

COÖPERATIEF ONDERNEMEN MET HERNIEUWBARE ENERGIE



KANSEN VOOR HET VLAAMSE TRANSITIEBELEID

Tom Willems



Januari 2014

Tom Willems, 2014

voor



Gepubliceerd op

<http://www.rescoopv.be/index.php/nl/publicaties/cooperatief-ondernemen>

Foto omslag: actie van Energent cvba genomen door Bart Lasuy

INHOUDSOPGAVE	5
INLEIDING	9
SAMENVATTING	11
Gemeengoed	
Systeemcrisis	
Kapitalisme aan de bron van de crises	
Centralisme vormt niet de oplossing	
Crisis van de democratie	
Groeimodel in vraag durven stellen	
Nieuwe vormen van democratisch bestuur	
Falende elektriciteitsmarkt	
Fossiele energie al decennia overgesubsidieerd	
Een strikter marktmodel voor de energiemarkt	
Vlaanderen rekent te veel op bio-energie	
Limiteer het gebruik van biobrandstoffen van de eerste generatie	
Energietransitie	
Backcasting naar 100% hernieuwbare energie	
Energietransitie is ook en vooral een sociaal proces	
Hernieuwbare energie in eigen handen houden	
Overstijg het hokjesdenken	
Windrush ondermijnt het draagvlak voor windenergie	
De coöperatieve principes	
REScoops	
Werken aan een sociaal draagvlak voor windenergie	
Rechtstreekse participatie	
De coöperatie als façade	
Risicokapitaal	
Striktere erkenningscriteria voor de Nationale Raad voor de Coöperatie	
REScoop.be	
Het windrecht	
De invoering van het windrecht is juridisch mogelijk	
Een nieuw decreet voor wind	

HOOFDSTUK 1: GEMEENGOED 33
HOE BEHEREN WAT VAN IEDEREEN IS?

Ecosysteemdiensten
Gemeenschappelijke gronden
Commons
Onze globale *common*, de aarde
Diversiteit geeft veerkracht
Hernieuwbare energie: gemeengoed bij uitstek

HOOFDSTUK 2: DE COÖPERATIEVE ONDERNEMINGSVORM 39
TUSSEN MARKT EN OVERHEID

Systeemcrisis
Crisis van de democratie
Energie en democratie
Strikter marktmodel voor de energiemarkt
De coöperatieve onderneming

HOOFDSTUK 3: DE LIBERALISERING VAN DE ELEKTRICITEITSMARKT 47
IN WIENS BELANG?

De euforie voorbij
Vrijmaking van de Belgische elektriciteitsmarkt
De eigendomsontvlechting tussen productie en distributie is nog niet voltooid
De theorie van vraag en aanbod
De nucleaire rente
Het marktmechanisme toegepast op elektriciteit
Gascentrales uit de markt geprezen
Windfallprofits
Zon en wind zorgen voor lagere groothandelsprijzen
Achter de façade van de markt

HOOFDSTUK 4: ENERGIETRANSITIE 65

100% HERNIEUWBARE ENERGIE IS MOGELIJK

De donkere voorspellingen van het Internationaal Energie Agentschap
Kernenergie is geen optie in de transitie naar duurzame energie
De klimaatrapporten van het milieuprogramma van de Verenigde Naties
Energietransitie niet bekijken als een kost, maar als een investering
Optimistische boodschap vanuit het milieu-economische denken
Prognoses voor hernieuwbare energie in Vlaanderen tot 2020
Limiteer het gebruik van biobrandstoffen
De Europese routekaart voor energie tot 2050
Economische modellen lokken controverses uit
Backcasting naar 100% hernieuwbare energie
De werking van het energiemodel gebruikt door VITO
De resultaten van het energiemodel gebruikt door VITO
Hernieuwbare energie creëert werk
Naar een nieuw paradigma voor energie

HOOFDSTUK 5: VLAAMS VERGUNNINGBELEID 93

OVERSTIJG HET HOKJESDENKEN

De Vlaamse klimaatconferentie roept op tot beleidsintegratie
Ruimtelijke Ordening versus Milieu
De perceptie van hinder, ook het gevolg van negatieve associaties
De windwerkgroep maakt afwegingen, maar wordt niet gevolgd
Windturbines bekijken als positieve bakens in het landschap van de 21^{ste} eeuw
De provinciale windplannen, een stap in de goede richting
Naar een kader voor een transparant afwegingsproces

HOOFDSTUK 6: DE WINDRUSH 103

EERST KOMT, EERST MAALT

Rush op potentieel geschikte gronden ondermijnt het draagvlak voor windenergie
De Vlaamse Wind Energie Associatie laat betijen

Grondenspeculatie, vretend aan het draagvlak voor windenergie, wordt toch beloond

HOOFDSTUK 7: SOCIAAL DRAAGVLAK VOOR WINDENERGIE 109
HOE STEUN TE MOBILISEREN?

Algemeen belang versus particulier belang
NIMBY is te simplistisch als verklaringsmodel
Ruimtelijke afstand tussen productie en consumptie
Politieke afstand tussen burgers, lokale overheden en bovenlokale administraties
Sociale afstand tussen bevolking en professionals
Framing bepaalt hoe naar windturbines gekeken wordt
Het huidige vergunningstraject schiet tekort

HOOFDSTUK 8: DE COÖPERATIEVE PRINCIPES 119
TUSSEN SCHIJN EN WERKELIJKHEID

Waar de overheid tekort schiet en de markt faalt
De ICA principes van coöperatief ondernemen
Coöperaties volgens Belgisch vennootschapsrecht
Oneigenlijk gebruik van de coöperatieve ondernemingsvorm
De criteria van de Nationale Raad voor de Coöperatie volstaan niet
REScoop.be

HOOFDSTUK 9: HET WINDRECHT 133
DE WIND WAAIT VOOR IEDEREEN

De wenselijkheid om wind al dan niet te tenderen
Het windrecht
Juridische haalbaarheid van de invoering van het windrecht
Naar een nieuw decreet voor de exploitatie van windenergie

INLEIDING

Bijna alle mensen hebben energie nodig om goed te kunnen functioneren in onze maatschappij. Omdat fossiele energie eindig en vervuilend is en nucleaire energie te gevaarlijk, heeft de samenleving beslist om over te schakelen op hernieuwbare energie, zoals zon en wind. De samenleving ondersteunt deze omschakeling met geld.

We kunnen dus stellen dat een meerderheid van de mensen groene energie vraagt en dat een aantal ondernemers er brood in ziet om daar iets aan te doen. Daarvoor is kapitaal nodig: zo bedraagt de investering voor de ontwikkeling van één grote windturbine al vlug 2,5 miljoen euro. De meeste projectontwikkelaars gaan daarvoor lenen bij de bank. Sommigen slagen er in om bijkomend een achtergestelde lening te krijgen van een ‘duurzaam’ overheidsfonds of van een daarvoor opgerichte coöperatie. Op die manier kan een projectontwikkelaar beschikken over vijf keer meer kapitaal dan hijzelf inbrengt. Een grote hefboom om het één en ander in beweging te brengen! Maar ook een middel om de winsten te concentreren en te privatiseren.

Nadat de partijen overeengekomen zijn over de te betalen interesten, kunnen de bouwwerken starten. Enige tijd later wordt de eerste windstroom geogst en op de markt verkocht. Iedereen gelukkig: de bevolking met de schone energie, de bank met de interesten, de groene ondernemer met de winst op de wind en ook de mensen die een job hebben gekregen dankzij de windenergie.

Toch is er iets vreemd aan de hand. Na een tiental jaar productie zal de windturbine volledig afbetaald zijn, daar die lasten in de kostprijs van de energie verrekend worden. Vele kleine elektriciteitsgebruikers zullen de windturbines dan grotendeels betaald hebben, alsook de interesten aan de bank en de winst van de projectontwikkelaar. Dit wordt allemaal mogelijk gemaakt met het geleende geld van de bank, dat in wezen het spaargeld van de burgers is. De burgers zullen dan de windturbines hebben betaald, die daarna niet de hunne is. Daarmee wordt door de projectontwikkelaar een natuurlijke energiebron uitgebaat die eigenlijk van niemand is, en er dus in principe zou moeten zijn voor iedereen. Daardoor krijgt de exploitant voor een onbepaalde tijd de geprivilegeerde toegang tot een lokale natuurlijke rijkdom.

Hernieuwbare energie is dus *big business* geworden. Je hebt er kapitaal voor nodig, kan er geld mee verdienen en uiteindelijk zelfs de controle krijgen over een strategische natuurlijke rijkdom. Dit alles wordt mogelijk gemaakt door de overheid en betaald door de burgers, als consument, belastingbetaler of als spaarder. Het lijkt dan ook logisch dat de burgers een zekere zeggenschap behouden over de uitbating van de lokale hernieuwbare energiebronnen. Maar zo werkt de logica van de energiemarkt niet. Zonder vooruitzicht op winst voor privaat kapitaal, geen investeringen. Deze winst moet veilig gesteld door private eigendomsrechten, waaraan niet geraakt kan worden.

De markt wordt dus naar voor geschoven als de oplossingsstrategie voor de socio-ecologische problemen van de 21^{ste} eeuw! Maar ligt het falen van de markt niet zelf aan de basis van de systeemcrisis waarmee de samenleving nu geconfronteerd wordt: klimaatverandering, uitputting van grondstoffen, de groeiende kloof tussen arm en rijk, ...? Kunnen we daarom de aanpak van de klimaat- en energiecrisis wel over te laten aan de hebzuchtige logica van de markt? Kunnen we Duurzame Ontwikkeling zomaar reduceren tot een technocratisch verhaal, gebaseerd op kapitaalsintensieve investeringen?

De transitie naar een moderne duurzame samenleving impliceert zoveel meer! Ook dat de samenleving opnieuw meer greep krijgt op de economie en dat ze democratische controle kan uitoefenen op de exploitatie van schaarse natuurlijke hulpbronnen! Niet via nog meer centralisatie van economische en politieke macht. Wel door de burgers sterker te betrekken in het proces van energietransitie!

Dit document vormt een pleidooi om de burgers rechtstreeks mee te laten investeren in hun eigen schone energievoorziening. Hernieuwbare energie gebruiken om te werken aan gemeenschapsopbouw: de basis voor een veerkrachtige samenleving die de klappen van de nakende energiecrisis beter zal kunnen opvangen.

SAMENVATTING

COÖPERATIEF ONDERNEMEN MET HERNIEUWBARE ENERGIE KANSEN VOOR HET VLAAMS TRANSITIEBELEID

Gemeengoed

De aarde biedt tal van ecosysteemdiensten die het voor miljarden mensen mogelijk maken om goed te leven op aarde. Veerkrachtige ecosystemen zorgen immers voor zoet water, zuivere lucht en natuurlijke grondstoffen. Ze vormen de basis van onze voedselproductie en welvaartscreatie. In principe kan iedereen gebruik maken van de ecosysteemdiensten. Ze zijn niet het bezit van private personen of overheden. Ze behoren eigenlijk iedereen toe. Om het voortbestaan van deze universele diensten te verzekeren moet overexploitatie en private toe-eigening vermeden worden en zijn er regels voor gemeenschappelijk beheer nodig. Dan wordt er gemeengoed opgebouwd.

Gemeengoed blijft niet beperkt tot het beheer van ecosystemen, maar ontwikkelt zich ook in de culturele en sociale sfeer. Denken we maar aan de bibliotheken, de mutualiteiten of de ontwikkeling van *open source software*. *Commons* zijn dus zeer divers en kunnen omschreven worden als goederen en diensten die gemeenschappelijk beheerd worden, met een gemeenschappelijk belang voor ogen, vaak verbonden met duurzaamheid. Gemeengoed vormt het cement van de menselijke samenlevingen.

Systeemcrisis

Bij het ingaan van de 21^{ste} eeuw wordt de mensheid geconfronteerd met een meervoudige crisis. Zowel op ecologisch als sociaal en economisch vlak lijkt het overheersende kapitalistische systeem van welvaartscreatie vast te lopen. Op ecologische vlak wordt gevaarlijke klimaatverandering stilaan onafwendbaar en leidt overexploitatie van natuurlijke rijkdommen tot de uitputting van een aantal grondstoffen, waaronder aardolie. Op sociaal vlak neemt de ongelijkheid opnieuw sterk toe. Een steeds groter deel van de bevolking wordt blootgesteld aan de onzekerheden van de vrije markt en de daaraan verbonden prestatimaatschappij. De toegang tot een aantal basisdiensten zoals bijvoorbeeld gezond voedsel, een goede huisvesting of de levering van elektriciteit wordt voor een groeiende groep mensen zelfs precair. Ook op economisch vlak worstelt onze samenleving zich door de zoveelste depressie heen. Deze keer het rechtstreeks gevolg van de financiële crisis, veroorzaakt door anoniem geld op zoek naar snel en hoog rendement. Bovendien zijn deze crises met elkaar verbonden. Zo kunnen stijgende energieprijzen ten gevolge van (tijdelijke) schaarste een hele kettingreactie in gang zetten. Het gaat dus niet meer over een crisis binnen het systeem, maar over een crisis van het systeem op zich.

Kapitalisme aan de bron van de systeemcrisis

De oorzaak van dit systeemfalen is volgens ons te vinden in de kapitalistische aansturing van de vrijemarkteconomie, die zich bedient van het neoliberale gedachtegoed. Het is een systeem dat aangestuurd wordt door winstmaximalisatie op korte termijn. Noem het maar hebzucht. Een systeem waarbij de aandeelhouderswaarde van enkelen primeert boven de gebruikerswaarde van velen. Een systeem waarbij schaarste en stijgende grondstoffenprijzen aanleiding geven tot speculatie en instabiliteit. Een systeem dat bovendien moet blijven groeien of anders in elkaar stuikt. Het is dus belangrijk om in te zien dat de groeidwang van ons economisch systeem in eerste instantie uitgaat van het financieel kapitalisme, en niet van de schijnbaar onbevredigbare behoefte van de consument.

Centralisme vormt niet de oplossing

Het kapitalistisch systeem leidt tot schaalvergroting, tot financiële conglomeraten waarin meer geld beheerd wordt dan het BBP van vele staten, zonder dat daar democratisch rekenschap voor gegeven wordt. Maar ook de centraal aangestuurde planeconomieën hebben gefaald inzake duurzame ontwikkeling. Ze zaten eveneens gevangen in een groeilogica gebaseerd op de grootschalige inzet van fossiele en nucleaire energie. Bovendien vertoonden heel wat communistische regimes een belangrijk maatschappelijk en democratisch deficit. De gemeenschapszin en het burgerinitiatief werden er al te vaak ondergraven door bureaucratie en corruptie.

Crisis van de democratie

Vandaag de dag lijken de verkozen overheden van de westerse vrije marktdemocratieën onvoldoende in staat te zijn om de beschreven systeemcrisis aan te pakken. Dat komt o.a. omdat het bestuur zelf gevangen zit in een economische groeilogica. Binnen de huidige constellatie is groei immers nodig om overheidsinkomsten te genereren en aangegane schulden te af te lossen. In tijden van slinkende BNP groei gaat bijna alle beleidsaandacht naar het aanzwengelen van de economie. Daarvoor bestaan er rechtse en linkse recepten. Maar finaal geldt de wetmatigheid dat de economie slechts kan groeien als ook de vraag toeneemt, door nieuwe afzetmarkten aan te boren (export) of door de consumentenbestedingen aan te zwengelen. Het geld dus moet rollen! De burger wordt bijgevolg aangesproken als een individuele consument wiens status bepaald wordt door zijn materialistische levensstijl. Tevens wordt hij gewezen op zijn plicht om hard te werken voor de welvaart van zijn land.

Groeimodel in vraag durven stellen

De economische groeimachine is sterk afhankelijk van de input van gemakkelijk inzetbare en goedkope energie. De verleiding is dan groot om te kiezen voor fossiele energie, zonder de kost van de milieuschade door te rekenen. We constateren dan ook, dat twintig jaar na de eerste conferentie voor Duurzame Ontwikkeling te Rio, het fossiele energiesysteem nog altijd groeiende is. Het is overduidelijk dat dit geen volhoudbaar scenario is. Zonder een grondige bijsturing zal heel ons systeem van welvaartscreatie in elkaar storten. Meerdere onderzoeksrapporten komen dan ook tot de conclusie dat blijvende economische groei niet mogelijk is binnen een biofysisch begrensde wereld.

Nieuwe vormen van bestuur

We moeten dus op zoek naar een meer gediversifieerd economisch landschap. Naar nieuwe businessmodellen die veel minder afhankelijke zijn van groei. Naar lokale bedrijvigheid ten dienste van de gebruikers i.p.v. het grootkapitaal. Naar meer democratie in de economie. Waar de markt faalt en de overheid tekortschiet, moeten burgers de kans krijgen om zelf het heft in handen te nemen en de ruimte krijgen zich te organiseren. Er moet dus opnieuw gemeengoed opgebouwd worden. Dit begint aan de basis. Daarom zou de overheid coöperatieve ondernemingsvormen die openstaan voor iedereen en waarlijk democratisch aangestuurd worden, moeten beschouwen als partners voor de uitvoering van het duurzame ontwikkelingsbeleid.

Falende elektriciteitsmarkt

In de euforie van de jaren 90, ging men ervan uit dat de markt zowat alle sociaaleconomische problemen van de wereld zou kunnen oplossen. Zo werd van de vrijmaking van de energiemarkt verwacht dat:

- de concurrentie zou zorgen voor een betere dienstverlening voor de klant tegen een lagere prijs;
- de bevoorradingszekerheid zou verbeteren door het aantrekken van nieuwe investeringen;
- de milieudruk van het energiesysteem zou dalen door innovatie en efficiëntiewinsten.

De realiteit blijkt minder rooskleurig. Na tien jaar moeizame liberalisering van de sector, beschikken we nog altijd niet over een transparante elektriciteitsmarkt. De klant geraakt er niet wijs uit en heeft meermaals het gevoel bedrogen te worden. Ook de leveringszekerheid kan onvoldoende gegarandeerd worden. Want ook de flexibele aardgascentrales, die juist nodig zijn in de overgang naar hernieuwbare energie, hebben nu overheidssteun nodig om rendabel te zijn en open te blijven. En er wordt zelfs geopperd om windturbines stil te leggen op winderige zondagen, juist op de momenten dat ze op vol vermogen bijna gratis energie produceren, terwijl

de niet-regelbare nucleaire capaciteit nog altijd voorrang krijgt. Bovendien zorgt het marktmechanisme ervoor dat de historische producent forse rentes kan opstrijken met de kerncentrales die werden afgeschreven in de periode vóór de vrijmaking van de markt. Terwijl de kosten voor de afbraak vooruit geschoven worden en duidelijk wordt dat investeringen in nieuwe kerncentrales onbetaalbaar zijn. Om nog te zwijgen over de onbetaalbare verzekeringskost voor de exploitatie van een nucleaire centrale: deze wordt dus gedragen door de samenleving.

Ten slotte lijkt het marktsysteem van de emissiehandel niet te slagen in zijn doelstelling om de CO₂-uitstoot te reduceren tegen de laagste maatschappelijke kosten. Zo genereert het systeem *windfall profits* binnen de elektriciteitssector, o.a. ten voordele van de nucleaire productie. Bovendien is het systeem niet in staat om tot een voldoende hoge en vooral voorspelbare prijs voor CO₂ te komen. Daardoor zet de markt de energiebedrijven zelfs aan om verkeerde beslissingen te nemen, zoals investeringen in nieuwe steenkoolcentrales.

Niet hernieuwbare energie, maar wel fossiele energie wordt overgesubsidieerd

Door de reële schadekosten van fossiel en nucleair energiegebruik niet in rekening te brengen, subsidieert de samenleving eigenlijk al decennialang het gebruik van fossiele en nucleaire energie. Moest onze maatschappij de moed hebben om deze externe kosten wel te internaliseren in de prijs van de energie, dan zouden vele vormen van hernieuwbare energie nu al kunnen concurreren met fossiele energie zonder enige vorm van ondersteuning. De steun voor hernieuwbare energie is dus nodig omdat het politiek niet haalbaar is (omwille van sociaaleconomische redenen) om voor fossiele en nucleaire energie de juiste prijs aan te rekenen. Meer nog, in de EU gaat de grootste steun in het energiebeleid nog altijd naar fossiele en kernenergie en niet naar hernieuwbare energie.

Het ondersteuningsmechanisme van de groene stroomcertificaten (GSC) had de bedoeling om de levering van grijze stroom te laten meebetalen voor de ontwikkeling van de groene stroom, waardoor de kost van de milieuschade slechts voor een klein deeltje werd doorgerekend naar de conventionele elektriciteitsproductie. Vanuit pragmatisch oogpunt was en is dit een gezond principe.

De elektriciteitslevering aan de energie-intensieve bedrijven wordt echter steeds meer vrijgesteld van de bijdragen die de GSC genereren, terwijl deze bedrijven wel de vruchten plukken van de sterk verlaagde groothandelsprijs van elektriciteit, die juist het gevolg is van het groter aanbod van zon- en windenergie. Onder andere daardoor is er een overaanbod van GSC op de markt en worden deze GSC ingeruild bij de netbeheerder. De netbeheerder rekent de kost van de opgekochte GSC grotendeels door in het distributietarief van de laagspanningsklanten, de burgers dus.

We zien dat de ondersteuning van hernieuwbare energie nu meer en meer onder vuur komt te liggen van de grote bedrijven op de energiemarkt, die nog altijd fors (willen) investeren in fossiele energie. Hun machtsbasis wordt immers getroffen door de groeiende decentrale opwekking van hernieuwbare energie in lokale handen. Bovendien zorgt het groeiend aanbod van zon- en windenergie voor lagere prijzen op de spotmarkt, waardoor de rendabiliteit van hun grote conventionele centrales aangetast wordt.

Een strikter marktmodel voor de energiemarkt

Indien we de vooropgestelde doelstellingen van de vrijmaking van de energiemarkt effectief willen halen, dan zal de overheid de energie- en afgeleide markten dus eerder moeten inbinden en beter moeten kaderen. De overheid zal strikter moeten optreden als regulator van de taken die op Europees niveau aan de markt toegewezen werden, zoals de productie en levering van elektriciteit en gas. Ze moet ook meer ruimte creëren voor ondernemingsvormen, zoals hernieuwbare energiecoöperaties, die de energieproductie democratiseren.

Het is niet aangewezen dat overheden zelf (direct of indirect) gaan investeren in commerciële energieproductie. Ook publieke producenten hebben er immers alle belang bij om hun elektriciteit zo duur mogelijk te verkopen op de markt, terwijl voor de overheid de milieudoelstellingen en de goede dienstverlening naar de burgers en bedrijven centraal zou moeten staan. Wanneer overheden, ook al zijn het verschillende instanties, in een rechter- en partijsituatie terechtkomen, loert het gevaar voor belangenvermenging om de hoek. Dit kan het vertrouwen van de burger in de overheid ondermijnen.

Het is wel van strategisch belang dat de transport- en distributienetten van elektriciteit en gas in publieke handen gehouden worden. Het netwerk is immers een monopolieactiviteit die ten dienste moet staan van de gebruikers zonder enige vorm van discriminatie en tegen een billijke prijs. Bovendien vereist de energietransitie dat er fors geïnvesteerd wordt in de modernisering van het elektriciteitsnet. Het beheer van het elektriciteitsnet is daarom wel een taak die aan publieke ondernemingen kan overgelaten worden, mits ze voldoende gecontroleerd worden door representatieve gebruikersorganisaties. Het netwerk zou ook rechtstreeks beheerd kunnen worden in eigendom van de burgers en gebruikers zelf. Zo namen de burgers in meerdere Duitse steden het initiatief om zelf het net over te nemen, ten einde de uitbating door een groot en soms buitenlands energiebedrijf te voorkomen.

Vlaanderen rekent te veel op bio-energie

Binnen de Europese context moet België tegen 2020 al 13% van zijn totale energievraag halen uit hernieuwbare energiebronnen. Ongeveer $\frac{3}{4}$ van deze doelstelling wil Vlaanderen halen uit de verbranding van biomassa voor de opwekking van groene warmte, groene elektriciteit of als biobrandstof voor het transport. Het overgrote deel van de biomassa zal daarvoor geïmporteerd moeten worden.

Bij de groene stroomproductie valt het grote aandeel op dat geleverd wordt door de verbranding van biomassa in grote centrales, waarbij bijna $\frac{2}{3}$ van de energie verloren gaat als warmte. De massale verbranding van geïmporteerde houtpellets in conventionele centrales moet dan ook gezien worden als een verspilling van een waardevolle grondstof. Ook de bijstook van vaste biomassa in steenkoolcentrales is problematisch: GSC worden daarbij gebruikt om vervuilende centrales een langer leven te geven.

De verbranding van biomassa wordt als CO₂-neutraal beschouwd. Toch is het niet de meest aangewezen oplossing om de klimaatverandering aan te pakken. Het duurt immers meerdere tientallen jaren vooraleer de uitgestoten CO₂ via het fotosyntheseproces terug wordt omgezet tot nieuwe biomassa, terwijl het van cruciaal belang is om de uitstoot van CO₂ al op korte termijn te beperken. Daarom zou het gebruik van biomassa voor energie beperkt moeten worden tot toepassingen die een hoog totaal energetisch rendement opleveren: minstens 70%. Bovendien moeten de gewassen die gebruikt worden voor energie op een duurzame wijze geteelt worden en dienen de gebruikte percelen heraan geplant worden, zodat de vrijgekomen CO₂ binnen een korte termijn opnieuw opgenomen wordt. Het is ook niet aangewezen om massaal biomassa te importeren van buiten de EU, want dat maakt ons opnieuw afhankelijker voor onze energiebevoorrading.

Limiteer het gebruik van biobrandstoffen van de eerste generatie

Binnen de EU is vastgelegd dat 10% van de transportvraag naar energie tegen 2020 zal komen uit hernieuwbare energie. Deze kan gehaald worden via het gebruik van biobrandstoffen of groene elektriciteit. België rekent vooral op de inzet van biobrandstoffen om de mobiliteit te “vergroenen”. 90% van de biomassa die nodig is voor de aanmaak van biobrandstoffen zou daarvoor geïmporteerd moeten worden.

Het Europees beleid inzake biobrandstoffen kreeg de laatste jaren de nodige kritiek. De meeste biobrandstoffen worden vandaag immers gemaakt van landbouwgewassen die ook voor menselijke voeding in aanmerking komen (eerste generatie). Dit heeft er mede toe geleid dat de voedselprijzen sterk stegen in 2008, waardoor vooral arme bevolkingsgroepen in het Zuiden

getroffen werden. Bovendien blijkt dat de CO₂-balans van de hele biobrandstofketen niet altijd positief is. De teelt van energiegewassen kan immers (indirect) leiden tot ontbossing of veranderd landgebruik, waarbij een groot deel van de koolstofreserve die in de bodem ligt opgeslagen, vrijkomt in de atmosfeer. De grootschalige teelt van biomassa in het Zuiden gaat ook vaak gepaard met slechte arbeidsomstandigheden, schending van landrechten (landroof) en aantasting van het lokale leefmilieu.

Het lijkt er dus op dat via het biobrandstoffenbeleid opnieuw een achterpoort geopend is in het klimaatbeleid, waarbij de rijkere landen hun verantwoordelijkheid ontlopen om hun ruimtelijk, economisch en mobiliteitsbeleid zodanig bij te sturen dat er globaal minder primaire energie in het transport gebruikt wordt. Gezien elektrische mobiliteit veel energie-efficiënter is dan de wagen met verbrandingsmotor, is het duidelijk dat de overgang naar een meer duurzame mobiliteit grotendeels via elektrificatie moet gebeuren en niet via de introductie van biobrandstoffen.

Energietransitie

De Europese economie is sterk afhankelijk van de import van fossiele brandstoffen en uranium en daardoor ook zeer kwetsbaar. Bovendien betekent de import van fossiele brandstoffen een jaarlijkse aderlating voor onze eigen economie die door rationeel energiegebruik en de inzet van hernieuwbare energie van eigen bodem kan vermeden worden.

Wanneer de mensheid de fossiele voorraadkamers van de aarde blijft plunderen aan hetzelfde tempo, worden we hoogstwaarschijnlijk voor het eind van deze eeuw geconfronteerd met een onbeheersbaar klimaatprobleem. Om gevaarlijke klimaatverandering alsnog te voorkomen, moet de mondiale uitstoot van broeikasgassen pieken vóór 2020 en vanaf dan dalen met 2 à 3% per jaar. Van de geïndustrialiseerde landen die grotendeels verantwoordelijk zijn voor het probleem en die over meer middelen beschikken, worden grotere inspanningen verwacht. Sociale rechtvaardigheid vereist dat de meest welvarende landen hun eigen uitstoot van broeikasgassen met 4 à 5% per jaar verminderen. Dit is het beperkte venster voor actie dat de mensheid nog heeft. Handelen is dringend nodig.

Ons hele financieel-economisch systeem dat gebaseerd is op de input van goedkope fossiele energie is dus aan een grondige verandering toe: een meervoudige transitie:

- er moet orde op zaken gesteld worden in het financieel systeem. Spaargeld van gezinnen moet op een transparante wijze ter beschikking komen van de investeringen die nodig zijn in kader van duurzame ontwikkeling. Dat is uiteindelijk ook de wens van vele burgers;

- het hele arsenaal van energiebesparende maatregelen moet aangesproken worden. Maar het gevaar bestaat dat de gehaalde energiebesparing op één bepaalde post een extra vraag creëert naar (andere) milieubelastende goederen en diensten, het zogenaamde *rebound* effect. De vraag naar energie moet dus ook in zijn totaliteit dalen. Dit betekent dat onze manier van produceren en consumeren mee moet veranderen: wonen, reizen, ons verplaatsen, voeden en ontspannen, het moet allemaal met een veel lagere ecologische voetafdruk gebeuren. Het moet misschien ook allemaal iets minder;
- er moet fors geïnvesteerd worden in de vernieuwing van het energiesysteem: wind én zón én waterkracht én geothermie én duurzame vormen van biomassa vormen de energiebronnen van de toekomst. De intermitterende energiebronnen wind en zón moeten geïntegreerd worden in een slimmer elektriciteitsnet voorzien van opslagcapaciteit, flexibele eenheden en aansturing van de vraag, zodat vraag en aanbod snel op elkaar afgestemd kunnen worden;

Backcasting naar 100% hernieuwbare energie

De EU beseft heel goed de economische noodzaak van de omschakeling naar meer hernieuwbare energie. Binnen de Europese commissie wordt er gewerkt aan een lange termijnstrategie om het Europese energiesysteem CO₂-neutraal te maken tegen 2050. Aan alle stakeholders wordt gevraagd om samen te zoeken naar paden die de energievoorziening verduurzamen. Binnen deze context vroegen de federale en gewestelijke ministers van energie aan gerenommeerde onderzoeksinstituten (FPB, VITO en ICEDD) om de haalbaarheid en de economische impact te onderzoeken van de realisatie van 100% groene energie tegen 2050 binnen de Belgische grenzen. Hun studie *‘Towards 100 % renewable energy in Belgium by 2050’* komt tot de conclusie dat ***het voor België technisch mogelijk is en economisch haalbaar om volledig over te schakelen op groene energie tegen 2050.***

Om 100% HE tegen 2050 te kunnen halen, moet de elektriciteitssector al tegen 2030 volledig op hernieuwbare bronnen draaien. In de periode 2030-2050 zou dan de grootschalige elektrificatie van vrijwel alle sectoren van de economie plaatsvinden. De elektrificatie zal zorgen voor een vermindering van de totale vraag naar primaire energie, maar zal ook leiden tot meer dan een verdubbeling van het huidige elektriciteitsverbruik.

Het economisch model in de studie schuift een **nieuw paradigma** naar voor in de manier waarop we denken over energie. Het model geeft immers de voorkeur aan de installatie van een overcapaciteit van de intermitterende energiebronnen op basis van zón en wind, gecombineerd met opslagmogelijkheden, waaronder de omzetting van elektriciteit in waterstofgas. Waterstofgas zou o.a. dienst doen als energiedrager voor het transport en als reductiemiddel voor ijzererts ter vervanging van cokes. Er wordt daarbij afgestapt van de strikte evenwichten in vraag en aanbod.

Een deel van de energie-intensieve industriële productie zou zelfs verschoven moeten worden naar de perioden waar er een overschot van elektriciteitsproductie te verwachten valt: de zomer.

De transitie naar 100% hernieuwbare energie maakt België grotendeels onafhankelijk van de import van energie. Er zal nog altijd biomassa geïmporteerd worden of groene elektriciteit via het net binnenkomen, maar het aandeel ingevoerde energie in de primaire energievraag kan gereduceerd worden van 83% tot 30% à 15%. Het betekent een overgang van het huidige energiesysteem, dat wordt gekenmerkt door hoge brandstofkosten, naar een systeem dat gebaseerd is op hoge investeringsuitgaven. De transitiescenario's komen in 2050 uit op een bijkomende vaste kost van ongeveer 4% van het BBP, maar generen tegen dan ook een opbrengst van ongeveer 2% van het BPP ten gevolge van de sterk verminderde import van fossiele brandstoffen. De energietransitie genereert ook maatschappelijke baten onder de vorm van vermeden milieuschadeposten. Wanneer deze worden meegerekend, valt de maatschappelijke kosten/baten analyse zelfs positief uit.

Vermits hernieuwbare energie meer jobs genereert per geïnstalleerde megawatt, per geproduceerde megawattuur of per geïnvesteerde euro dan het fossiele systeem, heeft de energietransitie het potentieel om veel nieuwe werkgelegenheid te creëren in de energiesector.

Energietransitie is ook en vooral een sociaal proces

Door te wijzen op de *paradigma shift* in de manier van denken over energie, stuurt de vermelde studie ook aan op nieuwe businessmodellen. Niet de productie van energie moet *stante pede* de vraag volgen, maar de vraag moet zich ook aanpassen aan de productie. Bovendien wordt tijdens de wintermaanden voorrang gegeven aan de huishoudelijke energienoden boven de honger van industriële ondernemingen naar goedkope energie. Dit betekent zonder meer een hele omwenteling in de organisatie van de bedrijvigheid. Van werknemers zal meer flexibiliteit verwacht worden. Maar wanneer daartegenover meer werkzekerheid staat en de link tussen de burger als bewuste gebruiker en de werknemers als medewerker aan een maatschappelijk project wordt aangehaald, dan is allicht meer mogelijk. Bedrijven zullen zich pas flexibeler kunnen opstellen in hun productieaanbod als ze meer verankerd zijn en beschermd worden tegen delocalisatie. Misschien vormen coöperatief georganiseerde ondernemingen, in handen van de werknemers en gebruikers, wel een deel van de oplossingsstrategie. Innovatie beperkt zich dus niet tot de stand van techniek, maar moet zich ook richten op de bestuurlijke aspecten en nieuwe businessmodellen.

In het transitieproces is het dus minstens van even groot belang om erop toe te zien HOE de omvorming van het energiesysteem verloopt. Hoe worden de burgers betrokken om het energieverbruik te verminderen? Hoe worden werknemers partners in een veranderingsproces dat

meer flexibiliteit vraagt? Wat zijn de verdelingseffecten van de rentes die voortvloeien uit de exploitatie van natuurlijke rijkdommen zoals hernieuwbare energie? In wiens eigendom komen/blijven de productie-installaties? Al deze aspecten zijn uitermate belangrijk voor het creëren van het maatschappelijk draagvlak dat nodig is voor dit technologisch en maatschappelijk veranderingsproces.

Hernieuwbare energie in eigen handen houden

Wind, zon, biomassa en geothermie zijn natuurlijke rijkdommen. Ze zijn eigenlijk van niemand en staan in principe ter beschikking van iedereen. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid moet er dus meer aandacht uitgaan naar de wijze waarop de gedecentraliseerde hernieuwbare energiebronnen worden beheerd. In een wereld waar energie schaarser wordt, zullen deze energiebronnen rentes opleveren ten voordele van de exploitanten. Burgers en gebruikers hebben er daarom alle belang bij om deze lokale energieproductie zoveel mogelijk in eigen handen te houden. Ook de overheden hebben er alle belang bij dat de decentrale hernieuwbare energie zoveel mogelijk verankerd wordt bij de gebruikers, zodat de meerwaarde van de productie de samenleving ten goede komt. Dit geldt vooral voor windenergie, een energiebron die zich uitstrekt over een groter gebied, maar uiteindelijk geëxploiteerd wordt op een klein terrein. Het voordeel van deze exploitatie zou een zo groot mogelijke groep mensen ten goede moeten komen. De exploitatie van windenergie zou dus niet zomaar geprivatiseerd mogen worden, maar ook toegewezen moeten worden op basis van sociaaleconomische criteria.

Overstijg het hokjesdenken

Binnen de verschillende administraties die een windproject beoordelen, heersen er duidelijk verschillende visies over de ontwikkeling van windenergie. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening wil men de schaarse open ruimte in Vlaanderen zoveel mogelijk vrijwaren. Daarom moeten windturbines aansluiten bij bestaande infrastructuur, nabij gebieden waar al economische bedrijvigheid aanwezig is en waar meestal ook veel mensen wonen of werken. Maar windturbines kunnen ook hinder veroorzaken onder de vorm van geluid, slagschaduw of een verhoogd veiligheidsrisico. Vanuit milieuoogpunt zou de exploitatie van windturbines dus liefst zo ver mogelijk van de menselijke activiteiten gehouden moeten worden. Daartoe werden er in de Vlaamse milieureglementering strenge voorwaarden ingeschreven voor de exploitatie van windturbines.

Het is o.a. de taak van de interdepartementale windwerkgroep om een afweging te maken, tussen enerzijds de milieubekommernissen en anderzijds de principes van een goede ruimtelijke ordening. Het advies van de windwerkgroep is niet bindend maar heeft wel een morele waarde.

We moeten echter vaststellen dat in de periode 2009-2011 er 58 vergunningsdossiers voor windenergie wel een positief advies kregen van de windwerkgroep, maar uiteindelijk toch niet aan de nodige vergunningen geraken. Dit heeft o.a. te maken met de dubbele vergunningenstructuur, waarbij verschillende beleidsniveaus volgens verschillende visies instaan voor de milieu- en de bouwvergunning.

De subjectieve beoordeling van het landschappelijke effect krijgt te veel gewicht in de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Onroerend Erfgoed bekijkt de windturbines te veel als landschapsversturende constructies en niet als positieve bakens in het landschap. Bij gebrek aan een duidelijke planning voor windenergie, zit de schrik er bij de afdeling landschappen goed in, namelijk dat een verspreide opstelling van windturbines zou leiden tot een chaotisch landschapsbeeld. Met de blik naar het verleden werd preventief het eigen territorium strikter afgebakend. Zo wordt zonder rekening te houden met de lokale context, haast per definitie negatief geadviseerd voor windturbines die op 1 km van een beschermd landschap komen. Gelijkaardige vormen van territoriumafbakening tegen windturbines doen zich voor bij de administraties die instaan voor de luchtvaart, natuur, veiligheid, wegen en verkeer, ...

De administraties zouden meer moeten samenwerken om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling te halen. Het klimaatbeleid is geen apart beleidsdomein, maar moet geïntegreerd worden in alle andere beleidsdomeinen. Dit vraagt een open geest van de bevoegde ambtenaren die elk op hun domein bezig zijn, of bij ontstentenis, een politiek niveau waar de nodige afwegingen wel worden gemaakt. Momenteel kan iedereen zich achter strikte regels of achter iemand anders wegsteken om een project negatief te beoordelen. Er heerst geen eenduidigheid in de vergunningverlening, waardoor veel aanvragen belanden in ellenlange beroepsprocedures, waarvoor zelfs geen bindende termijnen zijn vastgelegd.

De provinciale windplannen kunnen een eerste stap in de goede richting betekenen: een planmatig afwegingsproces waarbij alle restricties naast elkaar gelegd worden en uiteindelijk besloten wordt waar en op welk gebied er toegevingen gedaan moeten worden om een vooropgestelde doelstelling van windenergie tijdig te halen. Windprojecten die geen effect hebben op de omgeving bestaan immers niet. Er moeten compromissen gemaakt worden.

Windrush ondermijnt het draagvlak

Sinds de aanpassing van het decreet ruimtelijke ordening is het in Vlaanderen mogelijk om windturbines vergund te krijgen in landbouwgebied. Samen met het (tot voor kort) royale ondersteuningsmechanisme voor windenergie, lokte dit heel wat projectontwikkelaars naar Vlaanderen die in de eerste plaats uit zijn op gemakkelijk geldgewin. Gecombineerd met de schaarste aan geschikte zones, heeft dit tot een rush op de gronden in het buitengebied geleid.

De concurrentie op het terrein leidt vaak tot zeer hoge bedragen voor de rechten van opstal. De toewijzing van een windturbine aan een bepaald perceel komt daardoor voor de betrokken eigenaar neer op een *win for life*, terwijl de naastliggende grondeigenaars hiernaast grijpen en de lokale gemeenschap in de kou blijft staan. Deze ongelijke verdeling van de inkomsten van de exploitatie van een natuurlijke rijkdom wordt als onrechtvaardig gevoeld. Op basis van welke criteria geeft men iemand het recht om op een perceel van minder dan 1 ha het windpotentieel te exploiteren dat zich uitstrekt over een veel ruimer gebied?

De huidige situatie komt neer op het principe ‘eerst komt, eerst maalt’, zelfs als de ruimtelijke invulling van de projectzone niet optimaal is, bijvoorbeeld omdat een andere partij contracten heeft op tussenliggende percelen. Bovendien staat deze situatie overleg en sensibilisering in de weg, wat wezenlijk is om draagvlak te creëren voor windprojecten.

Deze strijd om de gronden, gevoed door de sterk ongelijke verdeling van de inkomsten uit de windexploitatie, komt het draagvlak voor windenergie niet ten goede. Maatschappelijk wordt niet de beste oplossing gehaald. Mensen worden tegen elkaar opgezet, terwijl windenergie eigenlijk een mooi project van duurzame ontwikkeling voor de hele omgeving zou moeten zijn. De markt faalt. De overheid moet bijsturen. Daarvoor is een Vlaams winddecreet nodig.

Werken aan een sociaal draagvlak voor windenergie

Niettegenstaande er in Vlaanderen een brede maatschappelijke steun bestaat voor windenergie in het algemeen, stoten vele aangevraagde windprojecten in Vlaanderen toch op hevig protest van de omgeving. De focus van het protest tegen windturbines ligt vooral op het landschappelijke en het milieutechnische, vermits dit criteria zijn die in aanmerking komen voor de bouw- en milieuvergunning. Maar de basis van veel ongenoegen ligt vaak ergens anders. Veelal worden de omwonenden pas op de hoogte gesteld van de komst van windturbines door de gele aanplakbiljetten die het openbaar onderzoek van de vergunningsaanvraag aankondigen. Het indienen van een bezwaar is dan de enige manier die overblijft om het ongenoegen over het verloop van het proces te uiten. Het verzet tegen de komst van windturbines wordt dan nogal vlug omschreven als het NIMBY-syndroom, maar eigenlijk spruit een groot deel van het ongenoegen voort uit de ongelijke verdeling van de lusten en lasten en uit het feit dat de bevolking zich voor een voldongen feit geplaatst ziet: het gevoel dat er zonder enige vorm van overleg boven hun hoofden beslist werd.

Pepermans en Loots onderzochten deze problematiek (2011, UA, Wie wind zaait zal storm oogsten). Ze leggen de kern van het probleem bij de individuele vergunningsaanvraag, die gecombineerd met de invoering van de *clichering* in de ruimtelijke ordening (waardoor windturbines ook direct vergunbaar zijn in landbouwgebied) geleid heeft tot de *windrush* op

potentieel geschikte gronden: *“Het huidige planmodel van de overheid en de projectontwikkelaars betreft de actoren te weinig en te laat, kan geen vertrouwen creëren tussen de actoren, schept geen lokale voordelen en mobiliseert enkel de tegenstand.”* Een participatieve aanpak bij de ontwikkeling van windenergie is dus nodig om de impasses in het vergunningenbeleid te doorbreken. Draagvlak vereist immers de mobilisatie van steun voor het project. Binnen de procedure van de individuele vergunningsaanvraag, waarbij de opstelling al vast ligt en het openbaar onderzoek amper één maand bedraagt, wordt er hiervoor geen ruimte gecreëerd. Waarom zouden burgers zich *bottom up* gaan organiseren om het project van een ander te verdedigen en zouden ze zich tevreden moeten stellen met een beperkte financiële participatie zonder enige inspraak? De huidige vergunningsprocedures zullen daarom vooral en alleen de tegenstanders mobiliseren.

De rabiate tegenstanders (een minderheid) zullen allicht onvoldoende overtuigd worden bij een interactieve planning van windenergie. Maar wanneer alternatieven bespreekbaar zijn en met elkaar vergeleken kunnen worden en als het beslissingsproces als legitiem wordt gevoeld, dan zal een groot deel van de bevolking zich niet meer scharen achter de eenzijdige kritiek van een actiecomité. Er zullen dan ook voorstanders gemobiliseerd worden. Pepermans en Loots sturen dus aan op het doorlopen van een plan-MER proces voor de afbakening van zones voor de exploitatie van windenergie. Via deze procedure zal de ontwikkeling van windenergie op een integrale wijze bekeken worden en zullen de betrokken administraties aangezet worden om afwegingen te maken.

Rechtstreekse participatie

De energietransitie vraagt ook om een mentaliteitsverandering bij van de bevolking. Ze moeten leren aanvaarden dat de energieproductie terug dichterbij huis voorkomt en zichtbaar wordt. Juist daarom is het belangrijk dat de omwonenden meer betrokken wordt bij de planning en exploitatie van hernieuwbare energie. Rechtstreekse participatie vormt daarbij een meerwaarde ten opzichte van louter financiële participatie. Bij rechtstreekse participatie is de aandeelhouder ook de gebruiker van de diensten waarin geïnvesteerd wordt, en wordt er democratisch beslist volgens het principe ‘één persoon, één stem’. De gebruikerswaarde komt dan opnieuw centraal te staan. De windturbine wordt dan niet meer gezien als een financiële belegging die een rendement moet opleveren voor een beperkte groep aandeelhouders, maar als een installatie die duurzame energie levert aan zoveel mogelijk burgers.

De Coöperatieve principes

De coöperatieve beweging is gegroeid uit de sociale strijd in de 19 de eeuw, om een antwoord te bieden aan de falende markt en het tekortschietende overheidsbeleid. Uitgebuite werknemers en burgers verenigden zich in coöperaties om samen beter te kunnen voldoen aan hun noden.

Binnen de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA) werden de principes van coöperatief ondernemen vastgelegd en geactualiseerd. Burgercoöperaties die de ICA-principes onderschrijven zijn in eigendom van de gebruikers, staan open voor iedereen, worden democratisch bestuurd door de leden volgens het principe ‘één persoon, één stem’, staan op hun autonomie en blijven onafhankelijk. Ze concurreren niet tegen elkaar op maar werken samen, beschouwen informatieverstrekking als één van hun kerntaken en hebben in hun missie en statuten de aandacht voor de gemeenschap ingebouwd.

De ICA is een niet gouvernementele organisatie die waakt over het coöperatieve gedachtegoed. De ICA stuurt aan op een waardegedreven economie en streeft ernaar dat coöperaties wereldwijd erkend worden als leider op het vlak van duurzaamheid. De coöperatieve ondernemingsvorm brengt immers opnieuw meer democratie in de economie. De ICA-principes vormen het referentiekader waaraan coöperatief ondernemen zou moeten voldoen.

REScoops

De coöperatieve vorm van ondernemen is een geschikte organisatievorm om mensen te verenigen rond projecten hernieuwbare energie. We spreken dan van REScoops, hernieuwbare energiecoöperaties. In een REScoop wensen de leden te investeren in projecten die een antwoord bieden op de klimaat- en energiecrisis en willen ze tegelijkertijd groene energie afnemen van hun projecten tegen een correcte prijs. De productie-installaties blijven dus in eigendom van de gebruikers. De elektriciteitslevering wordt dan een dienstverlening waarop geen extra winst hoeft gemaakt te worden. De leden verwachten een matig financieel voordeel op hun investering. De meerwaarde van de productie blijft volledig binnen de coöperatie en wordt geïnvesteerd in nieuwe projecten waarover de coöperatie beslist. Er kan hierbij samengewerkt worden met sociale organisaties om kansengroepen te bereiken en energiearmoede structureel aan te pakken.

REScoops vormen een antwoord op het falen van de energiemarkt die onvoldoende in staat is om het klimaatprobleem aan te pakken en niet in staat is een transparante prijs te vormen voor de kleine gebruiker. Het is dus belangrijk dat energiecoöperaties staan op hun autonomie en onafhankelijkheid van de markt. Dit is van strategisch belang op lange termijn, wanneer fossiele energie schaars en duurder wordt en de afgeschreven hernieuwbare energie installaties aan lage kosten energie kunnen produceren.

De coöperatie als façade

Door de open structuur kunnen burgers gemakkelijk toetreden en participeren in een coöperatieve vennootschap volgens Belgisch recht, zonder dat eerst een statutenwijziging nodig is. De coöperatie is dus in staat om snel mensen en middelen te mobiliseren voor de uitvoering van een project. Dit is een grote troef van de coöperatieve bedrijfsvorm, maar maakt de ondernemingsvorm ook aantrekkelijk voor tal van bedrijven die het minder nauw nemen met het coöperatieve gedachtegoed. De cvba wordt dan louter gezien als een vlot op te richten en even snel te deconstrueren bedrijfsvehikel. Het Belgisch vennootschapsrecht erkent dus het statuut van de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, maar rept met geen woord over de principes van coöperatief ondernemen. Ook de erkenningsvoorwaarden van de Nationale Raad voor de Coöperatie volstaan niet om essentiële coöperatieve waarden, zoals democratisch bestuur en mede-eigenaarschap, te garanderen.

Zo zien we dat de afgelopen jaren een aantal nieuwe coöperaties werden opgericht en erkend werden door de NRC, die tot doel hebben kapitaal te verzamelen om te investeren in hernieuwbare energie. Het betreft financieringsvehikels verbonden aan een andere vennootschap die de productie-installaties in eigendom heeft. De participatie is louter financieel en gebeurt veelal via een achtergestelde lening. De opgerichte cvba geeft meestal meerdere categorieën van aandelen uit, waarbij een bepaalde categorie van aandelen voorbehouden is voor vertegenwoordigers van de stichtende vennootschap: het moederbedrijf dat eigenaar is van de productie-installaties. Burgers kunnen dan vrij, maar beperkt toetreden door de aankoop van aandelen van een andere categorie. Het moederbedrijf verzekert zich via de structuur van het aandeelhouderschap van een permanente meerderheid in de raad van bestuur en soms zelf in de algemene vergadering. Er is veelal geen rechtstreekse gebruikersband met de leden van de cvba, waardoor de leden geen stroom kunnen afnemen van de installaties waarin het kapitaal geïnvesteerd wordt. De leden hebben enkel recht op een beperkt dividend, maximaal 6%.

Dergelijke constructies zijn een aanfluiting van de ICA-principes en betekenen een uitholling van het coöperatieve gedachtegoed. We maken hieronder de toetsing van dergelijke financiële participatiemodellen met de zeven ICA-principes:

1) *Open en vrijwillig lidmaatschap*

Het project wordt slechts voor een beperkt deel opengesteld voor financiële participatie van burgers. Het moederbedrijf dat de installaties in eigendom heeft, gaat het grootste deel van het benodigde kapitaal lenen bij de bank of andere instellingen, om zo maximaal gebruik te kunnen maken van het hefboomeffect.

2) *Democratische controle*

De aandeelhoudersstructuur van de cvba is zo uitgedokterd dat het moederbedrijf de meerderheid behoudt in de raad van bestuur en vaak ook op de algemene vergadering van de cvba. Bovendien is er geen enkele relevante controle, laat staan medezegging in het beleid van het moederbedrijf waaraan geleend wordt, terwijl het moederbedrijf op zijn beurt wel de cvba controleert.

3) *Economische participatie door de leden*

De economische participatie blijft beperkt tot een financiële participatie die via een (achtergestelde) lening ter beschikking gesteld wordt van het moederbedrijf. Er is geen dienstverlening naar de coöperanten onder de vorm van de levering van groene stroom tegen een transparante prijs waarover de leden zich kunnen uitspreken. In deze constructies ontbreekt het gezonde evenwicht tussen aandeelhouderswaarde en gebruikerswaarde, wat juist een voorwaarde vormt voor het creëren van zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde.

4) *Autonomie en onafhankelijkheid*

De coöperatie leent haar geld uit aan een andere vennootschap waarover ze geen zeggenschap kan uitoefenen en wordt daardoor financieel (volledig) afhankelijk van het moederbedrijf. Deze financiële participatieconstructies creëren voor hun leden nauwelijks een bijkomende vorm van autonomie en onafhankelijkheid van de markt. Het emancipatorische aspect van het coöperatief ondernemen, namelijk een stuk onafhankelijker worden van de energiemarkt, gaat hierdoor verloren.

5) *Onderwijs vorming en informatieverstrekking*

De burgers worden gereduceerd tot individuele beleggers die vooral een dividend verwachten op het ingebrachte geld. Ze krijgen daarbij geen direct zicht op de werkelijke rendementen van de projecten waarnaar hun geld gaat. De coöperanten krijgen geen vorming over het doel en de principes van coöperatief ondernemen. Ze worden niet aangesproken als bewuste burgers die samen willen werken aan de energietransitie en die verantwoordelijkheid willen opnemen door samen te investeren in hun eigen schone energievoorziening.

6) *Samenwerking tussen coöperaties*

De windrush op het terrein leidt tot concurrentie tussen verschillende projectontwikkelaars en tot het opbod van opstalvergoedingen ten voordele van enkele grondeigenaars, waardoor het draagvlak voor windenergie zelfs ondergraven wordt. Het moederbedrijf stelt deze gang van zaken niet fundamenteel in vraag. Andere coöperaties die zich profileren op de energiemarkt worden niet gezien als een partner, maar als een concurrent. Dit wijst erop dat voor zo'n façadecoöperatie niet het belang van burger centraal staat, maar wel het belang van het moederbedrijf waaraan geleend wordt.

7) *Zorg voor de gemeenschap*

De gemeenschap wordt niet rechtstreeks betrokken bij de ontwikkeling en het beheer van het project. Wanneer de gemeenschap een bijdrage van de projectontwikkelaar vraagt

voor een omgevingsfonds, wordt dit bestreden. Terwijl er wel veel bereidheid is om zeer gulle opstalvergoedingen uit te keren aan enkele grondeigenaars.

Risicokapitaal

Dergelijke financiële participatieconstructies worden dus kunstmatig in het leven geroepen als een PR-machine en financieringsvehikel ten dienste van bestaande energiebedrijven of gewiekste projectontwikkelaars. De coöperatieve constructie wordt eigenlijk gebruikt om vrij eenvoudig (quasi eigen) kapitaal te verschaffen aan een moederbedrijf waardoor deze gemakkelijker bij de bank kan lenen. Wanneer het moederbedrijf echter in moeilijkheden komt, zullen de bevoorrechte schuldeisers eerst vergoed worden. De achtergestelde lening komt pas op de voorlaatste plaats. Het gevaar bestaat dat de coöperatieve aandeelhouders dan met lege handen overblijven. Het ingebrachte kapitaal van de cvba draagt bijgevolg een relatief hoog risico, maar wordt daar niet navenant voor vergoed. De vennootschap waaraan geleend wordt, krijgt daarentegen een grotere hefboom in handen om meer rendement te halen uit het eigen vermogen.

Zoals elk aandeel is ook een coöperatief aandeel risicokapitaal. REScoops beperken dit risico door de projecten voor 100% open te stellen voor zoveel mogelijk kleine aandeelhoudergebruikers, die rechtstreeks mede-eigenaar zijn van de installaties, dus van de activa. Dan is er finaal geen nood meer aan bankleningen of andere externe schulden. Dit geeft de REScoops een zeer grote solvabiliteit. Bovendien staat in het REScoop-model de gebruikerswaarde centraal: de grootste meerwaarde wordt gevormd door de groene stroomlevering uit eigen kweek.

Verscherp de erkenningscriteria van de Nationale Raad voor de Coöperatie

In België kunnen coöperatieve bedrijven die de ICA-principes van mede-eigenaarschap en democratisch bestuur met de voeten treden en wiens enige dienstverlening bestaat in het uitkeren van een dividend, toch erkend worden door de NRC en gebruik maken van de voorziene voordelen, inclusief van de naam 'erkende coöperatie'. Het coöperatieve gedachtegoed wordt daardoor uitgehold. Dat is ergerlijk, omdat het coöperatief ondernemen juist een aantal potenties heeft om de crises te overstijgen. Het is dus hoog tijd dat op het federale niveau de erkenningsvoorwaarden van de NRC bijgestuurd worden. Essentieel is dat de band tussen aandeelhouder en gebruiker verder reikt dan het uitgeven van een dividend, dat er een reële dienstverlening voor de leden is en dat de coöperanten daadwerkelijk controle kunnen uitoefenen op de reële economische activiteiten waarin geïnvesteerd wordt. Het advies van de NRC aan de

minister van economie (die finaal de erkenning moet bekrachtigen) moet een toetsing inhouden met de zeven vermelde principes van het coöperatief ondernemen.

REScoop.be

Om een antwoord te bieden tegen de uitholling van het coöperatieve gedachtegoed in de hernieuwbare energiesector werd de vzw REScoop.be, de federatie van verenigingen en coöperaties van burgers voor hernieuwbare energie in België, opgericht. REScoop.be vertrekt van de visie dat windenergie bij uitstek een *common good* is, een gemeenschappelijk goed waarvan de exploitatie zoveel mogelijk ten goede moet komen van de gemeenschap en niet van enkelingen. Binnen REScoop.be wordt aan startende burgerinitiatieven de kans te geven om zich te organiseren en te groeien volgens de ICA-principes.

In een symbolische actie claimde REScoop.be de wind boven het hele Belgische grondgebied, als te gebruiken goed voor alle inwoners. De REScoops moeten immers opereren binnen de gangbare markt, waar hele gebieden speculatief onder contract gebracht worden, grondeigenaars tegen elkaar uitgespeeld worden en er een opbod aan opstalvergoedingen plaatsvindt. Deze praktijken maken het overlegmodel dat REScoops voorstaan onmogelijk. Bovendien ondermijnt de windrush, die neerkomt op een privatisering van gemeengoed volgens het principe ‘eerst komt, eerst maalt’, het draagvlak voor heel wat windprojecten. REScoops willen hiertegen een antwoord bieden door resoluut te kiezen voor 100 % mede-eigenaarschap opengesteld voor alle burgers, medebeslissingsrecht, het meedelen in de winsten en door de opgewekte energie te leveren aan de leden. REScoop.be vraagt dat de overheid een einde maakt aan de windrush door werk te maken van een windconcessie of een windrecht, een toegekend recht om wind te mogen exploiteren in een bepaald gebied.

Het windrecht

Samenvattend kunnen we stellen dat het algemeen draagvlak voor windenergie groot is in Vlaanderen. Toch stoten heel wat windprojecten tijdens de vergunningsaanvraag op weerstand van omwonenden. Dit heeft te maken met (1) de ongelijke verdeling van lusten en lasten van een project; (2) het gebrek aan planmatig overleg zodat de bevolking het gevoel krijgt dat boven hun hoofden wordt beslist en gemeentebesturen zich voorbijgelopen voelen; en (3) een weinig coherent overheidsbeleid waarbij verschillende sectorale visies nauwelijks op elkaar worden afgestemd en er tegenstrijdig over het project gecommuniceerd wordt. Gezien de uitdagingen voor het klimaat- en energiebeleid, is draagvlakvorming voor windprojecten dus een belangrijke opdracht geworden waaraan overheden, organisaties uit het middenveld, burgers en projectontwikkelaars gezamenlijk moeten werken. Daarom pleit REScoop.be we voor een planmatige toewijzing van zones die geschikt bevonden worden voor windenergie, waarbij er

naast de bouwkundige en milieutechnische aspecten ook sociaaleconomische randvoorwaarden gelden. Op die manier moet er met wind meer ‘maatschappelijke meerwaarde’ gecreëerd worden zodat ook de aanvaardbaarheid van windenergie vergroot.

De toewijzingsprocedure moet dus paal en perk stellen aan de praktijken die gepaard gaan met de *windrush*. Daarvoor zou de Vlaamse overheid het ‘windrecht’ moeten invoeren, als bijkomende voorwaarde om windenergie te mogen exploiteren in een bepaalde zone. Alleen de vergunningsaanvragen die beschikken over een windrecht zouden dan nog in aanmerking komen. De zogenaamde ‘zakelijke rechten’ op het grondgebruik worden dan zonder voorwerp. De zakelijke rechten houden immers slechts opties is, intentieverklaringen tussen projectontwikkelaars en grondeigenaars die enkel uitgeoefend kunnen worden onder de opschortende voorwaarde dat er een bouw- en milieuvergunning verkregen wordt.

De planmatige aanbieding van zones die in aanmerking komen voor windenergie moet de administraties ertoe aan te zetten het sectorale denken te overstijgen. Indien er voorafgaand aan de vergunningverlening al afwegingen gemaakt zijn en er ook ruimte gecreëerd wordt voor communicatie en effectieve betrokkenheid van de bevolking, dan zal de invoering van het windrecht resulteren in een snellere vergunningsprocedure. Het windrecht zal er bovendien voor zorgen dat de beschikbare ruimte optimaler wordt ingevuld, zowel op energetisch vlak als qua impact op de omgeving.

De planmatige aanpak is nodig om werk te maken van nieuwe energielandschappen, ook in het buitengebied, in zones die momenteel niet voldoen aan het Vlaamse bundelingsprincipe. In zo’n proces kan er voldoende aandacht gaan naar mitigerende maatregelen, zoals het aanplanten van bomenrijen of de onteigening van zonevreemde woningen die te veel hinder zouden ondervinden van de windturbines. Ook de netbeheerders zijn gebaat bij een planmatige aanpak. Ze kunnen hun investeringsplannen daar dan tijdig aan aanpassen en tegen lagere kosten.

De invoering van het windrecht moet gebruikt worden om sociaaleconomische randvoorwaarden op te leggen, waaronder het openstellen van een aanzienlijk deel van het windproject voor rechtstreekse participatie van burgers. Windenergie is immers gemeengoed. Het is dus niet wenselijk dat de exploitatie van deze natuurlijke rijkdom nog verder geprivatiseerd wordt in het voordeel van een beperkte groep personen. In het ideale geval wordt aan zoveel mogelijk mensen de mogelijkheid gegeven om mee te investeren in een energievoorziening waarvan ze zelf ook de stroom kunnen afnemen en waarover de ze democratische controle kunnen uitoefenen. Windprojecten moeten dus gebruikt worden om te werken aan gemeenschapsopbouw.

Voor de toekenning van het windrecht moeten geschikte zones gefaseerd aangeboden worden, nadat een onderzoek over de milieueffecten op het planniveau afgerond werd met de bijhorende

processen van informatie en communicatie. De gefaseerde toewijzing moet gelijke tred houden met het voorziene groeipad voor windenergie.

De invoering van een windrecht is juridisch mogelijk

Sommigen stellen dat de invoering het windrecht niet in botsing zou mogen komen met een aantal fundamentele rechten zoals de contractvrijheid van de grondeigenaar en/of het rechtzekerheidsbeginsel in hoofde van de projectontwikkelaar. Men zou immers kunnen stellen dat deze regeling retroactief ingrijpt op een al opgestarte projectontwikkeling voor windenergie. Daartegenover staat dat geen enkel fundamenteel recht absoluut is en dat de overheid weldegelijk beperkingen kan opleggen, onder de voorwaarde dat de inbreuk gemotiveerd wordt als voldoende zwaarwegend ter bescherming van een ander fundamenteel recht, zoals bijvoorbeeld het recht op een gezond leefmilieu of het verzekeren van de energiebevoorradingszekerheid of meer in het algemeen het bewerkstelligen van duurzame ontwikkeling.

Vanuit maatschappelijk oogpunt lijkt het in ieder geval niet gepast om zowel de contractvrijheid als het rechtzekerheidsbeginsel zo ruim te interpreteren, dat de speculatieve verwerving van opties op grondgebruik, tegen prijzen die vanuit maatschappelijk oogpunt niet aanvaardbaar zijn, in bescherming genomen wordt. Zeker niet omdat er daardoor een quasi-monopoliepositie op het gebruik van de wind in een bepaald gebied ontstaat. Er lijkt dus voldoende rechtsbasis te zijn om desnoods via onteigening, de nodige percelen (niet meer dan de bouwput en kraanplaats, ongeveer 1/5 van een hectare) ter beschikking te stellen voor de ontwikkeling van windenergie.

Volgens een liberale interpretatie van eigendomsrechten moet bij de toewijzing van een exclusief exploitatierecht voor wind in een bepaalde zone er ook een billijke vergoeding worden toegekend aan de ontwikkelaars die in de zone al opstalovereenkomsten hebben afgesloten. Deze ‘zakelijke rechten’ zouden immers een ‘patrimoniale waarde’ hebben en via de toekenning van het windrecht zouden deze rechten dan *de facto* ‘onteigend’ worden. Volgens sommigen zou voor deze ‘onteigening’ een hoge schadevergoeding betaald moeten worden. Deze redenering lijkt ons ver gezocht en ingegeven vanuit een sterke nadruk op het privaat eigenbelang, vermits (1) het uiteindelijk maar om opties gaat voor het afsluiten van overeenkomsten, die slechts bekrachtigd kunnen worden bij notariële akte indien het project over de nodige vergunningen beschikt, (2) het stedenbouwkundig en milieutechnisch onmogelijk is om alle aangegane opties in een bepaalde zone te verzilveren en (3) op die manier het speculatief gedrag beloond zou worden dat juist de ontwikkeling van windenergie ten voordele van het algemeen belang ondermijnt.

De invoering van een windrecht is juridisch haalbaar en ook maatschappelijk wenselijk. We suggereren echter om de projectontwikkelaars die actief zijn binnen de aangeduide zones toch nog te betrekken bij de toekenning van het windrecht en daarvoor een billijke verdeelsleutel uit te

werken. Daarbij moet de helft van de windoogst voorbehouden worden voor de directe participatie van de burgers, indien er daarvoor voldoende interesse bestaat. Bovendien dient het windrecht gebruikt te worden om de afgesproken opstalvergoedingen in agrarisch gebied te herwaarden tot de billijke vergoeding van 5.000 €/jaar. Dan kunnen er meteen heel wat middelen vrijgemaakt worden ten voordele van een omgevingsfonds voor lokale ontwikkeling.

Naar een nieuw decreet voor de exploitatie van windenergie

Het concurrentiemodel dat aan de basis ligt van de windrush, leidt tot een meervoudige vorm van marktfalen, waardoor windenergie niet wordt ontwikkeld aan de laagste maatschappelijke kosten. De overheid moet daarom de toegang tot het gebruik van dit schaarse goed regelen in het algemeen belang. Daarvoor is een winddecreet nodig. Een winddecreet moet het volgende inhouden:

- de exploitatie van windenergie valt onder de noemer ‘projecten van algemeen belang’; want windenergie is nodig voor het halen van doelstellingen van het klimaatbeleid, het milieubeleid, het energiebeleid en het beleid inzake duurzame ontwikkeling;
- het winddecreet legt Vlaamse doelstellingen op voor de productie van windenergie op het Vlaamse grondgebied. De Vlaamse doelstellingen worden verder verdeeld in provinciale doelstellingen;
- de provincies stellen een windplan op dat voldoet aan de provinciale doelstellingen. Ze maken gebruik van de mogelijkheid om energielandschappen te ontwikkelen in het open landbouwgebied. Dit gebeurt in overleg met het maatschappelijk middenveld;
- windenergie wordt expliciet omschreven als gemeengoed. Wie windenergie in een bepaalde zone wil exploiteren, moet over een windrecht beschikken. Het windrecht komt overeen met een exclusief exploitatierecht voor windenergie binnen een geografisch afgebakende zone;
- de provincies bieden de zones voor de uitbating van windenergie gefaseerd aan na het doorlopen van een plan-MER procedure. De projectontwikkelaars die al opties voor opstalrechten verzameld hadden in de aangeduide zones worden betrokken bij de toekenning van het windrecht, op voorwaarde dat ze een samenwerkingsovereenkomst onderschrijven waarin de billijke verdeling van de windoogst wordt vastgelegd. De helft van de windenergie wordt opengesteld voor de rechtstreekse participatie van de bevolking. De toetsing van dit participatieve luik gebeurt aan de hand van de zeven ICA-principes van coöperatief ondernemen. Tevens wordt aan de betrokken grondeigenaars gevraagd om een nieuwe opstalovereenkomst te tekenen, tegen de billijke vergoeding van 5000 € per jaar.

- het samenwerkingsverband dat voldoet aan de gestelde voorwaarden krijgt het windrecht van de betreffende zone, toegewezen. De projectontwikkelaar tekent in overleg met de betrokken gemeenten en de vergunningverlenende overheden een plan van optimale inplanting uit. Dit vormt het onderwerp van een vergunningsaanvraag. Hierbij wordt duidelijk gemotiveerd waarom de gekozen opstelling de meest optimale is;
- indien met een betrokken grondeigenaar geen overeenstemming bereikt wordt voor de aanpassing van de opstalvergoeding, moet de overheid overgaan tot onteigening van de bouw- en kraanplaats, waarna dit in concessie gegeven wordt aan de bouwheerexploitant;
- de overheid engageert zich tot de rol van facilitator voor de hele vergunningsprocedure.

HOOFDSTUK 1

GEMEENGOED

HOE BEHEREN WAT VAN IEDEREEN IS?

Ecosysteemdiensten

De aarde biedt tal van ecosysteemdiensten die het voor miljarden mensen mogelijk maken om goed te leven op aarde. Samenlevingen hebben zich dan ook gevestigd en ontwikkeld op plaatsen waar de natuur hen het meest te bieden had, zoals energie van de zon, zoet water, vruchtbare grond, waardevolle grondstoffen of een rijkdom aan biologische diversiteit. Ze hebben er zich aangepast aan de voorspelbare klimatologische omstandigheden.

Buiten de kerngebieden van de menselijke beschaving bleven er tot voor kort nog heel wat uitgestrekte gebieden over met een rijke biodiversiteit. Ze vormden een buffer tegen de milieuvervuiling en stonden borg voor het regeneratievermogen van heel wat ecosysteemdiensten. Veerkrachtige ecosystemen zorgen immers voor zoet water, zuivere lucht en natuurlijke grondstoffen. Ze vormen de basis van onze voedselproductie en welvaartscreatie.

Door de aanhoudende milieudruk wordt een aantal natuurlijke kringloopprocessen nu echter zodanig verstoord, dat de voorziening van een aantal essentiële ecosysteemdiensten in het gedrang dreigt te komen. De ontregeling van de koolstofcyclus is misschien wel het meest bedreigend. Organisch materiaal dat gedurende miljoenen jaren werd opgebouwd via het fotosyntheseprocess en als fossiel materiaal gestockeerd werd in de ondergrond, wordt door de mensheid in sneltreinvaart naar boven gehaald en onder de vorm van koolstofdioxide terug in de atmosfeer gedumpt. De ecosysteemdienst ‘stabiel klimaat’, samen met de biologische processen die daarvan afhangen, bevindt zich op een kantelmoment. De impact van het menselijke handelen op onze planeet is zelfs zo ingrijpend dat geologen spreken van een nieuw tijdperk: het Antropoceen¹.

In principe kan iedereen gebruik maken van de aardse ecosysteemdiensten. De atmosfeer, de rivieren en zeeën, de biologische diversiteit, onze gletsjers en zoetwatervoorraden, ... , ze zijn niet de eigendom van private personen (*res privatae*) of overheden (*res publicae*), ze behoren eigenlijk iedereen toe (*res communes*). Om het voortbestaan van hun universele diensten te

¹ David Griggs et al, Sustainable development goals for people and planet, Nature, vol. 495, 21 march 2013, pp.305-307

verzekeren, moet overexploitatie en private toe-eigening vermeden worden en zijn er regels voor gemeenschappelijk beheer nodig. Daar wringt duidelijk het schoentje.

Gemeenschappelijke gronden

Historisch werd in heel wat gemeenschappen ook het land als een gemeenschappelijk goed beschouwd en werd het landgebruik collectief geregeld. Zo werden in West-Europa, tijdens de late Middeleeuwen, grote delen weiland gemeenschappelijk beheerd: de zogenaamde *commons*. De samenwerking was efficiënter en kwam de boeren beter uit, op voorwaarde dat iedereen zich aan de regels hield. De boeren kregen gelijk toegangsrecht tot de gronden, maar overbegrazing moest absoluut vermeden worden. De gemeenschappelijke regels die de gelijke toegang en het beheer regelden, kwamen tot stand via communicatie en overleg binnen uitgebreide sociale netwerken.

Gelijkaardige systemen van gemeenschappelijk beheer van land vinden we terug bij rondtrekkende nomaden. Net zoals de regeling van heel wat wijd vertakte irrigatiesystemen die het schaarse water op een billijke wijze verdelen over de vele gebruikers. Of de waterschappen in de polders, waar samenwerking noodzakelijk is om weerstand te bieden tegen het wassende water. Deze systemen van gemeenschappelijk beheer hebben de tand des tijd doorstaan en hebben daardoor hun duurzaamheid bewezen. Het doel dat aan de basis ligt van deze *commons* is duurzaamheid in al zijn aspecten: rekening houdend met de ecologische beperkingen en met het oog op gelijk toegangsrecht voor alle betrokkenen (nu en in de toekomst) wordt een economische activiteit geoptimaliseerd, door op een participatieve wijze te beslissen over het gemeenschappelijke beheer van de natuurlijke hulpbron.

Na de Franse revolutie werden heel wat gemeenschappelijke weilanden in Europa geleidelijk aan ontbonden en kwamen de gronden in privaat bezit. Dit had enerzijds te maken met de opkomst van het verlichtingsideaal waarbij het individu meer centraal kwam te staan en anderzijds het ontstaan van de natiestaat als behoeder van het ‘algemeen belang’. Deze evolutie werd nog versterkt door de industriële revolutie waarbij het gebruik van fossiele brandstoffen de bovenhand kreeg op de schaarse biomassa en waarbij de landbouwproductie ook geleidelijk aan geïndustrialiseerd en geïntensifieerd werd. Het was de tijd van de schijnbare overvloed die het gevolg was van lange periodes van economische groei, gebaseerd op technologische vooruitgang en toenemend grondstoffengebruik. We worden nu pas geconfronteerd met een aantal gevolgen van deze overexploitatie van natuurlijke rijkdommen, voornamelijk onder de vorm van klimaatverandering en nakende grondstoffenschaarste.

Commons

Het geheel van ecosysteemdiensten samen met de kennis daarover en de afspraken daar rond, maakt deel uit van het gemeengoed van samenlevingen. Gemeengoed blijft echter niet beperkt tot het beheer van ecosystemen, maar ontwikkelt zich ook in de culturele en sociale sfeer. Denken we maar aan de verzameling literatuur in onze bibliotheken, die als publieke ontmoetingsplaats ook dienst doen voor de organisatie van vele culturele activiteiten. Of aan de organisatie van de ziektekostenverzekering via de mutualiteiten. Of aan de ontwikkeling van *open source software* en de internet encyclopedie Wikipedia, waar gebruikers hun kennis met elkaar delen. *Commons* zijn dus zeer divers en kunnen omschreven worden als goederen en diensten die gemeenschappelijk beheerd worden. Ze zetten een collectieve actie in gang met een gemeenschappelijk belang voor ogen, vaak verbonden met duurzaamheid. Ze bevatten vooral de idee dat met goederen ook gemeenschappen worden opgebouwd². Ze bieden zekerheid aan burgers en daardoor een grotere veerkracht aan samenlevingen.

Doordat iedereen gebruiksrecht heeft op gemeengoed, zorgt gemeengoed voor sociale inclusie. Gemeengoed vormt zo het sociaal kapitaal waarop de welvaart van samenlevingen is gebaseerd. Het is een vorm van waardeschepping die niet gebaseerd is op geld, maar wel op wederkerigheid. Uiteindelijk wordt iedereen er beter van. Geen enkele samenleving kan zonder³.

Gemeengoed kan zich verder ontwikkelen doordat mensen zich organiseren rond een gemeenschappelijk goed of doel. Gemeengoed is dus niet statisch en blijft niet beperkt tot het nostalgisch beheren van ons cultureel erfgoed, maar evolueert in de tijd, volgens nieuwe inzichten en een breder bewustzijn. Gemeengoed kan ook krimpen, door individualisme, materialisme en vervreemding of door bureaucratie en corruptie.

Gemeenschappelijk beheer en wederkerigheid vormen de grondslagen van de *Commons*. Deze stroken veelal niet met de neoliberale kapitalistische marktlogica die gestoeld is op private eigendomsrechten. De ontwikkeling van gemeengoed komt daardoor vaker in aanvaring met de vigerende wetgeving die uitgaat van de tweedeling privé versus staat. Essentieel voor de ontwikkeling of het voortbestaan van *commons* is echter dat het institutioneel kader ook herkenning en erkenning geeft aan deze alternatieve organisatievormen. Denken we bijvoorbeeld aan de erkenning van de rechten van inheemse volkeren op het gebruik en beheer van hun leefgebied. Deze rechten zijn essentieel om de laatste grote reservoirs van biodiversiteit te

² Tom Dedeurwaerdere en Isabelle Cassiers, Kunnen de commons aan welvaart een nieuwe invulling geven?; Etopia, Oikos en Green european Fondation, Verslag van congres van 9/3/2012 te Brussel, de commons hoe beheren wat van iedereen is? (ISBN 978-2-930558-10-3) Pp. 51-53

³ Heinrich Böll Stiftung, Oikos, Bureau de Helling, Gemeengoed – Delen brengt welvaart (ISBN 978-9-08172-971-0)

beschermen tegen verdere rooibouw en kaalkap. Of aan de vraag van de voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO, 1989) tot erkenning van het concept ‘farmers’ rights’. Rurale gemeenschappen zouden daardoor het recht krijgen op een verzekerde toegang tot bewerkbaar land, wat nodig is om zich te kunnen verzetten tegen de praktijken van *landgrabbing*⁴. Boeren zouden dan ook het recht behouden op de eeuwenoude praktijk om zaaigoed na de oogst te hergebruiken voor herinzaai of voor kruising van nieuwe variëteiten: een praktijk van gemeenschappelijke waardeschepping die de biodiversiteit ten goede komt, maar wel indruist tegen de westerse patentwetgeving.

Onze globale common, de aarde

Het aardse ecosysteem vormt misschien wel ons belangrijkste gemeengoed: het fundament waarop de welvaart en het welzijn van samenlevingen is gebaseerd. Bij gebrek aan regels en afspraken op mondiaal niveau, zorgt de overexploitatie van vele natuurlijke rijkdommen voor een aantasting van vele ecosystemendiensten die we tot hiertoe als vanzelfsprekend ervoeren. De veerkracht is er bijna uit. Vele knipperlichten staan op rood: klimaatverandering, zeespiegelstijging, de verzuring van de oceanen, verlies aan biodiversiteit, uitputting van grondstoffen, aantasting van zoetwaterreserves, degradatie van landbouwgronden, luchtvervuiling, de langzame verspreiding van toxische stoffen in het leefmilieu, de ontwrichting van de stikstofcyclus, ... De cumulatieve effecten van al deze aantastingen op het leefmilieu en de volksgezondheid worden steeds duidelijker en dreigen onomkeerbaar te worden. De basis van onze welvaartscreatie wordt langzaam maar zeker ondergraven. De economische schade en de maatschappelijke gevolgen zijn nu al zichtbaar in Zuiden. Het is een illusie te geloven dat de rijke Noorden hiervan gespaard zal blijven.

Willen we bij een groeiende wereldbevolking toch naar een duurzaam (algemeen en volhoudbaar) scenario van welvaartscreatie evolueren, dan moet tegen 2050 de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd met 50 à 85 % verminderen⁵ en zou het totale materialengebruik zelfs met 90% moeten afnemen⁶. Dit is alleen maar mogelijk indien volop ingezet wordt op enerzijds energie-efficiëntie en hernieuwbare energie en anderzijds op dematerialisatie en hergebruik van materialen via kringloopprocessen. Een oplossingsstrategie moet gebaseerd zijn op het algemeen bewustzijn (1) dat de atmosfeer niet meer gebruikt kan worden als een mondiale afvalbak, maar erkend worden als een gemeenschappelijk goed (*global common*) met een beperkte opvangcapaciteit en (2)

⁴ Landgrabbing is het op grote schaal verwerven van gronden of grondrechten door kapitaalkrachtige groepen, vaak in armere landen in het Zuiden, om deze te gebruiken voor intensieve landbouwdoeleinden. De landbouwproductie is veelal bedoeld voor de export.

⁵ IPCC, fourth assesment report, 2007

⁶ UNEP, 2000, environmental outlook

dat ook de aardse materialen tot het gemeengoed van de mensheid behoren, dat we ze slechts tijdelijk in bruikleen kunnen nemen om ze nadien door te geven voor een nieuwe toepassing.

Diversiteit geeft veerkracht

Dit document is geschreven vanuit de stelling dat de oorzaak van het huidige (onomkeerbare) verlies van ecosystemendiensten (en ander gemeengoed) te vinden is in de groeidwang die uitgaat van het (financieel) kapitalisme, dat zich bedient van het neoliberale gedachtegoed. Maar ook de centraal gestuurde planeconomieën hebben gefaald inzake duurzame ontwikkeling. Ze zaten eveneens gevangen in een nefaste groeilogica en vertoonden een belangrijk maatschappelijk en democratisch deficit. De gemeenschapszin en het burgerinitiatief werden er al te vaak ondergraven door bureaucratie en corruptie.

De sociaal gecorrigeerde vrije markteconomieën hebben in heel wat Westerse landen een lange tijd gefungeerd als een tussenweg. Toch slagen deze ‘democratische’ bestuursmodellen er niet meer in om een doeltreffend antwoord te bieden op een aantal belangrijke maatschappelijke uitdagingen. De financiële crisis is een zoveelste aanwijzing dat het economisch groeimodel hapert. De sociale welvaartstraat wordt langzaam maar zeker ondergraven. Zijn er alternatieven?

Om de socio-ecologische uitdagingen van de 21e eeuw aan te gaan, moet in ieder geval gewerkt worden aan de opbouw van meer gemeengoed: nieuwe vormen van gemeenschappelijk beheer van onze natuurlijke en culturele rijkdommen en van de sociale voorzieningen in plaats van verdere privatisering. Niettegenstaande er daarvoor globale afsprakenkaders nodig zijn, pleiten we niet voor meer centralisatie van bestuurlijke en economische macht. In tegendeel, we sturen aan op de erkenning van vele waardevolle initiatieven die aan de basis ontstaan. Waar de markt faalt en de overheid te kort schiet, moeten bewuste burgers de kans krijgen en gestimuleerd worden om het heft in handen te nemen en zich te organiseren. Meer institutionele diversiteit en nieuwe businessmodellen, democratisch bestuurd, als buffer tegen de opdoemende crises en de daarmee gepaard gaande verzuring.

Hernieuwbare energie: gemeengoed bij uitstek

Dit document focust zich vooral op de energiesector, omdat het overvloedig gebruik van fossiele brandstoffen grotendeels aan de basis ligt van de ecologische crisis, die onlosmakelijk verbonden is met de financieel economische crises. Het ontij kan nog gekeerd worden, dat zeggen de wetenschappelijke rapporten, maar het moet nu en snel gebeuren. De nodige energietransitie betekent een volledige omwenteling in de wijze waarop we energie produceren en consumeren.

De energietransitie houdt dus ook een verandering van levensstijl in. Juist daarom is het van belang om groepen en sleutelactoren in de samenleving mee te hebben als stuwende kracht.

We moeten vaststellen dat de energiemarkt faalt in het halen van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. De vrije energiemarkt leidt te veel tot schaalvergroting, verdere concentratie van economische en politieke macht ten nadele van de consument, en de bestendiging van het onverantwoord gebruik van fossiele en nucleaire brandstoffen. We schuiven daarom een ander businessmodel naar voor dat beter kan voldoen aan de noden van de burger en de eisen van duurzame ontwikkeling: de energiecoöperatie. Een democratisch aangestuurde bedrijfsvorm ten dienste van vele aandeelhoudergebruikers. Hernieuwbare energiebronnen zijn immers gemeengoed, ze behoren iedereen toe.

HOOFDSTUK 2

DE COÖPERATIEVE ONDERNEMINGSVORM

TUSSEN MARKT EN OVERHEID

Systemecrisis

Binnen de huidige kapitalistische wereldordening zien we het verlies aan gemeengoed in de eerste plaats als een vorm van marktfalen. Het pijnlijk neveneffect van de geglobaliseerde vrijmarkteconomie met een geliberaliseerde financiële sector. De financiële markten focussen zich immers op hoge winstmarges op korte termijn en hebben nauwelijks aandacht voor de maatschappelijke effecten op de lange termijn.

De oorzaak van dit systeemfalen is volgens ons dus te vinden in de kapitalistische aansturing van de vrijmarkteconomie, die zich bedient van het neoliberale gedachtengoed. Het is een systeem dat aangestuurd wordt door hebzucht. Een systeem waarbij de aandeelhouderswaarde van enkelen primeert boven de gebruikerswaarde van velen. Een systeem waarbij schaarste en stijgende grondstoffenprijzen aanleiding geven tot speculatie en instabiliteit. Een systeem waarbij de reële externe kosten van de veroorzaakte milieuschade worden genegeerd en dus doorgeschoven naar de toekomstige generaties.

Bij zo'n ernstige vorm van marktfalen zou je verwachten dat democratisch verkozen overheden de markten gaan bijsturen. Heel wat overheden nemen daartoe zelfs waardevolle initiatieven, zoals het instellen van herverdelende belastingen, het subsidiëren van investeringen in duurzaamheid of het borgstellen van de spaargelden van de burgers bij falende banken. Maar alles te samen blijft het onvoldoende: de onduurzame trends inzake de uitstoot van schadelijke stoffen en het verlies aan biodiversiteit kunnen misschien wat afgevlakt worden maar niet radicaal omgebogen; het financieel systeem is dan misschien tijdelijk van de ondergang gered (ten nadele van de fors toegenomen overheidschuld) maar onvoldoende structureel hervormd. Je kunt je dus afvragen of het overheidsbestuur zelf niet te veel gevangen zit in een financieel economische groeilogica en zich daarvoor te veel afhankelijk heeft gemaakt van de financiële markten.

Overheden die de vrijmarkteconomie willen bijsturen, halen hun inspiratie veelal uit de theorieën van de Britse econoom John Maynard Keynes: in tijden van economische recessie moet de overheid de economie opnieuw aanzwengelen door het opvoeren van overheidsinvesteringen en stimuleringspakketten. Daarvoor moeten de overheden geld lenen: ze steken zich in de schuld. Om de schuld af te lossen is dan weer economische groei nodig. Deze zal volgens de Keynesiaanse theorie het logische gevolg zijn van de investeringsprojecten en

stimuleringspakketten. Toch zijn er grenzen aan de schuld, want die moet ooit afgelost worden. Men kan die aflossing niet onbeperkt voor zich uit blijven schuiven door bijvoorbeeld nieuwe schulden te maken. Wanneer de schuld te hoog oploopt of de groei blijft slabakken, vergroot de druk op de overheid om te besparen op de uitgaven.

Overheden die geld willen lenen doen een beroep op de financiële markten die ze zelf gedereguleerd hebben. Hier opereren financiële instellingen met een omzet ter grootte van het BBP van de staten zelf. Deze financiële instellingen beoordelen de kredietwaardigheid van staten en leggen zo (indirect) hun voorwaarden op. Ze dragen de neoliberale mantra uit dat “de staat moet ontvet worden, de publieke goederen geprivatiseerd en de vennootschapsbelasting naar omlaag”. Deze maatregelen komen de kapitaalkrachtigen immers ten goede. Accumulatie van kapitaal zou vervolgens leiden tot nieuwe investeringen. Waarin? Ten voordele van wie?

Accumulatie van kapitaal leidt tot schaalvergroting. Onder de dreiging van delokalisering zetten de aandeelhouders de ondernemingen voortdurend onder druk de lonen te matigen, de arbeidsvoorwaarden te versoepelen en te lobbyen voor lakse milieuregels, waaronder lage energieprijzen. Als puntje bij paaltje komt, wordt een groot deel van de winst uit een rendabel bedrijf niet opnieuw geïnvesteerd in datzelfde bedrijf, maar uitgekeerd als dividend en dan versast naar een andere (concurrerende) onderneming die de kantjes er nog meer van afloopt. Het beursgenoteerde bedrijf dat wel winstgevend is, maar minder concurrentieel, is op termijn gedoemd te verdwijnen of wordt opgeslorpt in een groter geheel. Op die manier wordt ‘duurzaam ondernemen, met zorg voor maatschappij en milieu’ quasi onmogelijk. Maatschappelijk verantwoord ondernemen betekent voor een beursgenoteerde onderneming vaak niet meer dan een PR-campagne, bedoeld om een bepaald segment van de consumenten te paaien.

Crisis van de democratie

We zitten dus in een politiek bestel waarin de overheid economische groei nodig heeft om schuld af te lossen, de lonen op peil te houden, de werkloosheid te bestrijden, de sociale zekerheid te betalen, ... en uiteindelijk ook om een aantal milieumaatregelen te kunnen financieren⁷. In het huidige bestel lijkt economische groei de essentiële voorwaarde om de stabiliteit in de maatschappij te bewaren. Nochtans toont heel wat wetenschappelijk onderzoekswerk aan dat oneindige economische groei niet mogelijk is binnen een bio-fysisch begrensd ecosysteem⁸.

⁷ Het milieubeleid wordt bekeken als een wagonnetje corrigerende maatregelen (ballast) dat achter de locomotief van de economische groei wordt gehangen, terwijl economische groei (ondanks een relatieve ontkoppeling) nog altijd gepaard gaat met een absolute toename van bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot.

⁸ Tim Jackson (2010), *Welvaart zonder groei, economie voor een eindige planeet*, Uitgeverij Jan Van Arkel.

De economische groeimachine is sterk afhankelijk van de input van gemakkelijk inzetbare en goedkope energie. De verleiding is dan groot om te kiezen voor fossiele energie, zonder de kost van de milieuschade door te rekenen. We constateren dan ook, dat twintig jaar na de eerste conferentie voor Duurzame Ontwikkeling te Rio, het fossiele energiesysteem nog altijd groeiende is. Het is voor iedereen duidelijk dat dit geen volhoudbaar toekomstscenario is. Een economie die gestoeld is op eindige goedkope fossiele energie zal ooit zichzelf tegenkomen, tegen een muur van schuld oplopen en de wereld achterlaten met een gigantisch klimaatprobleem⁹. Om de ecologische crisis aan te pakken en de schulden crisis te baas te blijven, zijn er vernieuwde vormen van bestuur en ondernemen nodig. De overheid kan dit niet alleen, maar zal daarvoor meer moeten samenwerken met organisaties uit het middenveld¹⁰ die mensen verenigen rond maatschappelijke doelstellingen.

Ons politiek bestel zit dus vast in het economisch groeimodel. Een economie die moet groeien heeft ook steeds meer afzet nodig. De koopkracht van de burger moet desnoods op peil gehouden worden via de verschaffing van goedkoop krediet (wat in de VS tot een vastgoedbubbel en de schulden crisis heeft geleid). De burger wordt dan benaderd als een individuele consument wiens sociale status bepaald wordt door zijn materialistische levensstijl. Nieuwe behoeften worden aan de lopende band gecreëerd. De reclame speelt hierin een belangrijke rol. Gebruiksgoederen worden vervangen door nieuwe voor ze zijn opgebruikt. Wie deze statussymbolen niet kan aanschaffen hoort er niet bij. In een dergelijk materialistisch klimaat winnen bepaalde populistische *oneliners* gemakkelijk terrein in de gecommmercialiseerde media zoals: *“de belastingsdruk zou hier te hoog zijn; de hard werkende Vlaming zou door de overheid gepluimd worden; het milieu beleid staat voor regelneverij en zou bovendien veel geld kosten en daardoor slecht zijn voor de economie; ... ”*

Het bestuur lijkt dus onmachtig om een aantal aberraties van de geglobaliseerde vrijemarkt aan te pakken. Onder andere daardoor heeft de overheid¹¹ te kampen met een groeiend vertrouwensprobleem en bevindt de westerse democratie zich in een crisissituatie. Toch is het zo dat onze overheden op een aantal domeinen wel goed werk afleveren. Denken we maar aan het

⁹ Richard Heinberg (2011), Einde aan de groei, ons aanpassen aan de nieuwe economische realiteit, Uitgeverij Jan van Arkel.

¹⁰ Het middenveld in België is sterk verzuild. In het kader van de transitieprocessen pleiten we er echter voor dat de klassieke tegenstellingen overstege worden: geen concurrentie tussen middenveldorganisaties om leden te werven, maar wel samenwerking voor duurzame projecten die de samenleving een stuk onafhankelijker maken van de financiële markten.

¹¹ Met ‘de overheid’ wordt bedoeld ‘alle betrokken overheidsinstanties’ die beslissingsmacht hebben. Deze zouden zich idealiter allen achter eenzelfde globale visie moeten scharen en daartoe een coherent beleid uitwerken/uitvoeren en elkaar niet tegenwerken. De burger maakt immers nauwelijks een onderscheid tussen de verschillende overheidsinstanties.

onderwijssysteem of onze gezondheidszorg waar de solidariteit mede gestalte krijgt via de mutualiteiten. Anderzijds is het ook zo dat de Belgische staat er niet in slaagt om een aantal essentiële taken naar behoren te vervullen, zoals het wegwerken van de gerechtelijke achterstand, het beheersen van de woningprijzen, het scheppen van een kader voor een transparante elektriciteitsmarkt of het voeren van een coherent vergunningenbeleid, ... Meermaals werken verschillende overheidsinstanties elkaar zelfs tegen of raakt alles verstrikt in een verstikkende bureaucratie. Het vertrouwen van de burger in de overheid en de politiek staat op een laag pitje.

Overheden moeten optreden waar de markt tekort schiet, bijvoorbeeld op het vlak van universele dienstverlening, of waar de markt faalt inzake het halen van doelstellingen van duurzame ontwikkeling. De overheid kan dan zelf het initiatief nemen onder de vorm van publieke dienstverlening of kan de markt bijsturen door een regulerend kader uit te werken en als scheidsrechter toezicht op de sector te houden. Overheden kunnen ook samenwerkingsverbanden aangaan met private spelers onder de vorm van publiek private samenwerkingsverbanden. PPS-constructies kunnen zinvol zijn om risicokapitaal te mobiliseren en zo de introductie van innovaties te stimuleren. Toch houden de publiek private samenwerkingsverbanden steeds gevaren in, onder de vorm van sluipende privatisering van publieke diensten of door de creatie van een web van ondoorzichtige belangenvermenging waar de burger finaal niet beter van wordt. De publiek private samenwerkingsverbanden zijn geen wondermiddel. Steeds moet over hun transparantie en doeltreffendheid gewaakt worden.

Dit document gaat er van uit dat de overheid een belangrijke rol te spelen heeft in het aanpakken van de vele crises en dat het daarom nodig is dat de overheid terug aan geloofwaardigheid wint. Daartoe zou de overheid zich enerzijds meer moeten concentreren op haar kerntaken, namelijk investeren in basisinfrastructuur (rioleringen, elektriciteitsnetwerk, spoorwegen, voet- en fietspaden, scholen, ziekenhuizen, ...) en het verzorgen van een aantal universele diensten (veiligheid, gerecht, onderwijs, gezondheidszorg, ...) en zou ze anderzijds krachtadiger moeten optreden als toezichthouder en scheidsrechter van de markten en er de nodige transparantie op afdwingen. De overheid moet meer oog hebben voor burgerinitiatieven, voor vormen van collectieve dienstenuitwisseling die aan de basis ontstaan. Ze zou zo'n initiatieven moeten verwelkomen, ze beschouwen als partners voor de verwezenlijking van haar beleid. Collectieve actie aan de basis, een sterker georganiseerd middenveld, dit vormt immers de basis voor een meer veerkrachtige samenleving.

Energie en democratie

We zoomen verder in op de energiesector, want de liberalisering van de energiemarkt is in België geen onverdeeld succes is geweest. Maar ook het oude systeem was niet ideaal. Centralistisch

beheerd vormde het een piramidaal systeem van afhankelijkheid, een collusie van belangen waarbij de consument steevast de hoogste prijs betaalde. Allemaal weinig transparant, maar de nieuwe elektriciteitsmarkt heeft dit probleem niet opgelost. De achterkamerpolitiek heeft nog lang stand gehouden. Denken we maar aan de *pax electrica I en II*¹², afgesloten tussen de federale regeringen van Verhofstadt en Van Rompuy met de dominante speler op onze elektriciteits- en aardgasmarkt: Suez-Electrabel. Het bedrijf moet over veel macht beschikt hebben, in staat geweest zijn opeenvolgende regeringen te chanteren om uiteindelijk een regeling te verkrijgen in haar eigen voordeel. De laatste jaren is er in dat opzicht toch wat aan het veranderen. Maar België heeft nog altijd geen transparante structuur op de energiemarkt. De consument geraakt er niet wijs uit en heeft het gevoel constant bedrogen te worden. Ook het regelmatige gebekvecht tussen ministers en de regulator van de energiemarkt geeft weinig vertrouwen.

De betrokken overheidsinstanties (regering, regulator, administraties, intercommunales, ...) zouden idealiter samen, vanuit een gemeenschappelijke visie, meer transparantie moeten afdwingen op de energiemarkt. Dit begint bij het vermijden van constructies die een belangenvermenging kunnen inhouden. Daarvoor moet men het eerst eens zijn over een duidelijke en strikte rolverdeling voor de verschillende actoren op de energiemarkt.

Een strikter marktmodel voor de energiemarkt

De langdurige belangenvermenging tussen overheden en private actoren in de elektriciteitssector, waarbij gemeenten via de weinig transparante constructies van hun financieringsintercommunales nog altijd geld verdienen aan de productie en verkoop van elektriciteit, is niet van dien aard dat het helpt om het vertrouwen van de burger in de energiemarkt en de overheid te bewerkstelligen. De overheid moet het speelveld effenen en aflijnen, de regels bepalen en de rol van scheidsrechter vervullen. Daartoe moeten overheden zich onafhankelijk opstellen van de marktactoren. De belangenvermenging in de energiesector heeft immers te vaak geleid tot dienstbetoon en verkapte vormen van belasting die niet in het directe belang van de burger noch de samenleving¹³ zijn. Binnen de energiesector hebben we dringend nood aan een marktmodel waar de taken van de regulerende overheid en de private investeerders strikt gescheiden zijn: een marktmodel dat ten dienste staat van de gebruiker.

¹² Ik zou in deze voetnoot een verwijzing willen plaatsen, maar de bron is nog altijd niet publiek beschikbaar.

¹³ Zo hekelt de vroegere burgemeester van Sint-Niklaas, Freddy Willockx, in zijn boek 'waar mijn hart klopt', het systeem van 'gestructureerde corruptie' dat Electrabel op alle niveaus had weten te installeren (zowel op gemeentelijk, provinciaal en federaal niveau als op patronaal-syndicaal niveau). Van hoog tot laag werden politici beïnvloed. Deze structuren zorgden voor een vorm van gedeelde winst: één euro voor de betrokken overheid, één euro voor Electrabel. Een ander gevolg van het lobbywerk was dat grote industriële bedrijven van een gunsttarief genoten ten nadele van de hoge energieprijzen voor burgers en kmo's.

Het is zonder meer de verantwoordelijkheid van de overheid om de transitie naar een duurzaam energiesysteem te sturen. De uitbouw en modernisering van het elektriciteitsnetwerk zijn daarbij van essentieel belang. De staat moet er dus op toezien dat de nodige investeringen in het netwerk tijdig gebeuren. Het gaat over grote investeringen met een lange terugverdientijd. Men kan dit niet zomaar overlaten aan de markt. Het is volgens ons dan ook van strategisch belang dat onze overheden het energienetwerk, als infrastructuur van algemeen belang, in eigen handen nemen en houden. Het netwerk zou ook rechtstreeks beheerd kunnen worden in eigendom van de burgers en gebruikers zelf. Zo namen de burgers in meerdere Duitse steden zoals Schönau, Hamburg en ook in Berlijn het initiatief om zelf het net over te nemen, ten einde een verdere uitbating door een groot en soms buitenlands energiebedrijf te voorkomen.

Ook overheidsinstanties moeten gecontroleerd worden. Hier is een taak weggelegd voor representatieve organisaties van het middenveld. Federaties van bedrijven, vakbonden, consumentenorganisaties en milieubeweging, ze hebben er allen belang bij dat het netwerk efficiënt en toekomstgericht wordt uitgebaut. Via hun professionele medewerkers moeten ze toezicht kunnen uitoefenen op het netbeheer. We pleiten er daarom voor dat ook op Vlaams niveau een energieraad geïnstalleerd wordt bij de regulator van de energiemarkt¹⁴. Dit kan door de huidige samenwerking tussen de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen en de Minaraad Vlaanderen rond energie nauwer te betrekken bij het beleid van de Vlaamse Regulator voor Elektriciteit en gas (VREG). Het creëren van transparantie is immers een essentiële voorwaarde om de meervoudige uitdaging waar het energiebeleid voor staat een kans op slagen te geven.

De transitie naar duurzaam energiegebruik zal uiteindelijk verwezenlijkt moeten worden door burgers en bedrijven. Ze moeten daarvoor voldoende ruimte en stimulansen krijgen. Hun innovatieve toepassingen en decentrale productie-installaties moeten aangesloten kunnen worden op de aangepaste netinfrastructuur. Het elektriciteitsnetwerk zal dus ten dienste van vele prosumenten omgevormd moeten worden van een centralistisch model van éénrichtingsverkeer naar een decentraal model gebaseerd op onderlinge uitwisseling.

De overheid moet dus een marktomgeving creëren waarbinnen vele energiedienstenbedrijven en burgers hun creativiteit kwijt kunnen. Burgers die initiatief willen nemen, moeten de ruimte en de mogelijkheden krijgen zich te verenigen in coöperaties, bijvoorbeeld voor de samen aankoop van isolatiemateriaal, het delen van een elektrische auto of het investeren in een hernieuwbare energie-installatie voor collectief gebruik. Dergelijke burgerinitiatieven zorgen naast de effectieve dienstverlening ook voor de opbouw van sociaal kapitaal. De overheid moet burgercoöperaties - op voorwaarde dat ze open staan voor iedereen en werkelijk democratisch worden bestuurd -

¹⁴ De federale regulator CREG heeft een energieraad, de Vlaamse regulator VREG niet. De installatie van een raad bij de VREG zal nog meer nodig zijn wanneer de bevoegdheid over de distributietarieven overgeheveld wordt van het federale naar het gewestelijke niveau.

beschouwen als partners nodig voor het halen van de beleidsdoelstellingen van duurzame ontwikkeling, zonder dat ze zich concreet inlaat met het bestuur van deze coöperaties.

De coöperatieve onderneming

Om gemeengoed beter te beheren is dus niet noodzakelijk meer economisch overheidsinitiatief nodig in de economie, maar wel een overheid die een coherente regelgeving uitwerkt en een kader creëert dat de betrokkenheid van burgers in het transitieproces dat duurzame ontwikkeling is, verhoogt. We hebben nood aan ondernemingsvormen die niet de winst (aandeelhouderswaarde) centraal stellen maar wel de maatschappelijke meerwaarde (gebruikerswaarde, nu en in de toekomst). De nadruk moet immers meer komen te liggen op de kwaliteit van de dienstverlening en de zekerheid op lange termijn dan op de kwantiteit.

De coöperatieve ondernemingsvorm is misschien wel het beste businessmodel om op te treden waar de markt faalt en de overheid tekort schiet. Dit betekent echter niet dat de overheid zomaar een aantal van haar taken kan afschuiven op coöperatieve bedrijven. Een coöperatie groeit vanuit de basis, op basis van bewustwording en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie. De noodzaak van energietransitie, zoals die door vele burgers wordt gevoeld, creëert in ieder geval de opportuniteit om het coöperatief model te laten groeien in de hernieuwbare energiesector. Een vooruitziende overheid moet daarop inspelen en daarvoor de nodige ruimte creëren.

De coöperatie wordt op vrijwillige basis opgericht en staat in principe open voor iedereen. De gebruikers zijn ook de coöperatieve vennoten en daardoor mede-eigenaars van de productiemiddelen waarvan ze de diensten afnemen. Er is geen input van beursgenoteerd kapitaal, maar lokale verankering via eigen inbreng en democratische controle via het principe dat elk lid (onafhankelijk het aantal aandelen) gelijk stemrecht heeft. Dit noopt tot volkomen transparantie in het beleid. De aandelen zijn vast en op naam. Om erkenning te krijgen van de Nationale Raad voor de Coöperatie wordt de winstuitkering geplafonneerd op 6% van het ingebrachte kapitaal¹⁵. Daardoor staat in de coöperatieve ondernemingsvorm niet de aandeelhouderswaarde centraal maar wel de dienstverlening aan de gebruiker. Coöperaties die de basisprincipes van het coöperatief ondernemen¹⁶ naleven, werken samen en concurreren niet tegen elkaar op.

¹⁵ Meer over de principes van coöperatief ondernemen in hoofdstuk 8 van dit document.

¹⁶ International Cooperative Alliance legde in 1937 de principes van coöperatief ondernemen vast in overeenstemming met de *Rochdale principles of cooperation* (1844). De ICA-principes werden in 1995 geactualiseerd. Zie: <http://ica.coop/>

Door haar alternatieve organisatiestructuur is de coöperatieve bedrijfsvorm niet onderhevig aan de groeidwang die opgelegd wordt aan beursgenoteerde ondernemingen en staat ze niet onder druk van delokalisering. Daardoor kunnen milieubekommernissen mee opgenomen worden in het beleid, terwijl ook aan sociale inclusie gedaan wordt. De coöperatie heeft dus aandacht voor de gemeenschap. De burgers die toetreden tot een coöperatie gaan dus een zeker engagement aan: een meer langdurige relatie van wederkerigheid, niet gebaseerd op geld dat snel moet renderen, maar veeleer op duurzaamheid. Een sociaal contract waarbij een stukje individuele vrijheid ingeruild wordt voor meer collectieve zekerheid.

HOOFDSTUK 3

DE LIBERALISERING VAN DE ELEKTRICITEITSMARKT

IN WIENS BELANG?

De euforie voorbij

De Europese commissie was er in de jaren 80 van overtuigd dat de voltooiing van de binnenlandse markt de basis vormde voor een grotere welvaart voor de gemeenschap in zijn geheel. Na de relatieve successen van de vrijmaking van de telecommunicatiesector¹⁷ werd de focus gelegd op de integratie van de elektriciteit- en aardgasmarkt. Een eengemaakte energiemarkt zou tot grote kostenbesparingen leiden en de mededinging tot een betere dienstverlening voor de gebruikers tegen een lagere prijs (1). Het openbreken van de nationale markten zou nieuwe investeerders aantrekken, wat de bevoorradingszekerheid (2) ten goede zou komen. Bovendien zou de introductie van nieuwe technologieën zorgen voor efficiëntiewinsten en minder milieudruk (3).

Meer dan 10 jaar na het begin van de liberalisering van de elektriciteit- en gasmarkten, werden deze beloften nog niet ingelost. We geven hier een kort overzicht van de Belgische situatie, waarbij we ons beperken tot de elektriciteitsmarkt. We doen een aantal suggesties tot structurele hervorming, om de beloofde doelstellingen van de ‘vrije’ elektriciteitsmarkt te helpen verwezenlijken.

De vrijmaking van de Belgische elektriciteitsmarkt

Zowel de productie als het transport, de distributie en de levering van elektriciteit waren historisch nationaal georganiseerd in één verticaal geïntegreerde onderneming. In België werden deze activiteiten gebundeld via de CPTE (maatschappij voor de Coördinatie van de Productie en het Transport van elektrische Energie) een samenwerkingsverband tussen Electrabel (90%) en SPE (10%). De distributie en levering gebeurden grotendeels via de gemengde intercommunales, waar Electrabel een flinke lepel in de pap had. Ook de gemeenten verdienden toen een flinke stuiver aan de levering van elektriciteit. Deze verticaal geïntegreerde elektriciteitsondernemingen moesten volgens de EU richtlijn betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt opgebroken worden.

¹⁷ Deze werd mogelijk gemaakt dankzij een zeer grote uitbreiding in het aanbod van telecommunicatiediensten die het gevolg waren van de technologische innovatie. Dit is in de energiesector echter niet het geval. Elektriciteit en aardgas zijn een eenvormige product waarvan de vraag en het aanbod eerder beperkt moet worden omwille van ecologische redenen.

De activiteiten verbonden aan de productie en de levering van elektriciteit werden met de liberalisering toegewezen aan de markt. De mededinging tussen meerdere actoren zou er zorgen voor een betere dienstverlening voor de klant tegen een lagere prijs. Het beheer van het netwerk bleef wel een monopolieactiviteit. Vermits het niet gewenst was dat er meerdere parallelle elektriciteitsnetwerken zouden uitgebouwd worden,¹⁸ werden de verschillende elektriciteitsnetwerken toegewezen aan telkens één netbeheerder: Elia voor het Belgische hoogspanningsnet en de intercommunales voor de verschillende distributienetten.

Door de vrijmaking van de markt kon de levering van elektriciteit dus niet meer gedaan worden door de intercommunales. Dit had twee gevolgen: de gemeenten verloren hun dividenden uit de verkoop van elektriciteit en er moest een standaardleverancier aangeduid worden waaraan de klanten automatisch werden toegewezen in afwachting van de overschakeling naar de leverancier van hun keuze. Electrabel werd aangeduid als standaardleverancier voor de gemengde intercommunales en Luminus voor de zuivere intercommunales. Er was een akkoord dat de tarieven voor de levering van elektriciteit door de standaardleverancier niet direct zouden stijgen. Maar de gemeenten kregen door het dividendenverlies plots wel een paar honderd miljoen euro minder in cash. Geld dat nadien op een andere wijze bij de burger moest gerecupereerd worden. De snelle vrijmaking van de Vlaamse elektriciteitsmarkt genereerde dus veeleer een voordeel voor de gevestigde energiebedrijven dan dat het de gebruiker ten goede kwam.

In uitvoering van de Europese richtlijn moest de toegang tot het elektriciteitsnetwerk zonder enige vorm van discriminatie opengesteld worden voor alle (nieuwe) producenten en gebruikers die zich wilden aansluiten. Daartoe moesten productie, transmissie en distributie strikt gescheiden activiteiten worden. De verticale elektriciteitsondernemingen moesten dus ontbonden worden. In een protocol werd geregeld dat Electrabel (nu onderdeel van Suez) en SPE (nu EDF) 30 % van hun aandeel in het transmissienet zouden overdragen aan Publi-T, een financieringsintercommunale waarin heel wat gemeenten participeren. Tevens zou 40 % van de aandelen van Elia op de beurs gebracht worden. De overdracht gebeurde aan marktwaarde, die een stuk hoger lag dan de boekhoudkundige waarde van het deels afgeschreven transmissienet. Mooi meegenomen voor de voormalige leden van het CPTÉ (Electrabel en SPE).

De eigenaarsontvlechting tussen productie en distributie is nog niet voltooid

De *unbundling* van de geïntegreerde elektriciteitsbedrijven is nog steeds niet volledig doorgevoerd. Zo participeert Electrabel (Suez) nog altijd voor 30 % in het kapitaal van de gemengde intercommunales en moet volgens het decreet intercommunale samenwerking Electrabel hier pas

¹⁸ In de telecommunicatiesector worden er wel verschillende parallelle netwerken (verschillende kabels en draadloze netten) uitgebouwd die met elkaar concurreren.

tegen 2018 volledig uitgetreden zijn. Men kan zich afvragen waar de betrokken intercommunales, na de vrije val van Dexia en het failliet van de gemeentelijke holding, het nodige kapitaal zullen vinden om de distributienetwerken volledig over te nemen?

We hebben er in het vorige hoofdstuk op gewezen dat het niet wenselijk is dat overheden zelf (direct of indirect) gaan investeren in commerciële energieproductie. Ook publieke producenten hebben er immers alle belang bij om hun elektriciteit zo duur mogelijk te verkopen op de markt, terwijl voor de overheid de milieudoelstellingen en de goede dienstverlening naar de burgers en bedrijven centraal zou moeten staan. Binnen de context van een vrije Europese energiemarkt is het dus de taak van de overheid om regulerend en controlerend op te treden, zodat de markt kan werken in het voordeel van haar burgers en ondernemingen. De overheid moet daartoe op een strikt onafhankelijke wijze de nodige maatregelen kunnen nemen. Wanneer overheden, ook al zijn het verschillende instanties (vaak geleid door politiek benoemden) in een rechter- en partijsituatie terechtkomen, loert het gevaar voor belangenvermenging om de hoek. Dit kan het vertrouwen van de burger in de overheid ondermijnen. We pleiten er daarom voor dat de gemeenten zich terugtrekken uit de activiteiten die te maken hebben met de commerciële productie en levering van elektriciteit¹⁹. De vrijgekomen middelen kunnen geïnvesteerd worden in de overname en modernisering van het elektriciteitsnet. Volgens deze visie kunnen overheden uiteraard wel nog investeren in energieproductie voor eigen gebruik. Dat is trouwens één van de doelstellingen van het Vlaams Energie Bedrijf. Ook de rol van sociale leverancier wordt misschien best door de overheid voorzien.

De theorie van vraag en aanbod

Elektriciteit is niet zomaar een product dat vrij verhandeld kan worden tussen aanbieders en gebruikers, maar is een dienst die steeds moet voldoen aan bepaalde wetten van de fysica. Vermits elektriciteit maar zeer beperkt stockeërbaar is (tegen een hoge kostprijs, telkens met een aanzienlijk energieverlies) en aan vereisten qua frequentie en spanning moet voldoen, moeten de totale vraag en het totale aanbod van elektriciteit die over het netwerk met elkaar uitgewisseld worden, steeds met elkaar in evenwicht zijn. Zo niet valt het net plat en kan niet voldaan worden aan de leveringszekerheid. Daarom zijn er heel wat coördinatie-inspanningen nodig tussen productie-eenheden, de netbeheerders en de leveranciers die uiteindelijk de gebruikers bedienen. Vóór de liberalisering gebeurde deze coördinatie binnen één verticaal geïntegreerd energiebedrijf, wat allicht een aantal voordelen qua kostenefficiëntie met zich meebracht. De introductie van mededinging maakt dat de coördinatie tussen de opeenvolgende elementen van de bedrijfskolom

¹⁹ De gemeenten participeren via een kluwen van financieringsintercommunales nog altijd voor 4% in het kapitaal van Electrabel Customer Solutions, voor een 30-tal procent in het kapitaal van EDF Luminus en voor bijna 100% in het kapitaal van groene stroomproducent Aspiravi.

nu gebeurt door middel van marktmechanismen. Bij de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt ging men er dus van uit dat de eventuele meerkosten van deze complexe coördinatie ruimschoots gecompenseerd zouden worden door de voordelen die voortvloeien uit het aanpakken van de marktmacht van één geïntegreerd energiebedrijf.

In theorie kunnen de markten zowel voor een producenten- als een consumentensurplus zorgen indien ze liquide zijn. Een voldoende aantal gelijkwaardige spelers biedt zich dan aan zowel langs de aanbod- als de vraagzijde en alle spelers hebben gelijke toegang tot informatie. Onder deze voorwaarden kan een transparante prijsvorming tot stand komen. De mededinging in de segmenten productie en levering van elektriciteit kan dus werken in het voordeel van de gebruikers, op voorwaarde dat geen enkele onderneming dominant aanwezig is. Geen enkele partij mag daarvoor een marktaandeel hebben dat hoger is dan 1/3, noch op de groothandelsmarkt van elektriciteit, noch op de afgeleide markten.

Effectieve marktwerking kan tot stand komen door de concurrentie te importeren uit het buitenland, maar dan moet de interconnectiecapaciteit voldoende groot zijn. Dit was bij de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt niet het geval. De netwerken waren immers afgestemd op de nationale markt, waarbij de koppelverbindingen met het buitenland eerder bedoeld waren als een noodoplossing, bijvoorbeeld om gebruikt te worden bij het plots uitvallen van een kerncentrale. Bovendien was een groot deel van de interconnectiecapaciteit al gereserveerd via historische contracten met de gevestigde speler. Daar is ondertussen komaf mee gemaakt. De interconnectie met Frankrijk en Nederland werd ook versterkt en aangepast, waardoor de gemiddeld commercieel beschikbare importcapaciteit gestegen is tot ongeveer 3500 MW. Maar, met 70% van de Belgische productiecapaciteit in handen en een marktaandeel van 72% inzake de binnenlandse elektriciteitsproductie²⁰, beschikt GDF Suez via dochter Electrabel²¹ nog steeds over een dominante positie op de Belgische elektriciteitsmarkt²². Volgens de economische theorie betekent dit dat Electrabel in staat is om de prijzen op de Belgische energiemarkt te manipuleren²³.

²⁰ CREG studie 1153 over de werking van en de prijsevolutie op de Belgische groothandelsmarkt, monitoringrapport 2011.

²¹ Electrabel is voor 100% in handen van GDF Suez. GDF Suez is voor 36 % in handen van de Franse staat. De tweede grootste producentleverancier op Belgische elektriciteitsmarkt is EDF Luminus (12% van productiecapaciteit). Het kapitaal van EDF Luminus is voor 63,5% in handen van EDF, dat op zich voor 85% in handen is van de Franse staat. We kunnen daardoor zeggen dat het overgrote deel van de Belgische productiecapaciteit onrechtstreeks gecontroleerd wordt door de Franse staat. België = een Frans wingewest?

²² De Herfindahl-Hirschman Index is een maat voor marktconcentratie. Volgens berekeningen van de CREG (studie 1153, monitoringrapport elektriciteitsmarkt 2011) bedraagt de HHI binnen de Elia regelzone 5160. Reeds vanaf HHI waarden hoger dan 2000 is er sprake van marktconcentratie, waardoor er geen optimale prijsvorming meer tot stand komt op basis van het mechanisme van vraag en aanbod.

Behalve haar dominante positie via een gediversifieerd productiepark en haar kennis van de markt, beschikt GDF Suez nog over een ander concurrentievoordeel op de Belgische elektriciteitsmarkt: afgeschreven centrales.

De nucleaire rente verstoort de markt

Vanaf 1955 tot de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt, werden de prijzen bepaald door het Controlecomité voor Elektriciteit en Gas, waarin de sector, de werkgevers en de vakbonden vertegenwoordigd waren. Binnen het Controlecomité werd besloten om de nucleaire installaties – die een zeer hoge vaste kost (investering) hebben, maar een relatief lage variabele kost (brandstof en onderhoud) - en de steenkoolcentrales boekhoudkundig af te schrijven over een periode van 20 jaar. De kost van deze afschrijving werd bijgevolg door de consument gedragen in de periode vóór de vrijmaking van de markt. Het sluitstuk van de reguleringsmethode van het Controlecomité was de *ex post* winstregulering: indien de vastgestelde winstevolutie niet langer als billijk werd beoordeeld, zette het Controlecomité daartoe zelf zogenaamde tariefprogramma's op. Daarin werden voor specifieke klantengroepen restorno's voorzien in de toekomstige tarieven. Zo werd initieel ook vooropgesteld om de aanvankelijk hogere kosten voor de consument, die het gevolg waren van de snelle afschrijving van de nucleaire centrales, door middel van tariefprogramma's geleidelijk ook ten goede te laten komen van alle gebruikers²⁴.

Bij de vrijmaking van de energiemarkt en de stopzetting van het Controlecomité werden de tariefprogramma's echter stopgezet. De nucleaire rente ten gevolge van de afgeschreven centrales kwam zo volledig in handen van de eigenaar en betekende een belangrijk concurrentievoordeel voor Electrabel. Volgens berekeningen van de CREG bedroeg de nucleaire rente in 2007 1,75 à 2,3 miljard euro²⁵. Geen wonder dat Electrabel een interessante overnameprooi vormde voor het Franse Suez²⁶.

²³ Volgens de economische theorie kan het bedrijf zijn dominante positie misbruiken, juridisch gezien (mededingingsrecht) mag ze dat niet doen, volgens de CREG zijn er aanwijzingen dat Electrabel de markt heeft gemanipuleerd, het is echter aan de raad voor mededinging om zich hierover uit te spreken. Daarvoor voerde het auditoraat van de raad van mededinging verder onderzoek uit. Het auditoraat komt tot conclusie dat Electrabel in de periode 2007-2011 haar productiecapaciteit heeft beperkt om hogere prijzen te krijgen op de elektriciteitsbeurs, waardoor de gebruikers 33 à 49 miljoen euro economische schade zouden hebben opgelopen. Bovendien zou Electrabel voor 7 miljoen euro aan fictieve reserves verkocht hebben aan Elia. De raad van mededinging heeft zich nog niet definitief uitgesproken (01/2014).

²⁴ CREG, studie 811 over de falende prijsvorming in de vrijgemaakte Belgische elektriciteitsmarkt en de elementen die aan de oorsprong ervan liggen.

²⁵ Zie persbericht nr. 94 van de CREG

²⁶ Suez had zijn intrede gedaan in het kapitaal van Electrabel via de overname van de Generale Maatschappij. Dit gebeurde op vraag van de Belgische regering, om de Generale Maatschappij te beschermen tegen andere

Onder deze marktomstandigheden worden potentiële nieuwe investeerders op de Belgische energiemarkt afgeschrikt en behoudt GDF Suez zijn dominante positie. De wet op de kernuitstap zou daar vanaf 2015 verandering in kunnen brengen, indien ze effectief uitgevoerd wordt.

Om tot een *level playing field* te komen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit moet de marktmacht van de dominante speler aangepakt worden. De overheid kan dit doen door de nucleaire rente weg te taxeren. Dit is gerechtvaardigd vermits (1) de Belgische gebruikers de afschrijving al betaald hebben via hogere tarieven, (2) bij gebrek aan een afdoende verzekering, de samenleving het risico van een kernramp²⁷ draagt en (3) de samenleving uiteindelijk verantwoordelijk zal zijn voor de permanente veilige berging van het langlevend hoog radioactief afval²⁸. Vermits de nucleaire rente van de zeven operationele Belgische kerncentrales jaarlijks ongeveer 2 miljard euro bedraagt, volstaat een taks van ongeveer 550 miljoen euro, waarvan sprake in het regeerakkoord (federale regering Di Rupo I) niet. Om de scheef gegroeide situatie recht te trekken is meer nodig.

Het marktmechanisme toegepast op elektriciteit

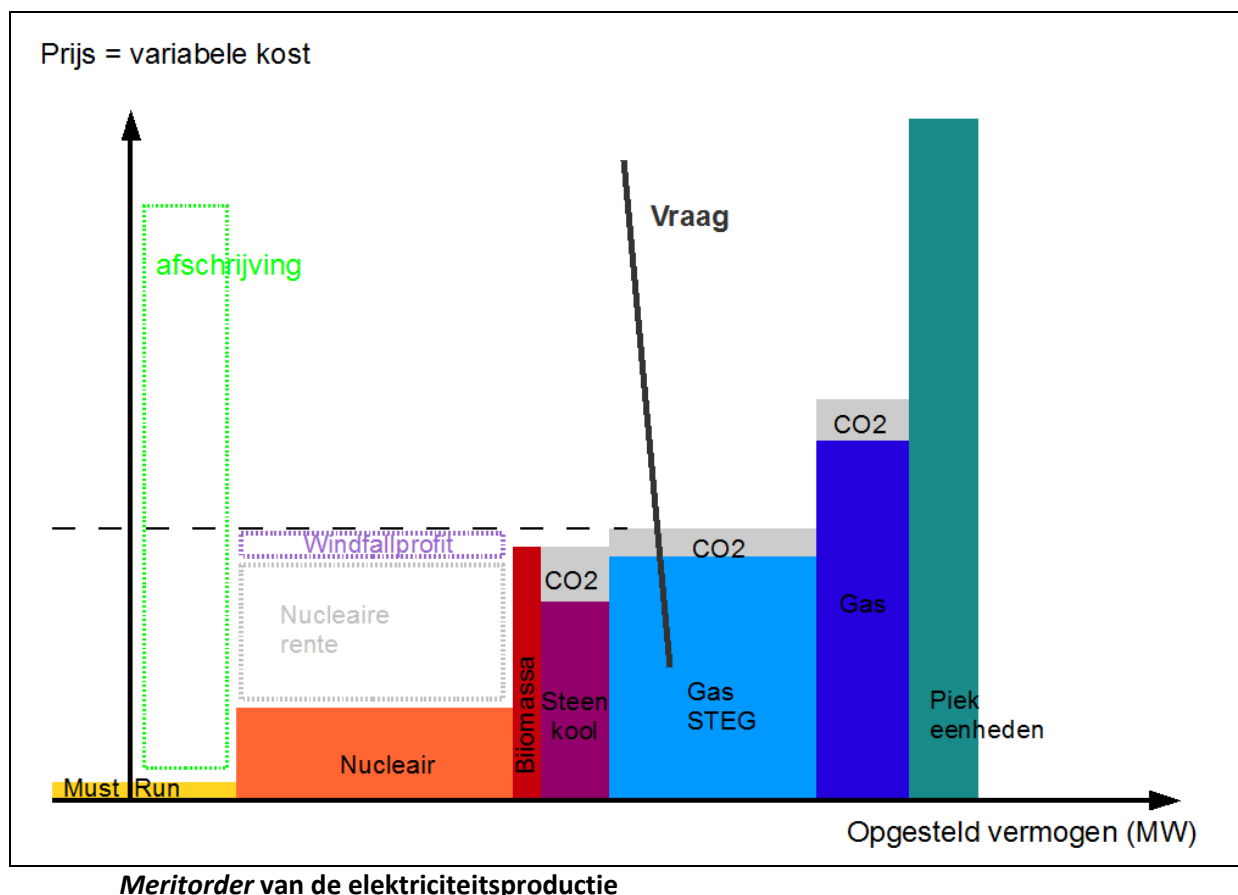
In theorie wordt de prijs voor elektriciteit in de geliberaliseerde energiemarkt bepaald door de wet van vraag en aanbod. De vraag naar elektriciteit is weinig elastisch op korte termijn, maar wel voorspelbaar. Dit komt tot uiting in de steile vraagcurve die tijdens piekperiodes opschuift naar rechts en tijdens dalperiodes naar links. Verschuivingen in de vraagcurve zorgen voor een grote volatiliteit van de groothandelsprijs voor elektriciteit. De aanbodcurve wordt in theorie gevormd door de *merit order* van het Belgische productiepark: een trapsgewijze grafiek die de variabele kost weergeeft van alle productie installaties, van laag naar hoog. Wanneer de prijs op de spotmarkt voor elektriciteit (Belpex) boven de variabele kost van de productie uitstijgt, loont het de moeite

vreemde overnames (zoals de mislukte poging van De Benedetti in 1989). Na de overname werd de nucleaire rente gebruikt om het toen nog noodleidende Suez uit de rode cijfers te tillen en het bedrijf te laten uitgroeien tot één van de grootste energiegroepen wereldwijd. De winsten worden daarbij vooral geïnvesteerd in fossiele en nucleaire energie. Het geloof van de groep in hernieuwbare energie is beperkt (zie o.a. interview met algemeen directeur van Suez, Dirk Beeuwsaert van 11/05/2011 op Radio 1).

²⁷ Het Franse Nucleaire Agentschap komt tot de conclusie dat de sociaaleconomische schade van een kernramp van de grootteorde van Fukushima in onze dicht bevolkte contreien kan oplopen tot meer dan 400 miljard €, terwijl bij conventie geregeld is dat Suez- Electrabel in geval van een ongeval slecht maximaal voor 1,2 miljard € moet opdraaien (zie artikel De Morgen van 11/03/2013, pag. 10)

²⁸ Hier stelt zich het probleem van de beschikbaarheid en toereikendheid van het kapitaal dat bij Synatom, dochter van Electrabel, opzij gezet wordt voor de ontmanteling van de nucleaire centrales en berging van het radioactief afval. Er bestaat immers nog weinig ervaring inzake dergelijke bergingsoperaties en over het algemeen worden de kosten van grootschalige infrastructuurprojecten steeds sterk onderschat. Bovendien kan Synatom 75% van het opzijgezette kapitaal opnieuw uitlenen aan Suez. Wat zal er gebeuren moest Suez (ergens in de 21^{ste} eeuw) financieel in de problemen geraken? Daar komt nog bij dat eens het afval geborgen, het een blijvende zorg (10 duizenden jaren) zal zijn voor de toekomstige generaties.

om de betrokken productie-installatie in gebruik te nemen. Onderstaande figuur geeft een schematische voorstelling²⁹ weer van de *merit order* voor het Belgische productiepark anno 2012.



Helemaal links op de aanbodcurve bevinden zich de installaties die aangeduid staan als *must run*. Het betreft wind- en zonne-energie, met een bijna verwaarloosbare variabele kost (onderhoud) maar wel een hoge investeringskost. Deze energiebronnen zijn afhankelijk van de klimatologische omstandigheden en daardoor beperkt regelbaar: men kan ze alleen terugregelen of volledig afzetten. Ze zouden in navolging van de Europese richtlijn Hernieuwbare Energie voorrang moeten krijgen op het net. Vermits de opbrengst van deze gedecentraliseerde energiebronnen afhankelijk is van het weer, zullen ze zelden allen samen op vol vermogen draaien. Daarom wordt in de bovenstaande grafiek, die een gemiddelde situatie weergeeft, de verticale as wat naar rechts opgeschoven. Onder de categorie *must run* kunnen we ook de warmtekrachtkoppelinginstallaties voegen die aangestuurd worden door de lokale warmtevraag en niet volgens de elektriciteitsvraag. De capaciteit aan zon en windenergie in België is groeiend en bedraagt al meer dan 2000 MW.

²⁹ In werkelijkheid loopt de aanbodgrafiek convexer (minder trapsgewijs), doordat er meer differentiatie is in de kosten structuur van de verschillende installaties zowel binnen de aangeduide categorieën als daarbuiten.

In tweede instantie volgt een blok van 6000 MW nucleaire capaciteit, waarvan de variabele kost (nucleaire brandstof + onderhoud) relatief laag is³⁰. Op de *merit order* volgen daarna de centrales waarvan de brandstofkosten een groter aandeel krijgen t.o.v. de investeringskost. Een aantal steenkoolcentrales werd omgebouwd tot biomassacentrales³¹ of er wordt in sommige steenkoolcentrales vaste biomassa bijgestookt. De elektriciteit uit de verbranding van biomassa krijgt ondersteuning via het systeem van de groene stroomcertificaten³² ten einde deze centrales rendabel te maken t.o.v. de conventionele centrales op fossiele brandstoffen.

Problematisch is dat de meer vervuilende (en afgeschreven) steenkoolcentrales op de aanbodcurve voorrang krijgen op de efficiënte³³ gascentrales met gecombineerde cyclus (STEG)³⁴. Een eerste reden hiervoor is dat de prijs voor de verhandelbare CO₂-emissierechten op de Europese CO₂-markt zeer laag blijft³⁵. Bij een hoge CO₂-prijs zou steenkool als brandstof immers nadeliger worden dan aardgas, en dat was ook de bedoeling van de Europese emissiehandel. De tweede reden is te vinden bij de recente exploitatie van schaliegas in de Verenigde Staten. De VS gebruiken nu zelf minder steenkool, waardoor de steenkoolprijs nu wereldwijd op een zeer laag niveau staat.

Na de STEG-centrales worden de klassieke centrales op gas of olie ingezet en de gasturbines met een open cyclus. Turbojets op gas of kerosine worden ingeschakeld om piekvermogen te leveren. Ook de pompcentrale van Coe (Waterkracht) kan gedurende een beperkte periode een groot vermogen leveren. Deze was in eerste instantie bedoeld als reservecapaciteit, om snel bij te springen als een kerncentrale plots zou uitvallen, maar wordt in toenemende mate gebruikt als piekcentrale om vraag en aanbod van elektriciteit alsnog in evenwicht te brengen.

³⁰ In persbericht nr. 94 van de CREG wordt de variabele kost voor kernenergie op ongeveer 20€/MWh geschat.

³¹ Centrale van Suez-Electrabel te Rodenhuis en te Awirs. EON heeft ook plannen om de steenkoolcentrale te Langerlo om te bouwen tot biomassacentrale.

³² De verbranding van houtpellets in een grote biomassacentrale is echter niet klimaatneutraal: het duurt ongeveer 30 jaar vooraleer de bomen de uitgestoten CO₂ terug hebben opgenomen uit de atmosfeer, terwijl de uitstoot van CO₂ juist op korte termijn al naar beneden moet. Bovendien zorgt de ontbossing voor heel wat indirecte CO₂-uitstoot (zie ook persbericht Bond Beter Leefmilieu van 19/9/2012).

³³ Een klassieke steenkoolcentrale haalt slechts een rendement van 35% en stoot ongeveer 900 kg CO₂ uit per MWh, terwijl moderne gascentrales met gecombineerde cyclus een rendement kunnen halen van 60% en een uitstoot hebben die lager is dan 400 kg CO₂/MWh.

³⁴ Een STEG-centrale levert in eerste instantie energie via een gasturbine (straalmotor), met de afgevoerde warmte wordt stoom opgewekt die op zijn beurt een stoomturbine aandrijft.

³⁵ Ten gevolge van de gratis bedeling van CO₂-rechten aan de industrie, en ten gevolge van de economische crisis, is er momenteel eerder een overschot van CO₂-rechten op de markt, wat leidt tot lage prijzen voor CO₂ (minder dan 10 €/ton CO₂) terwijl volgens de modelmatige economische berekeningen (IEA, 2008) de CO₂-prijs tot meer dan 50 €/ton zou moeten stijgen om het energiesysteem op het pad van de koolstofneutraliteit te sturen.

De prijs op de Belgische spotmarkt (Belpex) voor elektriciteit wordt bepaald door het snijpunt van de vraag- en aanbodcurve. Niet meer dan 15% van de Belgische elektriciteitsproductie werd in 2012 verhandeld op Belpex, volgens het hierboven uitgelegde mechanisme van vraag en aanbod. Het overgrote deel van de elektriciteitsverkoop gebeurt echter nog via bilaterale afspraken tussen producenten en leveranciers (bijvoorbeeld tussen Electrabel en Electrabel Customers Solutions) of rechtstreeks tussen producenten/leveranciers en grootgebruikers. Deze OTC-transacties (over the counter) zijn confidencieel en vormen een weinig transparant deel van de markt.

Om zich in te dekken tegen het prijsrisico op de zeer volatiele spotmarkt voor elektriciteit worden er ook afgeleide producten aangeboden³⁶. Een klein maar groeiend deel van de elektriciteitsproductie wordt verhandeld op de Endex (*BE Power*) onder de vorm van *forwards* en *futures*. Daarbij worden (gestandaardiseerde) hoeveelheden elektriciteit voor langere periodes op voorhand gekocht of gereserveerd. De *forward*-prijs zou daarbij een afspiegeling vormen van de verwachte spotprijs (Belpex) aangevuld met een risicopremie. Vele contracten tussen gebruikers en leveranciers worden momenteel afgesloten op basis van de prijszetting op *Endex BE Power*. De *forward*-prijs fungeert in de praktijk al als referentie voor de elektriciteitsprijs aan eindafnemers. Maar gezien de beperkte volumes (minder dan 10 % van de totale Belgische elektriciteitsproductie) en het beperkt aantal transacties dat plaatsvindt op de Endex, kan men zich afvragen of de *Endex BE Power* wel voldoende representatief is om te kunnen dienen als een transparante referentieprijs³⁷.

Gascentrales uit de markt geprijsd

Op de *merit order* (figuur 1) zal de vraagcurve naar rechts opschuiven tijdens de piekmomenten en naar links tijdens de dalperiodes. De vraagcurve zal gedurende een groot deel van de dag de aanbodcurve kruisen ter hoogte van de STEG-installaties. Dit betekent dat onder de huidige omstandigheden, de steenkoolcentrales een hoog aantal vollasturen halen, terwijl vele STEG-centrales regelmatig stil liggen. Daardoor komt de rendabiliteit van de STEG-centrales in het gedrang. De elektriciteitsprijs zal immers voor een groot gedeelte van de dag bepaald worden door variabele kost van een STEG-centrale op aardgas. Ook de *forward*-prijs installeert zich iets boven dit niveau. Om een investering in een STEG-centrale rendabel te maken, moet de prijs

³⁶ de derivaten die op afgeleide markten verhandeld worden, maken het voor *traders* ook mogelijk om aan speculatie te doen.

³⁷ In CREG studie 811 (2009) over de falende prijsvorming in de vrijgemaakte Belgische elektriciteitsmarkt, stelt het directiecomité van de CREG zelfs dat de prijszetting op de Endex een middel is om marktmacht uit te oefenen.

echter ook de vaste afschrijvingskost dekken en moeten de centrales een hoog aantal vollasturen halen.

In de huidige omstandigheden (lage CO₂-prijs, dalend verbruik door economische crisis, onzekere volatiele elektriciteitsprijs, onzekerheid m.b.t. kernuitstap, uitbreiding van het aandeel hernieuwbare energie, lage steenkoolprijzen, ...) kan niet gegarandeerd worden dat de gemiddelde groothandelsprijs voor elektriciteit over een langere periode minstens even hoog zal zijn als de gemiddelde productiekost van een STEG-installatie. Daardoor worden investeringen in STEG-eenheden uitgesteld en zijn een aantal exploitanten zelfs van plan hun STEG-centrales te sluiten, wegens verlieslatend. Dit is problematisch, gezien (1) flexibele STEG-centrales met hoge efficiëntie juist nodig zijn om de overgang van kernenergie naar hernieuwbare energie mogelijk te maken, (2) investeringen in STEG-centrales juist één van de weinige mogelijkheden zijn voor nieuwkomers om zich onafhankelijker op te stellen op onze energiemarkt en (3) bij gebrek aan nieuwe (vervang) investeringen de bevoorradingszekerheid op termijn in het gedrang kan komen. Er wordt daarom gedacht om uitbaters van STEG-centrales een bijkomende vergoeding te geven voor het beschikbaar houden van voldoende capaciteit.

Uit bovenstaande is ook duidelijk dat investeringen in bijkomende STEG-centrales, hoewel ze het aanbod vergroten, geen/nauwelijks een milderend effect zullen hebben op de elektriciteitsprijs. Het betreft immers een uitbreiding van het aanbod tegen een hogere marginale kost.

Windfallprofits

We hebben het al gehad over de nucleaire rente van de afgeschreven kerncentrales: de winst op de zogenaamde *base load* productie die 24 uur op 24 uur zorgt voor een quasi continue kasstroom voor de exploitant. Maar de winsten van kernenergie worden nog verder verhoogd door het systeem van de verhandelbare CO₂-emissierechten. De CO₂-prijs zorgt immers voor een stijging van de variabele kost van de centrales die draaien op fossiele brandstof en dus ook van de prijszetting op Belpex. Alle inframarginale eenheden (eenheden die op de *merit order* links van het snijpunt met de vraagcurve gelegen zijn) zullen daardoor kunnen genieten van een extra *windfall profit*³⁸ die groter wordt naarmate de CO₂-prijs stijgt. Het systeem van de verhandelbare CO₂-emissierechten was echter bedoeld om reducties in de CO₂-uitstoot te halen tegen de laagste kosten voor de maatschappij in haar geheel, en dus niet om extra winst te genereren voor de (historische) elektriciteitsproducent op kap van de gebruikers. Het marktmechanisme van de

³⁸ Een *windfall profit* is een extra voordeel voor de exploitant van een installatie die niet voortvloeit uit een performanter management, maar wel toe te wijzen is aan een verandering in het regulerend kader voor de sector. Het gaat over een niet bedoeld neveneffect ten voordele van bepaalde uitbatingsvormen.

verhandelbare CO₂-rechten, toegepast op een gebrekkig werkende elektriciteitsmarkt, faalt dus duidelijk in de vooropgestelde doelstelling om reducties te verwezenlijken op de meest efficiënte wijze.

Zon en wind zorgen voor lagere groothandelsprijzen

De aanbodcurve van de *merit order* kan verder naar rechts opschuiven naarmate de capaciteit aan hernieuwbare energie uitbreidt en beter wordt benut. Hernieuwbare energie zorgt op die manier voor een neerwaartse druk op de spotprijs van elektriciteit. Het zogenaamde *merit order effect* van de hernieuwbare productie werd in Duitsland geraamd op een gemiddelde daling van de spotprijs met 5,8 à 6,7 €/MWh in 2008³⁹. Dit betekent een daling in de spotprijs voor elektriciteit met 10 à 15% die vooral ten goede komt van de grote spelers die hun stroom op de beurs aankopen. De energie-intensieve industrie wordt dus niet alleen (grotendeels) vrijgesteld van bijdrages aan de steun voor de hernieuwbare energie, maar houdt er via het *merit order effect* ook nog een daling van haar energiekosten aan over. Naast degenen die investeren in de groene energieproductie is zij in zekere zin ook mede-ontvanger van de steun voor hernieuwbare energie waar ze naar buiten toe zo dramatisch over doet.

Ook in België komen we op zonnige zomerdagen met veel wind en bij een lage vraag voor elektriciteit (weekend) nu al in een situatie terecht waarbij de onsamendrukbare (niet regelbaar volgens dalende vraag) kernenergie in concurrentie komt met hernieuwbare energie afkomstig van wind en zon. Om het evenwicht op het net te bewaren vraagt Elia nu dat windturbines zouden afgeschakeld worden op zonnige dagen met veel wind⁴⁰ - wat eigenlijk het bewijs vormt dat hernieuwbare energie wel in staat is om een groot deel van de conventionele elektriciteitsopwekking te vervangen. Uitbaters van nucleaire en steenkool centrales blijven dus in hun comfortabele positie zitten, waarbij ze hun zogenaamde *base load* continu op het net mogen plaatsen, terwijl alle andere centrales zich moeten aanpassen aan de wisselende vraag.

België is dus in een absurde situatie gekomen waarbij enerzijds windturbines aangespoord worden om stil te staan op winderige zondagen, juist op de momenten dat ze op vol vermogen bijna kosteloos energie leveren en waarbij anderzijds stilstaande gascentrales een vergoeding moeten krijgen om beschikbaar te blijven, terwijl aan de nucleaire *base load* nog steeds niet geraakt wordt.

³⁹ Raming door Bundesministerium für Umwelt, zie ook Studie van de CREG nr 1100 (2011), over de impact van sluiting van kerncentrales in Duitsland op de elektriciteitsprijzen in België.

⁴⁰ Op zonnige dagen met veel wind wordt hernieuwbare energie geconfronteerd met een overaanbod van nucleaire energie, waardoor de elektriciteitsprijs op de spotmarkt zelfs negatief wordt. Door het afschakelen van windturbines, zou de prijs dan terug positief worden, waarvan de nucleaire energie dan weer zal profiteren. Deze maatregel is dus te beschouwen als een indirecte subsidie voor de niet samendrukbare nucleaire energie.

We vragen ons eigenlijk af waarom niet aan GDF Suez gevraagd wordt om gedurende de zomermaanden, wanneer de vraag naar elektriciteit minder groot is en het aanbod aan zonne-energie wel hoog is, één of meer kerncentrales stil te leggen? Daardoor zouden beide problemen ineens aangepakt worden, zonder dat gezocht moet worden naar inefficiënte compensatieregelingen. Bovendien zou een dergelijke maatregel kunnen passen in het vooropgestelde uitdovingsproces voor kernenergie.

Achter de façade van de markt

Elektriciteit wordt op de groothandelsmarkt verhandeld tussen producenten en leveranciers of rechtstreeks tussen producenten en grootverbruikers. Eindgebruikers kunnen op hun beurt kiezen tussen meerdere leveranciers op de markt voor de eindafnemers. Leveranciers treden dus op als tussenpersoon tussen de eindgebruiker en de producent. Leveranciers hebben de verplichting om hun klanten continu stroom te leveren. Ze moeten voor de gevraagde hoeveelheden stroom voorzien op het net. Voor de geschatte vraag kopen ze elektriciteit aan op de groothandelsmarkt (bilaterale OTC overeenkomsten, Belpex of Endex). Dit betekent dat indien de consumenten zouden beslissen om in grote getale weg te gaan van de standaardleverancier (Electrabel Customer Solutions voor de gemengde intercommunales) de nieuwe leveranciers dan deze klanten moeten bevoorraden. Ze zullen daarvoor moeten aankopen op de groothandelsmarkt, waar Electrabel nog steeds dominant aanwezig is.

Om te voldoen aan de reële vraag wordt in laatste instantie nog gebruik gemaakt van de balancing markt (via de evenwichtsverantwoordelijke van de leverancier) die onder de hoede van Elia staat. Heel deze complexe regeling via meerdere marktmechanismen, maakt dat de band tussen de producent en de uiteindelijke gebruiker weinig transparant is. Het gevaar bestaat dat achter een façade van marktwerking, de kleine en minder goed geïnformeerde elektriciteitsgebruikers benadeeld worden t.o.v. de grote verbruikers die zich beter kunnen informeren en over de nodige lobbycapaciteit beschikken.

De markt is niet neutraal

Men kan zich de fundamentele vraag stellen of de liberalisering van de elektriciteitsmarkt wel *überhaupt* tot de maatschappelijk gewenste evolutie van de energiemarkt kan leiden, namelijk (1) de milieudruk van het energiegebruik met een factor 10 terug te dringen, (2) de bevoorradingszekerheid te garanderen en (3) te zorgen voor een transparante en billijke prijsvorming ten voordele van de consument? Uitgaande van de vaststelling dat marktfalen juist aan de basis ligt van de vele crises (ecologisch, financieel-economisch, sociaal) waarmee de samenleving geconfronteerd wordt, lijkt een positief antwoord op de gestelde vraag niet voor de

hand liggend. Het geloof in de vrije markt moet dus op zijn minst sterk getemperd worden. De markt is geen neutrale omgeving waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten en ‘de onzichtbare hand’ in ieders voordeel werkt. Markten zijn menselijke constructies. De marktstructuur krijgt vorm onder intens lobbywerk van machtige belangengroepen. Dit geldt des te meer in de energiesector, waar elites en corporaties op weinig transparante wijze eigendomsrechten hebben verkregen op het gebruik van natuurlijke rijkdommen⁴¹. Als men de markt vrij spel geeft, leidt deze privatisering van de rentes voortvloeiend uit de exploitatie van de aardse energiebronnen tot kapitaalaccumulatie en schaalvergroting die de bestaande afhankelijkheid bestendigt. Het is duidelijk dat de vrijgemaakte energiemarkt de energietransitie niet zomaar zal bewerkstelligen. Daarvoor is bijkomende regulering nodig. Nieuwe regulering die stevast weerstand zal oproepen bij de gevestigde energiebedrijven.

Het actiedomein van de marktwerking moet dus eerder beperkt en strikter gereguleerd worden. De marktstructuur dient ingericht te worden ten voordele van het algemeen belang. Dat is de taak van de overheid: grenzen stellen, een kader uitwerken waarbinnen verschillende actoren hun creativiteit kwijt kunnen. Eén van de uitgangspunten van zo’n kader moet zijn dat de atmosfeer, de fossiele brandstoffen en andere natuurlijke rijkdommen het gemeenschappelijk erfgoed vormen van de mensheid en dat hun gebruik of exploitatie niet zomaar toegeëigend of geprivatiseerd kan worden.

In een volle biofysisch begrensde wereld komt de discussie over de toekenning van eigendoms- en gebruiksrechten steeds meer centraal te staan. Dit rechtvaardigheidsvraagstuk stoot meer dan eens op weerstand van belangengroepen die al een groot beslag leggen op de schaarse natuurlijke rijkdommen of op de opvangcapaciteit van ecosystemen. De energietransitie heeft daardoor ook een zeker revolutionair karakter. Er wordt dan wel eens gesproken van energierevolutie: de omvorming van het energiesysteem is niet enkel van technische aard, maar de beperkingen op het energiegebruik en de decentralisatie van de hernieuwbare energievoorziening zal ook herverdelend moeten werken.

De zwendel in CO₂-rechten

Het systeem van de verhandelbare CO₂-emissierechten was een poging om tot een (billijke) verdeling te komen van gebruiksrechten op de atmosfeer. Onder het Kyoto protocol (1992) gelden er immers uitstootplafonds voor broeikasgassen voor de geïndustrialiseerde landen. Een lidstaat kan de afgesproken plafondwaarde wel overschrijden, maar dat moet dan gecompenseerd worden via de emissiehandel tussen lidstaten: *cap and trade*. In theorie zou men zo de uitstoot van broeikasgassen in de geïndustrialiseerde landen op een kostenefficiënte wijze terugdringen. Maar

⁴¹ Aviel Verbruggen (2010), *de ware energiefactuur*, uitgeverij Houtekiet.

er werd een grote achterpoort in het systeem ingebouwd. Lidstaten zouden bijkomende rechten kunnen krijgen door allerhande projecten in de armere landen in het Zuiden te financieren die daar een bijdrage zouden leveren aan het terugdringen van broeikasgassen ten opzichte van een ‘normaal’ ontwikkelingsscenario. Het zogenaamde *Clean Development* mechanisme creëert dus nieuwe uitstootrechten bovenop de te verdelen *cap* (ontwikkelingslanden hebben immers geen uitstootplafonds gekregen in het Kyoto protocol). Zo komt bijvoorbeeld een investering voor een moderne steenkoolcentrale in China in aanmerking om behalve stroom ook bijkomende emissierechten te genereren, op voorwaarde dat de gebruikte technologie minder CO₂ uitstoot dan in het land ‘gangbaar’ is. De verkregen emissierechten kunnen dan gebruikt worden om steenkoolcentrales in Europese landen te laten draaien. De emissiehandel kan zo zelfs het fossiele systeem nog een tijd bestendigen, in plaats van direct aan te sturen op een trendbreuk⁴².

Binnen de Europese Unie werd een apart CO₂-emissiehandelsysteem opgestart waaraan de energie-intensieve bedrijven moeten meedoen. Onder intens lobbywerk van de industrie werden er echter heel wat toegevingen gedaan die de effectiviteit van het Europese emissiehandelsysteem⁴³ ondermijnen. Daardoor krijgen energie-intensieve bedrijven nog altijd gratis uitstootrechten, die ze soms als een opportuniteitskost kunnen doorrekenen naar de klant of die ze bij minderproductie zelfs ten gelde maken op de markt. Bedrijven kunnen ook rechtstreeks gebruik maken van het hierboven beschreven Clean Development Mechanisme. Heel wat energie (intensieve) bedrijven hebben zo voor tientallen miljoenen euro’s aan *windfall profits* kunnen opstrijken⁴⁴. De royale bedeling van emissierechten aan het bedrijfsleven, het mechanisme van de beschreven *offsetting*, gecombineerd met het overschot aan uitgedeelde CO₂-rechten ten gevolge van de economische crisis, leiden nu tot zeer lage CO₂-prijzen. De grote onzekerheid in de CO₂-prijs en vooral de laagte van de prijs, zorgen er niet voor dat de nodige investeringen in duurzaam energiegebruik gedaan worden, integendeel. Dit is problematisch, gezien de investeringen die vandaag genomen worden, het energiesysteem bepalen (*lock in*) voor de volgende veertig jaar.

⁴² Anneleen Kenis en Matthias Lievens (2012) beschrijven in *De Mythe van de groene economie*, hoofdstuk 4 hoe het emissiehandelsysteem meervoudig faalt in het halen van doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. Er wordt zelfs gesproken over ‘koolstofkolonialisme’ en het ‘privatiseren van de atmosfeer’.

⁴³ Het rapport van Climate Action Network, Oktober 2010, *Think Globally, sabotage locally, How and why European companies are funding climate change deniers and anti-climate legislation voices in the 2010 US Senate race* geeft een zicht op het internationale lobbywerk van Europese energie (intensieve) multinationals om een effectief Europees klimaatbeleid te kelderen

⁴⁴ Zie WWF Briefing Paper november 2012, Sandbag, *Carbon Fat Cat Companies in Belgium*. Arcelor Mittal is koploper in de EU en heeft een overschot aan CO₂-rechten goed voor 129 megaton CO₂. Zie ook CREG studie 537 (2009) en 974 (2010) over de impact van het systeem van de CO₂-emissierechten op de elektriciteitsprijs in België. Daarin wordt gesteld dat de gevestigde elektriciteitsproducenten in de periode 2005-2009 in totaal 1,665 miljard euro extra winst hebben kunnen maken door het doorrekenen van gratis geregen emissierechten aan de gebruikers.

Alle economische modellen m.b.t. klimaatbeleid zijn het over één punt eens: de energietransitie kan niet plaatsvinden zonder een voorspelbare, hoge en in de tijd toenemende CO₂-prijs, te betalen door de vervuiler, zodat aan investeerders een duidelijk signaal gegeven wordt en zodat gebruikers aangestuurd worden rationeler met het energiegebruik om te gaan. De inkomsten uit de CO₂-aanrekening kunnen gebruikt te worden om energiebesparende maatregelen te ondersteunen en vooral om op het vlak van energiearmoede een sociaal corrigerend beleid te voeren. Waar wachten regeringen op om dit helder en eenvoudig principe in de praktijk te brengen? Iedereen kijkt naar elkaar. Uit vrees de concurrentiepositie van de vervuilende industrie te ondermijnen, wordt nauwelijks iets ondernomen.

Planmatige aanpak voor een CO₂-neutraal energiesysteem

We hebben nood aan een coherent energiebeleid, waarachter alle betrokken overheden zich scharen. Dit begint bij het aannemen van een langetermijnvisie. De Europese *Energy Roadmap 2050* kan alvast inspiratie bieden. Daarin wordt gesteld dat het energiesysteem tegen 2050 zo goed als CO₂-neutraal moet zijn. Er bestaan meerdere pistes om deze doelstelling te halen. Maar in ieder geval zullen de hernieuwbare energiebronnen wind en zon een groot deel van het aanbod bepalen. Het is voor de EU zelfs mogelijk om de hele energievraag te dekken met hernieuwbare energie van eigen bodem. Het is echter aan de lidstaten om te beslissen welke energiebronnen ze zullen inzetten. Sommige landen worden nog verleid door de nucleaire optie. Toch is het duidelijk dat weinig samendrukbare nucleaire elektriciteit niet compatibel is met de beperkt regelbare zon- en windenergie. Dat is één van de redenen waarom Duitsland afstapt van kernenergie en resoluut kiest voor zon- en windenergie aangevuld met bio-energie. Duitsland geeft daardoor een duidelijk signaal aan de investeerders, waarop heel wat hoogtechnologische bedrijven nu inspelen.

Vanuit een vooropgestelde lange termijn doelstelling voor CO₂-neutrale energieproductie(2050) moet dan teruggerekend worden naar tussentijdse doelstellingen die absolute beperkingen opleggen aan het fossiele energiegebruik. De nationale en regionale energieplannen moeten hierop afgestemd worden. Om belangenvermenging te voorkomen, moeten de overheden aan het stuur blijven zitten en is het volgens ons niet gewenst dat ze zich actief inlaten met de commerciële exploitatie van hernieuwbare energie. Ze moeten zich wel concentreren op de uitbouw en technologische vernieuwing van de energienetten. De modernisering van deze infrastructuur van algemeen belang is immers essentieel om de integratie van hernieuwbare energie mogelijk te maken.

Hou hernieuwbare energie in eigen handen

Tenslotte moet er ook aandacht uitgaan naar de wijze waarop de gedecentraliseerde hernieuwbare energiebronnen worden beheerd. Wind, zon, biomassa en geothermie zijn natuurlijke rijkdommen en staan dus in principe ter beschikking van iedereen. In een wereld waar energie schaarser wordt, zullen deze energiebronnen rentes opleveren ten voordele van de eigenaars van de productie-installaties. Burgers en gebruikers hebben er daarom alle belang bij om hun energieproductie zoveel mogelijk zelf in handen te houden.

Ook overheden hebben er belang bij dat de decentrale energieproductie zoveel mogelijk verankerd wordt bij de gebruikers, zodat de meerwaarde van de productie de samenleving ten goede komt. Dit geldt vooral voor windenergie, een energiebron die zich uitstrekt over een groter gebied, maar uiteindelijk geëxploiteerd wordt van op een zeer beperkt oppervlak. Het voordeel van de exploitatie zou een zo groot mogelijke groep mensen ten goede moeten komen.



More than 50% of the
German wind power
capacity is owned by
households!

*Less than 4% is owned by
big power companies ...*

To learn more about how people like you are going
100% renewable around the world, please support us at  www.energydemocracy.tv

Dit document beargumenteert dat dit misschien wel het best verwezenlijkt kan worden via burgercoöperaties voor hernieuwbare energie. Daarom zou de overheid een kader moeten uitwerken dat meer ruimte geeft aan burgers om samen te investeren in hun eigen energievoorziening. Voor windenergie kan dit verwezenlijkt worden door de invoering van een windconcessie, waarbij het gebruiksrecht op de wind wordt toegekend op basis van sociaaleconomische factoren, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid tot directe burgerparticipatie. Men kan het gebruiksrecht op de wind niet zomaar overlaten aan de arrogantie van de markt, volgens het principe ‘eerst komt eerst maalt’. Dan krijg je *Far West* toestanden. De overheid moet corrigerend optreden.

HOOFDSTUK 4

ENERGIETRANSITIE

100% HERNIEUWBARE ENERGIE IS MOGELIJK

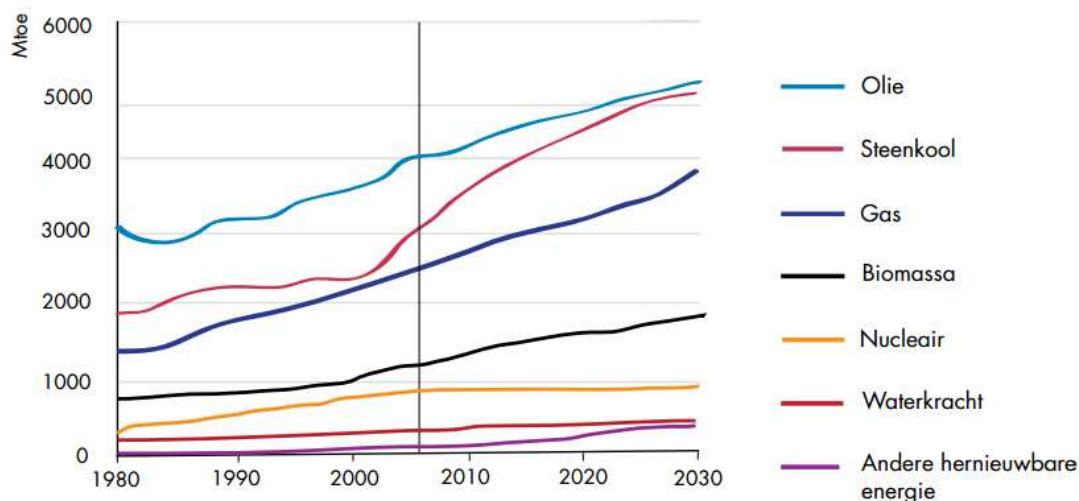
Energie ligt aan de basis van bijna alle economische activiteiten. De snelle economische groei die de westerse landen kenden sinds de industriële revolutie werd uiteindelijk mogelijk gemaakt door de overvloedige inzet van goedkope fossiele energie. In de westerse landen heeft de mensheid immers de kennis en het vermogen ontwikkeld om op relatief goedkope wijze fossiele energie uit de voorraadkamers van de aarde op te delven en deze in te zetten in productieprocessen ter vervanging van menselijke en dierlijke arbeid. Dit proces werd decennialang gezien als een vorm van vooruitgang. Helaas komt er ook aan dit mooie liedje een einde. We moeten op zoek naar alternatieven. Dringend.

De donkere voorspellingen van het Internationaal Energie Agentschap

De evolutie naar steeds meer mechanisering en automatisering gaat nog altijd door en leidt nu ook in de industrialiserende landen tot een sterke toename van de vraag naar energie, die grotendeels wordt ingevuld met fossiele energie. Fossiele brandstoffen hebben immers een hoge energiedichtheid en zijn relatief eenvoudig transporteerbaar, stockeerbaar en inzetbaar. Omdat de externe milieukosten niet geïnternaliseerd worden, heeft het fossiele energiesysteem nog steeds een kostenvoordeel t.o.v. een energiesysteem gebaseerd op hernieuwbare energie.

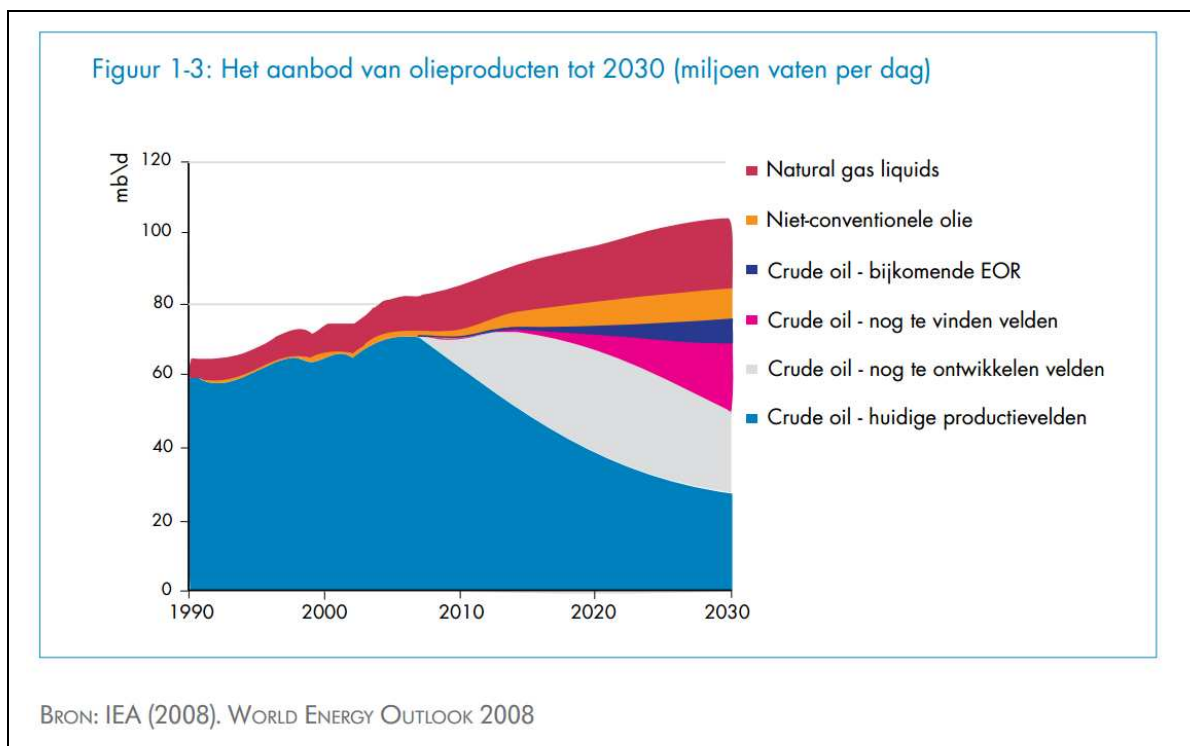
Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) werd na de eerste oliecrisis (1973) opgericht door de geïndustrialiseerde landen, om te waken over het aanbod van energie. Het IEA voorspelt dat de onder het huidig beleid (*Business As Usual*) de totale mondiale vraag naar energie tegen 2030 zal toegenomen zijn met 45%. Volgens de prognoses van het IEA zal meer dan 80% van de vraag dan ingevuld worden door fossiele brandstoffen. Vooral steenkool zou een sterke opmars kennen. Onder de hernieuwbare energie zou het aandeel van biomassa sterk stijgen.

Figuur 1-1: Samenstelling primaire vraag naar energie tussen 1980 en 2030



BRON: IEA (2008). WORLD ENERGY OUTLOOK 2008

Het is voor iedereen duidelijk dat deze trend zich niet oneindig kan blijven doorzetten. De fossiele voorraadkamers van de aarde zijn immers eindig. Het conservatieve IEA geeft toe dat het oppompen van ruwe aardolie uit de conventionele olievelden bijna aan de maximale capaciteit gebeurt en dat de nog te ontwikkelen velden slechts voor een tiental jaren uitstel zullen zorgen. Er zou ook nog bijkomende winning kunnen gebeuren door de injectie van CO₂ in leeggepompte olievelden. En dan is er nog het stijgend aandeel van niet-conventionele olie, gewonnen uit teerzanden, bitumen of leisteenlagen, die na een intensief en milieubelastend verwerkingsproces omgezet kunnen worden tot bruikbare brandstoffen. De productie van vloeibaar aardgas zoals butaan en propaan zou ook nog even blijven aanhouden en ook de milieubelastende ontginning van schaliegas en -olie opent (tijdelijk) een aantal nieuwe perspectieven bekeken vanuit het oogpunt van de bevoorrading.



Het IEA ligt dus op het eerste zicht niet wakker van een bevoorradingsprobleem voor vloeibare brandstoffen tegen 2030. Toch is het laaghangende fruit geplukt, en zal de winning steeds moeilijker en onder meer risicovolle omstandigheden gebeuren, en dus tegen hogere kosten. Een aantal tegenvallers of het wegvallen van de productie van een paar grotere velden omwille van geopolitieke instabiliteit kan plots tot grote prijsstijgingen leiden, die op hun beurt aanleiding zullen geven tot stagnatie van de economische groei en verdere destabilisering van de fragiele financiële systemen. De daaropvolgende besparingen zullen de recessie opnieuw verdiepen, waardoor de vraag naar olie tijdelijk afneemt en de olieprijs tijdelijk op een lager niveau komt te staan, zodat vele economische activiteiten opnieuw ademruimte krijgen. De economie kan zich tijdelijk herstellen, de vraag trekt opnieuw aan, tot het aanbod niet meer kan volgen. De cyclus kan opnieuw beginnen. Zonder grondige structurele hervormingen geraken we hier niet uit.

Olie kan voor een deel vervangen worden door andere eindige fossiele energiedragers. Conventioneel aardgas zou nog voor 60 à 100 jaar gedolven kunnen worden tegen het huidige tempo. De steenkoolvoorraden zouden nog voor 160 jaar de huidige consumptie dekken. Bruinkool is nog ruimer voorradig. Maar ook hier worden de gemakkelijk te exploiteren bronnen eerst aangesproken en zullen nieuwe winningen meer energie vragen en meer milieubelastend zijn. De voorraden schaliegas zouden misschien nog langer soelaas kunnen bieden, voor zover de watervoorraden en milieuvorwaarden dit toelaten. Bij de ontginning van schaliegas worden immers grote hoeveelheden water, samen met heel wat chemicaliën, onder hoge druk in het gesteente gepompt om het te laten barsten (*fracking*).

In heel wat toepassingen kan het direct gebruik van fossiele energie vervangen worden door elektriciteit, vaak met grote efficiëntiewinsten. Zo haalt de klassieke verbrandingsmotor slechts een rendement van 25 à 35% terwijl de elektrische motor een rendement van 90% haalt. De overschakeling van een vervoersysteem gebaseerd op olie naar elektriciteit lijkt dus voor de hand liggend in een tijdperk van slinkende fossiele energievoorraden. Daarvoor is wel de uitbouw vereist van een nieuw distributiesysteem van oplaadpunten en dure wisselbatterijen. Deze omschakeling zal enkel soelaas bieden wanneer de elektriciteitsopwekking niet gebeurt via weinig efficiënte centrales die draaien op fossiele energie, maar wel op basis van hernieuwbare energie.

Kernenergie is geen optie in de transitie naar duurzame energie

Sommigen opperen de piste om meer nucleaire energie in te zetten. Maar ook de uraniumvoorraden zijn eindig. De gemakkelijk te ontginnen uraniumvoorraden gaan tegen het huidig verbruik nog een 50-tal jaar mee⁴⁵. Vanaf dan zal de ontginning steeds moeilijker, duurder en meer milieubelastend worden. Bovendien wordt steeds duidelijker dat de opwekking van kernenergie een zeer duur, om niet te zeggen een onbetaalbaar proces is. Zo loopt de bouw van de nieuwe kernreactor (1600 MW) te Okiluoto in Finland al zeven jaar vertraging op en is het geraamde kostenplaatje al opgelopen van 3,2 miljard euro tot 8,5 miljard euro⁴⁶. Ook Groot-Brittannië wil nieuwe kerncentrales laten bouwen door buitenlandse private spelers. De kost voor twee nieuwe eenheden wordt op 19 miljard euro geraamd. De toekomstige exploitanten moeten wel overtuigd worden om te investeren door een gegarandeerde stroomprijs van 111 euro/MWh (geïndexeerd) gedurende 35 jaar⁴⁷. Dat is een pak meer dan de huidige ondersteuning van windenergie op land (die stelselmatig wordt afgebouwd). En dan hebben we het nog niet gehad over de onbetaalbare verzekeringskost voor de uitbating van kernenergie. Die wordt immers door de samenleving gedragen. Zo loopt de kost voor het opruimen van het nucleair kerkhof van Fukushima nu al op tot 187 miljard euro⁴⁸. En het Frans Nucleair Agentschap stelt dat de sociaal economische kost van een kernramp van de grootteorde van Fukushima, in een dichtbevolkte regio zoals België zal oplopen tot 400 miljard euro, terwijl de nucleaire eigenaarexploitant daar dan slechts voor 1,2 miljard voor moet opdraaien.

Volgens berekeningen van het Massachusetts Institute of Technology, mag de wereld zich om de 8 jaar verwachten aan een ernstig kernongeval met kans op een meltdown⁴⁹. Geen enkele verzekeringsfirma is bereid dit te verzekeren. Daarbij komt nog dat kernenergie de samenleving

⁴⁵ Cijfers over voorraden fossiele brandstof en uranium overgenomen uit: Johan Albrect, 2009, Energietransitie: sneller naar een groener systeem? Uitgeverij ASP

⁴⁶ <http://www.technischweekblad.nl/ruzie-over-finse-kerncentrale.348475.lynkx>

⁴⁷ <http://www.energieactueel.nl/nieuw-nucleair-tijdperk-gloort-voor-groot-brittannie/>

⁴⁸ <http://www.greenpeace.nl/2013/Nieuwsberichten/Kernenergie/Twee-jaar-na-de-kernramp-in-Fukushima1/>

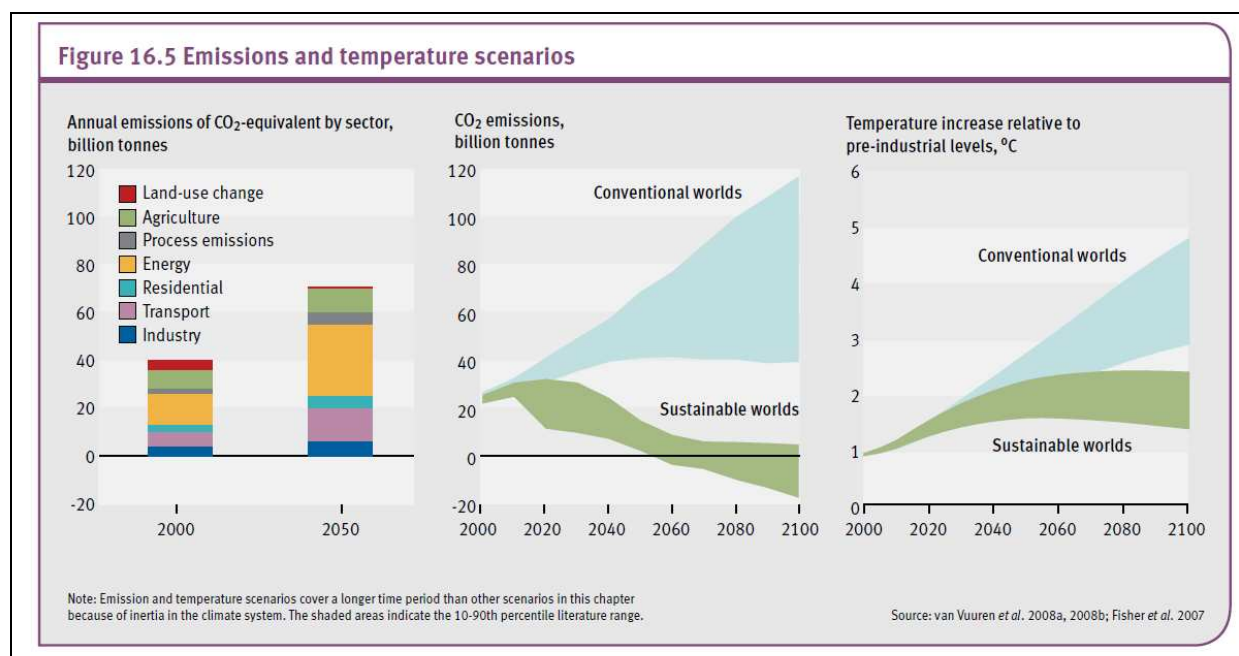
⁴⁹ <http://www.duurzaamnieuws.nl/het-echte-risico-op-een-kernramp-elke-zes-jaar-een-fukushima/>

voor meerdere tienduizenden jaren opzadelt met het beheer van zeer toxisch hoog radioactief afval.

Het gebruik van kernenergie is dus niet te verantwoorden, noch omwille van economische, sociale of ecologische redenen. Vanuit ethisch oogpunt moet de exploitatie van kernenergie dan ook beschouwd worden als ‘extreem egoïstisch’. Kernenergie kan onmogelijk het etiket opgeplakt krijgen van ‘duurzame energie’.

De klimaatrapporten van het milieuprogramma van de Verenigde Naties

Wanneer de mensheid de fossiele voorraadkamers van de aarde blijft plunderen aan hetzelfde tempo, worden we voor het eind van deze eeuw hoogstwaarschijnlijk geconfronteerd met een onbeheersbaar klimaatprobleem, met atmosferische broeikasgasconcentraties van meer dan 600 ppm en temperatuurstijging van 3 tot 5 °C. Dat voorspellen ons de wetenschappelijke klimaatrapporten van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) die goedgekeurd werden door de vele landen die het klimaatverdrag van de VN onderschreven. In een ‘duurzaam’ scenario, waarbij de gevolgen van de klimaatverandering nog enigszins te beheersen zijn, zou de gemiddelde mondiale temperatuurstijging niet meer dan 2°C mogen bedragen. Daartoe zou de concentratie aan broeikasgassen beperkt moeten blijven tot 450 ppm⁵⁰.



Bron: UNEP GEO5, Global Environment Outlook 2012, Environment for the future we want

⁵⁰ De CO₂ concentratie in de atmosfeer stabiliseerde zich rond de 280 ppm (parts per million) in het pre-industriële tijdperk. Op een periode van 150 jaar is de concentratie al gestegen tot 400 ppm.

Om gevaarlijke klimaatverandering alsnog te voorkomen, zou de uitstoot van broeikasgassen moeten pieken vóór 2020 en vanaf dan moeten dalen met 2 à 3% per jaar⁵¹. Dit is het beperkte venster voor actie dat de mensheid nog heeft. Handelen is dringend nodig.

Vermits de geïndustrialiseerde landen het meest hebben bijgedragen tot het klimaatprobleem, nog altijd de hoogste CO₂-uitstoot hebben per persoon en ze bovendien over meer middelen beschikken om de klimaatverandering aan te pakken, wordt van hen een grote inspanning gevraagd. De geïndustrialiseerde landen zouden hun eigen uitstoot aan broeikasgassen met minstens 80% moeten laten dalen t.o.v. van het niveau van 1990 tegen 2050. Voor België betekent dit dat de binnenlandse uitstoot van broeikasgassen eigenlijk jaarlijks met 4% à 5% zou moeten verminderen.

Vermits de grootste bijdrage tot de uitstoot van broeikasgassen afkomstig is van de verbranding van fossiele brandstoffen, wordt in het klimaatbeleid een zeer grote inspanning gevraagd van de energiesector. Het energiegebruik van de EU zou tegen 2050 zo goed als CO₂-neutraal moeten zijn.

Energietransitie niet bekijken als een kost, maar als een investering voor de toekomst

Business As Usual is dus een doodlopende straat. Zelfs het Internationaal Energie Agentschap beseft dat het zo niet verder kan. Volgens het IEA kan een hoge CO₂-prijs⁵² (minstens 50 \$/ton CO₂) ervoor zorgen dat het huidige (verouderde) productiepark voor elektriciteit vervangen wordt door nieuwe installaties die geen tot weinig CO₂ uitstoten, zoals hernieuwbare energie, maar ook grootschalige, dure en risicovolle praktijken zoals nucleaire energie en koolstofopvang met ondergrondse opslag (ook wel *Carbon Capture and Storage* of CCS genoemd). Hiervoor zijn jaarlijkse investeringen nodig die oplopen tot meer dan 1,1 % van het wereld Bruto Binnenlands Product. Vraag is hoe en van waar dit kapitaal kan gemobiliseerd worden. De grote energiebedrijven focussen hun investeringsbeleid immers nog altijd op de conventionele vormen van energieomzetting omdat die beter controleerbaar zijn en hun op korte termijn de grootste winst opleveren. Sinds de financiële crisis zijn ook de banken minder bereid om geld ter beschikking te stellen voor projecten hernieuwbare energie.

Ons hele financieel-economisch systeem dat gebaseerd is op de input van goedkope fossiele energie is dus aan een grondige verandering toe: een meervoudige transitie:

⁵¹ Cijfers af te leiden uit: UNEP, The emission Gap Report 2012, November 2012

⁵² EIA (2008) gaat in het stabilisatiescenario (uitstoot van CO₂ stabiliseert) 'ACT' uit van een marginale reductiekost van 50 tot 100 \$/ton CO₂ en in het reductiescenario (-50%) 'BLUE' van een marginale reductiekost van 200 à 500\$/ton CO₂

- er moet orde op zaken gesteld worden in het financieel systeem, ten einde een eind te maken aan de zeepbeconomie gebaseerd op speculatie. Spaargeld van gezinnen moet op een transparante wijze ter beschikking komen van de reële economie. De reële economie moet zich richten op investeringen die nodig zijn in kader van duurzame ontwikkeling. Niet het gewin op korte termijn, maar de zekerheid op lange termijn moet centraal staan. Dat is uiteindelijk ook de wens van vele burgers;
- er moet fors geïnvesteerd worden in de vernieuwing van het energiesysteem: wind én zon én waterkracht én geothermie én biomassa⁵³ (tijdelijk aangevuld met flexibele aardgascentrales) vormen de energiebronnen van de toekomst. De omschakeling naar hernieuwbare energie zal gepaard gaan met de elektrificatie van vele energiediensten (bijvoorbeeld elektrische mobiliteit i.p.v. auto's met een verbrandingsmotor). De intermitterende energiebronnen wind en zon moeten geïntegreerd worden in een slimmer en stuurbaar elektriciteitsnet voorzien van opslagcapaciteit, zodat vraag en aanbod op een flexibelere manier op elkaar afgestemd kunnen worden;
- de goedkoopste kWh is uiteraard de uitgespaarde kWh. Het hele arsenaal van energiebesparende maatregelen moet aangesproken worden. Technologische vernieuwing is hierbij van essentieel belang. Maar het gevaar bestaat dat de gehaalde energiebesparing op één bepaalde post een extra vraag creëert naar (andere) milieubelastende goederen en diensten. De toename in de energie-efficiëntie kan dus leiden tot een *rebound* effect. Zo zou een energiezuinige wagen de aanleiding kunnen vormen om meer kilometers met de auto af te leggen of zou de besparing op de verwarmingsfactuur van een lage energiewoning volledig besteed kunnen worden aan een extra vliegtuigreis. Het doel van de energietransitie is echter dat de vraag naar primaire energie in zijn totaliteit gaat dalen. Dit betekent dat onze manier van produceren en consumeren mee moet veranderen: wonen, reizen, ons verplaatsen, voeden en ontspannen, het moet allemaal met een veel lagere ecologische voetafdruk gebeuren. Misschien moet het ook allemaal iets minder. Een programma voor energie-efficiëntie zal dus gepaard moeten gaan met een efficiëntiebeleid. Een hoge CO₂-prijs die doorgerekend wordt naar de gebruiker kan dit bewerkstelligen, op voorwaarde dat de inkomsten van zo'n CO₂-heffing gebruikt worden voor een sociaal corrigerend beleid.

⁵³ het gebruik van biomassa voor energietoepassingen heeft echter grenzen, biomassa moet immers ook aanspraak maken op schaarse landbouwgrond. De toenemende vraag naar bio-energie veroorzaakt daardoor een indirect effect op veranderend landgebruik. Landbouwgrond wordt gebruikt door energieteelten. Boeren zullen (verdreven van hun gronden) nieuwe gronden aansnijden (grasland, bossen) waarbij een groot deel van de koolstofreserve in de bodem vrijkomt onder de vorm van CO₂.

Optimistische boodschap vanuit het milieu-economische denken

De Amerikaanse econoom Jeremy Rifkin ziet de energietransitie als een derde industriële revolutie. Volgens Rifkin werden de vorige industriële revoluties telkens mogelijk gemaakt door een dubbel fenomeen: enerzijds de opkomst van een nieuwe energiebron en anderzijds een revolutie in de wijze van communicatie voeren; beiden vooruit gestuwd door de technologische innovatie⁵⁴.

De eerste industriële revolutie werd gemarkeerd door steenkool en de uitvinding van de stoommachine. Stoommachines maakten het op hun beurt mogelijk om op grotere schaal steenkool te winnen. Allerlei processen werden gemechaniseerd, zoals het transport via het spoor en de drukpers. Nieuws en kennis werden op grote schaal en tegen lagere kosten bereikbaar voor bredere lagen van de bevolking. Dit had een positief effect op de educatie en het algemeen vormingsniveau van de werkende bevolking. Daardoor kon de technologische innovatie op korte termijn grote sprongen vooruit maken.

De tweede industriële revolutie werd in gang gezet door de opkomst van aardolie en de verbrandingsmotor, samen met de grootschalige elektrificatie waarbij telefoon, radio en televisie in de westerse wereld tot ieders bereik kwamen. Deze convergenties in energie- en communicatietechnologie, centralistisch georganiseerd, hebben geleid tot de vorming van onze consumptiemaatschappij.

Volgens Rifkin is de derde industriële revolutie al begonnen: door de evoluties in de informaticatechnologie, de opkomst van het internet en de doorbraak van vele decentrale hernieuwbare energietechnologieën, zal de 21^{ste} eeuw gekenmerkt worden door een totale democratisering van de energievoorziening en informatie-uitwisseling. Via de vele internetplatformen wordt informatie immers meer en meer gedeeld als een vorm van gemeengoed. Successen zoals Linux en Wikipedia tonen aan dat laterale uitwisseling van informatie en kennis de bovenhand haalt op de centralistische modellen van de 20^{ste} eeuw. Op energievlak voltrekt zich dezelfde ontwikkeling: elk huis zal ingericht worden als een kleine energiecentrale. In combinatie met informaticatechnologie zal elektriciteit lateraal uitgewisseld worden waarbij vraag en aanbod lokaal op elkaar afgestemd worden.

De energierevolutie zal volgens Rifkin leiden tot minder centralisatie van economische macht, welke typisch is voor de huidige kapitalistische ordening. De derde industriële revolutie zal dus ook gepaard gaan met belangrijke maatschappelijke hervormingen. Indien goed gecoördineerd, creëert deze nieuwe industriële revolutie de kans om een groot deel van de bevolking tewerk te

⁵⁴ Jeremy Rifkin (2011), *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, uitg. Palgrave Macmillan

stellen. De taak van de overheid bestaat er in om de nodige investeringen te sturen en goed op elkaar af te stemmen, erop toe te zien dat de basisinfrastructuur (netwerken voor communicatie, transport en distributie van energie) op tijd wordt uitgebouwd en gemoderniseerd, dat onderzoek, opleiding en vorming gericht wordt op de nieuwe opportuniteiten en dat ruimte gegeven wordt aan nieuwe initiatieven die groeien van onderuit.

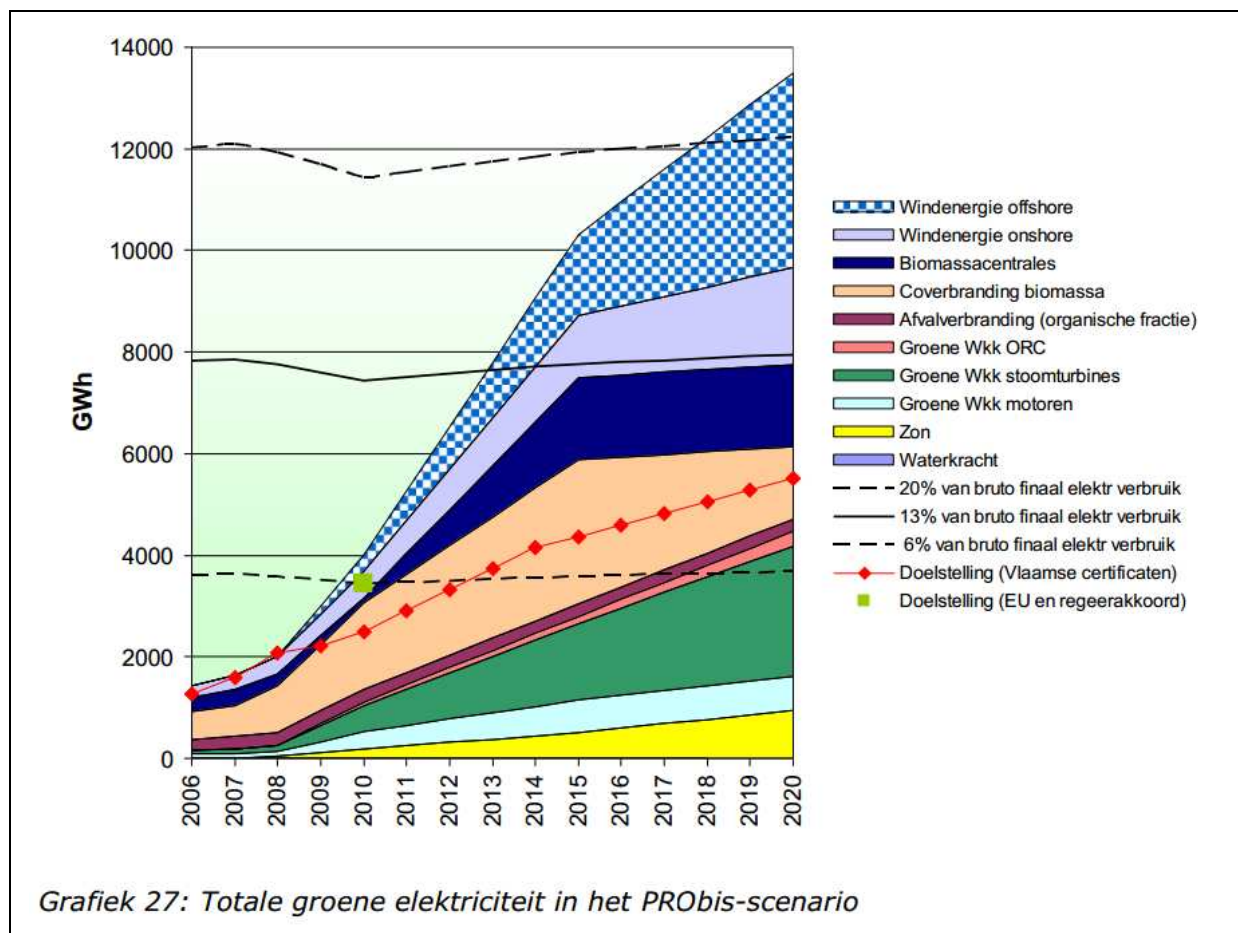
Voor de sturing van het beleid is het belangrijk om over betrouwbare cijfers en voorspellingen te beschikken. Pas als de potentiëlen van verschillende maatregelen en scenario's in kaart gebracht zijn, kan het beleid overwogen keuzes maken. Heel wat studie bureaus in binnen- en buitenland houden zich bezig met scenarioanalyses, waarbij de potentiëlen voor hernieuwbare energie, energiebesparing en hun economische impact berekend worden.

Prognoses voor hernieuwbare energie in Vlaanderen tot 2020 van het VITO

De Vlaamse Instelling voor Technologische Onderzoek (VITO) focust haar onderzoek op de grote maatschappelijke uitdagingen en probeert deze om te vormen tot een opportuniteit. Het VITO levert heel wat relevant cijfermateriaal i.v.m. het Vlaamse milieu- en energiebeleid en mogelijke transitie scenario's. Het VITO bracht het potentieel voor hernieuwbare energie in Vlaanderen tegen 2020 werd in kaart⁵⁵. Meer dan 20% van de Vlaamse elektriciteitsvraag⁵⁶ kan volgens de studie, mits een pro-actief ondersteuningsbeleid, geleverd worden uit hernieuwbare energieinstallaties. Dit komt ongeveer overeen met het elektriciteitsverbruik van alle Vlaamse gezinnen samen.

Wat opvalt in de pro-actieve scenario's voor hernieuwbare energie uit de prognosestudie van VITO, is het grote aandeel groene stroom dat geleverd wordt door de verbranding van biomassa in grote centrales, waarbij meer dan de helft van de energie verloren gaat als warmte via de schoorsteen of het koelwater. Vooral de bijstook van vaste biomassa in steenkoolcentrales is problematisch. De combinatie van biomassa met steenkool geeft nog altijd een hogere CO₂ uitstoot per geproduceerde kWh dan een moderne STEG-centrale op aardgas. En zoals hoger vermeld, krijgen deze centrales (ondersteund via het systeem van de groene stroomcertificaten) op de *merit order* voorrang op de productie uit STEG-centrales. De bijstook van biomassa in een steenkoolcentrale moet dan ook gezien worden als een verspilling van een schaarse waardevolle grondstof.

⁵⁵ VITO, 2009, prognoses voor hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling tot 2020, zie: http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/milieuvriendelijke/Cijfers&statistieken/Prognosestudie_HEB_WKK_tot_2020.pdf



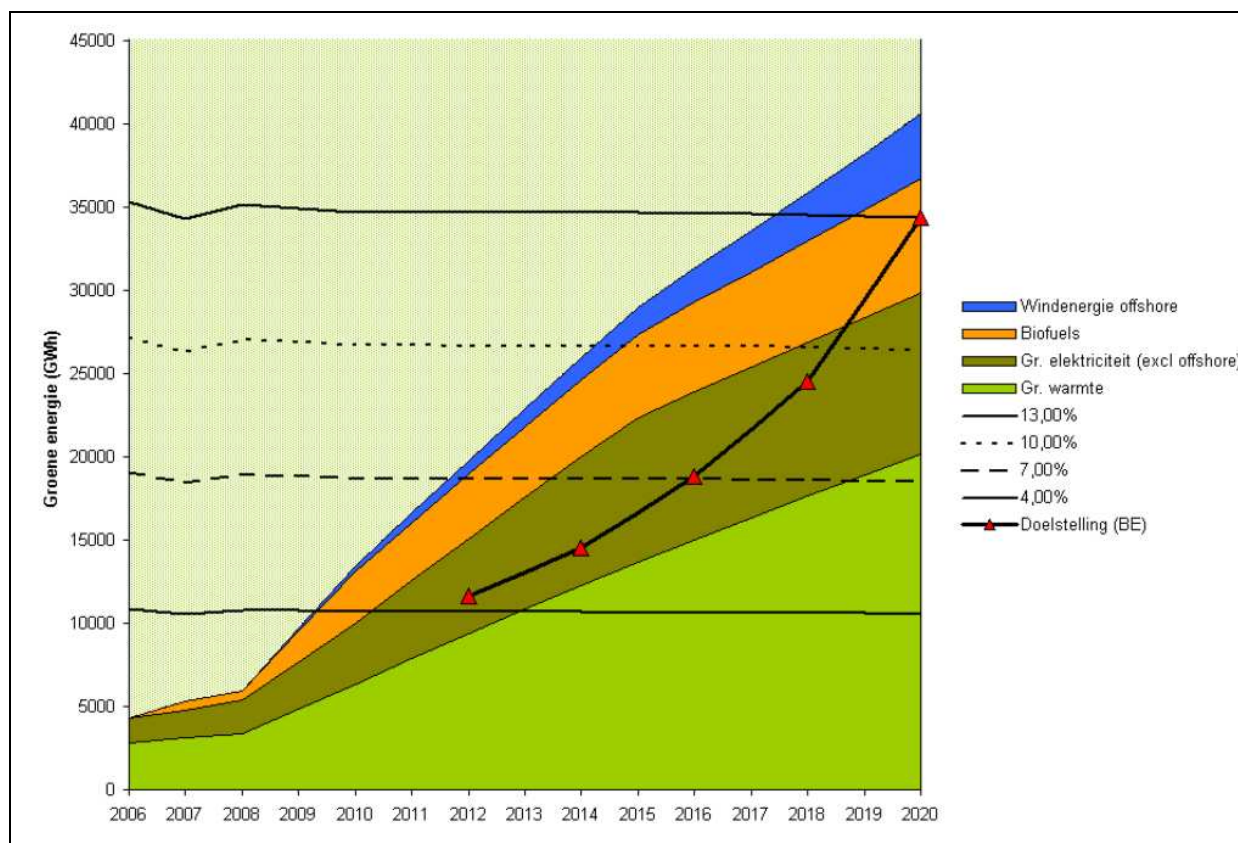
VITO prognose voor groen stroom in Vlaanderen tegen 2020

De verbranding van biomassa wordt als CO₂-neutraal beschouwd. Toch is het niet de meest aangewezen oplossing om de klimaatverandering aan te pakken. Het duurt immers meerdere tientallen jaren vooraleer de uitgestoten CO₂ via het fotosyntheseproces terug wordt omgezet tot nieuwe biomassa, terwijl het van cruciaal belang is om de uitstoot van CO₂ al op korte termijn te beperken. Daarom zou het gebruik van biomassa voor energie beperkt moeten worden tot toepassingen die een hoog totaal energetisch rendement opleveren: minstens 70%. Bovendien moeten de gewassen die gebruikt worden voor energie op een duurzame wijze geteeld worden en dienen de gebruikte percelen heraan geplant worden, zodat de vrijgekomen CO₂ binnen een korte termijn opnieuw opgenomen wordt. Het is ook niet aangewezen om massaal biomassa te importeren van buiten de EU, want dat maakt ons opnieuw afhankelijk voor onze energiebevoorrading.

Vanuit duurzaamheidsperspectief zou Vlaanderen dus minder moeten rekenen op de verbranding van (geïmporteerde) biomassa in grote centrales zonder warmterecuperatie. Dit betekent dat het aandeel van wind- en zonne-energie op korte termijn wel sterker moet toenemen.

De ontwikkeling van zonne-energie heeft de prognoses (2009) al ingehaald. Het economisch potentieel tegen 2020 zou ondertussen bijna verdrievoudigd mogen worden. Windenergie op land heeft echter te kampen met een weinig coherent vergunningenbeleid. Ruimtelijke en voornamelijk landschappelijke restricties leiden tot een vertraging in de ontwikkeling. De Vlaamse regering rekent op de exploitatie van ongeveer 1000 MW geïnstalleerde capaciteit tegen 2020, wat neerkomt op ongeveer 2000 GWh productie. Dit is minder dan de helft van de Waalse doelstelling. Volgens de Vlaamse windenergie associatie (VWEA) is Vlaanderen niet ambitieus genoeg: de sector staat klaar om minstens 1500 MW windenergie te realiseren tegen 2020.

De Vlaamse quota voor groene stroom staan beschreven in het energiedecreet. De Vlaamse groene stroomdoelstelling moet echter bekeken worden t.o.v. de Europese verplichting om tegen 2020 13% van het finaal energiegebruik te halen uit hernieuwbare energie. Het eindenergiegebruik behelst naast de vraag naar elektriciteit immers ook het gebruik van energie voor warmte, transport en industriële processen.



VITO pro-bis scenario voor hernieuwbare energie in finaal energiegebruik te Vlaanderen

Volgens de prognoses zal groene elektriciteit slechts instaan voor ongeveer 1/3 van de Europees afgesproken hernieuwbare energie doelstelling (zie onderstaande grafiek) voor België. Anno 2011 haalt Vlaanderen slechts 3,8 % van zijn energiegebruik uit hernieuwbare energie. Er is nog een enorme inhaalbeweging nodig.

Limiteer het gebruik van biobrandstoffen

De EU heeft voor alle lidstaten een gemeenschappelijke doelstelling vastgelegd voor het gebruik van hernieuwbare energie in het transport over land: 10% van de transportvraag naar energie moet komen uit hernieuwbare energiebronnen. Deze kan gehaald worden via de promotie van biobrandstoffen of het gebruik van groene elektriciteit. België rekent vooral op de inzet van biobrandstoffen om de mobiliteit te ‘vergroenen’.

Wanneer Vlaanderen 10% van de transportbrandstoffen wil halen uit bio-ethanol of biodiesel geproduceerd op eigen bodem, dan moet meer dan de helft van het huidige Vlaamse landbouwareaal (ongeveer 635.000 ha) ingezet worden voor de teelt van energiegewassen. Dit is weinig realistisch. In de prognosestudie gaat het VITO er van uit dat slechts 50.000 ha kan ingezet worden voor de teelt van koolzaad voor biodiesel en dat ongeveer 90 % van de gebruikte biobrandstoffen uit geïmporteerde biomassa zal moeten komen.

Het Europees beleid inzake biobrandstoffen kreeg de laatste jaren de nodige kritiek. De meeste biobrandstoffen worden vandaag immers gemaakt van landbouwgewassen die ook voor menselijke voeding in aanmerking komen. Voor bio-ethanol zijn dat vooral suikerriet en maïs, maar ook de graansoorten, suikerbiet, cassave of aardappel komen in aanmerking. Voor biodiesel gaat het om plantaardige oliën die onder meer afkomstig zijn van koolzaad, zonnebloem, oliepalm, kokos, soja. De teelt van deze energiegewassen kan in directe concurrentie komen met de voedselvoorziening.

De geopolitieke instabiliteit, de stijgende olieprijs en de vastgelegde doelstellingen voor hernieuwbare energie hebben in 2008 geleid tot een sterk toegenomen wereldvraag naar gewassen die ook in aanmerking komen voor biobrandstoffen. Daarbij kwam nog de speculatie op de grondstoffenmarkten en de slechte graanoogsten vanwege de droogte in 2007-2008. Deze factoren hebben geleid tot een sterke prijsstijging van vele landbouwgewassen. Vooral de arme bevolkingsgroepen in het Zuiden werden getroffen door deze voedselcrisis⁵⁷.

Bovendien blijkt dat de CO₂-balans van de hele biobrandstofketen niet altijd positief is. De teelt van energiegewassen kan immers leiden tot ontbossing of veranderd landgebruik, waarbij een groot deel van de koolstofreserve die in de bodem is opgeslagen, vrijkomt⁵⁸. Om dit te (proberen) voorkomen, wordt in de Europese richtlijn Hernieuwbare Energie een aantal duurzaamheidscriteria vastgelegd. Zo moeten biobrandstoffen gedurende de hele cyclus minstens 35% CO₂ besparen (50% vanaf 2018) t.o.v. van de fossiele brandstoffen die ze vervangen

⁵⁷ Saar van Hauwermeiren, 2008, Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? Mo Paper nr. 25, november 2008

⁵⁸ Joseph Fargione, Science 319 (2008), pag. 1235-1238, Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt

(biobrandstoffen zijn dus niet CO₂ neutraal). Ook worden bepaalde vegetaties (bossen, moerassen en veengronden) uitgesloten voor de omschakeling naar de teelt van energiegewassen. Biobrandstoffen mogen ook niet afkomstig zijn van land dat in 2008 nog een hoge biodiversiteitswaarde had, zoals primair woud, beschermde natuurgebieden, bepaalde graslanden en andere habitats van beschermde soorten.

Europa rekent ook sterk op de ontwikkeling van biobrandstoffen van de tweede generatie. Daar waar bij de eerste generatie biobrandstoffen zetmeel- of oliehoudende plantendelen gebruikt worden, wordt bij de tweede generatie de cellulose uit de (houtige) plantendelen omgezet tot vloeibare brandstof. Daardoor zou er minder concurrentie zijn met voedselgewassen. Biobrandstoffen van de tweede generatie hebben momenteel nauwelijks toegang tot de markt. Het valt te betwijfelen of deze situatie tegen 2020 veranderd zal zijn.

Het blijft moeilijk om de indirecte verschuivingseffecten van het gebruik van bio-energie in kaart te brengen en hiervoor tijdig remediërende maatregelen te voorzien. De teelt van energiegewassen veroorzaakt immers een druk op de beschikbare landbouwgrond, waardoor vaak tropisch regenwoud of grasland moet wijken en waarbij veel opgeslagen CO₂ vrijkomt in de atmosfeer. De grootschalige teelt van biomassa in het Zuiden gaat ook vaak gepaard met slechte arbeidsomstandigheden op de plantages, schending van landrechten en aantasting van het lokale leefmilieu, zoals bodemuitputting en waterverontreiniging. Het lijkt er dus op dat via het biobrandstoffenbeleid opnieuw een grote achterpoort geopend is in het klimaatbeleid, waarbij de rijkere landen hun verantwoordelijkheid ontlopen om hun ruimtelijk, economisch en mobiliteitsbeleid zodanig bij te sturen dat er globaal minder primaire energie verbruikt wordt.

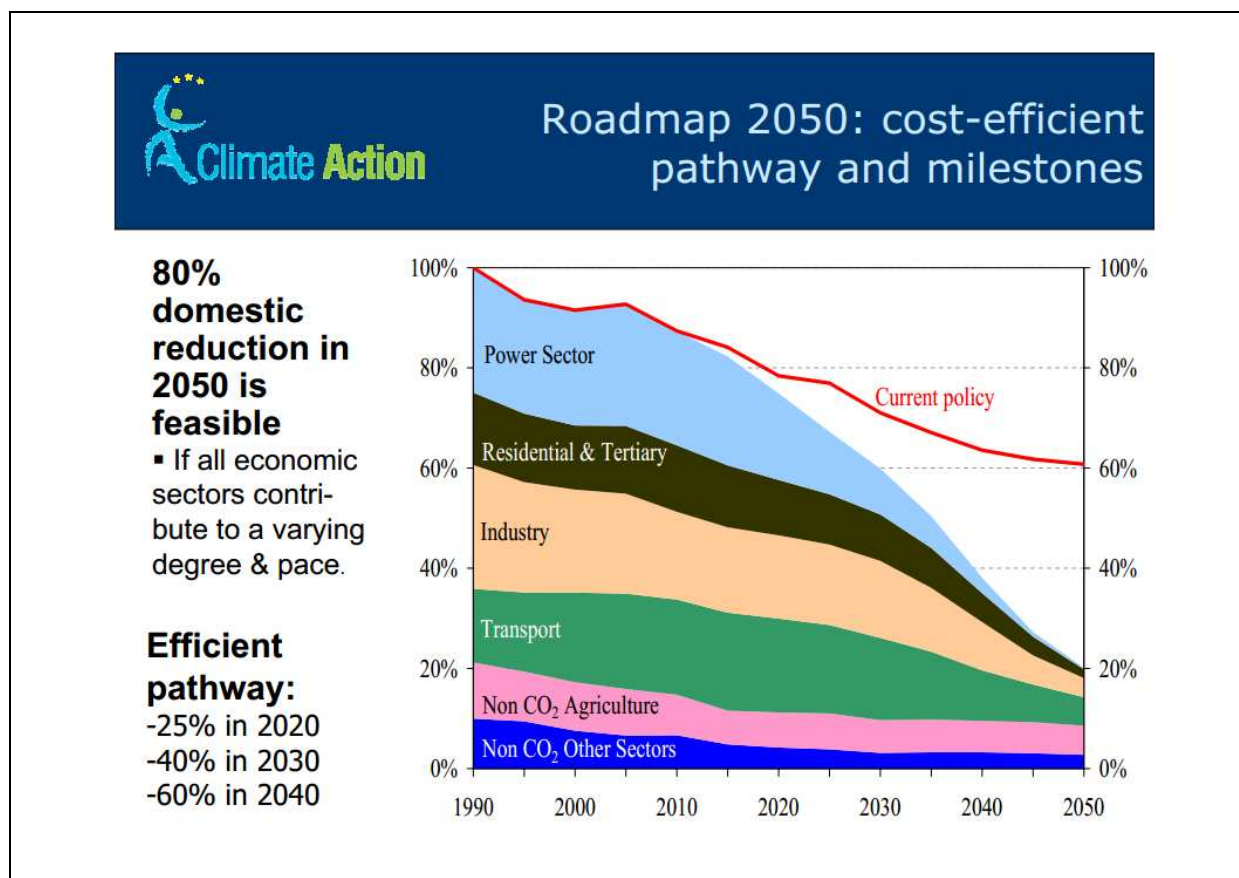
De biobrandstoffen van de tweede generatie kunnen misschien een aantal tekortkomingen van hun eerste generatiegenoten opvangen, maar hun introductie loopt vertraging op en het potentieel heeft zijn grenzen. Gezien elektrische mobiliteit veel energie-efficiënter is dan de wagen met verbrandingsmotor, is het duidelijk dat de overgang naar een meer duurzame mobiliteit grotendeels via elektrificatie moet gebeuren⁵⁹ en niet via de introductie van biobrandstoffen.

De Europese routekaart voor energie tot 2050

Het energie- en klimaatbeleid stopt niet in 2020. Integendeel, duurzaamheid vereist dat de geïndustrialiseerde landen hun uitstoot van broeikasgassen reduceren met 80 à 95% tegen 2050. Wanneer de huidige maatregelen van het Europees klimaatbeleid worden doorgetrokken tot

⁵⁹ Bond Beter Leefmilieu, rapport uitdagingen voor elektrische mobiliteit, te vinden op <http://www.bondbeterleefmilieu.be/dl.php?i=325&d=1>

2050, zal dit volgens de Europese commissie slechts leiden tot een reductie van 40%, wat slechts de helft is van de nodige decarbonisatie⁶⁰. Europa moet dus verder werk maken van structurele en sociale veranderingen die het energiesysteem quasi CO₂-neutraal maken. De Europese Commissie is zich daarvan bewust. In het kader van de *Energy Roadmap 2050*, worden stakeholders uitgenodigd om samen te zoeken naar paden die het Europese energiesysteem verduurzamen.



Bron: Europese Commissie, energy roadmap 2050

De energie-infrastructuur en woningen die nu gebouwd worden, hebben een invloed op de energieproductie en -consumptie en de bijhorende CO₂-uitstoot tot ver na 2050. Bovendien is een groot deel van het Europese park voor elektriciteitsproductie afgeschreven en aan vervanging toe. Het is dus van strategisch belang om **nu** de juiste keuzes te maken en een *lock in* in een *Business As Usual* scenario te voorkomen. De Europese Commissie waarschuwt dat verder uitstel van de investeringen in CO₂-neutrale energieproductie de kosten van de transitie alleen maar zal opdrijven, dat het urgent is nu een strategie tot 2050 te ontwikkelen.

⁶⁰ Energy Roadmap 2050, (COM(2011) 885/2)

De Europese Commissie onderzocht verschillende scenario's om het huidige energiesysteem te moderniseren, rekening houdend met de bevoorradingszekerheid en de competitiviteit van de Europese economie. De Europese commissie komt daarbij o.a. tot de volgende conclusies:

- decarbonisatie is technisch haalbaar en economisch betaalbaar;
- de energietransitie houdt een belangrijke verschuiving in van variabele brandstofkosten naar vaste kapitaalkosten;
- alle sectoren zullen meer en meer moeten overstappen op elektrificatie, waardoor het elektriciteitsvraag zelfs verdubbelt;
- de elektriciteitsprijzen zullen stijgen gedurende de periode tot 2030, waarna een lichte daling verwacht wordt;
- het aandeel van de uitgaven gerelateerd aan energie (zowel voor de aankoop van energie als voor energiebesparende investeringen) zullen stijgen, zowel voor de huishoudens als de KMO's;
- de vraag naar primaire energie zal dalen met 32 à 41% ten opzichte van het huidige niveau ten gevolge van de toegenomen efficiëntie die eigen is aan de productie van hernieuwbare energie en die ook het gevolg is van de elektrificatie van vele energiediensten;
- in alle scenario's (ook in de scenario's waar gebruik gemaakt wordt van CCS of kernenergie) zal het aandeel van hernieuwbare energie substantieel stijgen tot ten minste 55% van het totale energiegebruik. Het overgrote deel zou moeten komen van windenergie langsheen de Noordzee en de Atlantische Oceaan en van de zonne-energie in het mediterrane gebied;
- de gedecentraliseerde en gecentraliseerde energiesystemen zullen in toenemende mate moeten interageren om de onevenwichten in vraag en aanbod te kunnen opvangen. De verschillende elektriciteitsnetten moeten evolueren naar één geïntegreerd Europees netwerk. Het netwerk zal ook 'slimmer' moeten worden zodat het ook de vraag naar energie kan aansturen;
- gas speelt een cruciale rol in het transitieproces. Hoewel gas minder belangrijk wordt voor warmtetoepassingen, zal gas op korte termijn steenkool moeten vervangen als brandstof voor elektriciteitsproductie;
- het marktmechanisme op de elektriciteitsmarkt moet aangepast worden zodat flexibiliteit, stockage en het ter beschikking houden van reservecapaciteit beloond worden;
- het sociale aspect van de transitie mag niet verwaarloosd worden. De transitie zal globaal een positief effect hebben op de werkgelegenheid, maar er zullen lokaal belangrijke verschuivingen plaatsvinden. Via sociaal overleg en begeleidingsprogramma's moeten werknemers hier tijdig op voorbereid worden. Bestaande en nieuwe jobs moeten voldoen aan voorwaarden van waardig werk. Lidstaten moeten ook specifieke maatregelen

uitwerken om energiearmoede op een structurele wijze te counteren via sociale tarieven en de voorfinanciering van energiebesparende maatregelen;

- de vergunningsprocedures duren veel te lang en houden grote risico's in voor de investeerders;
- er moet meer ingezet worden op het onderzoek en de ontwikkeling in de zogenaamde *low carbon solutions*;

Economische modellen lokken controverse uit

Om een beeld te krijgen van wat technisch, economisch en organisatorisch mogelijk is binnen een bepaalde termijn, worden economische modellen gebruikt. Daarbij worden heel wat assumpties op voorhand vastgelegd om dan te bekijken hoe een aantal andere parameters evolueren in de tijd. Een modelmatige berekening brengt dus de gevolgen van een aantal politieke beslissingen in kaart. Belangrijk hierbij is de keuze tussen de parameters waarvan de ontwikkeling aan de markt wordt overgelaten (bijvoorbeeld de waarde van een CO₂-emissierecht) en de parameters die in het model vastgelegd worden (bijvoorbeeld de hoogte van een CO₂-taks). De keuze van de randvoorwaarden en de parameters maakt dat de resultaten uit economische modellen nooit geheel neutraal zijn.

Wanneer de resultaten van prognosestudies publiek gemaakt worden, leidt dit vaak tot heel wat controverse in de media. Belangengroepen die het niet eens zijn met de conclusies (omdat die voor hen nadelig uitvallen) kraken de studie af door de aannames en de randvoorwaarden van het model als onrealistisch voor te stellen. *Grosso modo* kunnen we de criticasters van sociaaleconomische scenarioanalyses onderverdelen in twee groepen. We catalogeren ze hier onder 'de conservatieven' en 'de progressieven'.

De conservatieven hechten weinig geloof aan of hebben weinig belang bij een omwenteling van het huidige energiesysteem. Ze focussen zich vooral op de meerkosten en de risico's die een systeemverandering met zich meebrengen op de korte termijn. Het uitgangspunt is dat de competitiviteit van de industrie niet mag verslechteren en dat de energieprijzen daarom laag moeten blijven. Er heerst eerder een sterk geloof in de heilzame werking van de vrije markt en een weerstand tegen overheidsmaatregelen die verder reiken dan wat de buurlanden doen. Dat zou de concurrentiepositie van de bedrijven immers aantasten en slecht zijn voor de economische groei. Ze waarschuwen voor delokalisering van bedrijvigheid en verlies aan werkgelegenheid. De conservatieven willen vooral de economische impact van maatregelen op het huidige systeem in

kaart brengen, zonder dit systeem zelf fundamenteel in vraag te stellen⁶¹. Hun focus ligt dus meer op het ‘hier en nu’.

De progressieven daarentegen bekijken de problematiek eerder vanuit een brede invalshoek en op langere termijn. Ze hechten meer geloof aan de maakbaarheid van de samenleving en rekenen op de sturende rol van de overheid. Ze zijn voorstander van normatieve scenario's, waarbij via *back casting* onderzocht wordt hoe een vooropgesteld doel op lange termijn best kan gehaald worden.

Backcasting naar 100% hernieuwbare energie

Gezien de ernst van de nakende klimaat- en energiecrisis waarvan de gevolgen op lange termijn desastreus zullen zijn, nemen we in deze nota een duidelijk standpunt in voor een normatieve benadering die de vrije markt grondig bijstuurt. In dit kader is de studie *Towards 100 % renewable energy in Belgium by 2050*⁶² bijzonder interessant. Op vraag van de federale en gewestelijke ministers voor energie onderzochten het Federaal Planbureau, VITO en ICEDD⁶³ de haalbaarheid en de economische impact om 100% groene energie tegen 2050 te realiseren binnen de Belgische grenzen. De belangrijke boodschap van de studie is dat **het voor België technisch mogelijk is en economisch haalbaar om volledig over te schakelen op groene energie tegen 2050.**

De studie maakt voor de berekeningen gebruik van het TIMES model. Dit is een partieel evenwichtsmodel dat slechts een bepaald deel van de economie beschrijft, namelijk de markt van de energiediensten. Energiediensten behelzen niet de energiedragers (gas, steenkool, elektriciteit, ...) op zich, maar de functies die moeten vervuld worden met behulp van primaire energie, zoals bijvoorbeeld de verwarming van woningen, personenmobiliteit of industriële processen.

Werking van het energiemodel gebruikt door VITO

Hieronder volgt een vrij technische bespreking van de parameters, grenzen en aannames die gemaakt worden in het *backcasting* model:

⁶¹ Het rapport van de commissie 2030, Belgium Energy Challenges towards 2030 (zie www.ce2030.be) is een voorbeeld van een prognosestudie die vertrekt vanuit deze ‘conservatieve’ invalshoek. De nadruk ligt op de economische kosten verbonden aan de investeringen, terwijl de maatschappelijke baten buiten beeld gehouden worden.

⁶²

http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/milieuvriendelijke/Cijfers&statistieken/Backcasting_groene_energie_2050.pdf

⁶³ Institut de Conseil et d'Etudes en Developpement Durable.

- Op een gedetailleerde wijze worden de karakteristieken (inclusief de verwachte prijsontwikkeling) van alle in aanmerking komende energietechnologieën ingevoerd, alsook de kapitaalstock die vervat zit in het huidige energiesysteem;
- Een referentiescenario wordt uitgezet, dat voortbouwt op het lopende beleid. Het referentiescenario gaat dus uit van de gefaseerde sluiting van de kerncentrales, de onwenselijkheid om nieuwe steenkoolcentrales te bouwen en reikt inzake hernieuwbare energie niet verder dan de genomen beleidsmaatregelen tot 2020;
- Het economisch groeimodel wordt niet in vraag gesteld. Er wordt gerekend op een gemiddelde economische groei van ongeveer 1,8% bij een langzame toename van de Belgische bevolking tot 13 miljoen inwoners in 2050. Ook de vraag naar energiediensten blijft langzaam stijgen. Het model rekent alle toekomstige kosten en baten terug naar het heden aan een rentevoet van 4%, wat eerder een hoog percentage is voor een maatschappelijke discontovoet. Daardoor krijgen de investeringskosten die op korte termijn genomen worden een relatief hoger gewicht dan de maatschappelijke baten die zich pas op langere termijn laten voelen. Om te voorkomen dat het model een aantal duurdere investeringen te veel zou uitstellen - waardoor de realiseerbaarheid van 100% HE technisch en organisatorisch onmogelijk zou worden - houden de scenario's ook tussentijdse doelstellingen in: 35% van het primair energiegebruik moet al uit hernieuwbare energie komen tegen 2030 en 65 % in 2040;
- Voor de prijsontwikkeling van de primaire fossiele energie en de daaraan gerelateerde CO₂-prijs, baseert de studie zich op het referentiescenario van de Europese *Energy Roadmap 2050*. Daarin wordt een gestage prijsstijging voor olie en gas voorzien, terwijl de steenkoolprijs min of meer stabiel zou blijven. De CO₂-prijs zou in de periode 2020-2030 toenemen van 15€/ton tot 51€/ton. Het model houdt dus geen rekening met een mogelijke terugkoppeling waarbij de dalende vraag naar fossiele energie tot lagere prijzen zou leiden. De redenering is dat de dalende vraag naar fossiele energie hand in hand zou gaan met een sterker stijgende CO₂-prijs, waardoor de totaal te betalen energieprijzen op ongeveer hetzelfde niveau gehandhaafd zou blijven⁶⁴;
- Om het intermitterende karakter van de hernieuwbare energiebronnen zon en wind af te stemmen op de gevraagde profielen voor alle energiediensten wordt o.a. gerekend op:

⁶⁴ Tijdens economische stagnatie/recessie dalen echter zowel de energieprijzen als de CO₂ prijs (aanbod wordt groter dan de vraag). Dit is de situatie waarin de EU zich momenteel bevindt. Alle aandacht gaat dan naar maatregelen bedoeld om de economie opnieuw te doen aantrekken. Het klimaatbeleid komt pas op de tweede plaats, met het risico dat verkeerde investeringsbeslissingen genomen worden.

