP	nationaal energie- en klimaatplan (National Energy and Climate Plan)
RED II	richtlijn hernieuwbare energie II (Renewable Energy Directive II)
RRF	herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)
Smart	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden

Woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Distributiesysteembeheerder	Instantie die verantwoordelijk is voor het beheer, de ontwikkeling en het onderhoud van het stroomdistributiesysteem in een bepaald gebied.
Effectbeoordeling	Analyse van de waarschijnlijke effecten (bij analyse vooraf) of werkelijke effecten (bij analyse achteraf) van een beleidsinitiatief of ander optreden.
Energiearmoede	Een situatie waarbij een huishouden geen toegang heeft tot essentiële energiediensten die nodig zijn voor een waardige levensstandaard en gezondheid, als gevolg van een te laag inkomen, hoge energiekosten en/of slechte energie-efficiëntie.
Energiedelen	Toewijzing van de in een energiegemeenschap opgewekte elektriciteit onder de leden van die gemeenschap.
Europees Economisch en Sociaal Comité	EU-adviesorgaan dat fungeert als forum voor maatschappelijke organisaties.
Europees Fonds voor regionale ontwikkeling	Een EU-fonds dat de economische en sociale cohesie in de EU versterkt door de financiering van investeringen om ongelijkheden tussen regio's te verkleinen.
feed-in-premie	Beleidsinstrument waarbij aan elektriciteitsproducenten een premie wordt betaald bovenop de marktprijs.
Flexibiliteitsdiensten	Maatregelen om de congestie in een elektriciteitssysteem te helpen voorkomen door vraag en aanbod in evenwicht te houden.
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	Mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en om de uitdagingen van een groenere en meer digitale toekomst het hoofd te bieden.
Inbreukprocedure	Procedure in het kader waarvan de Commissie in verschillende fasen stappen onderneemt tegen een EU-lidstaat die zijn verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet nakomt.
Ingebrekestelling	Schriftelijke mededeling van de Commissie aan een EU-lidstaat als eerste fase van een inbreukprocedure.
LIFE	Financieel instrument ter ondersteuning van de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid van de EU door cofinanciering van projecten in de lidstaten.
Met redenen omkleed advies	Formeel verzoek van de Commissie aan een lidstaat om de EU-wetgeving na te leven, als tweede onderdeel van een inbreukprocedure, wanneer dat land ondanks een ontvangen aanmaning zijn verplichtingen niet nakomt.

Nationaal energie- en klimaatplan	Tienjarendocument met een beschrijving van het beleid en de maatregelen van een lidstaat om aan de klimaatdoelstellingen van de EU te bereiken.
Nationale regelgevende instantie	In het kader van dit verslag een onafhankelijke overheidsdienst die toezicht houdt op de elektriciteitsmarkt van een lidstaat, zorgt voor de efficiënte werking van het elektriciteitssysteem van die lidstaat, de belangen van consumenten beschermt en discriminatie voorkomt, en de naleving van EU-regelgeving inzake energie monitort.
Netcongestie	Situatie waarbij er onvoldoende capaciteit is om alle beschikbare stroom van een punt op het net naar een ander punt over te dragen.
Omzetting	Omzetting van de bepalingen van een EU-richtlijn in nationaal recht.
Omzettingscontrole	Beoordeling van de verenigbaarheid van nationale uitvoeringsmaatregelen met de bepalingen van een richtlijn.
Onestopshop	In het kader van dit verslag één enkel contactpunt waar energiegemeenschappen advies kunnen verkrijgen en administratieve aangelegenheden kunnen afhandelen.
Prosument	Energieconsument die ook zelf zijn energie produceert.
Terugverdientijd	De tijd die nodig is voordat een investering de initiële kosten terugverdient door spaargelden of inkomsten te genereren.
Vraagrespons	Aanpassing van het elektriciteitsverbruik door eindgebruikers (bv. door elektriciteit op te slaan of het verbruik uit te stellen) als reactie op marktsignalen.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-10>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-10>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I — “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid João Leão, ondersteund door Paula Betencourt, kabinetschef, en Sofia Batalha, kabinetsattaché; Florence Fornaroli, hoofdmanager; Olivier Prigent, taakleider; Jaroslaw Smigiel, Michał Szwed, Ana Popescu, Bob De Blick, Olivia Saraco en Anna Kozlova, auditors. Ingrid van Gent, Paola Magnanelli, Simona Marincean en Mark Smith verleenden taalkundige ondersteuning. Alexandra Damir-Binzaru verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Paula Betencourt, Olivia Saraco, João Leão, Michał Szwed, Florence Fornaroli, Anna Kozlova, Olivier Prigent.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © NOVA – stock.adobe.com.

Kader 1, eerste kleine foto: © Amar Sjawu En Wa.

Figuur 12 — kaart: © Netbeheer Nederland, © op basis van Esri Nederland, © MapTiler, © OpenStreetMap-bijdragers.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-7041-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/2351583	QJ-01-26-012-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7042-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/7731442	QJ-01-26-012-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 10/2026](#) “Energiegemeenschappen — Het potentieel ervan moet nog worden benut”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Burgers zullen naar verwachting de helft van de hernieuwbare energie opwekken die nodig is om de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit te verwezenlijken. Energiegemeenschappen zijn juridische entiteiten die burgers, kleine ondernemingen en lokale overheden in staat stellen om zelf hun energie te produceren, beheren, delen en consumeren. Gemeenschappen kunnen bijdragen aan de energietransitie en aan het vergroten van de betaalbaarheid en de betrokkenheid van burgers.

De EU heeft slechts 27 % van haar doelstelling bereikt om uiterlijk in 2025 ten minste één energiegemeenschap per gemeente met meer dan 10 000 inwoners te hebben. Deze doelstelling mist realisme, steun en monitoring. De EU-definities blijven onduidelijk over de deelname van verenigingen van eigenaren van appartementen. Bovendien hebben regeringen niet de voorwaarden gecreëerd die nodig zijn om energiegemeenschappen te ondersteunen, zoals stimulansen voor elektriciteitsopslag om netaansluitingen te vergemakkelijken. Onze aanbevelingen pakken deze tekortkomingen aan.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors