

Gemeenschapsparticipatie in windenergie: een antwoord op de groeiende tegenstand?

Joren Sansen

Gemeenschapsparticipatie is in landen met een succesvolle windenergie-implementatie zoals Denemarken en Duitsland reeds een ingeburgerd fenomeen. Een dergelijke betrokkenheid van de burger wordt in Vlaanderen echter slechts in beperkte mate benut. Vlaanderen verwaarloost daarmee de sociale component in de energietransitie van klassieke naar hernieuwbare energiebronnen en dreigt een echte duurzame ontwikkeling van de energiesector te ontlopen.

Deze bijdrage biedt inzicht in de ontwikkeling van windenergie in Vlaanderen sinds de liberalisering in 2000. In het bijzonder wordt toegespitst op de sociale gevolgen van het beleid en de gemiste kansen om een duurzaam antwoord te bieden op de persistente lokale tegenstand.

Ondanks dringende oproepen lijkt Vlaanderen zich maar niet te kunnen ontdoen van haar erg afwachtende houding ten opzichte van hernieuwbare energie. Haar grootste bekommernis is de Belgische doelstelling om 13 % van het finaal eindverbruik tegen 2020 uit hernieuwbare energie te betrekken. De inhoudelijke invulling van deze bindende maatregel laat de EU over aan zijn lidstaten. Voor sommige lidstaten lijkt die flexibiliteit verlossend, maar in Vlaanderen lijkt het eerder verlamdend te werken.

Sinds 2000 was er de keuze voor het complexe groenestroomcertificatensysteem (GSC), maar met inmiddels een 20-tal decreetwijzigingen in het afgelopen decennium resulteerde dit vooral in een stevige uitbreiding van het regelgevend kluwen. Huidig minister van Energie Annemie Turtelboom pleit nu voor een koerswijziging met een shift naar een systeem van investeringssteun.

Wat deze shift in de toekomst ook mag teweegbrengen, feit is dat de marktgerichte aanpak van het GSC-systeem sporen heeft nagelaten. De Vlaamse hernieuwbare energiesector is sinds de openstelling van de energiemarkt voor meer dan 77 % in handen van grote buitenlandse commerciële spelers en de productie van hernieuwbare energie in gemeenschapsbezit is tot slechts enkele coöperatieven beperkt gebleven. Samen met het chaotische ruimtelijke beleid vertaalde dit zich in een afnemend draagvlak voor hernieuwbare energie op lokaal niveau.

Het beperkte lokale draagvlak doet vermoeden dat het onverhoopt succes van de lopende Vlaamse energietransitie voorlopig uitblijft. Vanuit linkse

hoek wijst men op het belang van sociale duurzaamheid naast ecologische duurzaamheid, op meer rechtvaardigheid en gelijkheid als oplossing voor de ongewenste effecten

De Vlaamse hernieuwbare energiesector is sinds de openstelling van de energiemarkt voor meer dan 77% in handen van grote buitenlandse commerciële spelers en de productie van hernieuwbare energie in gemeenschapsbezit is tot slechts enkele coöperatieven beperkt gebleven. Samen met het chaotisch ruimtelijk beleid vertaalde dit zich in een afnemend draagvlak voor hernieuwbare energie op lokaal niveau.

van het huidige beleid. Ook onderzoekers zijn het er over eens dat de ernst van de duurzaamheidsproblemen een meer radicale hervorming vergt, in plaats van een geleidelijke overgang binnen het huidige systeem. Ze pleiten voor een co-evolutionaire benadering: in een succesvolle transitie is er ook een sociale component, en is er aandacht nodig voor de creatie van een duurzaam en structureel draagvlak.

Vlaanderen slaat hoegenaamd geen acht op die sociale component, zoals ook blijkt uit de erg diverse eigendomsverdeling van hernieuwbare energie in de EU. In Denemarken en Duitsland, beide bekend om hun succesvolle windenergie-implementatie, is respectievelijk 80 en 50 % van de windturbines rechtstreeks in handen van de burger via burgerinitiatieven. Het beleid heeft er indirect en direct de ontwikkeling van coöperatieve structuren gestimuleerd. In Vlaanderen beperkt de coöperatieve sector zich tot 3,8 % van de windenergiemarkt.

Is het Vlaams beleid inzake hernieuwbare energie dan zo anders?

Ondanks de vaststelling dat windenergie een van de oudste en meest gevestigde vormen van energieproductie is, blijft het nog steeds onderwerp van hevig debat. Windturbines bevinden zich op het grenspunt van beleidsniveaus, waardoor confrontaties van belangen windenergie tot een treffend voorbeeld maken van de moeizame energietransitie.

Ten eerste overstijgt de ruimtelijke inplanting van windturbines het lokale schaalniveau door de steeds grotere windturbinevermogens. Provincies menen dat die ruimtelijke sfeer hun verantwoordelijkheid vereist, terwijl in essentie enkel het Vlaams Gewest bevoegd is voor hernieuwbare energie en de inplanting ervan.

Ten tweede bevinden de voordelen van windenergie zich voornamelijk op internationaal en nationaal schaalniveau, in de vorm van CO₂-reductie en het halen van de EU-doelstellingen, terwijl de nadelen te beurt vallen aan de lokale omwonenden op gemeentelijk niveau, in de vorm van geluidsoverlast, visuele hinder en slagschaduw. Deze tegenstellingen en conflicten wijzen op de nood voor een coherent beleid in samenspraak met de verschillende betrokken actoren.

Deze bijdrage verdiept zich in windenergie, met extra aandacht voor de sociale component, om zo beter vat te kunnen krijgen op de lopende energietransitie in Vlaanderen.

In een eerste deel sta ik stil bij de rol van de burger bij de ontwikkeling van windenergie. Meer bepaald lokale tegenstand, klassieke *Not-In-My-Backyard-patronen*, het verhogen van sociale acceptatie en fenomenen als participatie en gemeenschapsbezit komen aan bod.

In een tweede deel belicht ik de rol van de afzonderlijke overheden in Vlaanderen. Er volgt een analyse van de belangrijkste beleidsmaatregelen die invloed hebben gehad op de ontwikkeling van participatieve initiatieven en/of de toenemende weerstand tegen windenergie. Het artikel wordt afgesloten met een discussie over waar Vlaanderen zich precies bevindt in de energietransitie, en hoe men een antwoord kan bieden aan enkele pertinente problemen in de windenergiesector.

De rol van de burger

Lokale tegenstand

Vertragingen in infrastructurele werken (met de Oosterweelverbinding als favoriet voorbeeld) tonen de macht van de georganiseerde burger en de noodzaak aan steun bij de publieke opinie. Hoewel politieke dossiers bij individuele windenergieprojecten vaak van minder lijvige omvang zijn, mengen lokale groepen zich met minstens evenveel

animo in het debat. Volgens voormalig minister van Ruimtelijke Ordening Philippe Muylers werd in Vlaanderen in 2011 voor 70 % van de toegekende vergunningen voor windturbines (>500 kW) beroep ingesteld bij de Raad van vergunningsbetwistingen¹. Deze aangetekende beroepen kunnen een windenergieproject sterk doen vertragen en, indien ontvankelijk verklaard, resulteren in de volledige stillegging van het project.

Die zwakke acceptatie door de (lokale) gemeenschap kan een grote barrière vormen voor de inplanting van windturbines. Dit probleem staat vooral bekend als het NIMBY (*Not In My Backyard*)-syndroom, waarbij wordt gewezen op een inherente hypocrisie rond windenergie: velen vinden het een geweldig idee, tot die windmolen in de buurt komt te staan. Het is echter onzeker of het NIMBY-fenomeen een significant effect heeft in het al dan niet slagen van een windenergieproject.

Een studie van Wolsink (2000)² onderzocht de redenen voor protest bij residenten en stelt dat slechts 4 % van de variantie te verklaren valt door het NIMBY-fenomeen. Zo zouden er naast het NIMBY-fenomeen verschillende andere achterliggende oorzaken zijn, zoals het algemeen verwerpen van windturbinatechnologie (*Not In Any Backyard* – NIABY), het veranderen van een positieve mening naar een NIABY-mening door informatie opgedaan tijdens het planningsproces, of het steunen van windtechnologie onder welbepaalde landschappelijke of technische voorwaarden. Het afdoen van de kritiek op windturbines als louter egoïstische commentaar van verzuurde burgers is derhalve onvoldoende om de tegenstand te begrijpen.

Door de ettelijke protestgroepen krijgt de 'rol van de burger' bij de ontwikkeling van windturbineprojecten in Vlaanderen een veel meer negatieve connotatie. Terwijl in Duitsland en Denemarken de burger een ondernemende rol opneemt bij de productie van energie, wordt de modale Vlaming als conservatief, kleinburgerlijk en zelfzuchtig bestempeld. Praktijkvoorbeelden leren ons echter dat de coöperatieve gedachtegang, die de Denen blijkbaar zo eigen is, ook in Vlaanderen ingang vindt. Behalve gevestigde energiecoöperaties als Ecopower en Beauvent bewijzen recente initiatieven als Energent, Bronsgroen en Volterra dat bij een groep bewuste burgers de wil aanwezig is om een deel van de transitietaak op zich te nemen.

Door de ettelijke protestgroepen krijgt de 'rol van de burger' bij de ontwikkeling van windturbineprojecten in Vlaanderen een veel meer negatieve connotatie. Terwijl in Duitsland en Denemarken de burger een ondernemende rol opneemt bij de productie van energie, wordt de modale Vlaming als conservatief, kleinburgerlijk en zelfzuchtig bestempeld.

Participatie

Buitenlands onderzoek wijst uit dat het creëren van een directe link tussen de omwonenden en de windturbine positieve effecten kan hebben op het lokaal draagvlak, een belangrijk argument voor het toepassen van meer participatieve technieken bij het inplantingsproces van windturbines.

Een eerste en bescheiden stap richting meer betrokkenheid behelst eenvoudigweg het sensibiliseren en verstrekken van duidelijke en correcte informatie aan de bewoners. Met relatief weinig inspanning zou via dit proces de onzekerheid die momenteel heerst bij veel omwonenden vermeden kunnen worden.

Een meer verregaande en meer bekritiseerde stap is het verlenen van inspraak tijdens het inplantingsproces. Publieke participatie zou volgens Michael Hooper (Harvard) de uitkomst van het project en de kans op slagen sterk verbeteren. Prominente critici

(Campanella en Duany) wijzen echter op de vaak tergend langzame vooruitgang van zo'n planningsproces:

*'...just as China could use more of the American gavel of justice and democratic process, we could certainly use a bit more of that very effective Chinese sledgehammer.'*³

In Vlaanderen worden vertragingen echter niet opgelopen door een constructieve discussie tussen overheid, projectontwikkelaar en burger, maar door persistente publieke weerstand tegen het chaotische beleid van de overheid en dito handelen van commerciële projectontwikkelaars.

Als reactie op de inefficiënties van het huidig beleid en overheidsgestuurde participatievormen wordt door wetenschappers een alternatief voorgesteld: *financiële participatie*. De burger wordt daarbij effectief mede-eigenaar van de windturbine en wordt zo automatisch betrokken in het beslissingsproces. Lokaal, voordien onaangeroerd spaargeld wordt een nieuwe bron van investeringskapitaal, de winst keert terug naar de lokale economie via dividenden of via de steun van duurzame projecten en vloeit niet weg naar het Parijse hoofdkwartier van GDF Suez. 'Wie de energie beheert, heeft de macht in handen. Dat wist Lenin al', aldus Dirk Vansintjan, oprichter van Ecopower. Een beladen uitspraak van een man met een uitgesproken ideologie. Financiële participatie biedt inderdaad heel wat voordelen, maar zoals steeds dienen er ook bij deze participatievorm nuances te worden gemaakt.

Als reactie op de inefficiënties van het huidig beleid en overheidsgestuurde participatievormen wordt door wetenschappers een alternatief voorgesteld: financiële participatie. De burger wordt daarbij effectief mede-eigenaar van de windturbine en wordt zo automatisch betrokken in het beslissingsproces.

Financiële participatie

In Vlaanderen wordt financiële participatie bij windenergie voornamelijk georganiseerd door gevestigde energicoöperaties zoals Ecopower en Beauvent. Met een ledenaantal van meer dan 47.000 coöperanten is Ecopower erin geslaagd een prominente rol te spelen in de coöperatieve energiesector.

Bij een dergelijke coöperatieve bedrijfsstructuur wordt het principe van *volledige zeggenschap* gehanteerd: elke coöperant krijgt één stem tijdens de jaarlijkse ledenvergadering, ongeacht het aantal aandelen, en heeft zo rechtstreekse inspraak bij de beslissingen die worden genomen. Ecopower en Beauvent onderschrijven de 7 principes van de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA). Die principes, waaronder een vereiste democratische besluitvorming, permanente ledenvorming, onderlinge samenwerking en het opnemen van verantwoordelijkheid tegenover de gemeenschap, verplicht de coöperatie om zich aan duurzame en democratische waarden te houden.

De publieke interesse voor coöperatieve structuren heeft ook enkele commerciële spelers ertoe aangezet een coöperatieve vennootschap op te richten. Electrabel richtte in 2013 zijn coöperatie CoGreen op, om het lokale draagvlak rondom bestaande windturbines te verhogen. Het voormalige Electrawinds trok particuliere investeerders aan via Groenkracht en ook enkele kleinere projectontwikkelaars (Fortech, Storm NV, Limburg Win(d)t) hebben coöperatieve structuren.

Hoewel participatie zo bij veel windenergiebedrijven lijkt ingebouwd, betreft het in deze gevallen slechts een *bepaalde zeggenschap*. Participanten van deze coöperaties hebben zeggenschap binnen de coöperatie zelf, maar staan steeds in een minderheidspositie tegenover het moederbedrijf. De zogenaamde B-aandelen van de coöperanten verlenen hen slechts beperkte inspraak, in tegenstelling tot de A-aandelen van het moederbedrijf. Het verzamelde kapitaal wordt via een achtergestelde lening ter beschikking gesteld aan het moederbedrijf waardoor de beslissingskracht over het geld voor het grootste deel bij het commerciële moederbedrijf ligt.

Ecopower en Beauvent staan erg afkerig tegenover dergelijke 'nep'-coöperaties, aangezien het de geloofwaardigheid en reputatie van 'de coöperaties' door het slijk haalt⁴.

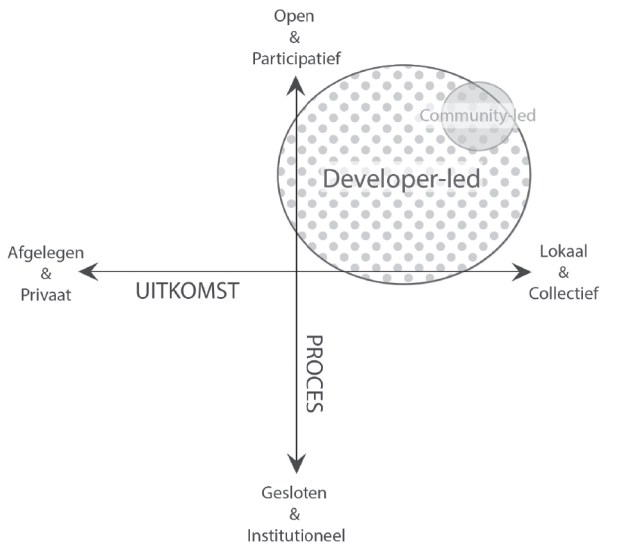
Naast de onderverdeling tussen financiële participatie met *volledige zeggenschap* en met *bepaalde zeggenschap*, kan nog een andere belangrijke indeling worden gemaakt. Ecopower en Beauvent bezitten karakteristieken die hen onder het *developer-led model* brengen. Het zijn in beide gevallen projectontwikkelaars die op nationale schaal coöperanten aantrekken en meerdere projecten zelf initiëren, ontwikkelen en beheren. Coöperanten zijn mede-eigenaar van het bedrijf door middel van een aandeel, maar de meerderheid van de coöperanten is niet actief betrokken. In Vlaanderen is het *developer-led model* momenteel het enige waaronder financiële participatie wordt verwezenlijkt.

In het *community-led model*, tot nu toe onbestaand in Vlaanderen, wordt een specifiek en lokaal project geïnitieerd, ontwikkeld en beheerd door de lokale gemeenschap zelf. Het *community-led model* ziet zich verplicht lokale bewoners te overtuigen van de zin en meerwaarde van het project om voldoende startkapitaal te kunnen verkrijgen. De lokale coöperant beslist zo mee over het te besteden kapitaal en wordt actief betrokken in het proces.

Figuur 1 verduidelijkt het belang van de onderverdeling tussen *developer-led* modellen en *community-led* modellen. Een *developer-led model* heeft het startkapitaal reeds op bovenlokale schaal kunnen verzamelen en hoeft in principe geen lokaal draagvlak meer te creëren. Of ze dit toch doen, hangt onder andere af van de morele waarden aanwezig binnen het bedrijf. Ecopower en Beauvent ondernemen, met de ICA-principes als leidraad, duidelijk pogingen om dat lokale draagvlak te verhogen, meestal met een uitgebreide informatiecampagne naar de omliggende bewoners toe, samen met het aanbieden van een investeringsmogelijkheid via aandelen. Maar in principe heeft een *developer-led model* steeds de keuze of ze bepaalde participatieve technieken lokaal al dan niet toepast.

Walker (2008)⁵ vermeldt dat die grote mate aan variabiliteit binnen de *developer-led* modellen juist aversie kan opwekken; denk aan Ecopowers standpunt over het bestaan van zogenaamde 'nepcoöperaties', waarbij de coöperant louter een passieve investeringsrol krijgt toebedeeld. Het *community-led model* daarentegen is vanwege zijn lokale verankering minder ambigu. De kleinschalige gemeenschapsprojecten worden verplicht om betrokkenheid te creëren tussen het project en de lokale bewoner, waardoor de verschillende participatievormen inherent zijn aan de bedrijfsstructuur. Van nature bezit het *community-model* dus meer garantie op participatie.

Figuur 1: *Community renewable energy in relatie tot het ontwikkelingsproces en de uitkomst van het project*⁶



De rol van de overheid

Een belangrijke vraag is waarom financiële participatie met volledige zeggenschap in Vlaanderen slechts zo beperkt wordt toegepast, en waarom de aanwezige projecten voornamelijk volgens het *developer-led* model worden georganiseerd.

De beleidsmaatregelen die genomen werden sinds de liberalisering van de energiemarkt in 2000 zijn in dit opzicht van belang. De EU verplichtte een versnelde openstelling van de energiemarkt via de splitsing tussen de distributie en productie van elektriciteit. Sindsdien is het voor een privaat bedrijf, en dus in principe ook voor gemeenschapsinitiatieven, mogelijk om te investeren in een eigen productie-eenheid. De mogelijkheid om community-led projecten op te richten bestond, maar enkele maatregelen van het bevoegde Vlaamse bestuursniveau zorgden, soms indirect, voor belangrijke marktgerelateerde en ruimtelijke barrières. Het maakte het voor kleine gemeenschapsprojecten bijzonder moeilijk om te concurreren met grote en kapitaalcrachtiger commerciële spelers.

Marktgerelateerde barrières

In een open markteconomie hebben kleine gemeenschapsprojecten enkele concurrentiële nadelen ten opzichte van commerciële projectontwikkelaars. Grote bedrijven kunnen terugvallen op bestaande kapitaalreserves en kunnen bij een lening bijgevolg gunstiger voorwaarden afdwingen. Kleinere projecten bezitten deze zekerheid niet en zijn voor de kapitaalsaflossing in grote mate afhankelijk van de geproduceerde winst tijdens de verkoop van elektriciteit.

Het type steunmechanisme, opgelegd door de bevoegde instantie, in dit geval Vlaanderen, speelt dus een grote rol bij de investeringszekerheid van kleine gemeenschapsprojecten. Landen hanteren tot op vandaag verschillende schema's voor het

stimuleren van hernieuwbare energie (HE). De meeste zijn gebaseerd op het Feed-In-Tarieven-model (FIT) of het Groenestroomcertificaten-model (GSC).

Het Vlaamse GSC-systeem is voornamelijk gebaseerd op een quotasysteem met op de markt verhandelbare groenestroomcertificaten. Aan groenestroomproducenten wordt per MWh opgewekte stroom één certificaat toegekend. Het certificaat krijgt een geldelijke waarde omdat de leveranciers verplicht worden aan een quotum te voldoen, dat ze kunnen behalen door ofwel zelf groene stroom te produceren ofwel certificaten te kopen bij een andere groenestroomproducent. Het verplichte quotum wordt jaarlijks aangepast met het oog op de opgelegde EU-doelstelling tegen 2020. Indien leveranciers het quotum niet halen, dienen ze een boete te betalen die meteen ook als de maximumprijs voor de certificaten fungeert. Vlaanderen koos voor het quotasysteem omdat het verwachtte dat dit zou uitgroeien tot een uniform systeem op Europees niveau.

Een veelgebruikt argument tegen het GSC-systeem is de beperkte investeringszekerheid die het systeem biedt. De inkomsten van producenten zijn afhankelijk van de marktprijs van de certificaten. Een hoge voorspelbaarheid van die marktprijs creëert investeringszekerheid. In Vlaanderen zijn echter sinds de introductie van het systeem op 10 jaar tijd 20 decreetwijzigingen doorgevoerd (Bollen, 2011)⁷. Voor de bestaande productie heeft dit weinig effect, maar voor toekomstige projecten zijn deze wijzigingen nefast. Bovendien zijn de marktprijzen voor certificaten niet gecorreleerd met vraag en aanbod, maar schommelen ze rond 87 % van de boeteprijs. De hoogte van de boetes, die worden opgelegd wanneer de leverancier niet voldoet aan de opgelegde quota, wordt bepaald door de staat, vandaar de grote onvoorspelbaarheid.

Er zijn echter een aantal mogelijkheden om de investeringszekerheid te verhogen. Zo kampt het Vlaamse GSC-systeem met een beperkte marktwerking, terwijl dit juist het voornaamste doel was van het systeem. Er is een sterke concentratie zowel aan de aanbodzijde (producenten) als aan de vraagzijde (leveranciers), wat resulteert in het afsluiten van langdurige bilaterale akkoorden over een vastgestelde certificaatprijs. Een bilateraal akkoord kan de investeringszekerheid verhogen, aangezien het zich distantieert van de fluctuerende markt. Voor een bilateraal akkoord moeten projecten in gemeenschapsbezit echter onderhandelen met bereidwillige leveranciers. Aangezien deze kleine projecten niet beschikken over grote volumes certificaten door hun beperkte productiepark, bezitten ze over weinig onderhandelingsmacht, waardoor het moeilijk kan worden om de certificaten aan een gunstige prijs te verkopen. In het GSC-systeem bezitten kleine gemeenschapsprojecten dus steeds een minder zekere en minder gunstige positie ten opzichte van commerciële spelers.