- energieopslag onder de vorm van batterijen, pompcentrales en de productie van waterstof;
 - de mogelijkheid om geïnstalleerde wind- of zonnecapaciteit tijdelijk af te schakelen;
 - *industrial demand side managment* van voornamelijk de staalindustrie die verantwoordelijk is voor ongeveer 5% van de totale binnenlandse energievraag. De hoogovens die gebruik maken van cokes (en heel veel CO₂ uitstoten) zouden tegen 2030 vervangen kunnen worden door een proces waarbij waterstof de plaats van koolstof zou innemen als reductiemiddel voor het ijzererts. Oud ijzer kan in efficiënte elektrische smeltoven gerecycleerd worden tot bruikbaar staal. De productie van staal kan in het model seizoensaal afgestemd worden op het aanbod van hernieuwbare energie;
 - een sterke uitbouw van het distributie- en het transportnet om de productiepieken van zonne- en windenergie te kunnen opvangen;
 - slimme energienetten en stuurbare apparaten (warmtepompen, opladen van autobatterijen, ...) die toelaten om een deel van de vraag te verschuiven naar perioden met een groter energieaanbod. In het model komt dit naar voor als een zeer kostenefficiënte oplossing voor de onevenwichtsproblemen, maar wel met een beperkte capaciteit;
- Geen enkele sector of technologie op zich is in staat om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar energiediensten en tegelijkertijd de klimaatverandering te mitigeren. Daarom is het noodzakelijk een hele portefeuille van hernieuwbare energiebronnen te ontwikkelen. Elke hernieuwbare energiebron heeft een bepaald potentieel, er gelden dus grenzen die in het model worden ingevoerd. In het basisscenario gelden de volgende restricties:
 - biomassa voor energietoepassingen zal sowieso voor een groot gedeelte geïmporteerd worden. De studie gaat uit van een eerder conservatieve inschatting van de hoeveelheid biomassa die wereldwijd op een duurzame wijze kan geproduceerd worden voor energietoepassingen. Deze hoeveelheid wordt dan evenredig verdeeld over de wereldbevolking. Het dichtbevolkte België zou dan kunnen beschikken over 300 PJ bio-energie per jaar. In theorie zou daarvoor ongeveer het hele Belgische landbouwareaal ingezet moeten worden voor de teelt van energiegewassen. Vermits dit niet realistisch is, zal het overgrote deel (ongeveer 90 %) van de biomassa voor energietoepassingen geïmporteerd worden;
 - windenergie wordt beschouwd als één van de meest kostenefficiënte hernieuwbare energietechnologieën. Rekening houdend met een aantal

- bependingen, zoals geen windturbines in bos- of natuurgebied, voldoende afstand tot woningen en minimale tussenafstanden tussen verschillende windparken, zou er in België ruimte zijn voor 9 GW windcapaciteit *onsbore*. Op zee zou plaats zijn voor 8 GW;
- wat zonne-energie betreft, gaat men er van uit dat alle beschikbare dakoppervlakken bedekt worden met zonnepanelen, wat neerkomt op ongeveer 250 km². Er wordt rekening gehouden met een verdere efficiëntieverbetering en kostendaling van de technologie;
 - in de diepe ondergrond van de provincie Limburg bevindt er zich op ongeveer 6000 meter diepte een waterreservoir op een 200-tal °C. Hieruit zou voor ongeveer 3100 MW bruikbare energie onttrokken kunnen worden onder de vorm van elektriciteit. Voor heel België wordt gerekend op een potentieel van 4000 MW;
 - de nettocapaciteit aan waterkracht (zonder de pompcentrale van Coe die als opslag wordt beschouwd) blijft beperkt tot een schamele 120 MW;
 - de mogelijkheid om elektriciteit te importeren uit de buurlanden blijft beperkt tot het gemiddelde niveau van de voorbije jaren, wat neerkomt op 5,8 TWh/j;
- Alle maatregelen worden vergezeld van een prijskaartje dat volgens leercurven evolueert in de tijd. Door schaal- en leereffecten zullen de kosten immers stelselmatig dalen. Telkens wordt ook het economisch voordeel uitgerekend van de besparing op ingevoerde fossiele brandstoffen.
 - Het model kiest uiteindelijk tussen de verschillende hernieuwbare energietechnologieën op basis van kostenefficiëntie op het niveau van het hele energiesysteem, rekening houdend met de aangenomen grenzen. De kostprijs van de transitie naar 100% hernieuwbare energie wordt door het model dus geminimaliseerd en de mix daartoe in kaart gebracht.
 - Afwijkend van de hierboven geschetste grenzen van het basisscenario *Domestic* (DOM), wordt in vijf bijkomende scenario's telkens één van de randvoorwaarden versoepeld:
 - in het *Demand*-scenario (DEM) wordt ingebonden op de veronderstelde groei aan energiediensten, zodat de totale vraag naar energie groter wordt dan het aanbod en het marktmechanisme uiteindelijk leidt tot een monopolistische prijsvorming, wat volgens de studie een welvaerstverlies zou inhouden. Het scenario geeft waardevolle informatie. Toch kan men bij de geformuleerde conclusie twee fundamentele opmerkingen maken, ten eerste over de wijze waarop welvaart

gedefinieerd wordt⁶⁵ en ten tweede over de hoogte van de CO₂-prijs: 51€/ton is blijkbaar onvoldoende om tot een effectieve reductie van de energievraag te leiden en geeft juist daarom aanleiding tot monopoliewinsten. Bijkomende scenarioanalyses met hogere CO₂-prijzen die aanleiding geven tot meer energiebesparing en tot gedragsverandering lijken daarom aangewezen;

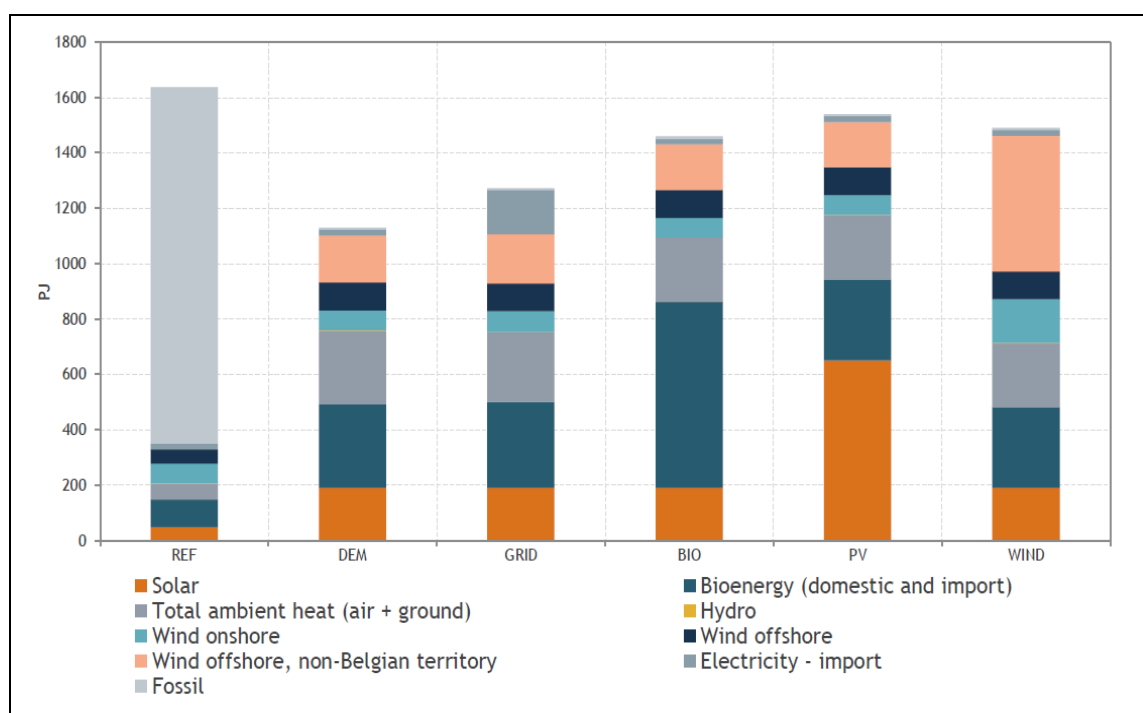
- in het *GRID*-scenario wordt er geen beperking meer gesteld aan de hoeveelheid elektriciteit die ingevoerd wordt. Op de importcapaciteit geldt wel een limiet van 10 GW. Gezien de Europese energiestrategie tot doel heeft om tot een ééngemaakte energiemarkt te komen en daartoe de interconnectiecapaciteit tussen de verschillende landen wil versterken, lijkt dit een realistische aanname. De omringende landen hebben immers een groter potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Bovendien geeft een geïnterconnecteerd netwerk meer mogelijkheden om de wisselende vraag en het fluctuerend aanbod op elkaar af te stemmen;
- in het *BIO*-scenario wordt het potentieel voor de import van biomassa meer dan verdrievoudigd, waardoor de inwoners van België meer aanspraak zouden kunnen maken op bio-energie dan de gemiddelde wereldburger. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid en criteria van duurzaamheid is dit geen gewenst scenario, dat bovendien België sterk afhankelijk maakt van de import van biomassa tegen onzekere prijzen;
- in het *PV*-scenario wordt de oppervlaktebeperking uitgebreid tot 10% van het hele Belgische grondgebied. Dit scenario gaat gepaard met een forse uitbreiding van de netinfrastructuur en opslagcapaciteit onder de vorm van waterstof om de zonnestroom op piekmomenten te kunnen opvangen;
- in het *WIND*-scenario worden windturbines wel toegelaten in bosgebieden en gelden er geen tussenafstanden meer tussen de verschillende windparken. Daardoor kan het potentieel van de *onshore* windenergie opgetrokken worden tot 20 GW. Dit lijkt qua maatschappelijke haalbaarheid weinig realistisch. De investeringen in de *offshore* daarentegen kunnen wel quasi onbeperkt uitgebreid worden. Het scenario gaat er immers vanuit dat Belgische investeerders ook aanspraak kunnen maken op concessies voor windenergie in het hele Noordzee gebied voor gebruik in eigen land;

⁶⁵ Tim Jackson (Welvaart zonder groei, 2010) beschrijft welvaart niet in materialistische termen, namelijk meer mogelijkheden tot consumptie, maar als de mogelijkheid voor iedereen binnen de samenleving om zich te kunnen ontplooiën, binnen de begrensdheid van de milieugebruiksruimte.

De resultaten van het energiemodel gebruikt door VITO

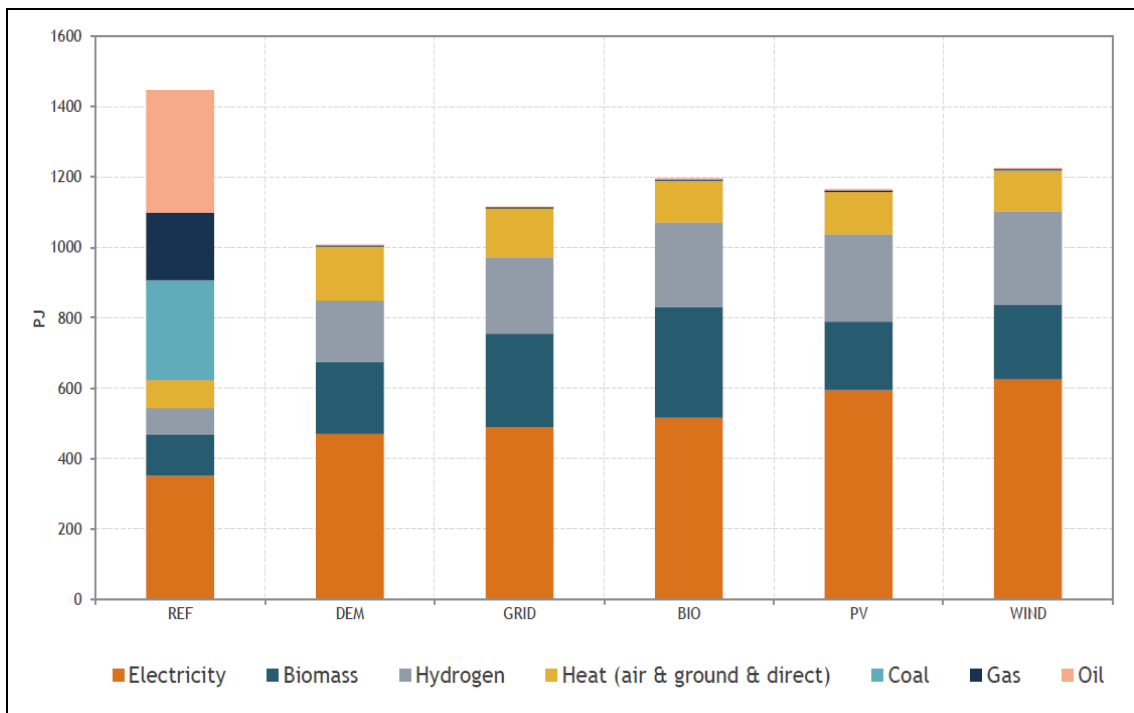
Op basis van de cijfertjes die uit het model rollen en die weergegeven worden in de onderstaande grafieken, komt de *backcasting* studie tot de volgende resultaten:

- alle scenario's leiden tot een beperking van de primaire energievraag. Deze is het gevolg van de hogere efficiëntie van de hernieuwbare energieproductie (er gaat bij de omzetting minder energie als warmte verloren) en de elektrificatie van heel wat energiediensten (zo is de elektrische motor heel wat efficiënter dan de verbrandingsmotor);



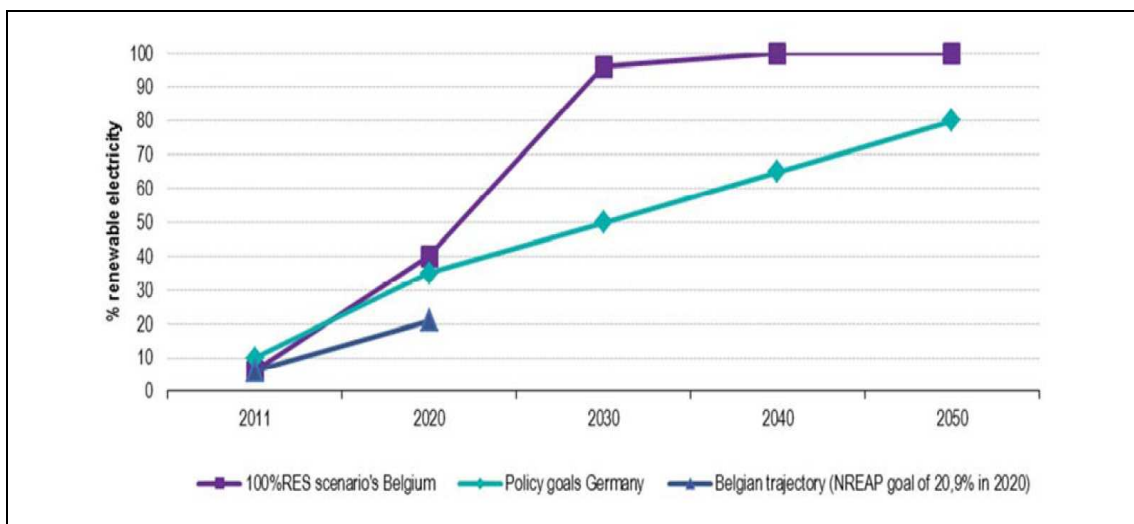
Energiemix primair energiegebruik in 2050 (bron: VITO)

- zowel het transport over de weg (brandstofcellen) als de staalindustrie zal gebruik maken van waterstof als energiedrager. Alleen in het scenario BIO zal het merendeel van de waterstofproductie afkomstig zijn van een vergassingsproces van biomassa. In de andere scenario's wordt elektriciteit tijdens de piekmomenten van de productie, wanneer er veel zon en/of veel wind is, via het elektrolyseproces omgezet tot waterstof en voor een langere periode gestockeerd in hoge druktanks;
- alleen in het scenario BIO zal tot 40% van het personenvervoer gebruik maken van biobrandstoffen. In de andere scenario's moet de personenmobiliteit zo goed als volledig overschakelen op elektriciteit;

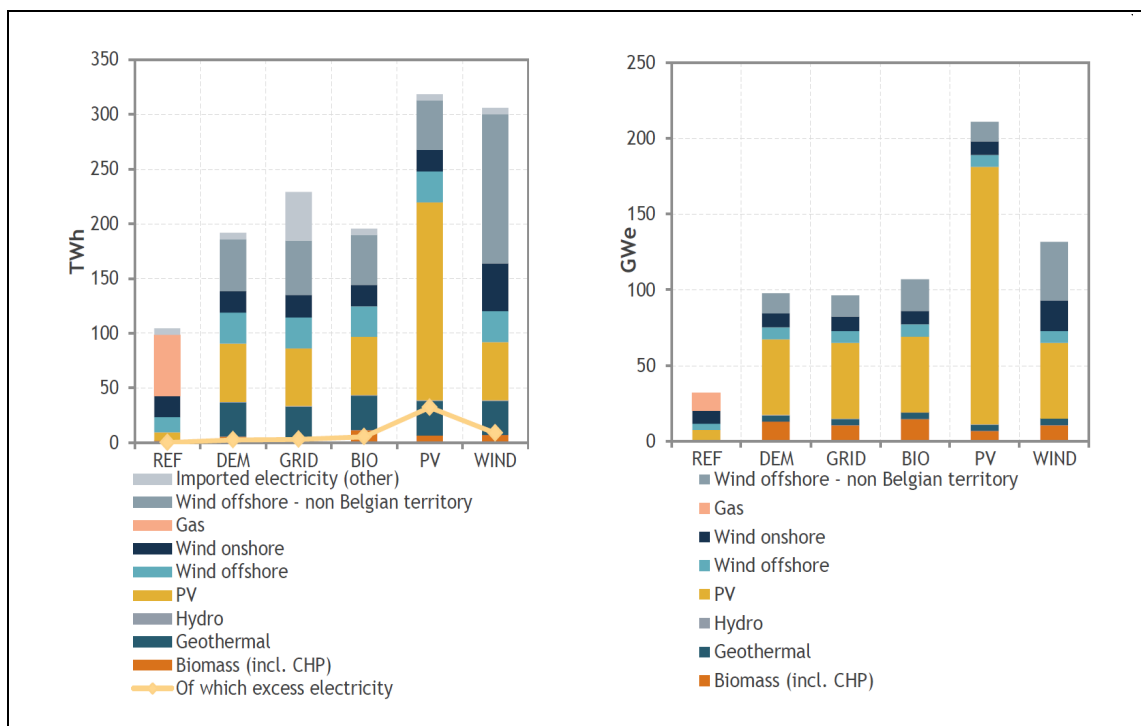


Energiemix finale energievraag 2050 (bron: VITO)

- de elektriciteitssector zal al tegen 2030 volledig op hernieuwbare bronnen moeten draaien. In de periode 2030-2050 zou dan de grootschalige elektrificatie van vrijwel alle sectoren van de economie plaatsvinden. De elektrificatie zal uiteindelijk leiden tot meer dan een verdubbeling van het huidige niveau van elektriciteitsverbruik;



Aandeel hernieuwbare energie in elektriciteitsproductie over periode 2010-2050 (bron: VITO)



Samenstelling van de elektriciteitsproductie (links) en geïnstalleerd elektrisch vermogen (rechts) in 2050 (bron: VITO)

- het model schuift een **nieuw paradigma** naar voor in de manier waarop we denken over energie. Het model geeft immers de voorkeur (als kostenoptimale oplossing op systeemniveau) aan de installatie van een overcapaciteit van intermitterende hernieuwbare energiebronnen gecombineerd met opslagmogelijkheden, waardoor wordt afgestapt van de strikte evenwichten in vraag en aanbod. Een deel van de energie-intensieve industriële productie zou zelfs verschoven moeten worden naar de seizoenen waar er een overschot van elektriciteitsproductie te verwachten valt. Concreet wordt gesuggereerd om de staalsector stil te leggen tijdens de wintermaanden, waardoor de productie van ijzer tijdens de zomermaanden eigenlijk dienst doet als een grote batterij waarin ‘overtollige’ elektriciteit opgeslagen wordt. Dit impliceert dat er een beperkte overcapaciteit geïnstalleerd moet worden in de staalsector;
- de transitie naar hernieuwbare energie maakt België grotendeels onafhankelijk van de import van energie. Het aandeel ingevoerde energie in de primaire energievraag valt terug van 83% in het referentiescenario tot 42% in het BIO scenario, 30% in het GRID scenario en 15% in de scenario's WIND en PV;
- 100% groene energie betekent een overgang van het huidige energiesysteem, dat wordt gekenmerkt door hoge brandstofkosten, naar een systeem dat gebaseerd is op hoge investeringsuitgaven. Tegen 2050 zijn nieuwe investeringen in het energiesysteem nodig

van in het totaal 300 à 400 miljard euro. Qua grootteorde komt dit overeen met het hele BBP van België in één jaar, uitgesmeerd over een periode van 40 jaar;

- de energiesysteemkosten van de scenario's kunnen opgesplitst worden in vaste kosten (afschrijving van investeringen) en variabele kosten (brandstoffen). De transitiescenario's komen in 2050 uit op een bijkomende vaste kost van ongeveer 4% van het BBP t.o.v. het referentiescenario, maar generen tegen dan ook een opbrengst van ongeveer 2% van het BBP ten gevolge van de sterk verminderde import van fossiele brandstoffen;
- de energietransitie genereert een aantal maatschappelijke baten onder de vorm van vermeden milieuschadekosten. Het model rekent de effectieve shadekost van CO₂ in 2050 door. De *backcasting* studie hanteert, volgens verschillen wetenschappelijke referenties⁶⁶, een vork tussen 130 € en 300 € per ton CO₂⁶⁷. De vermeden shadekost van verminderde CO₂ uitstoot zal zich uiteraard pas voordoen indien alle geïndustrialiseerde landen gelijkaardige maatregelen nemen;
- de positieve gezondheidseffecten ten gevolge van minder luchtvervuiling (fijn stof, zwavel- en stikstofoxiden) worden niet in rekening gebracht. De maatschappelijke baten onder de vorm van vermeden shadekosten worden in deze studie dus onderschat;
- de grootschalige introductie van vele decentrale hernieuwbare energietechnologieën en de bijhorende elektrificatie vraagt ook een inspanning van de consument. De aanpassing aan het nieuw systeem brengt een aantal 'ongemakken' met zich mee die in de studie beschouwd worden als een 'welvaartsverlies' en in het model berekend worden als een zogenaamde *disutility cost*. Je zou deze kost kunnen beschouwen als de inspanning die de overheid moet leveren om alle burgers te informeren/overtuigen/dwingen zich te conformeren aan de transitie, ook de *die-hards*.
- Wanneer zowel de *disutility costs* als de vermeden shadekosten ten gevolge van de verminderde uitstoot van broeikasgassen voor de verschillende scenario's in rekening worden genomen, dan wordt het netto-effect van de maatschappelijke kosten/baten analyse voor de energietransitie zelfs positief.

⁶⁶ Volgens het Vlaamse Milieu Indicatoren Rapport (MIRA, 2010) bedraagt de effectieve shadekost van een ton CO₂ in 2050 meer dan 200 €

⁶⁷ De effectieve milieuschadekost is dus een stuk hoger dan de aangenomen marktprijs van de CO₂-emissierechten (51 €/ton CO₂ in 2050). Dit duidt er nogmaals op dat het systeem van de emissiehandel op zich faalt in het halen van de doelstellingen van het klimaatbeleid en dat bijkomende beleidsmaatregelen nodig zijn, zoals de tijdelijke ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen.

Hernieuwbare energie creëert werk

De *backcasting* studie maakt op basis van een literatuuronderzoek nog een inschatting van de mogelijkheid om extra werkgelegenheid te creëren in de waardeketens van duurzame energie op middellange termijn (2030). Vermits hernieuwbare energie meer jobs genereert per geïnstalleerde megawatt, per geproduceerde megawattuur of per geïnvesteerde euro dan het fossiel systeem, heeft de energietransitie het potentieel om veel nieuwe werkgelegenheid te creëren in de energiesector. Vanwege de vele decentrale toepassingen kan een groot deel van de jobs gecreëerd worden bij kleine en middelgrote ondernemingen. De studie schat het directe jobpotentieel voor België (2030) in de sector van de hernieuwbare energie in op meer dan 20.000 extra voltijdse equivalenten.

Het model beschouwt de economische groei als exogeen. De studie gaat er dus van uit dat er geen significant jobverlies zal optreden in de andere economische sectoren. Veel zal afhangen van de impact op de concurrentiepositie van een aantal energie-intensieve bedrijven. De studie beperkt zich echter tot het Belgisch energiesysteem en houdt geen rekening met de competitiviteit van de in België gevestigde bedrijven, maar kadert toch in een Europese strategie om tot één energiemarkt te komen en het energiesysteem CO₂-neutraal te maken. We kunnen er daarom van uit gaan dat in de omringende landen gelijkaardige maatregelen genomen worden, dat de interconnectiecapaciteit van de elektriciteitsnetten verder versterkt wordt en dat de eengemaakte energiemarkt zal leiden tot een verdere convergentie in elektriciteitsprijzen op groothandelniveau. De impact op de concurrentiepositie zou dus beheersbaar moeten blijven. Ondanks de beperkte scope, levert de studie weldegelijk heel wat relevante informatie op en toont ze op technologisch vlak de hoofdrichting aan van het transitieproces.

Hoewel de studie niet vreest voor een netto jobverlies, kunnen er binnen de sectoren wel veel verschuivingen qua jobinhoud optreden. Binnen de elektriciteitssector zal het beheer van conventionele centrales bijvoorbeeld ingeruild worden voor onderhoudswerkzaamheden van *offshore* windturbines. De staalsector zal misschien stilgelegd worden in de winter en tijdens de zomeruren op volle toeren moeten draaien. Installateurs in de bouwsector zullen geschoold moeten worden om huizen energiezuinig te maken en te voorzien van decentrale productie-installaties, ... De transitie biedt dus heel veel mogelijkheden voor nieuwe jobs die pas ten volle benut kunnen worden wanneer werknemers tijdig bijgeschoold worden en betrokken worden bij de herorganisatie van de werkomstandigheden.

Naar een nieuw paradigma voor energie

Door te wijzen op de *paradigma shift* in de manier van denken over energie, stuurt de *backcasting* studie ook aan op nieuwe business modellen. Niet de productie van energie moet *stante pede* de

vraag volgen, maar de vraag moet zich ook aanpassen aan de productie. Bovendien wordt tijdens de wintermaanden voorrang gegeven aan de huishoudelijke energienoden boven de honger van industriële ondernemingen naar goedkope energie. De noden van de burger krijgen dus een centralere plaats in het economisch gebeuren: de economie ten dienste van het welzijn van de samenleving en niet omgekeerd.

Dit betekent zonder meer een hele omwenteling in de organisatie van de bedrijvigheid. Van werknemers zal meer flexibiliteit verwacht worden. Maar wanneer daartegenover meer werkzekerheid (i.p.v. zekerheid op dezelfde job) staat en de link tussen de burger als bewuste gebruiker en de werknemers als medewerker aan een maatschappelijk project wordt aangehaald, dan is allicht meer mogelijk. Bedrijven zullen zich pas flexibeler kunnen opstellen in hun productieaanbod als ze meer verankerd zijn en beschermd worden tegen delocalisatie. Misschien vormen coöperatief georganiseerde ondernemingen, in handen van de werknemers en gebruikers, wel een deel van de oplossingsstrategie⁶⁸. Innovatie beperkt zich dus niet tot de stand van techniek, maar moet zich ook richten op de bestuurlijke aspecten en nieuwe businessmodellen.

In het transitieproces is het dus minstens van even groot belang om erop toe te zien HOE de omvorming van het energiesysteem verloopt. Hoe worden de burgers betrokken om het energieverbruik te verminderen? Hoe worden werknemers partners in een veranderingsproces dat meer flexibiliteit vraagt? Wat zijn de verdelingseffecten van de rentes die voortvloeien uit de exploitatie van natuurlijke rijkdommen zoals hernieuwbare energie? In wiens eigendom komen/blijven de productie-installaties? Al deze aspecten zijn uitermate belangrijk voor het creëren van het maatschappelijk draagvlak dat nodig is voor dit technologisch en maatschappelijk veranderingsproces.

⁶⁸ de werknemerscoöperatie in het baskische Mondragon kan als voorbeeld dienen. Zie: <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/02/27/mondragon-waar-werknemers-de-baas-zijn>

HOOFDSTUK 5

VLAAMS VERGUNNINGENBELEID

OVERSTIJG HET HOKJESDENKEN

De Vlaamse klimaatconferentie roept op tot beleidsintegratie

Om de energietransitie, als belangrijk onderdeel van het klimaatbeleid vorm te geven, werd op vraag van de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen en de Vlaamse Milieu- en Natuurraad de Vlaamse Klimaatconferentie⁶⁹ (2005) in het leven geroepen. Aan overheidsinstanties, academici, belangengroepen uit het middenveld en burgers werd gevraagd om gezamenlijk naar maatregelen te zoeken die de uitstoot van broeikasgassen zouden inperken. Deze input zou dan gebruikt worden om het Vlaams klimaatbeleidsplan op te stellen.

Binnen het kader van de Vlaamse Klimaatconferentie boog een werkgroep zich over op de vele hindernissen waarmee projecten hernieuwbare energie geconfronteerd werden. In meerdere aanbevelingen riep de klimaatconferentie de overheidsadministraties op om het hokjesdenken te overstijgen en samen te werken ten einde ambitieuze doelstellingen voor hernieuwbare energie te realiseren. Dit resulteerde uiteindelijk in de opmaak van een nieuwe ministeriële omzendbrief met richtlijnen voor de inplanting van grootschalige windturbines⁷⁰ en de installatie van de interdepartementale windwerkgroep, waarin de verschillende instanties die een windproject beoordelen vertegenwoordigd zijn.

Ruimtelijke Ordening versus Milieu

In tegenstelling tot de regeling in Wallonië en in vele andere Europese landen zijn windturbines in Vlaanderen niet welkom in het open landbouwgebied. Dit heeft onder meer te maken met de sterke versnippering van de ruimte in Vlaanderen, welke het gevolg is van een jarenlang laks ruimtelijk beleid waarvoor Vlaanderen nu de prijs betaalt o.a. via hogere kosten voor nutsvoorzieningen en de moeilijkheden bij de inplanting van nieuwe infrastructuurprojecten.

Vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening wil men de schaarse open ruimte in Vlaanderen dus vrijwaren. Daarom schrijft het ruimtelijke ordeningsbeleid voor dat windturbines gebundeld

⁶⁹ <http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012/archief/vlaamseklimaatconferentie/vorige-edities/situering-vlaamse-klimaatconferentie>

⁷⁰ Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02, Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines

moeten worden in de nabijheid van grootschalige infrastructuur, zoals autosnelwegen, industriegebieden, economische knooppunten en zelfs in de nabijheid van de grotere woonkernen.

Sinds de herziening van het decreet ruimtelijke ordening en de bijhorende codex ruimtelijke ordening (2009) kunnen windturbines ook vergund worden in het landbouwgebied zonder dat voorafgaandelijk een ruimtelijk uitvoeringsplan moet opgesteld worden (de zogenaamde clichering). Vermits windturbines weinig grond in beslag nemen, brengen ze de hoofdbestemming van het landbouwgebied immers niet in het gedrang. In woongebied, natuurgebied, beschermde landschappen, ankerplaatsen⁷¹ of langsheen belangrijke vogeltrekroutes zijn windturbines echter niet welkom. De beoordeling van de goede ruimtelijke inplanting gebeurt volgens het ambigue principe van de ‘gedeconcentreerde bundeling’, waarbij er via een verspreid patroon toch aan kernversterking wordt gedaan. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt gedaan in de stedenbouwkundige vergunning.

Windturbines moeten dus vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening gebouwd worden nabij gebieden waar al economische bedrijvigheid aanwezig is en waar meestal ook veel mensen wonen of werken. Maar windturbines kunnen ook hinder veroorzaken onder de vorm van geluid, slagschaduw of een verhoogd veiligheidsrisico. Vanuit milieuoogpunt zou de exploitatie van windturbines dus liefst zo ver mogelijk van de menselijke activiteiten gehouden moeten worden. Daartoe werden er in de Vlaamse Milieureglementering (VLAREM, 2012) strenge voorwaarden ingeschreven voor de exploitatie van windturbines. De slagschaduw op een woning of kantoorgebouw wordt daarin wettelijk beperkt tot niet meer dan 8 uren per jaar. Dit betekent dat windturbines automatisch en tijdelijk worden stilgelegd wanneer voor één bepaalde woning of kantoorruimte de norm van 8 uur slagschaduw overschreden wordt. Het specifiek geluid ter hoogte van woongebieden moet ’s avonds en ’s nachts onder het geluidsniveau van 39 dB(A) blijven of moet afwijkend daarvan onder de hoogte van het heersende achtergrondgeluid blijven. In vele projecten worden windturbines vanaf de avonduren teruggeregeld tot een lager vermogen om aan de VLAREM geluidsnormen te voldoen.

In afwijking van de Vlaamse milieureglementering mogen windturbines dus toch iets meer geluid veroorzaken dan de gestelde normen, indien het heersende achtergrondgeluid er al een stuk hoger is. Bijvoorbeeld langs drukke autosnelwegen of in de omgeving van industriegebieden, waar nachtelijk lawaai wel getolereerd wordt. Want daarvoor is het Vlaamse beleid een stuk verdraagzamer. Zo lezen we in het plan-MER rapport van het Masterplan Antwerpen (voor het

⁷¹ Ankerplaatsen zijn de meest landschappelijke waardevolle gebieden. Ze vormen een geheel van verschillende maar samen voorkomende erfgoedelementen. Ze zijn binnen de relictzones uitzonderlijk in gaafheid of representativiteit, nemen een ruimtelijke plaats in die belangrijk is voor de zorg of het herstel van de landschappelijke omgeving, of zijn uniek.

sluiten van de ring rond de stad) dat *een richtwaarde van 50 dB(A) tot op 500 m van een weg met 4 rijstroken volstaat, ten einde de bevolking een ‘voldoeninggevend akoestisch leefmilieu te bieden’*. Voor de aanleg van nieuwe autostrades gelden er geen strikte geluidsnormen. Hele woonwijken op een 500-tal meter van drukke autosnelwegen krijgen nu al elke nacht geluidsniveaus van 50 à 60 dB(A) te slikken bovenop de uitstoot van fijn stof. Daardoor zal een windturbine naast een drukke autosnelweg er zo goed als nooit hoorbaar zijn boven het veel hogere achtergrondgeluid van het verkeer. Dit verklaart waarom er heel wat windturbines gemakkelijker aanvaard worden langs drukke verkeerswegen. Het toont ook aan dat er met twee maten en gewichten gewogen wordt wat betreft de beoordeling van de geluidsimpact van enerzijds het verkeer en anderzijds windturbines.

De Vlaamse normering voor windturbinegeluid baseert zich op de berekening van de maximale geluidsbelasting in een *worst case*⁷² scenario. Daarmee heeft Vlaanderen een strenge regeling voor de exploitatie van windenergie. Nederland gebruikt een andere berekeningsmethode voor de geluidsimpact op basis van jaargemiddelden. De Nederlandse berekeningsmethode houdt rekening met het plaatselijke windregime en is daardoor locatie afhankelijk. In de praktijk komt de Nederlandse normering echter neer op een maximaal specifiek geluidsniveau van 41 à 42 dB(A) ter hoogte van woningen. De geluidsnormering voor windturbines bij onze noorderburen is dus iets minder streng dan in Vlaanderen.

De perceptie van hinder, ook het gevolg van negatieve associaties

De Nederlandse normstelling voor het geluid van windturbines baseerde zich op twee wetenschappelijke rapporten⁷³ waarin de factoren worden opgesomd die een invloed hebben op de mate waarin hinder ondervonden wordt van windturbines. Uiteraard is het effectieve geluidsdrukniveau van de windturbines buitenshuis van primordiaal belang: niveaus boven de 45 dB(A) leiden in toenemende mate tot hinderklachten en gezondheidsproblemen, geluidsniveaus tot 40 dB(A) zijn in bepaalde omstandigheden hoorbaar maar leiden uiterst zelden tot hinder. In tweede orde spelen er ook heel wat andere factoren mee:

- de zichtbaarheid van windturbines vanuit de woning: wanneer de windturbine niet zichtbaar is, wordt ze ook minder snel gehoord en is ze minder hinderlijk;

⁷² Windturbines veroorzaken immers niet continu hun maximale brongeluid, enkel wanneer er voldoende wind is. En bij stormachtig weer maakt de razende wind in de plaatselijke omgeving al een stuk meer geluid dan de windturbine.

⁷³ TNO-rapport 2008-D-R1051/B (in opdracht van het ministerie van de VROM) Hinder door geluid van windturbines, dosiseffect relaties op basis van Nederlandse en Zweedse gegevens en RIVM Rapport 680300007/2009 (in opdracht van het ministerie van de VROM) Evaluatie nieuwe normstelling windturbine geluid.

- het economisch profijt in het windproject: mensen die mede-eigenaar zijn van een windturbine ondervinden veel minder snel hinder;
- het tijdstip en het seizoen: het geluid wordt 's nachts en op warme zomeravonden als meer hinderlijk ervaren;
- de leeftijd: jongere generaties staan over het algemeen verdraagzamer t.o.v. windturbines.

De mate waarin geluidshinder ervaren wordt, is dus voor een groot deel afhankelijk van een aantal subjectieve factoren, van associaties die gemaakt worden bij het zien of horen van een windturbine. De manier waarop het landschap visueel gepercipieerd wordt is hierbij van belang. Een aantal eigenaars van woningen die nog zicht hebben op een stukje open ruimte, zien hier niet graag een windturbine in opduiken. Ze vrezen voor de waardevermindering van hun goed. Wanneer ze de windturbine dan af en toe kunnen horen boven het achtergrondgeluid, worden ze daaraan herinnerd en wordt dit als storend ervaren. Gebruikers van woningen die niet uitkijken op de windturbine hebben daar minder vlug een probleem mee.

De typische Vlaamse lintbebouwing speelt de ontwikkeling van windenergie dus op een meervoudige wijze parten: enerzijds is het principe van de clustering en bundeling bij de inplanting van windturbines moeilijker te verwezenlijken, anderzijds worden windturbines duidelijker visueel vanuit de woning opgemerkt en worden de effecten daardoor vlugger als hinderlijk aanvaard.

Wat ook in belangrijke mate meespeelt, is de mogelijke afgunst ten gevolge van de ongelijke verdeling van de lusten en lasten van het windproject. Als de bevolking niet betrokken wordt bij de planning en geen mogelijkheid heeft om mede-eigenaar te worden van een schone energiebron waarvan men ook de stroom kan afnemen tegen een juiste prijs, en wanneer men te horen krijgt dat de betrokken grondeigenaar en uitbater grote winsten maken, komt het project in een negatief daglicht te staan. De windturbine wordt dan niet meer gezien als een technologie die schone energie produceert, maar gepercipieerd als een lucratieve investering waarmee enkele kapitaalkrachtige personen veel geld verdienen. Het zien of horen van de grote constructies die windturbines zijn, roept dan negatieve associaties op waardoor de effecten veel sneller als hinderlijk worden ervaren.

Daarom zou de overheid, naast het opleggen van strikte milieuregels voor de uitbating van windturbines, ook werk moeten maken van sociaaleconomische randvoorwaarden. De rechtstreekse participatie van de bevolking in een windproject kan als een positieve katalysator werken om het draagvlak van een windproject te versterken. Daarom moet het regelgevend kader ook voldoende ruimte voorzien voor de betrokkenheid van de burgers: dat ze de mogelijkheid krijgen om rechtstreeks te participeren in een schone energievoorziening waarvan ze de stroom kunnen afnemen.

De windwerkgroep maakt afwegingen, maar wordt niet gevolgd

Binnen de verschillende administraties heersen er duidelijk verschillende visies over de ontwikkeling van windenergie. Vanuit ruimtelijke ordening worden ontwikkelaars eerder gedwongen om aan te sluiten bij de menselijke nederzettingen. Vanuit leefmilieu geldt eerder een omgekeerde reflex. Het is o.a. de taak van de interdepartementale windwerkgroep om hier een afweging te maken, tussen enerzijds de milieubekommernissen en anderzijds de principes van een goede ruimtelijke ordening. Het advies van de windwerkgroep is niet bindend maar heeft wel een hoge morele waarde. Een positief advies van de windwerkgroep stelt eigenlijk dat het windproject niet strijdig hoeft te zijn met de sectorale beleidsdoelstellingen, maar juist geïntegreerd kan worden in de sectorale beleidsvisies mits een klein beetje goede wil.

We moeten echter vaststellen dat in de periode 2009-2011 er 58 vergunningsdossiers voor windenergie wel een positief advies kregen van de windwerkgroep, maar uiteindelijk toch niet aan de nodige vergunningen geraken⁷⁴. Dit heeft o.a. te maken met de dubbele vergunningenstructuur, waarbij verschillende beleidsniveaus volgens verschillende visies instaan voor de milieu- en bouwvergunning. Voor de windprojecten groter dan 5 MW staat de stedenbouwkundige ambtenaar van het Vlaams Gewest in voor de bouwvergunning en de deputatie van de provincie voor de milieuvergunning. Dit leidt meermaals tot Kafkaïaanse toestanden, waarbij bijvoorbeeld projecten die een stedenbouwkundige vergunning verkregen hebben toch een weigering krijgen van milieuvergunning omwille van redenen die eerder te maken hebben met ruimtelijke ordening of landschap. De logica is soms ver zoek.

Ook van het gemeentelijk beleid zou je mogen verwachten dat het zich schaaft achter de beleidsdoelstellingen van duurzame ontwikkeling. Onder het moto *think globally, act locally* zouden windturbines voor de gemeente een mooi uithangbord kunnen zijn, dat er werk gemaakt wordt van duurzame ontwikkeling. Maar vooral in tijden van verkiezingen kan dit wel eens anders uitdraaien. De vrees alleen al dat een deel van de bevolking weerstand zal bieden tegen nieuwe infrastructuur in de achtertuin kan de houding van het gemeentebestuur doen kantelen. Soms is er sprake van manifeste onwil om een project te vergunnen en wordt, wanneer alle andere middelen zijn uitgeput, teruggevallen op de subjectieve beoordeling van het visuele aspect. De windturbines zouden een te grote schaalbreuk inhouden t.o.v. het bestaande landschap en daardoor de ruimte visueel verstoren, is dan de uitleg, “*We zijn niet tegen windenergie, maar niet op deze plaats ...*”

⁷⁴ Zie artikel in De Tijd van 24/11/2012 naar aanleiding van parlementaire vraag van Hermes Sanctorum

Windturbines bekijken als positieve bakens in het landschap van de 21^{ste} eeuw

De subjectieve beoordeling van het landschappelijke effect krijgt volgens ons te veel gewicht. Voor Erfgoed zijn windturbines immers per definitie landschapsverstorende constructies. Bij gebrek aan een duidelijke planning, zit de schrik er bij Erfgoed goed in, namelijk dat een verspreide opstelling van windturbines zou leiden tot een chaotisch landschapsbeeld. Daarom adviseert de instantie per definitie negatief voor projecten die minder dan drie windturbines inhouden. Ook al betreft het twee windturbines die perfect aansluiten bij een industriegebied, een belangrijk wegenknooppunt en/of talrijke hoogspanningspylonen en is er in de wijde omtrek geen mogelijkheid voor een ander windpark.