Onderzoekers zijn het erover eens dat het model van Feed-In-Tarieven sneller kan leiden tot een goed werkende markt voor windenergie. Het FIT vergoedt elke kWh geproduceerde hernieuwbare energie. De gegarandeerde winstmarge zorgt voor een stabiel investeringsklimaat en de gunstige terugverdienschema's maken een ongelimiteerde groei voor windenergie mogelijk. Een nadeel voor de overheid is dat die groei hierdoor minder 'beheersbaar' wordt, maar voor kleine gemeenschapsprojecten is het FIT duidelijk voordeliger.

Waarom bedrijven als Ecopower en Beauvent zich, ondanks het GSC-systeem, hebben kunnen ontwikkelen, valt te verklaren aan de hand van de eerder vermelde indeling tussen *developer-led* en *community-led* benaderingen. Het *developer-led* model heeft de mogelijkheid om te groeien en op nationale schaal te opereren vanwege de

afwezigheid van een lokale verankering. Evidente schaalvoordelen en grotere kapitaalreserves stelt het *developer-led* model in staat te concurreren met grotere en solvabele bedrijven.

Of Minister Turtelboom met de introductie van het nieuwe systeem op basis van investeringssteun erin zal slagen om meer investeringszekerheid creëren, valt te betwijfelen. Het systeem lijkt meer te focussen op kostenminimalisatie dan op stimulatie van hernieuwbare energie, doordat de steun jaarlijks, na toetsing aan de markt, aangepast kan worden. Het logge en complexe GSC-systeem is daarmee verleden tijd, maar de jaarlijkse aanpassing door Vlaanderen zorgt wel voor een vergelijkbare investeringsonzekerheid voor projecten in ontwikkeling die al gauw enkele jaren in beslag nemen.

Ruimtelijke barrières

Het ruimtelijk beleid kan direct en indirect een invloed uitoefenen op de kansen van kleine gemeenschapsprojecten. De Vlaamse regelgeving is in dit opzicht erg complex. Vlaanderen lijkt door de soms tegenstrijdige aanpassingen een weinig coherente langetermijnvisie te hebben wat betreft de inplanting van windturbines. De inplanting van windturbines werd oorspronkelijk geregulariseerd door middel van omzendbrieven, waarbij gekozen werd voor een planmatige aanpak. Deze planmatige aanpak werd grotendeels verlaten na een decretale aanpassing van de ruimtelijke ordening in 2009.

Vlaanderen lijkt door de soms tegenstrijdige aanpassingen een weinig coherente langetermijnvisie te hebben wat betreft de inplanting van windturbines.

Een eerste omzendbrief verscheen in 2000. Hierin werd ervoor geopteerd om windparken met meer dan 3 windturbines enkel toe te laten op industriegebied of gebieden voor openbaar nut, en kleinere windparken moesten gebundeld worden met grote, reeds bestaande infrastructures. De specifieke locaties werden afgebakend op een gedetailleerde kaart: het *Windplan Vlaanderen*. Indien men windturbines wil plaatsen in gebieden buiten die afgebakende zones (vb. in landbouwgebied), kon men de zone aanduiden volgens het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift 'gebied voor windturbines' via de aanmaak van een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP). De omzendbrieven die in 2006 en 2014 verschenen, bouwden in de mate van het mogelijke voort op de planmatige aanpak van de voorgaande omzendbrief, maar waren aan actualisatie toe omwille van de toenmalige ontwikkelingen in de windenergiesector en de nieuwe voorgenomen doelstellingen.

Terwijl de omzendbrieven een planmatige aanpak aanhouden en een ongebreidelde wildgroei van windturbines via het bundelingsprincipe proberen tegen te gaan, treedt in 2009 een nieuw decreet in werking met betrekking tot de ruimtelijke ordening. De *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening* staat, wat betreft windenergie, in principe haaks op de planmatige aanpak van de omzendbrieven. Vanaf 2009 wordt het ook mogelijk windturbines te plaatsen in agrarisch gebied zonder dat de aanmaak van RUP's vereist is. De decretale aanpassingen (ook wel *clichéring* genaamd) hebben voor een sterke toename van windprojecten in landbouwgebied gezorgd. De Vlaamse Wind Energie Associatie (VWEA, 2013) meent dat de clichéring cruciaal was voor de toenmalige ontwikkeling van windenergie, aangezien het aantal potentiële locaties langzamerhand

uitgeput raakte⁸. De plotse ommezwaai in het ruimtelijk beleid zorgde evenwel voor chaos en een grote concurrentiestrijd in de windenergiesector.

Sinds de clichéring spreken velen van een regelrechte wind-rush (Knapen, 2013)⁹. Projectontwikkelaars trachtten aaneensluitende gebieden onder opstalcontract te krijgen, zodat concurrenten geen vergunning konden indienen en nabijgelegen gebieden onbruikbaar konden maken. Volgens Moira Callens (2013)¹⁰, projectcoördinator bij Oost-Vlaanderen Energielandschap, zijn alle potentiële gronden tegenwoordig al in handen van projectontwikkelaars door middel van een concessie. Dergelijke opstalcontracten worden vaak per opbod verkocht, aangezien de grondeigenaars zich meestal beperken tot financiële criteria. Momenteel wordt gemiddeld een jaarlijkse opstalvergoeding van 25.000 euro uitgereikt door de projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars hielden bij het indienen van een vergunning relatief weinig rekening met de criteria die beschreven werden in de omzendbrief van 2006, met als gevolg dat gemiddeld slechts 10 % van de vergunningsaanvragen effectief werd goedgekeurd. Omwonenden, zonder kennis van dit gegeven, reageerden onthutst op de toevloed aan gele borden met vergunningsaanvragen. De weerstand groeide, en aangezien de beslissingskracht van gemeentebesturen niet veel verder reikt dan het afleveren van adviezen, besloten buurtcomités daarom zelf actie te ondernemen tegen windenergie.

Op welk vlak vormde het ruimtelijk beleid dan een barrière voor gemeenschapsinitiatieven? Allereerst zou een planmatige aanpak de ontwikkeling van community-led projecten kunnen hinderen. Bij de community-led vorm wordt een project opgestart en ontwikkeld door de lokale gemeenschap en gaat het om een specifiek en eenmalig initiatief binnen het grondgebied van die lokale gemeenschap. Als er geen vergunbare gebieden binnen de gronden van de gemeenschap liggen, zal de *incentive* ontbreken om een project op te starten. Bovendien worden solitaire windmolens, kenmerkend voor community-led projecten, geweed met een planmatige aanpak. Gemeenschapsprojecten volgens het developer-led model ondervinden minder hinder van een planmatige aanpak, omdat deze niet verbonden zijn aan een specifieke lokale gemeenschap of plaats. Als geen bijkomende maatregelen genomen worden ten voordele van kleine gemeenschapsprojecten, kan een planmatige aanpak indirect leiden tot een overmacht aan grote commerciële projectontwikkelaars. De planmatige aanpak, die resulteerde in de huidige Vlaamse windenergiemarkt, werd tot 2009 aangehouden. De openstelling van agrarisch gebied vanaf 2009 vanwege de clichéring had gemeenschapsbezit ten goede kunnen komen, ware het niet dat de concurrentiestrijd tussen grote projectontwikkelaars de kleine initiatieven in de kiem heeft gesmoord.

Kan het ook anders?

De aanwezigheid van een duidelijk en stabiel kader is cruciaal voor de ontwikkeling van kleine gemeenschapsinitiatieven. Sinds de openstelling van de energiemarkt in 2000 is dit echter allesbehalve het geval in Vlaanderen. Bovenstaande analyse laat zien dat het ruimtelijk beleid en het subsidiebeleid erg chaotisch verlopen zijn en het Vlaanderen vooralsnog ontbreekt aan een stabiele langetermijnvisie.

Voorbeelden uit het buitenland bewijzen echter dat het ook anders kan. Het bekende FIT-systeem dat aan de basis ligt van de succesvolle Energiewende in Duitsland heeft geleid tot een opmerkelijke groei van gemeenschapsinitiatieven en coöperatieve structuren.

De Europese Unie wil echter af van het FIT-systeem, omdat het in strijd zou zijn met het vrijemarktbeginsel¹¹. Duitsland plant in de komende 3 jaar over te stappen naar een systeem van aanbestedingen, om overeen te stemmen met de toekomstige regelgevingen¹². Daarmee negeert de EU dat andere alternatieven zoals het GSC-systeem evenmin beantwoorden aan het principe van de vrije markt, zoals blijkt uit de beperkte prijswerking van op de markt verhandelbare certificaten. Andere steunmechanismen dan het FIT bieden slechts weinig investeringszekerheid op lange termijn, waardoor bottom-up gestuurde gemeenschapsinitiatieven moeilijker voet aan de grond kunnen krijgen.