Op de afdeling landschappen werd een interne richtlijn (2009) opgesteld waarin zonder meer gesteld werd dat windturbines een te grote visuele impact zouden hebben op beschermde landschappen tot op een afstand van één kilometer. Zonder rekening te houden met de lokale context wordt door Erfgoed nu per definitie negatief geadviseerd voor windturbines die in de buurt komen van een beschermd landschapselement. De administratie kan zich wegsteken achter de aanwezigheid van een beschermd kasseiweg of een oude dijk op een negenhonderdtal meter van de projectaanvraag om windturbines te weigeren, ook al voldoet het projectvoorstel perfect aan het ruimtelijk bundelingsprincipe doordat het nauw aansluit bij andere grootschalige infrastructuur. Onder de toevloed van vergunningsaanvragen voor windenergie voelden sommige administraties zich blijkbaar geroepen om het eigen territorium strikter af te baken. Dit territorium moet nu ten alle koste verdedigd worden. Precedenten zijn uit den boze.

Aan de universiteiten van Leuven en Luik werd een gemeenschappelijk onderzoek gevoerd naar de mate waarin windturbines al dan niet een degradatie of opwaardering van het landschap betekenen⁷⁵. Het onderzoek ging uit van de subjectieve perceptie van belanghebbenden, aan de hand van fotosimulaties die voorgelegd werden aan een representatief staal van de bevolking. Deze benadering staat haaks op de ‘expertenbenadering’ die vertrekt vanuit objectiveerbare elementen in het landschap. Het onderzoek komt tot de conclusie dat attractieve landschappen (open landschappen zonder verstoring) minder attractief worden door de aanwezigheid van windturbines en dat minder attractieve landschappen (reeds verstoring aanwezig door infrastructuren) juist attractiever kunnen worden door de inplanting van windturbines. Vanuit deze benadering houdt het weinig steek om windturbines te weigeren die gebundeld worden bij bestaande infrastructuren, omdat er toevallig iets verder op een beschermd landschapselement gelegen is.

⁷⁵A. Van Rompay Smits en C. Kesteloot, Landscape capacity and social attitudes towards windenergy projects in Belgium, 2006- 2009, Belgian Science Policy – Science for a sustainable development Nr SD/EN/01A, te vinden op: <http://ees.kuleuven.be/geography/projects/lacsawep/index.html>

Binnen Erfgoed wordt nog te veel naar het landschap gekeken met een nostalgische blik gericht naar het verleden, met de bedoeling het historisch landschap zoveel mogelijk te behouden of zelfs te herstellen. Moderne windturbines worden dan per definitie gezien als ‘storend’. Er wordt niet meer nagedacht over hoe windturbines ook in het landschap geïntegreerd kunnen worden. Want in tegenstelling tot vele andere infrastructuurwerken, wordt het (historisch) landschap niet vernietigd door de komst van windturbines. Het landschap blijft onder de langzaam draaiende wieken nagenoeg onaangeroerd aanwezig. Het wordt tijd dat de afdeling de switch maakt en proactiever begint na te denken over het creëren van nieuwe landschappen waarin windturbines een positieve plaats krijgen.

De provinciale windplannen, een stap in de goede richting

Niettegenstaande het halen van doelstellingen voor hernieuwbare energie een Vlaamse verantwoordelijkheid is, hanteren de verschillende provincies die de milieuvergunning moeten afleveren verschillende beoordelingskaders. Oost-Vlaanderen heeft het voorbeeld gegeven met het opstellen van een eigen windplan. Binnen de aangeduide zones kunnen windturbines vergund worden, maar succes is niet gegarandeerd. Buiten de zoekzones worden ze echter per definitie geweigerd. Windplannen worden dus eerder restrictief gehanteerd: als aanduiding van zones waar er geen windturbines kunnen komen. Het windplan van de provincie West-Vlaanderen illustreert dit het best. In de provincie met het grootste windaanbod en uitgestrekte polderlandschappen is er het minste plaats voor windenergie voorzien.

De provinciale windplannen kunnen nochtans een eerste stap in de goede richting betekenen: een planmatig afwegingsproces waarbij alle restricties naast elkaar gelegd worden en uiteindelijk besloten wordt waar en op welk gebied er toegevingen gedaan moeten worden om een vooropgestelde doelstelling te halen. Windprojecten die geen effect hebben op de omgeving bestaan immers niet. Er moeten compromissen gemaakt worden.

De provinciale windplannen worden echter nog te veel opgesteld vanuit één bepaalde invalshoek: het concentreren van windturbines in zones waar al veel bedrijvigheid is. Er wordt daarbij nauwelijks aandacht gegeven aan andere hinderpalen, zoals bijvoorbeeld de impact op radarinstallaties van de luchtvaart. Zo kunnen hele zones die in de windplannen naar voor geschoven worden uiteindelijk toch niet ingevuld worden omwille van de beperkingen die gesteld worden vanuit de luchtvaart. Waarschijnlijk bestaan er voor de radarproblemen technische oplossingen, maar dat betekent dat de bestaande infrastructuur moet aangepast worden of dat er onderzoek naar mitigerende maatregelen nodig is. Dit vraagt een gecoördineerde inspanning. Een planmatige aanpak kan zich dus niet beperken tot bepaalde aspecten, maar moet alle interacties aangaan. De opgestelde windplannen zouden dus niet beschouwd mogen worden als een

definitief eindpunt, maar als een eerste fase van een interactief afwegingsproces. In dit afwegingsproces moet het mogelijk zijn een aantal opgeworpen restricties opnieuw in vraag te stellen. Ook de randvoorwaarden die initieel gesteld werden vanuit landschap of ruimtelijke ordening moeten opnieuw in vraag gesteld kunnen worden indien er andere hinderpalen optreden.

Zo zou naar het voorbeeld van Nederland, Duitsland of Wallonië, het ook in Vlaanderen mogelijk moeten worden om clusters van windturbines in te planten in het grootschalig landbouwgebied. Het gaat over gebieden waar de percelen tot grote akkers rechtgetrokken zijn of waar glastuinbouw het landschap al grondig hertekend heeft. Een aantal polder- of akkerbouwgebieden zou zo getransformeerd kunnen worden tot een energielandschap. Je zou eigenlijk kunnen stellen dat het grootschalig landbouwgebied zich ook goed leent tot het oogsten van windenergie, dat windturbines integraal deel uitmaken van het landschap van de 21^{ste} eeuw.

Naar een kader voor een transparant afwegingsproces

De administraties zouden dus meer moeten samenwerken om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling te halen. Het klimaatbeleid is geen apart beleidsdomein, maar moet geïntegreerd worden in alle andere beleidsdomeinen. Dit vraagt een open geest van de bevoegde ambtenaren die elk op hun domein bezig zijn, of bij ontstentenis, een politiek niveau waar de nodige afwegingen wel worden gemaakt. Momenteel zitten we in een situatie waarin niemand deze eindverantwoordelijkheid op zich neemt. Iedereen kan zich achter strikte regels of achter iemand anders wegsteken om een project negatief te beoordelen. Er heerst geen eenduidigheid in de vergunningverlening, waardoor veel aanvragen belanden in ellenlange beroepsprocedures, waarvoor zelfs geen bindende termijnen zijn vastgelegd.

Ook de Europese Commissie⁷⁶ wijst met vinger naar de complexe en langdurige vergunningsprocedures voor de projecten hernieuwbare energie en maant de lidstaten aan om maatregelen te nemen. Volgens ons houdt de oplossing een meervoudige aanpassing in:

- de integratie van bouw en milieuvergunning in één unieke omgevingsvergunning;
- de Vlaamse doelstelling voor hernieuwbare energie moet verder gedifferentieerd worden zodat er ook een Vlaamse doelstelling komt voor windenergie die op zijn beurt verder vertaald wordt in provinciale doelstellingen;
- provincies moeten windplannen opmaken die toelaten de vooropgestelde doelstelling tegen een bepaalde termijn te halen. De provincies werken daarbij energielandschappen

⁷⁶ COM(2013), Renewable energy progress report

uit, waarbij ook grootschalige landbouwgebieden in aanmerking komen voor de inplanting van windturbines. De afbakening van de zones voor windenergie gebeurt volgens de plan-MER procedure teneinde de bevolking al te betrekken bij de planningsfase en de nodige transparantie in het proces in te bouwen. Daarbij worden ook alternatieven onderzocht en wordt er uiteindelijk een afweging gemaakt;

- de interdepartementale windwerkgroep krijgt daarbij een begeleidende en controlerende functie naar de provincies toe. Ze moet erop toezien dat de doelstellingen gehaald worden en dat geen enkel beleidsniveau zijn verantwoordelijk tracht te ontlopen. De windwerkgroep krijgt daardoor een meer proactieve rol bij de ontwikkeling van windenergie in Vlaanderen;
- in het vergunningstraject worden ook een aantal socio-economische aspecten in rekening gebracht, zoals de maatschappelijke meerwaarde die het project voor de omgeving kan betekenen. Idealiter krijgen burgers de kans om rechtstreeks te participeren in het project. Daardoor zal het draagvlak voor het project vergroten. Behalve tegenstanders, zal het project dan ook voorstanders genereren die op hun beurt weer heel wat mensen kunnen overtuigen.
- deze meervoudige oplossingsstrategie vereist nieuwe regelgeving op het Vlaamse niveau, best onder de invoering van een winddecreet.

HOOFDSTUK 6

DE WINDRUSH

EERST KOMT, EERST MAALT

Rush op potentieel geschikte gronden ondermijnt het draagvlak voor windenergie

Sinds de aanpassing van het decreet ruimtelijke ordening (2009) is het in Vlaanderen mogelijk om windturbines vergund te krijgen in landbouwgebied zonder de voorafgaandelijke opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Bovendien lokte het (tot voor kort) royale ondersteuningsmechanisme⁷⁷ voor windenergie heel wat projectontwikkelaars naar Vlaanderen die enkel geïnteresseerd waren in de eigen portemonnee. Gecombineerd met de schaarste aan geschikte projectzones, leidde dit tot een rush op potentieel geschikte gronden in het buitengebied.

Sommige projectontwikkelaars proberen binnen een zone zoveel mogelijk grondeigenaars onder contract te brengen, om te verhinderen dat een concurrerende partij er zich tussen wringt. Het gaat vaak om (loze) beloften die onmogelijk allen te samen waargemaakt kunnen worden. Windturbines moeten immers voldoende afstand houden van elkaar. Wanneer een windturbine toegewezen wordt aan een bepaald perceel dan is in een omtrek van 300 à 500 m (afhankelijk van de grootte en de oriëntatie op de hoofdwindrichting) geen andere windturbine meer mogelijk.

De concurrentie op het terrein leidde vaker tot onethisch hoge bedragen voor de rechten van opstal, tot meer dan 25.000 €/jaar voor het effectief gebruik van ongeveer 10 are landbouwgrond, terwijl een landbouwer slechts een duizendtal euro verdient aan de bewerking van 1 hectare (100 are) akkergrond. De toewijzing van een windturbine aan een bepaald perceel komt daardoor voor de betrokken eigenaar neer op een *win for life*, terwijl de naastliggende grondeigenaars hiernaast grijpen.

Deze ongelijke verdeling van de inkomsten van de exploitatie van een natuurlijke rijkdom die zich uitstrekt over een groter gebied wordt als onrechtvaardig gevoeld. Op basis van welke criteria geeft men iemand het recht om op een perceel van minder dan 1 hectare het windpotentieel te exploiteren dat zich uitstrekt over een twintigtal hectaren en belet men een ander om iets gelijkaardigs te doen op een naastliggend perceel?

⁷⁷ Tot voor de herziening van het mechanisme van de groene stroomcertificaten (2012) kreeg windenergie één GSC per MWh aan een marktwaarde van ongeveer 100 €, onbepaald in de tijd. Vooral op plaatsen met een groot windaanbod konden daarmee grote winsten gemaakt worden.

De huidige situatie komt neer op het principe ‘eerst komt, eerst maalt’, zelfs indien de ruimtelijke invulling van de projectzone niet optimaal is, bijvoorbeeld omdat een andere partij ook contracten heeft op tussenliggende percelen. Soms worden gelijktijdig meerdere vergunningsaanvragen ingediend binnen dezelfde zone. Het gaat dan om concurrerende projecten op aangrenzende percelen die elkaar uitsluiten. Dergelijke praktijken maken het natuurlijk moeilijk voor een projectontwikkelaar die de tijd wil nemen om een proces van overleg op te starten met de gemeente en zo aan draagvlakvorming te doen, voorafgaand aan de vergunningsprocedure.

Deze strijd om de gronden, gevoed door de sterk ongelijke verdeling van de inkomsten uit de windexploitatie, komt het draagvlak van de windsector niet ten goede. Maatschappelijk wordt niet altijd de beste oplossing gehaald. Mensen worden tegen elkaar opgezet terwijl windenergie eigenlijk een mooi project van duurzame ontwikkeling voor de hele omgeving zou moeten zijn. De markt faalt. Waar de markt faalt, is bijsturing nodig. Wanneer de sector zelf niet tot inzicht komt en de graaicultuur overheerst, dan is overheidsingrepen nodig.

De Vlaamse Wind Energie Associatie laat betijen

Omdat een aantal projectontwikkelaars beseften dat de *windrush* het draagvlak van windenergie niet ten goede kwam, werd binnen de Vlaamse Wind Energie Associatie (VWEA) in de periode 2010-2011 een poging ondernomen om te komen tot een code van goede praktijk. Er werd een tekstvoorstel gemaakt: een redelijk afsprakenkader waarbij aan de leden gevraagd werd zich hieraan te houden. In het voorstel van gedragscode stonden afspraken met betrekking tot de inhoud en de verwerving van het opstalrecht, de communicatie met gemeenten en omwonenden en de omgang tussen concurrerende projectontwikkelaars onderling. Onderstaande kader geeft hiervan en aantal voorstellen van afspraken weer. Een aantal leden van VWEA weigerden zelfs om hierover rond de tafel te gaan zitten. Een duidelijk teken dat de VWEA aan het afglijden was van een werking die opkwam voor het algemeen belang van windenergie naar een echte sectororganisatie die het belang van hun (grootste) leden centraal stelt.

Enkele paragrafen uit het gesneuvelde voorstel binnen VWEA voor een Code van goede praktijk bij de ontwikkeling van windprojecten:

- *De opstalgever krijgt algemene informatie over de configuratie van het project. Hij krijgt duidelijkheid over het feit of er op het betreffend perceel een turbine komt of alleen een overgang van de wieken. Het getuigt niet van goede praktijk indien alle grondeigenaars de boodschap krijgen dat er op hun perceel een windturbine komt.*

- *Er wordt onderhandeld over een billijke vergoeding voor het opstalrecht. De opstalgever moet weten dat een overdreven opstalvergoeding het maatschappelijk draagvlak van het project kan ondermijnen.*
- *De projectontwikkelaar legt uit hoe hij zal werken aan een maatschappelijk draagvlak voor het windturbineproject. De participatie van de bevolking in het project kan daarbij een troef zijn.*
- *De eventuele pachter van het terrein wordt op de hoogte gebracht van het project. De pachter krijgt daarbij inzage in de het recht van opstal. Ook de pachter moet zijn akkoord geven en heeft daarbij recht op een billijk deel van de opstalvergoeding.*
- *De overeenkomst bevat een schets met aanduiding van de inplanting van de windturbine, de overdraaicirkel van de wieken, de ligging van de kraanplaats en de toegangsweg. Van deze configuratie kan na overleg afgeweken worden.*
- *Bij ondertekening van het optiecontract voor een recht van opstal door de grondeigenaar kan door de projectontwikkelaar een exclusiviteit gevraagd worden, namelijk om geen rechten van opstal of overgang te ondertekenen met andere projectontwikkelaars. Deze exclusiviteit moet zich beperken tot de percelen die gelegen zijn binnen de betrokken projectzone. De exclusiviteit moet zich ook beperken tot de tijd die nodig is om een vergunning te krijgen, met een maximumduur van 5 jaar vanaf de ondertekening van het contract. Het is aangewezen hierin een wederkerigheid in te bouwen: de projectontwikkelaar engageert zich om het project te ontwikkelen conform de gemaakte afspraken qua inplanting van de turbine.*
- *De projectontwikkelaar zal bij afloop van de overeenkomst instaan voor het herstel van het perceel in de oorspronkelijke toestand tot minimaal 3 meter onder het grondoppervlak. Er kan ook gekozen voor een verlenging van de opstalovereenkomst. .*
- *Voor het indienen van de vergunningsaanvraag moet de projectontwikkelaar het gemeentebestuur op de hoogte brengen over alle aspecten (lokalisatienota) van het windturbineproject op haar grondgebied. De projectontwikkelaar treedt in overleg met de gemeente indien er zich nog obstakels voordoen. De projectontwikkelaar respecteert daarbij de eventueel lopende procedures van openbare aanbesteding voor windturbineprojecten.*
- *Bij het indienen van de vergunningsaanvraag moet een infovergadering georganiseerd worden om de betrokkenen te informeren over de plannen. Het is aangewezen een verslag van deze vergadering ter beschikking te stellen van de betrokkenen.*
- *Tijdens de vergunningsprocedure worden de betrokkenen geïnformeerd over de stand van zaken.*
- *Projectontwikkelaars die bij de ontwikkeling van een project in de buurt komen van een vergund windturbineproject nemen contact op met de exploitant van het vergunde project en onderhandelen over een eventuele schadevergoeding die het opbrengstverlies dekt.*
- *Concurrerende projectontwikkelaars die op het punt staan gelijktijdig een ontvankelijk projectvoorstel in te dienen, treden op vraag van één van de projectontwikkelaars, of op vraag van het betrokken gemeentebestuur met elkaar in overleg. Het uiteindelijke doel is de verwezenlijking van het beste project.*
- ...

De projectontwikkelaars die zich op het terrein het meest agressief opstelden, hadden bij een dergelijk afsprakenkader duidelijk geen belang. Ze waren/zijn verwickeld in een race om zoveel mogelijk gronden onder contract te brengen en willen vooral verhinderen dat anderen hen voor zijn of op tussenliggende percelen optiecontracten afsluiten. Zo staat in de overeenkomsten van recht van opstal die Limburg Win(d)t nv opstelt een zeer brede exclusiviteitsclausule: *“de eigenaar en de eventuele pachter verbinden er zich toe om voor de duur van deze overeenkomst geen recht(en) van opstal of andere rechten te verlenen voor de realisatie van een gelijkaardig project op percelen die hij, alleen of gezamenlijk met derden, in eigendom of in pacht heeft binnen een straal van 10 km rond de percelen, tenzij met voorafgaande schriftelijke toestemming van Limburg Win(d)t nv”*. Men dreigt er zelfs mee deze grondeigenaars of pachters juridisch te vervolgen indien ze voor een ander perceel dat ze in gebruik hebben (en dat zelfs gelegen in een andere projectzone) toch zouden ondertekenen met een derde partij.

Op die manier kan het al volstaan om één landbouwer die in de omgeving heel wat gronden in pacht heeft, aan zich te binden met de belofte van een hoge opstalvergoeding. Dan wordt *de facto* aan heel wat grondeigenaars uit de omgeving de mogelijkheid ontnomen om een overeenkomst te sluiten met de partij van hun voorkeur. En dat hoeft niet noodzakelijk de ontwikkelaar te zijn die het meest geld biedt. Maar dat zou ook wel eens een lokaal verankerde energiecoöperatie kunnen zijn, die de meerwaarde van het project wil investeren in duurzaam energiegebruik en gemeenschapsopbouw.

Daarmee zijn we in een situatie terechtgekomen waarbij zelfs bedrijven wiens kapitaal nagenoeg volledig komt vanuit overheidsgelden⁷⁸ meedoen aan het gegraai naar gronden, waarbij grondeigenaars bewust tegen elkaar worden uitgespeeld. Bedenkelijke praktijken en nog bedenkelijker dat gemeentelijke overheden hier onrechtstreeks aan meedoen in plaats van hiertegen op te treden.

En wat te denken van de uitspraak van het (semi)overheidsbedrijf Aspiravi (7/11/2013) om de afgeschreven windturbines na tien jaar al af te breken indien ze geen royale steun meer zouden krijgen van groenestroomcertificaten⁷⁹. Steun die dan zelfs niet meer nodig is om de windturbines dan nog eens tien jaar lang rendabel stroom te laten produceren tegen een zeer lage kostprijs. Een bedrijf dat werkt met overheidsgeld en gebruik maakt van een ondersteuningsmechanisme betaald door de consument, dreigt nu met kapitaalvernietiging om zijn hoge winstverwachtingen veilig te stellen. Je moet het maar durven!

⁷⁸ 2/3 van de aandelen van Limburg Win(d)t komen van Aspiravi waarin alle Limburgse gemeenten participeren via de financieringsintercommunale Numha, 1/3 van de aandelen is in handen van de Limburgse Reconvertie Maatschappij.

⁷⁹ Zie <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1773314>

Grondenspeculatie, vretend aan het draagvlak voor windenergie, wordt toch beloond

Bepaalde firma's hebben speculatief hele zones onder contract gebracht waar op korte termijn misschien geen windturbines vergund geraken, vermits dit strijdig zou zijn met bijvoorbeeld de ruimtelijke visie van de gemeente, provincie of het Vlaams Gewest. Maar er wordt op gespeculeerd dat in de toekomst misschien meer mogelijk is. Dat ze ondertussen het draagvlak voor windenergie helpen afkalven, vermits de bevolking vreest omsingeld te worden door windturbines, is niet hun eerste zorg.

Een mooi voorbeeld vormt het beleid van de stad Eeklo. Eeklo heeft een pioniersrol gespeeld bij de ontwikkeling van windenergie. In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werden zones voor windenergie aangeduid. Het gemeentebestuur is dan overgegaan tot een tenderprocedure voor windturbines op de eigen gronden. De bekommernis was dat burgers mee zouden kunnen participeren in het project en dat er als *spin-off* van het windproject een aantal projecten duurzame energie in samenwerking met de gemeente zouden uitgewerkt worden. Het project werd toegewezen aan de coöperatieve producent en leverancier van windenergie: Ecopower.

Eeklo had echter ook een zone aangeduid langsheen de expresweg waar ze het open uitzicht bewaard wilde zien: dus geen windturbines. Binnen de samenwerking hield Ecopower zich loyaal aan de visie van gemeente en liet ze zich niet verleiden om verderop grondrechten bijeen te grabbelen. Dit zou het opgebouwde vertrouwen immers schaden en een goede samenwerking onmogelijk maken. In het breder afwegingskader van de Oost-Vlaamse energielandschappen stuurt de provincie nu toch aan om de lijnopstelling langs de expresweg verder door te trekken in plaats van een clusteropstelling in de zone aansluitend bij het industriegebied en het kanaal. De provincie vraagt nu aan de verschillende projectontwikkelaars die in het gebied wel zakelijke rechten geronseld hebben om samen overeen te komen en een gedeeld project in te dienen dat slechts voor 10 à 20% wordt opengesteld voor rechtstreekse participatie. De burgercoöperatie die zich gehouden heeft aan het overlegmodel met de gemeente wordt dus afgestraft, terwijl het gegraai dat veel weerstand opwekte nu beloond wordt. Een naïeve opstelling van Ecopower of eerder een toonbeeld van een dralend beleid dat achter de feiten aanloopt en onvoldoende krachtdadig kan/durft op te treden?

Schrijnend is dat de graaicultuur die juist aan de basis ligt van de ecologische crisis niet ten gronde wordt aangepakt. Dat komt ervan als je teveel op de markt rekent om de neveneffecten van de marktwerking ongedaan te maken. Waar de markt faalt, is overheidsop treden nodig onder de vorm van een sturend en regulerend kader. Niet door zich als overheid (indirect) te mengen in het proces van de toe-eigening van zogenaamde zakelijke rechten op gronden. Wel door de grondenspeculatie aan banden te leggen en de opstalvergoeding te beperken tot een billijke kostprijs, en tegelijkertijd meer ruimte te geven aan burgercoöperaties die werk willen maken van

de energietransitie en zo het draagvlak voor windenergie helpen te vergroten. Het model van de burgercoöperaties kan er immers voor zorgen dat hernieuwbare energie zich ontwikkelt aan de laagste maatschappelijke kost. De meerwaarde blijft immers volledig bij de aandeelhoudergebruikers, onder de vorm van nieuwe investeringen in duurzame energie, een beperkt dividend en een billijke prijs voor de levering van groene stroom.

De oplossing bestaat erin om naast de bouw- en milieuvergunning ook een windconcessie toe te kennen. Het ‘windrecht’ mag daarbij niet afhankelijk zijn van het al dan niet kunnen afkopen van een opstalrecht bij een aantal grondeigenaars. Het windrecht zou toegekend moeten worden aan de projectontwikkelaar (of samenwerkingsverband van projectontwikkelaars) die vanuit maatschappelijk oogpunt het beste project kan ontwikkelen. Deze werkwijze vereist nieuwe regelgeving onder de vorm van een winddecreet.

HOOFDSTUK 7

DE SOCIALE AANVAARDBAARHEID VAN WINDENERGIE

HOE STEUN TE MOBILISEREN?

Algemeen belang versus particulier belang

Naast de belangrijke milieuvoordelen kunnen de hernieuwbare energiebronnen ook zorgen voor meer onafhankelijkheid, bevoorradingszekerheid en democratische controle op het energiesysteem. De investeringen creëren bovendien heel wat kansen voor de werkgelegenheid. Het *leitbild* van de energietransitie lijkt duidelijk en is uiteindelijk een positief verhaal.

Toch speelt dit veranderingsproces niet in ieders belang. Gevestigde (energie)bedrijven moeten een deel van hun invloed afstaan, zullen op korte termijn misschien minder winst maken. Aan burgers wordt gevraagd hun consumptiepatroon meer af te stemmen op een hoger algemeen belang en zich meer collectief te organiseren. Vaak vraagt dit een aanpassing van het wereldbeeld. Dit roept weerstand op. Sommige mensen voelen zich aangetast in hun individuele vrijheid. Er kan zelfs een verdringingseffect optreden waardoor de sterke wetenschappelijke consensus over het klimaat- en energieprobleem in vraag wordt gesteld of sterk wordt geminimaliseerd. De focus wordt dan snel verlegd op de aantasting van een aantal particuliere belangen: **'ik, hier en nu'**.

Ook de ontwikkeling van windenergie wordt hiermee geconfronteerd. Vlaanderen is gunstig gelegen voor windenergie. Verwacht wordt dat windenergie op land binnen een twintigtal jaar zelfs rendabel wordt zonder ondersteuning (mits voldoende doorrekening van een CO₂-prijs voor de vervuilende productie). Het is een schone wijze van elektriciteitsproductie die geen milieuvervuiling veroorzaakt. Het is een groeiende sector die het potentieel heeft enkele duizenden mensen te werk te stellen in Vlaanderen. De maatschappelijke voordelen zijn misschien niet direct zichtbaar (nu) voor het individu (ik) in zijn onmiddellijke omgeving/leefwereld (hier) maar zijn wel reëel voor de maatschappij in haar geheel. De gepercipieerde nadelen van een windturbine zijn echter wel direct waarneembaar in de omgeving: windturbines zijn bij sommige weersomstandigheden hoorbaar boven het achtergrondgeluid, kunnen enkele uren per jaar slagschaduw veroorzaken op een gebouw en zijn duidelijk zichtbaar in het landschap.

Heel wat mensen vinden dat windturbines nodig zijn en dat ze een onderdeel vormen van het landschap van de 21^{ste} eeuw. Ze zien windturbines als een positieve baken in het landschap, als een symbool van vooruitgang en duurzame ontwikkeling. Anderen bekijken windturbines eerder als industriële constructies die niet thuishoren op het platteland. Ze zien de windturbine als een

visuele verstoring van het bucolische landschap en spreken van 'horizonvervuiling'. Windturbines worden dan voorgesteld als een symbool van landschapsvernietiging.

Vooraf een aantal bewoners van het landelijk woongebied beschouwen windturbines als een visuele aantasting van *hun* uitzicht. Heel wat 'lintbewoners' willen immers dat het zicht vanaf hun achtergevel gaaf blijft. Ze gaan daarbij voorbij aan het feit dat het landschap al ernstig verstoord is door de lintbebouwing zelf, vaak vergund op betwistbare basis of nadien geregulariseerd. Het betreft veelal een patchwork van verschillende bouwstijlen die de voorbijganger het zicht op het landschap ontnemen. Eigenlijk wordt via de lintbebouwing het gemeengoed 'gaaf landschap' een stukje geprivatiseerd. Als een projectontwikkelaar dit 'geprivatiseerd uitzicht' - dat zich uitstrekt vanaf de achtergevel van de lintbebouwing - durft te betreden, dan kan dit heftige reacties oproepen. Er wordt al vlug gevreesd voor de waardevermindering van de woning, terwijl met afgunst gekeken wordt naar de grondeigenaar en de bouwheerexploitant die met de uitbating van de windenergie grote voordelen opdoen.

Het gevolg is dat een aantal ontevreden burgers zich verenigt in een tijdelijk actiecomité en de stap zet om een website tegen het project te lanceren. Er wordt *voor alle duidelijkheid benadrukt dat men niet tegen windmolens is*, maar dan volgt een opsomming van alle mogelijke argumenten tegen de plaatsing van windturbines op de gekozen locatie, hun achtertuin. Actiecomités kopiëren klakkeloos elkaars informatie via het internet, zonder enige controle van de aangehaalde bronnen. Hinderproblemen van specifieke projecten - waarvoor uiteindelijk toch een oplossing werd gevonden - worden sterk uitvergroot en veralgemeend. Vaak worden foutieve vergelijkingen gemaakt met regelgeving in andere landen, waar voor bepaalde aspecten strengere normen zouden gelden - voor andere aspecten dan weer niet. Wanneer alle gebruikte argumenten *contra* geëxtrapoleerd zouden worden, zou dit echter betekenen dat er nergens in Vlaanderen nog windturbines mogelijk zijn.

NIMBY is een te simplistisch verklaringsmodel

De focus van het protest tegen windturbines ligt vooral op het landschappelijke en het milieutechnische, vermits dit criteria zijn die in aanmerking komen voor de bouw- en milieuvergunning. Maar misschien ligt de basis van veel ongenoegen wel ergens anders. Veelal worden de omwonenden pas op de hoogte gesteld van de komst van windturbines door de gele aanplakbiljetten die het openbaar onderzoek van de vergunningsaanvraag aankondigen. Soms wordt er zelfs geen informatievergadering georganiseerd waarop de omwonenden de bouwheerexploitant rechtstreeks kunnen interpellieren over hoe het project omgaat met de lokale bekommernissen. Het indienen van een bezwaar is dan de enige manier die overblijft om het ongenoegen over het verloop van het proces te uiten.

Het verzet tegen de komst van windturbines wordt dan nogal vlug omschreven als het NIMBY-syndroom (Not In My Back Yard), maar eigenlijk spruit een groot deel van het ongenoegen voort uit de ongelijke verdeling van de winsten die het project genereert en uit het feit dat de bevolking zich voor een voldongen feit geplaatst ziet: het gevoel dat er zonder enige vorm van overleg boven hun hoofden beslist werd.

Een bijkomende moeilijkheid waarmee de ontwikkeling van windenergie geconfronteerd wordt, komt voort uit het feit dat windturbines geen direct nut creëren voor de omgeving, terwijl ze het landschapsbeeld in de omgeving wel veranderen. We tonen dit aan met twee voorbeelden: de aanleg van nieuwe industrieterreinen en het autoverkeer.

Bij de aanleg van een industrieterrein wordt het oorspronkelijke landschap volledig vernietigd en omgevormd tot een nieuwe omgeving van staal, beton en glas. Soms worden zelfs hele woonkernen onteigend en ontruimt om plaats te maken voor nieuwe economische bedrijvigheid. Dit kan hard aankomen bij heel wat mensen die geboren en getogen zijn in de omgeving. Ze hebben immers een emotionele band met hun leefomgeving opgebouwd en verliezen als het ware een stukje van hun identiteit. Bij de ontwikkeling van een windproject daarentegen, blijft het grondgebruik onder de draaiende wieken nagenoeg onaangeroerd. Het oorspronkelijke landschap wordt dus niet vernietigd, het landschapsbeeld wordt uiteraard wel aangetast. Toch wordt de aanleg van nieuw industrieterrein over het algemeen gemakkelijker aanvaard dan de komst van nieuwe windturbines. Dit heeft allicht te maken met het feit dat een bedrijventerrein rechtstreeks werk creëert voor de bevolking en voornamelijk de jongeren uit de omgeving, en daar kan natuurlijk niemand tegen zijn. Vele gemeenten staan dus te springen om bijkomende industrieterreinen te mogen ontwikkelen, maar nemen een afwachtende tot negatieve houding aan ten opzichte van windenergie.

Nog frappanter is de vergelijking met het autoverkeer op basis van rationele argumenten. De hinder van windturbines blijft al bij al zeer beperkt ten opzichte van de gezondheid- en veiligheidsrisico's van het autoverkeer⁸⁰. De auto legt een veel groter beslag op de publieke ruimte. Het verkeerswegennet is grote oorzaak van de ruimtelijke versnippering en veroorzaakt daardoor veel meer dierenslachtoffers dan windturbines. Toch worden auto's ruim geaccepteerd in onze onmiddellijke leefomgeving. Dit komt omdat de auto een concreet gebruiksmiddel is voor de meeste mensen en omdat de auto symbool staat voor de individuele vrijheid en de persoonlijke status. Er is dus sprake een cognitieve dissonantie tussen de gevaren en milieu-impact van auto's en de attitude ten opzichte van het autogebruik en -bezit.

⁸⁰ Vlaanderen telt meer dan 380 dodelijke verkeersslachtoffers per jaar, waarvan ongeveer een kwart zwakke weggebruikers. Het aantal zwaargewonden bedraagt 10 maal zoveel en het aantal licht gewonden zelfs 100 keer meer.

De ontwikkeling van windenergie heeft dus te maken met heel wat paradoxen die ervoor zorgen dat het verkrijgen van een maatschappelijk draagvlak voor een windproject een delicate evenwichtsoefening is. Deze problematiek werd uitgebreid onderzocht door Yves Pepermans en Ilse Loots⁸¹: *“Niettegenstaande er in Vlaanderen een brede maatschappelijke steun bestaat voor windenergie in het algemeen, stoten vele aangevraagde windprojecten in Vlaanderen toch op hevige protest van de omgeving. Vaak wordt dit gecatalogeerd onder het NIMBY syndroom. NIMBY wordt gezien als een negatieve, egoïstische, emotionele, onwetende en bekrompen houding die een barrière vormt voor het algemeen belang. Er is echter grote consensus in de literatuur om het concept NIMBY achterwege te laten bij protest tegen ongewenste inplantingen, omdat het de complexe attitudes reduceert tot een egoïstische reflex vanuit een doelrationele kosten/baten afweging. Alle tegenstanders worden over één kam geschoren, terwijl er te weinig gezegd wordt over de oorsprong van de attitudes.”* Een meer genuanceerde benadering van de problematiek is dus nodig.

Pepermans en Loots gaan in hun rapport uit van een contextuele analyse. Ze wijzen daarbij op de vergrote ruimtelijke, politieke en sociale afstanden binnen onze maatschappij en op de ontoereikendheid van het Vlaamse vergunningenbeleid om hiermee om te gaan. Protesten tegen nieuw geplande infrastructuurwerken vinden dus hun oorsprong in de wijze waarop functies zoals productie, consumptie, wonen of recreatie georganiseerd worden in de samenleving. Er is hierbij sprake van processen van functiedifferentiatie en individualisering die tot vervreemding hebben geleid. Vervolgens legt het onderzoeksrapport de kern van het probleem bij de individuele vergunningsaanvraag, die gecombineerd met de invoering van de *clichering* in de ruimtelijke ordening (waardoor windturbines ook direct vergunbaar zijn in landbouwgebied) geleid heeft tot de *windrush* op potentieel geschikte gronden.

Ruimtelijke afstand tussen productie en consumptie

Nemen we bijvoorbeeld de conventionele elektriciteitsproductie op basis van fossiele en nucleaire brandstoffen. De productie gebeurt ver weg van de woningen in gecentraliseerde installaties. Daar kunnen ze schijnbaar onzichtbaar hun verbrandingsgassen verspreiden in de atmosfeer of een berg radioactief afval achterlaten waar men geen blijf mee weet. Via het transmissie- en distributienet komt de omgezette energie de huiskamers binnen alsof dit de evidentie zelf is. Elektriciteit wordt dan ook vaak voorgesteld als een basisbehoefte waar iedereen onbeperkt toegang toe moet hebben.

Voor de industrie betekent elektriciteit een essentiële productiefactor waarvan de prijs zo laag mogelijk moet blijven. De economische groeimachine is sterk afhankelijk geworden van lage

⁸¹ Yves Pepermans en Ilse Loots (2011), Wie wind zaait, zal storm oogsten? De sociale aanvaardbaarheid van onshore windenergie, Universiteit Antwerpen, Instituut voor Milieu en Duurzame Ontwikkeling, onderzoek in opdracht van NV Electrabel.

energieprijzen, nodig om zowel de koopkracht van de consument op peil te houden als om de concurrentiepositie van de industrie te vrijwaren⁸². De westerse samenleving is eigenlijk verslaafd geraakt aan goedkope energie die op een geconcentreerde wijze altijd en overal ter beschikking staat. Men stelt zich bij het energiegebruik nauwelijks nog fundamentele vragen over de oorsprong van dit kostbaar goed; over het tempo waarop de voorraadkamers van de aarde worden leeggehaald; over de gigantische energieverpilling die plaatsvindt in de conventionele elektriciteitscentrales; over het menselijke leed dat gepaard gaat met de ontginning van steenkool uit de diepe ondergrond of over de snelheid waarmee het energiegebruik de stabiliteit van vele ecosystemen aantast.

Deze grote ruimtelijke afstand tussen de productie en consumptie van energie leidt tot vervreemding en kan zelfs omslaan in verontwaardiging wanneer bijvoorbeeld de politiek een bescheiden poging doet om de milieukosten te internaliseren in de energieprijs via het systeem van de groene stroomcertificaten of wanneer de energieproductie plots dicht bij huis opdoemt. Hernieuwbare energie brengt de energieproductie immers opnieuw dicht bij de gebruikers. Windturbines helpen de bevolking eraan herinneren dat de energie ergens vandaan komt en kunnen op die manier leiden tot een groter bewustzijn inzake het eigen energiegebruik.

De energietransitie vraagt dus om een mentaliteitsverandering bij van de bevolking. Juist daarom is het belangrijk dat de omwonenden meer betrokken wordt bij de planning en exploitatie van hernieuwbare energie. Want naast de rabiate tegenstanders van windenergie die nauwelijks overtuigd kunnen/willen worden, heeft een groot deel van de bevolking in eerste instantie een neutrale houding. Ze staan open voor vele argumenten en hebben recht op volledige informatie. Hun positie kan echter kantelen naargelang het proces als eerlijk en open wordt aanvaard. Ze kunnen partners worden in het verhaal van energietransitie, zeker wanneer het project de kans krijgt om van onderuit opgebouwd te worden.

Politieke afstand tussen burgers, lokale overheden en bovenlokale administraties

We raken hier de groeiende kloof aan tussen de burgers en de overheidsadministraties, voornamelijk op het bovenlokale beleidsniveau. Terwijl de bovenlokale autoriteiten instaan voor het toekennen van de vergunning op basis van eerder abstracte criteria, moet het lokale bestuur het openbaar onderzoek organiseren en zich inlaten met de lokale bekommernissen. Met beperkte kennis van zaken over de technologie, wordt het gemeentebestuur gevraagd om te fungeren als doorgeefluik van informatie. Wanneer de overheersende beeldvorming zich tijdens

⁸² Via het indexeringsmechanisme dat de koopkracht van de bevolking wil vrijwaren, hebben stijgende energieprijzen een effect op de lonen. Binnen deze constellatie kunnen stijgende energieprijzen de loonprijspiraal in beweging zetten, wat ongunstig is voor de concurrentiepositie van onze bedrijven

de loop van het openbaar onderzoek tegen het project dreigt te keren, vrezen sommige gemeentebesturen om ook gevisieerd te worden en daar later electoraal voor afgestraft te worden. Lokale besturen stellen zich daarom weleens afwachtend op. Klaar om zich te positioneren volgens de richting van waaruit de wind (schijnbaar) het hardste waait. Het aannemen van een afwachtende houding door een gemeentebestuur komt eigenlijk neer op cynisme, een vorm van bestuurlijke nalatigheid die het speelveld openlegt voor de luidste roepers.

Sociale afstand tussen de bevolking en de professionals

Ten slotte speelt ook de sociale afstand tussen burgers en experts de ontwikkeling van hernieuwbare energie parten. Projectontwikkelaars en ruimtelijke planners bekijken vanachter hun computers op een andere manier en met andere bewoordingen naar de situatie dan de omwonenden. De systeemwereld van de professionals komt dan wel eens in conflict met de leefwereld van de burgers. Een goed voorbeeld vormt de manier waarop naar het landschap gekeken wordt. Voor Erfgoed is het van belang dat de authentieke openruimtegebieden gevrijwaard blijven van verdere bebouwing. De omwonenden percipiëren de visuele verstoring van het landschap eerder als de ‘horizonvervuiling’ in de nabijheid van hun woning. De visie van ruimtelijke ordening dat windturbines moeten aansluiten bij bestaande infrastructuur botst daarom nogal eens met het rechtvaardigheidsgevoel van de plaatselijke bevolking. Omwonenden die al te maken hebben gehad met de aanleg van nieuwe wegen of industriegebieden, worden immers opnieuw geconfronteerd met de komst van grote infrastructuur. Het vergunningsproces voor windenergie houdt geen rekening met deze aspecten van distributieve rechtvaardigheid.

Ook bestaat er een gebrek aan vertrouwen ten opzichte van de risico's die nieuwe inplantingen met zich meebrengen. Dit fenomeen wordt door Ulrich Beck (1992) geduid als de overgang van een moderne industriële maatschappij naar een reflexieve risicomaatschappij. De bevolking wordt immers blootgesteld aan heel wat risico's ten gevolge van de inzet van technologieën waardoor er conflicten kunnen ontstaan. Deze conflicten gaan niet alleen meer over de verdeling van de welvaart, maar ook over de keerzijde van de welvoortsontwikkeling: de afwenteling van effecten en de daaraan verbonden risico's.

Zo heerst er bij voorbaat al een zeker wantrouwen ten opzichte van de berekende inschattingen van de experts. Het wantrouwen kan verder gevoed worden door de selectieve beeldvorming die aan het project gegeven wordt. Bepaalde aspecten die passen binnen de eigen ideologische voorkeuren worden dan vlugger aangenomen en uitvergroot. Het is niet gemakkelijk hiertegen in te gaan en de uitvergroete aspecten opnieuw in een breder perspectief te plaatsen. Dan is de betrouwbaarheid van de boodschapper van minstens even groot belang als de boodschap zelf. Wanneer men twijfelt aan de goede bedoelingen van de projectontwikkelaar, kan het eenzijdig

verschaffen van nog meer gestroomlijnde informatie zelfs contraproductief werken. De omwonenden krijgen dan het gevoel overdonderd te worden met cijfermateriaal zonder enige blijk van empathie te ondervinden voor de eigen leefwereld.

Mensen zijn meer geneigd om beslissingen te aanvaarden als ze werden genomen tijdens een besluitvormingsproces dat als eerlijk wordt beschouwd. Een beslissing wordt als eerlijk beschouwd als alle partijen de kans hadden om te participeren, als de autoriteiten als neutraal en betrouwbaar worden beschouwd en de mensen met respect en eerbied worden behandeld tijdens het proces⁸³. Participatie kan dus niet gereduceerd worden tot financiële voordelen of goede communicatie. Vandaar dat mensen die lid zijn van een windenergiecoöperatie en dus inspraak hebben als aandeelhouder in het beheer van het windproject, de impact van een windturbine minder snel als hinder beschouwen. Een interactief proces van projectontwikkeling, waarbij voldoende garanties gegeven worden over de controleerbaarheid en de beheersbaarheid van de windturbines, zowel in de ontwikkelingsfase als in de exploitatiefase, zal in ieder geval helpen om de sociale afstand tussen de ontwikkelaar en de bevolking te verkleinen. Indien de mogelijkheid geboden wordt aan de bevolking om rechtstreeks te participeren, zal dit het draagvlak van het project ten goede komen. Bij rechtstreekse participatie is de aandeelhouder ook gebruiker, staat het aantal aandelen in verhouding tot het gebruik en wordt er democratisch beslist. De windturbine wordt dan niet meer gezien als een financiële belegging die een rendement moet opleveren voor een beperkt aantal aandeelhouders, maar als een installatie die duurzame energie levert aan zoveel mogelijk gebruikers.