Participatie zou dan ingang moeten vinden via overheidsgestuurde dwingende maatregelen. Dergelijke verplichtingen zijn echter moeilijk te verwezenlijken. Zo trachtte de provincie Oost-Vlaanderen om projectontwikkelaars te dwingen een deel van hun windturbinepark af te staan aan rechtstreekse participatie. De Oost-Vlaamse deputatie besloot in december 2013 een belasting in te voeren voor de projectontwikkelaars die dit weigerden. Dat deputatiebesluit werd echter vernietigd door vice-minister-president Geert Bourgeois (N-VA) na een klacht van Aspiravi NV, omdat deze in strijd zou zijn met het Europees recht, de grondwet en de Vlaamse regelgeving¹³.

Dit voorbeeld geeft aan hoe moeilijk het is om te manoeuvreren binnen de regelgevingen van hogere instanties en dit terwijl de hardnekkige lokale weerstand tegen windturbines het besef doet groeien dat de sociale component in de energietransitie niet verwaarloosd mag worden. Binnen het huidige Vlaams beleid zijn de barrières voor de community-led vorm echter te groot. De elektriciteitsmarkt wordt gedomineerd door commerciële multinationale spelers in handen van het buitenland. Enkel de developer-led vorm, die een hoger aantal participanten kan bereiken door de afwezigheid van een lokale verankering, is in staat om te concurreren met die commerciële projectontwikkelaars. Wil Vlaanderen het draagvlak voor windenergie en hernieuwbare energie in het algemeen vergroten, dan moet het de barrières voor gemeenschapsbezit, en meer bepaald de community-led vorm, trachten te verkleinen.

Het bekende FIT-systeem dat aan de basis ligt van de succesvolle Energiewende in Duitsland heeft geleid tot een opmerkelijke groei van gemeenschapsinitiatieven en coöperatieve structuren. De Europese Unie wil echter af van het FIT-systeem, omdat het in strijd zou zijn met het vrijemarktbeginsel.

Bio

Joren Sansen is in 2014 afgestudeerd aan de vakgroep Sociale en Economische Geografie (UGent) en schreef zijn masterproef over het betrekken van de lokale gemeenschap bij de inplanting van windturbines.

Eindnoten

1. N.N. (2012) *Ongeveer evenveel windturbines vergund als geweigerd*. http://www.vilt.be/Ongeveer_evenveel_windturbines_vergund_als_geweigerd. 17/06/2014.
2. Wolsink, M. (2000) 'Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support'. *Renewable energy*. 21(1), 49-64.
3. PDT. (2011) *Critics Argue Against Public Participation*. <http://www.planetizen.com/node/52111>. 7/01/2015.
4. Maandag 18 november 2013, 14u00, Eeklo: Persoonlijk interview met Dhr. Jan De Pauw (duur: 01:32:17).
5. Walker, G. (2008) 'What are the barriers and incentives for community-owned means of energy production and use?'. *Energy Policy*. 36(12), 4401-4405.
6. Walker, G. (2008) 'What are the barriers and incentives for community-owned means of energy production and use?'. *Energy Policy*. 36(12), 4401-4405.
7. Bollen, A., Van Humbeek, P., Lamote, A. (2011) *Energie voor een groene economie. Hernieuwbare energie: Beleid en evaluatie*. Boekdeel 2. Gent: Academia Press.
8. VWEA (2013) *Clichéring is cruciaal voor verdere ontwikkeling van windenergie in Vlaanderen*. <http://www.ode.be/component/k2/item/832-clichéring-is-cruciaal-voor-verdere-ontwikkeling-van-windenergie-in-vlaanderen>. 25/07/2014.
9. Woensdag 27 november 2013, 14u00, Antwerpen: Persoonlijk interview met Dhr. Dirk Knapen (duur: 01:23:14)
10. Vrijdag 6 december 2013, 14u30, Gent: Persoonlijk interview met Mvr Moira Callens (duur 00:53:02)
11. Europese Commissie (2014) State aid for environmental protection and energy. http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation_en.html. 7/1/2015.
12. Morris, C. (2014) *Bundestag adopts new rules for renewables*. <http://energytransition.de/2014/07/bundestag-adopts-new-renewable-energy-act/>. 7/1/2015.
13. Winckelmans, W. (2014) *Oost-Vlaams windmolenplan naar prullenmand verwezen*. http://www.standaard.be/cnt/dmf20140623_01152282. 24/07/2014.