Framing bepaalt hoe naar windturbines gekeken wordt

Bij de planning van windenergie, moeten de omwonenden zich een beeld vormen van installaties die er nog niet staan. De houding ten aanzien van de inplanting van de windturbines wordt dan vormgegeven binnen een sociale context waarin allerlei interacties plaatsvinden. De manier waarop de toekomstige realiteit wordt vormgegeven is van belang voor de aanvaardbaarheid van de inplanting. In het jargon spreekt men van *framing*: *het proces waarbij een denkkader over de inplanting van een windturbine aangeeft welke elementen uit de waargenomen realiteit te selecteren, uit te sluiten, te benadrukken of aan te vullen om de ontvangers van context en betekenis suggestie te voorzien*⁸⁴.

Er worden over de inplanting van windturbines meerdere frames gebruikt, zowel positieve als negatieve. Zowel de ontwikkelaars als de tegenstanders voeren onder elkaar een communicatiestrijd, met de bedoeling dat hun frame de bovenhand haalt. Een dominant frame is

⁸³ Tyler T. (2000), Social Justice: outcome en procedure. *International Journal of Psychology*, 35 (2).

⁸⁴ Voor definiëring van framing zie: Van Gorp, B (2006), *Framing en slachtoffers in de pers*. Asiel, p. 46, Leuven, Acco.

niet automatisch representatief voor wat de meerderheid van de bevolking denkt. Een dominant frame is het frame dat het debat overheerst. Dat het debat op basis van selectieve informatie gevoerd wordt, telt daarbij niet mee. Wat wel telt in het proces van *framing*, is hoe sleutelactoren over een situatie denken en hoe zij dit naar buiten brengen. Er wordt daarbij handig gebruik gemaakt van metaforen, beelden en stereotypen. Er wordt m.a.w. heel wat gemanipuleerd tot op het leugenachtige af. Een frame draait dus niet alleen om de inhoud, maar ook en vooral over hoe de inhoud wordt weergegeven. Wie er in slaagt de inplanting van windturbines te *framen*, slaagt erin om te bepalen hoe erover het probleem gedacht en gepraat wordt.

Pepermans en Loots hanteren voor de beeldvorming van windprojecten vier verschillende frames, die door sleutelactoren aangewend worden om een beslissing over de inplanting te beïnvloeden. In het ***rechtvaardigheidsframe*** komen vooral de aspecten die te maken hebben met verdeling van de lasten op de voorgrond. De gebruikers van dit frame wentelen zich in een slachtofferrol en creëren het beeld dat de gemeente/wijk omsingeld zal worden door windturbines, terwijl de omgeving al genoeg te lijden heeft onder grootschalige infrastructuur (soms reeds bestaande windturbines). Vooral de manier waarop projectontwikkelaars de gronden voor het plaatsen van windturbines verwerven, de zogenaamde *windrush*, leidt tot onvrede. De verschillende vormen van financiële participatie⁸⁵ waar tegenwoordig bijna alle projectontwikkelaars mee komen opdraven, worden binnen dit frame al snel afgedaan als een vorm van omkoperij.

Het ***locatiekritische frame*** richt zijn pijlen op de vergunningscriteria die de bovenlokale overheden hanteren. Windturbines worden hier niet voorgesteld als productiemiddelen van schone energie, maar als ‘lelijke mastodonten’ die nauwelijks een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het leefmilieu of als ‘vogelgehaktmachines’ die in staat zijn om hele vogelpopulaties uit te dunnen. Ze komen te dicht bij de voor- en achtertuinen van huizen waar ze het uitzicht en de rust verstoren of zijn in de verte zichtbaar vanuit een vogelkijkhut. De windturbines worden gezien als een ‘industrialisering van het landschap’ die niet verenigbaar is met het nostalgisch beeld van een bucolisch landschap. Men vreest ook dat het windproject andere bebouwing zal aantrekken. Dit frame speelt handig in op de geschetste sociale afstand tussen de bevolking en de projectontwikkelaars. Het bestaande wantrouwen ten aanzien van de ingewikkelde impactstudies of technocratische regelgeving wordt volledig uitgebuit. De technische informatie afkomstig van dure studiebureaus of overheidsadministraties staat immers ver van de ervaringswereld van de mensen.

⁸⁵ Vermits de louter financiële participatie zich beperkt tot het ter beschikking stellen van kapitaal via een achtergestelde lening, zonder enige vorm van inspraak in het beleid van het bedrijf en zonder mogelijkheid tot stroomlevering aan transparante prijzen, spreken we van onrechtstreekse participatie.

De projectontwikkelaars en de beleidsmakers die windprojecten verdedigen, maken veelal gebruik van het **algemeen belang frame**. Ze erkennen dat windturbines steeds een bepaalde impact zullen hebben op de omgeving en niet overal toelaatbaar zijn, maar stellen tegelijkertijd dat de projecten moeten beantwoorden aan strenge milieuvergunningscriteria en dat daardoor de effecten beperkt en dus aanvaardbaar zijn. De uitbouw van windenergie is immers noodzakelijk om doelstellingen van duurzame ontwikkeling te halen. Iedereen zal daarvoor wat water in de wijn moeten doen. Het frame gaat dus uit van een consensus over de uitdagingen van het klimaat- en energiebeleid. De planning gebeurt vanuit een technocratisch hiërarchisch planmodel, waarbij experts de wetenschappelijk onderbouwde informatie aanleveren waarop het openbaar onderzoek zich concentreert. Windenergie wordt daarbij voorgesteld als een schone technologie die in staat is om tegemoet te komen aan de uitdagingen van het klimaat- en energiebeleid en moet daarom gezien worden als een positieve baken in het landschap. Dit frame verdedigt de top down benadering volgens dewelke de huidige projectontwikkeling meestal plaatsvindt. Volgens dit frame is de participatie van de bevolking niet nodig om een groter draagvlak te krijgen voor windenergie: een goede communicatie zou moeten volstaan.

Tenslotte beschrijven Pepermans en Loots nog het **windenergie voor iedereen frame** dat gehanteerd wordt door de zuivere coöperatieve projectontwikkelaars en bijgetreden door een aantal lokale besturen die hun nek uitsteken voor de ontwikkeling van windenergie op hun grondgebied. Dit frame trekt de aandacht weg van de hogere doelstellingen van algemeen belang en van de landschappelijke argumenten en richt zich op de lokale voordelen van windenergie. De voorstanders van dit frame zouden de windprojecten liefst *bottom-up* ontwikkelen, in overleg met de gemeentebesturen, en voor 100% ingevuld door participerende burgers. De meerwaarde van het project blijft dan integraal in de coöperatie, bij de aandeelhouders die ook gebruiker van de energie zijn. Zij kunnen meebeslissen over een beperkte dividenduitkering, het investeringsbeleid of de prijsvorming van de energielevering. Iedereen krijgt de kans om in te stappen. Het project zal dan ook voorstanders mobiliseren die gezamenlijk ‘ja’ zeggen tegen windturbines in de achtertuin: YIMBY in plaats van NIMBY.

Het huidige vergunningsproces schiet tekort

Pepermans en Loots geven in eerste instantie geen waardeoordeel aan de verschillende frames. Ze analyseren de oorzaken en de vorm van het protest tegen windturbines op een wetenschappelijke wijze en duiden vervolgens op de gebreken in het vergunningsproces om hierop een antwoord te geven: *“het huidige planmodel van de overheid en de projectontwikkelaars betreft de actoren te weinig en te laat, kan geen vertrouwen creëren tussen de actoren, schept geen lokale voordelen en mobiliseert enkel de tegenstand”*. Ze komen tot de conclusie dat een participatieve aanpak bij de ontwikkeling van windenergie nodig is om de impasses in het vergunningenbeleid te doorbreken.

Draagvlak vereist immers de mobilisatie van steun voor het project. Binnen de procedure van de individuele vergunningsaanvraag, waarbij de opstelling al vast ligt en het openbaar onderzoek amper één maand bedraagt, wordt er hiervoor geen ruimte gecreëerd. Waarom zouden burgers zich *bottom up* gaan organiseren om het project van een ander te verdedigen en zouden ze zich tevreden moeten stellen met een beperkte financiële participatie zonder enige inspraak? De huidige vergunningsprocedures zullen daarom vooral en alleen de tegenstanders mobiliseren.

Probleem is dat de *windrush* het zo goed als onmogelijk maakt om een deliberatief proces op te starten over de meest wenselijke inplanting en uitbating van windturbines. Daarbij zouden alle actoren aan bod moeten komen, zodat er actief informatie uitgewisseld wordt tussen de betrokkenen: geen éénrichtingsverkeer. Tijdens het overlegproces tussen besturen, ontwikkelaars, burgers en verenigingen, kunnen dan de valse argumenten van de echte gescheiden worden, zodat er op een transparante wijze keuzes gemaakt worden. Het overlegproces wordt misschien best georganiseerd en begeleid door de provincie, op voorwaarde dat de provincie doelstellingen voor windenergie vooropstelt.

De rabiate tegenstanders - over het algemeen niet meer dan 20% van de bevolking - zullen allicht onvoldoende overtuigd worden bij een meer interactieve planning van windenergie. Maar wanneer alternatieven bespreekbaar zijn en met elkaar vergeleken kunnen worden en als het beslissingsproces als legitiem wordt aangevoeld, dan zal een groot deel van de bevolking zich niet meer scharen achter de eenzijdige kritiek van een actiecomité. Er zullen dan ook voorstanders gemobiliseerd worden. Pepermans en Loots sturen dus aan op het doorlopen van een plan-MER proces voor de afbakening van zones voor de exploitatie van windenergie. Dit is volgens de auteurs misschien wel de belangrijkste en meest cruciale stap om te komen tot een meer gedragen ontwikkeling voor windenergie. Daarbij moet ook ter sprake komen hoe de windprojecten uitgbaat zullen worden, welke maatschappelijke voordelen er naar de omgeving zullen terugvloeien. Via de plan-MER procedure zal de ontwikkeling van windenergie op een integrale wijze bekeken worden. Wanneer er een (voorlopig) eindbeeld wordt vooropgesteld, zullen de betrokken administraties sneller overhaald kunnen worden om afwegingen te maken ten voordele van windenergie.

HOOFDSTUK 8

DE COÖPERATIEVE PRINCIPES

TUSSEN SCHIJN EN WERKELIJKHEID

Waar de overheid tekort schiet en de markt faalt

We hebben al aangehaald dat oneindige economische groei in een begrensd biofysisch ecosysteem niet houdbaar is en daardoor ook niet duurzaam. Op het moment dat de economische groeimachine begint te haperen, moeten overheden snoeien in de publieke dienstverlening. Bovendien heeft de publieke sector aan geloofwaardigheid ingeboet. Politieke schandalen van belangenvermenging, vriendjespolitiek of corruptie worden immers breed uitgesmeerd in de gecommmercialiseerde pers (soms terecht), waardoor de perceptie wordt gevoed dat de instituties belangrijker geworden zijn dan de waarden en diensten waarvoor ze staan (veelal onterecht). Er is een voortdurende druk aanwezig voor de verdergaande vermarkting van de publieke diensten. De sluipende liberalisering die gepaard gaat met de privatiseringen, kan echter de belofte van een goede en betaalbare dienstverlening ten voordele van de consument niet altijd inlossen. Daarom beginnen burgers opnieuw zelf initiatief te nemen en zich te verenigen. Ze richten burgercollectieven op, vernieuwde vormen van democratisch en participatief bestuur. Mensen gaan opnieuw samenwerken op basis van wederkerigheid omdat dit vaak ook efficiënter is. Bij burgercoöperaties komen de dienstverlening en de waarden opnieuw centraal te staan en niet de het privaat geldgewin op korte termijn. De *homo economicus* ruimt dus langzamerhand terug plaats in voor de *homo reciprocans*⁸⁶.

Coöperatief ondernemen is eigenlijk al zo oud als de mensheid. De mens is immers een coöperatief wezen, dat zijn succes te danken heeft aan zijn capaciteit tot samenwerken. De coöperatieve beweging zoals we die nu kennen, is echter gegroeid uit de sociale strijd in de 19^{de} eeuw, als antwoord op het ontspoorde marktkapitalisme. De mechanisatie van de textielnijverheid had vele vakmensen naar de fabrieken gedreven. Ze verloren hun autonomie. Als arbeider werden ze uitgebuit en kwamen in armoede terecht. Zelfs de voedselvoorziening werd voor heel wat mensen precair. Werknemers organiseerden zich en stichtten coöperatieve winkels. De gebruikers konden via een zeer beperkte inbreng mede-eigenaar worden van een distributiesysteem dat basisvoedsel leverde tegen kostprijs. Het succes van de pioniers van Rochdale kreeg overal navolging. In 1895 werd de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA) in het leven geroepen, een niet gouvernementele federatie van coöperaties die het coöperatieve gedachtegoed nog altijd wereldwijd promoot.

⁸⁶ Zie: Tine De Moor, De revival van de coöperatie, de herontdekking van het collectief, Sampol 04/13.

De ICA principes van coöperatief ondernemen

De ICA definieert de coöperatieve ondernemingsvorm als volgt⁸⁷: “*A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise.*”

De coöperatieve onderneming heeft duidelijk een aantal kenmerken die niet terug te vinden zijn in de commerciële ondernemingsvormen waar het maken van winst centraal staat⁸⁸:

- 1) coöperaties zijn ondernemingen die zich richten op gemeenschappelijke behoeften van hun leden;
- 2) de leden zijn eigenaar van hun coöperatie;
- 3) de leden controleren hun coöperatie op een democratische manier.

Een echte coöperatie bestaat dus door en voor de leden. Zij bepalen de missie en strategie en hoe deze geconcretiseerd wordt. De coöperanten hebben een dubbele relatie met hun onderneming: ze zijn tegelijkertijd aandeelhouder en gebruiker. Daarom zijn ze zowel *investor driven* (ze willen dat de coöperatie het economisch goed doet om de dienstverlening te kunnen continueren en verbeteren) als *user driven* (de kwaliteit van de dienstverlening staat centraal). De winst wordt dan gezien als een middel om de dienstverlening te verbeteren, niet als een doel op zich.

Het principe van de democratische besluitvorming bepaalt dat elk lid één stem heeft, ongeacht van het aantal aandelen. Soms moet er gezocht worden naar een getrappt systeem van democratische besluitvorming, maar telkens staat de aandeelhouder als gebruiker van de diensten centraal. Echte coöperaties hebben bijgevolg geen dominante aandeelhouders, die hun aandelen voornamelijk bekijken als een investering waarop rendement gemaakt moet worden.

Het voortdurend zoeken naar evenwicht tussen gebruikerswaarde en aandeelhouderswaarde samen met de democratische besluitvorming en de beperkte dividenduitkering, staan ervoor garant dat het belang van het kapitaal ten dienste staat van de bredere collectieve belangen. Deze structuur vormt ook een garantie tegen de overname door grotere kapitaalkrachtige bedrijven. Op die manier zorgt de coöperatieve bedrijfsvorm voor een verankering van de lokale economie.

De ICA stuurt aan op een waarden gedreven economie en streeft ernaar dat coöperaties wereldwijd erkend worden als leider op het vlak van duurzaamheid in alle aspecten: economisch, maatschappelijke en ecologisch. De ICA heeft daarvoor naar een referentiekader van zeven coöperatieve principes opgesteld. Ze komen voort uit een bundeling van goede praktijken door

⁸⁷ Zie <http://ica.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles>

⁸⁸ Lieve Jacobs en Wim Van Opstal, De revival van de coöperatie, Wat is coöperatief ondernemen?, Sampol 04/13

de jaren heen. Deze principes die al hun oorsprong vonden in de coöperaties van Rochdale, werden in 1995 geactualiseerd:

1) *Vrijwillig en open lidmaatschap*

De coöperatie is een vrijwillige organisatie open voor alle personen (zonder discriminatie omwille van sociale, seksuele, raciale, politieke of religieuze redenen) die de diensten ervan kunnen benutten en die de verantwoordelijkheid van het lidmaatschap willen aanvaarden.

2) *Democratische controle door de leden*

De leden nemen actief deel aan beleid en besluitvorming. Verkozen bestuurders zijn rekenschap verschuldigd aan de leden. De coöperanten hebben gelijk stemrecht: één persoon, één stem.

3) *Economische participatie door de leden*

Alle leden doen een billijke bijdrage in het kapitaal van de coöperatie. De leden ontvangen een beperkt rendement op het ingebrachte kapitaal. Ze delen vooral in de voordelen van de coöperatie op grond en a rato van hun gebruik. De dienstverlening staat centraal.

4) *Autonomie en onafhankelijkheid*

Coöperaties zijn autonome organisaties die gecontroleerd worden door hun leden. Wanneer coöperaties akkoorden sluiten met andere organisaties of kapitaal aantrekken van externe bronnen, dan doen ze dit op een manier die de democratische controle door de leden en de autonomie van de coöperatie blijft waarborgen. Echte coöperaties hoeden zich er dus voor om financieel afhankelijk te zijn van andere ondernemingen waarover ze geen zeggenschap uitoefenen.

5) *Onderwijs, vorming en informatieverstrekking*

Coöperaties voorzien in onderwijs en vorming voor hun leden, hun bestuurders en werknemers zodat ze op een doeltreffende manier kunnen bijdragen aan de ontwikkeling en de eigenheid van de coöperatie. De coöperatie informeert het ruime publiek over de aard en de werking van de coöperatie.

6) *Samenwerking tussen coöperaties*

Coöperaties versterken de coöperatieve beweging door samenwerking via lokale, nationale, regionale en internationale structuren.

7) *Zorg voor de gemeenschap*

Coöperaties werken voor de duurzame ontwikkeling van hun gemeenschap via

beleidsmaatregelen die goedgekeurd worden door de leden.

De coöperatieve vorm van ondernemen is een geschikte organisatievorm om mensen te verenigen rond projecten hernieuwbare energie. We spreken dan van REScoops, hernieuwbare energiecoöperaties. Via de mogelijkheid om rechtstreeks te participeren in een project hernieuwbare energie, wordt aan de bevolking de kans gegeven nauwer betrokken te zijn bij de projectontwikkeling en wordt aan bewustmaking gedaan. Er wordt vastgesteld dat mensen die direct betrokken zijn bij een project hernieuwbare energie ook spaarzamer omgaan met hun energieverbruik⁸⁹.

In een REScoop (die voldoet aan de ICA-principes) wensen de vennoten te investeren in projecten die een antwoord bieden op de klimaat- en energiecrisis en willen ze tegelijkertijd groene energie afnemen van hun projecten tegen een correcte prijs. De productie-installaties blijven dus in eigendom van de gebruikers die erin geïnvesteerd hebben. De elektriciteitslevering wordt dan een dienstverlening waarop geen extra winst gemaakt hoeft te worden. De leden verwachten een matig financieel voordeel op hun investering. De meerwaarde van de productie blijft volledig binnen de coöperatie en wordt geïnvesteerd in nieuwe projecten. Er kan hierbij samengewerkt worden met sociale organisaties om kansengroepen te bereiken en energiearmoede structureel aan te pakken, bijvoorbeeld door het opzetten van een energierenovatieproject voor woningen.

Door de open structuur kunnen burgers gemakkelijk toetreden en participeren zonder dat eerst een statutenwijziging nodig is. De energiecoöperatie is dus in staat om snel mensen en middelen te mobiliseren voor de uitvoering van een project. Dit is een grote troef van de coöperatieve bedrijfsvorm, vooral in tijden waar banken slechts schoorvoetend met (risico)kapitaal over de brug komen en vele gezinnen geld op een spaarrekening laten staan. De statuten bepalen ook de uittredingsvoorwaarden. Om plotse kapitaalvlucht te voorkomen kunnen beschermingsmaatregelen ingebouwd worden. Zo zijn de coöperatieve aandelen veelal vast voor een bepaalde duur, op naam en niet vrij verhandelbaar. Je moet ook eerst een aandeel kopen voordat je van de dienstverlening gebruik kunt maken.

REScoops vormen een antwoord op het falen van de energiemarkt die onvoldoende in staat is om het klimaatprobleem aan te pakken en niet in staat is een transparante prijs te vormen voor de kleine gebruiker. Het is dus belangrijk dat energiecoöperaties staan op hun autonomie en onafhankelijkheid van de markt. Dit is van strategisch belang op lange termijn, wanneer fossiele energie schaars en duurder wordt en de afgeschreven hernieuwbare energie installaties op basis

⁸⁹ Bij de leden van Ecopower cvba hebben we gedurende de laatste 7 jaren de gemiddelde elektriciteitsafname zien verminderen met 47% (zie jaarverslag Ecopower 2012, pag. 7). Dit heeft deels te maken met de plaatsing van PV, maar ook met energiebesparing.

van zon en wind tegen lage kosten energie kunnen produceren. De autonomie wordt o.a. gewaarborgd door de democratische besluitvorming volgens het principe één lid, één stem.

REScoops worden niet gezien als concurrenten van elkaar, maar als partners voor het verwezenlijken van een gemeenschappelijk doel dat misschien kan samengevat worden in twee kernwoorden: burgeremancipatie en energietransitie. Zo zal een echte coöperatieve leverancier van energie die actief is in heel Vlaanderen, vlug bereid zijn om samen te werken met een lokale coöperatie die zich toelegt op programma's van energierenovatie of energiearmoede.

We haalden al aan dat het coöperatief model volgens de ICA-principes een ondernemingsvorm is die een antwoord kan bieden op de aberraties van de vrijemarkt, waaronder het falen van het financieel systeem, klimaatverandering, uitputting natuurlijke rijkdommen, energiearmoede, sociale dumping, segregatie, ... Het is een ondernemingsmodel dat teruggaat naar de basis van de economie: welvaart creëren ten dienste van de gebruikers en de gemeenschap. Er wordt daarbij geïnvesteerd in de reële economie en de gemeenschap en niet gespeculeerd met virtueel kapitaal. Het is een samenwerkingsmodel dat in veel gevallen zelfs efficiënter is dan het concurrentiemodel. Het is een innovatief businessmodel dat meer bekendheid en erkenning verdient.

Coöperaties volgens Belgisch vennootschapsrecht

België kent een liberale wetgeving ten aanzien van coöperaties, die enkel bepaalt dat een coöperatieve vennootschap een ondernemingsvorm is met een veranderlijk aantal vennoten met veranderlijke inbrengen. De cvba heeft een grote vrijheid inzake het invullen van de eigen statuten. Dit heeft ervoor gezorgd dat nogal wat ondernemers voor dit statuut opteren om praktische redenen, eerder dan vanuit een coöperatief ideaal. De cvba wordt dan louter gezien als een vlot op te richten en even snel te deconstrueren bedrijfsvehikel⁹⁰. Het Belgisch vennootschapsrecht erkent dus het statuut van de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, maar rept met geen woord over de principes van coöperatief ondernemen.

Om het gebrek aan verwijzing naar de coöperatieve waarden in de vennootschapswetgeving te compenseren werd in 1955 de Nationale Raad voor de Coöperatie (NRC) in het leven geroepen. De NRC heeft als doelstelling het coöperatieve ideaal terug onder de aandacht te brengen en kan adviezen formuleren voor het economisch beleid. Coöperaties kunnen bij de NRC een erkenning aanvragen als ze een aantal coöperatieve waarden naleven. De NRC formuleert dan een advies voor de minister van economie, die dan beslist om de betrokken cvba op te nemen in de lijst van de erkende coöperaties in België.

⁹⁰ Peter Bosmans, De revival van de coöperatie, Uitdagingen voor de politiek, Sampol 04/13, pag. 40.

De voorwaarden voor erkenning bij de NRC zijn minder volledig dan de ICA-principes. Vooreerst geldt het principe van de vrije toetreding volgens objectieve en niet discriminerende criteria. Het principe van de democratische besluitvorming wordt minder strikt ingevuld. De coöperatie heeft immers de mogelijkheid om verschillende categorieën van aandelen uit te geven. Binnen een categorie van aandelen hebben de aandeelhouders wel gelijke rechten en verplichtingen en kan geen enkele vennoot een aantal stemmen uitbrengen dat hoger ligt dan één tiende van de aan de vertegenwoordigde aandelen verbonden stemmen. Maar het werken met verschillende soorten van aandelen maakt wel dat bepaalde groepen van aandeelhouders meer te zeggen hebben in de onderneming dan andere. Het laat *de facto* een uitholling toe van het democratisch principe ‘één persoon, één stem’. Een andere erkenningsvoorwaarde is dat het uitgekeerde dividend beperkt blijft tot 6 %. Er kunnen wel nog *ristorno*'s uitgedeeld worden, bijvoorbeeld een korting op de aankopen van diensten van de cvba. Daardoor zouden de sociaaleconomische behoeften van de vennoten voorrang krijgen op de winstgevendheid. Verder moeten de beheerders en commissarissen benoemd worden door de algemene vergadering en is hun mandaat onbezoldigd.

De erkende coöperatieve vennootschap kan rekenen op een aantal voordelen. Zo genieten de vennoten van een belastingvrijstelling op een eerste schijf (180 € in 2013 en opgetrokken naar 190€ in 2014) van uitgekeerde dividenden. Op deze eerste schijf van coöperatieve dividenden wordt dus geen roerende voorheffing geïnd. De erkende coöperaties genieten per definitie van het verlaagd belastingtarief voor vennootschappen. Ze worden ook vrijgesteld van de prospectusplicht, zolang binnen één jaar niet meer dan 5 miljoen euro wordt opgehaald. Bovendien kunnen de beheerders genieten van de sociale zekerheid van werknemers.

Oneigenlijk gebruik van de coöperatieve ondernemingsvorm

We zien dat de afgelopen jaren een aantal nieuwe coöperaties naar Belgisch vennootschapsrecht werd opgericht, die tot doel hebben kapitaal te verzamelen om te investeren in hernieuwbare energie. Het betreft veelal financieringsvehikels verbonden aan een naamloze vennootschap. Zo is Groenkracht cvba de coöperatieve constructie van Electrawinds nv, is Limburg Wind cvba verbonden met Limburg Win(d)t nv die gecontroleerd wordt door Aspiravi nv of werd Cogreen cvba opgericht om burgers de kans te geven om te beleggen in hernieuwbare energieprojecten van het beursgenoteerde Electrabel. Al deze constructies zien er grote lijnen als volgt uit:

- de financiële participatie gebeurt via een (achtergestelde) lening in projecten van een andere operationele vennootschap;

- de cvba geeft meerdere categorieën van aandelen uit. Een bepaalde categorie van aandelen is voorbehouden voor de vertegenwoordigers van de stichtende vennootschap: het moederbedrijf dat eigenaar is van de productie-installaties;
- personen kunnen vrij maar beperkt toetreden door de aankoop van aandelen van een andere categorie;
- het moederbedrijf verzekert zich via de structuur van het aandeelhouderschap van een permanente meerderheid in de raad van bestuur en soms zelfs in de algemene vergadering van de opgerichte coöperatieve;
- er is veelal geen rechtstreekse gebruikersband met de leden van de cvba, waardoor de leden geen stroom kunnen afnemen (tegen een transparante prijs) van de installaties waarin het kapitaal geïnvesteerd wordt. De leden hebben enkel recht op een beperkt dividend, maximaal 6%.

Dergelijke constructies zijn eigenlijk een aanfluiting van de ICA-principes en betekenen een uitholling van het coöperatieve gedachtegoed. We maken hieronder de toetsing van dergelijke financiële participatiemodellen met de zeven ICA-principes.

1) *Open en vrijwillig lidmaatschap*

Het project wordt slechts voor een beperkt deel opengesteld voor financiële participatie van burgers. Het moederbedrijf dat de installaties in eigendom heeft, gaat het grootste deel van het benodigde kapitaal lenen bij de bank of andere instellingen, om zo maximaal gebruik te kunnen maken van het hefboomeffect.

2) *Democratische controle*

De aandeelhoudersstructuur van de cvba is zo uitgedokterd dat het moederbedrijf de meerderheid behoudt in de raad van bestuur en vaak ook op de algemene vergadering van de cvba. Bovendien is er geen enkele relevante controle, laat staan medezegging in het beleid van het moederbedrijf waaraan geleend wordt, terwijl het moederbedrijf op zijn beurt wel de cvba controleert. Het moederbedrijf kan bijvoorbeeld beslissen om het grootste deel van de meerwaarde van het project te investeren in een niet duurzaam project (steenkool) of kan zelfs beslissen naar de beurs te gaan zonder dat de vennoten van de cvba daar iets over te zeggen hebben.

3) *Economische participatie door de leden*

De economische participatie blijft beperkt tot een financiële participatie die via een (achtergestelde) lening ter beschikking gesteld wordt van het moederbedrijf. Er is geen dienstverlening naar de coöperanten onder de vorm van de levering van groene stroom tegen een transparante prijs waarover de leden zich kunnen uitspreken. In deze

constructies ontbreekt het gezonde evenwicht tussen aandeelhouderswaarde en gebruikerswaarde, wat juist een voorwaarde vormt voor het creëren van zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde.

4) *Autonomie en onafhankelijkheid*

De façadecoöperatie leent haar geld uit aan een andere vennootschap waarover ze geen zeggenschap kan uitoefenen en wordt daardoor financieel (volledig) afhankelijk van deze vennootschap (het moederbedrijf). De façadecoöperatie bezit nauwelijks vaste activa en blijft daardoor grotendeels afhankelijk van de bedrijfsresultaten van de moederonderneming waaraan geleend wordt. Wanneer de moederonderneming in de problemen komt, deelt ze in de klappen. Bovendien creëert een dergelijke financiële participatieconstructie nauwelijks een bijkomende vorm van onafhankelijkheid voor haar leden. De vennootschap waarin geïnvesteerd wordt, zal zijn energie, groenestroomcertificaten en garanties van oorsprong immers zo duur mogelijk proberen te vermarkten. De leden van de cvba blijven aangewezen op de weinig transparante energiemarkt voor de levering van elektriciteit. Het emancipatorische aspect van het coöperatief ondernemen, namelijk een stuk onafhankelijker worden van de energiemarkt, gaat hierdoor verloren.

5) *Onderwijs vorming en informatieverstrekking*

De burgers worden gereduceerd tot individuele beleggers die alleen een dividend verwachten op het ingebrachte geld. Ze krijgen daarbij geen direct zicht op de werkelijke rendementen van de projecten waarnaar hun geld gaat. De leden worden niet aangesproken als bewuste burgers die samen willen werken aan de energietransitie en die verantwoordelijkheid willen opnemen door samen te investeren in hun eigen schone energievoorziening. Er wordt bijgevolg geen gemeengoed gevormd, geen waarden of kennis gedeeld. De informatieverstrekking blijft veelal beperkt tot een oefening in PR ten voordele van het moederbedrijf en is niet bedoeld om de burgers te vormen en te betrekken in de coöperatieve bedrijfsvoering.

6) *Samenwerking tussen coöperaties*

De windrush op het terrein leidt tot concurrentie tussen verschillende projectontwikkelaars en tot het opbod van opstalvergoedingen ten voordele van enkele grondeigenaars, waardoor het draagvlak voor windenergie zelfs ondergraven wordt. Het moederbedrijf stelt deze gang van zaken niet fundamenteel in vraag. Integendeel. De bereidheid om samen te werken met een (lokale) coöperatie die effectief werkt volgens de ICA principes stoot op veel weerstand. Andere coöperaties die zich profileren op de energiemarkt worden niet gezien als een partner, maar als een concurrent. Dit wijst erop

dat voor een dergelijke façadecoöperatie niet het belang van burger/gebruiker centraal staat, maar wel het belang van het moederbedrijf waaraan geleend wordt.

7) *Zorg voor de gemeenschap*

De gemeenschap wordt niet rechtstreeks betrokken bij de ontwikkeling en het beheer van het project. Gemeenschapsopbouw behoort niet tot de doelstellingen van het moederbedrijf. Wanneer de gemeenschap een bijdrage van de projectontwikkelaar vraagt voor een omgevingsfonds, wordt dit bestreden. Terwijl er wel veel bereidheid is om zeer gulle opstalvergoedingen uit te keren aan enkele grondeigenaars.

Energiecoöperaties worden dus kunstmatig in het leven geroepen als een PR-machine en financieringsvehikel ten dienste van bestaande energiebedrijven die aangestuurd worden door aandeelhouders op zoek naar snel en hoog rendement⁹¹. De coöperatieve constructie wordt eigenlijk gebruikt om vrij eenvoudig kapitaal te verschaffen aan een moederbedrijf waardoor deze gemakkelijker bij de bank kan lenen. Wanneer het bedrijf in moeilijkheden komt, zullen de bevoorrechte schuldeisers eerst vergoed worden, in volgorde: personeel, staat, bankleningen, achtergestelde leningen en tenslotte het eigen kapitaal. De achtergestelde lening komt pas op de voorlaatste plaats. Het ingebrachte kapitaal van de cvba draagt bijgevolg een relatief hoog risico, maar wordt niet navenant vergoed. De nv krijgt daarentegen een grotere hefboom in handen om meer rendement te halen uit het eigen vermogen. We duiden dit met onderstaand vereenvoudigd voorbeeld.

Stel een naamloze projectvennootschap heeft een eigen vermogen van 50 €, samengebracht door de aandeelhouders. Via een achtergestelde verschaft door een hiervoor opgerichte coöperatieve constructie, krijgt de nv nog eens 100 € ter beschikking tegen een rentevoet van 5%. De nv kan dan tegen relatief gunstige omstandigheden een bevoorrechte lening van 360 € aangaan bij de bank, bijvoorbeeld aan een rentevoet van 4%.

Met het eigen en vreemd vermogen, de passiva, worden de activa van de onderneming gefinancierd. De activa kunnen vast of vlottend zijn. De vaste activa zijn bezittingen die meer dan één jaar in de onderneming aanwezig zullen blijven, zoals gebouwen of productie-installaties. De vlottende activa zijn goederen die minder dan één jaar in de onderneming zijn, zoals tegoeden of vorderingen aan derden. In de balans van de vennootschap zijn de totalen van de activa en de passiva aan elkaar gelijk:

⁹¹ Relinde Baeten, De revival van de coöperatie, Hernieuwbare-energie-coöperaties: kansen en uitdagingen, Sampol 04/13.

Balans van een projectvennootschap met statuut nv			
Vaste activa	400	Eigen vermogen	50
Vlottende activa	100	Vreemd vermogen	
		Achtergestelde lening	90
		Bevoorrechte lening	360
Totaal actief	500	Totaal Passief	500

De façadecoöperatie die werd opgezet om burgers mee te laten financieren in het project, leent het opgehaalde kapitaal uit aan de nv. De coöperatie beschikt dan nauwelijks over vaste activa, maar heeft wel heel wat vorderingen op de nv. Het is niet direct de bedoeling dat het financieringsvehikel zelf geld gaat lenen, zodat het vreemd vermogen van de façadecoöperatie beperkt blijft. Bijvoorbeeld:

Balans van een façadecoöperatie met statuut cvba			
Vaste activa	10	Eigen vermogen	100
Vlottende activa	90	Vreemd vermogen	0
Totaal actief	100	Totaal Passief	100

Indien het hernieuwbare energieproject een jaarlijks rendement haalt van 10 %, dan komt dit neer op een financiële meerwaarde van 40 €, te verdelen onder de aandeelhouders en de kredietverschaffers. In dit voorbeeld wordt de bank vergoed aan 4 % wat overeenkomt met 14,40 € en de cvba aan 5% of 4,5 €, zodat er 21,90 € overblijft voor de nv. Dit betekent dat 53% van de totale winst naar de nv gaat, die in dit voorbeeld slechts 10% van het vermogen levert. Omgerekend betekent dit dat het eigenvermogen een rendement haalt van 42 %. Dit toont aan wat het hefboomeffect vermag wanneer de onderneming goed gerund wordt.

Winstuitkering binnen de constructie			
	rendement	winst	deel van de winst
Project	10%	40	100%
Bank	4%	14,4	36%
Façadecoöperatie	5%	4,5	11%
Nv	42%	21,1	53%

Wanneer het slecht gaat met de projectvennootschap en overgegaan wordt tot faillissement, zal de curator zorgen voor de liquidatie van de onderneming. De activa worden bij een gedwongen

verkoop veelal verkocht aan een waarde die een stuk lager is dan deze waartegen ze geboekt staan in de balans. Bij de uitbetaling zal eerst de bevoorrechte schuldeiser (bank) vergoed worden, dan de verschaffer van de achtergestelde lening en pas op het einde, indien er nog iets overblijft, de aandeelhouders. Daarom wordt het eigen vermogen gelijk gesteld met risicokapitaal. Stel dat de activa van de nv slechts tegen 400 € van de hand gedaan kunnen worden, dan krijgt de bank de ingebrachte 360 € integraal terug, terwijl de façadecoöperatie het moet stellen met 40 €. De coöperatieve vennoten krijgen dan slechts 40/90 of 44,4 % van het ingebrachte kapitaal terug. In het geval de uitverkoop van de activa (volgens ons fictief voorbeeld) zou gebeuren aan een restwaarde van 70%, dan schiet er voor de coöperatie zelfs niets meer over. Uit dit voorbeeld blijkt dat de leden van de façadecoöperatie een relatief hoog risico dragen, waarvoor ze in betere tijden niet navenant voor vergoed worden.

Risicospreiding binnen de constructie		
Restwaarde bij faillissement	80%	400
Uitkering voor bank	100%	360
Uitkering voor façadecoöperatie	44%	40
Uitkering voor eigenvermogen nv	0%	0

Tot slot bekijken we bovenstaande situatie in het geval van een REScoop, waarbij het kapitaal volledig komt van de vennoten, die bovendien ook echt mede-eigenaar zijn van de activa:

Balans van een REScoop met statuut cvba en bestuurd volgens ICA-principes			
Vaste activa	90	Eigen vermogen	100
Vlottende activa	10	Vreemd vermogen	0
Totaal actief	100	Totaal Passief	100

Indien het energieproject een rendement haalt van 10 %, dan bedraagt de financiële meerwaarde 10€. Vermits het maximaal dividend volgens de erkenningsvoorwaarden van de NRC geplafonneerd is op 6%, zal slechts 6 € uitgekeerd worden en kan 4 € in reserve gehouden worden. De opgebouwde reserve kan gebruikt worden om minder rendabele, maar toch maatschappelijk waardevolle projecten te investeren. Dit behoort immers tot de missie van de REScoop. Het is ook mogelijk om de coöperanten het voordeel uit te keren onder de vorm van natura, namelijk een stroomlevering tegen een lagere prijs. De meerwaarde blijft dus integraal binnen de coöperatie en de gebruikerswaarde blijft centraal staan.

Ingeval van faillissement zullen de activa met verlies verkocht worden, bijvoorbeeld aan 80 €. Alle aandeelhouders delen gelijk in dit verlies en krijgen slechts 80% van het kapitaal terug. In de

REScoop waarbij de installaties voor 100 % in eigendom zijn van de vennoten, wordt er dus aan risicospreiding gedaan en houdt het aandeelhouderschap minder risico's in als bij constructies waarbij een beperkt deel van het kapitaal verschafte wordt via een achtergestelde leningen. En wanneer het goed gaat, dan blijft het aangegroeide kapitaal volledig binnen de REScoop. Klaar om geïnvesteerd te worden in nieuwe installaties en/of sociale projecten. De hernieuwbare energiecoöperatie geeft daardoor de beste garantie dat de meerwaarde in de lokale economie blijft en dat deze ook aangewend wordt voor nieuwe duurzame projecten.

Uiteraard kan ook een REScoop gebruik maken van bankleningen om een groter project op korte termijn gefinancierd te krijgen en zal er zo ook tijdelijk gebruik gemaakt worden van het hefboomeffect. De meerwaarde komt dan wel in de REScoop terecht. Bovendien heeft een REScoop de bedoeling het kapitaal volledig open te stellen voor participatie, zodat zoveel mogelijk burgers groene stroom kunnen afnemen van de installaties. De banklening wordt in principe zo snel mogelijk afgebouwd.

De criteria van de Nationale Raad voor de Coöperatie volstaan niet

Bovenstaand voorbeeld toont aan dat de coöperatieve ondernemingsvorm, zoals ICA het stelt, verdient om dé referentie te zijn voor duurzaam ondernemen. Projectontwikkelaars en energiebedrijven proberen echter het coöperatieve verhaal te kapen om het in te schakelen ten dienste van de gangbare economie. Ze worden daarbij geholpen door de liberale wetgeving inzake coöperatief ondernemen. In België kunnen coöperaties die de ICA-principes van mede-eigenaarschap en democratisch bestuur met de voeten treden, toch een erkenning krijgen van de NRC. Daardoor is het zelfs mogelijk dat coöperaties wiens enige dienstverlening bestaat in het uitkeren van een dividend of erger nog, coöperaties die het kapitaal van de vennoten gebruiken om te speculeren met virtueel kapitaal, toch erkend worden door de NRC en gebruik maken van de voorziene voordelen. Het coöperatieve gedachtegoed wordt daardoor uitgehold. Dat is ergerlijk, omdat het coöperatief ondernemen juist een aantal potenties heeft om de crises te overstijgen. Het is dus hoog tijd dat de NRC hervormd wordt en dat de erkenningsvoorwaarden bijgestuurd worden.


De ICA-definitie van coöperatief ondernemen zou moeten gelden als het uitgangspunt voor de erkenning door de NRC, als uitsluitingscriterium. Het advies van de NRC aan de minister zou een toetsing moeten inhouden van de zeven ICA-principes van coöperatief ondernemen. Essentieel is dat de band tussen aandeelhouder en gebruiker verder reikt dan het uitgeven van een dividend, dat er een reële dienstverlening voor de leden is en dat de vennoten daadwerkelijk controle en zeggenschap kunnen uitoefenen op de reële economische activiteiten waarin geïnvesteerd wordt.

REScoop.be

Om een antwoord te bieden tegen de uitholling van het coöperatieve gedachtegoed in de hernieuwbare energiesector werd de vzw REScoop.be, de federatie van verenigingen en coöperaties voor hernieuwbare energie uit België opgericht. REScoop.be vertrekt van de visie dat windenergie bij uitstek een *common good* is, een gemeenschappelijk goed dat ten goede moet komen van de gemeenschap en niet aan enkelingen. De wind waait immers voor iedereen! Binnen REScoop.be wordt aan startende burgerinitiatieven de kans te geven om zich te organiseren en te groeien volgens de ICA-principes.

In een symbolische actie claimde REScoop.be de wind boven het hele Belgische grondgebied, als te gebruiken goed voor alle inwoners. De REScoops moeten immers opereren binnen de gangbare markt, waar hele gebieden speculatief onder contract gebracht worden, grondeigenaars tegen elkaar uitgespeeld worden en er een opbod aan opstalvergoedingen plaatsvindt. Deze praktijken maken het overlegmodel dat REScoops voorstaan onmogelijk.

Bericht aan de bevolking



Op datum van 18 maart 2011 stelt de vzw REScoop.be de Belgische bevolking op de hoogte van het plaatsen van:

- 4 merkpalen N-E, N-W, S-W en S-E voor afbakening van een territorium van 5.100 km³ op Waals grondgebied zoals aangeduid op de kaart hiernaast,
- 6 merkpalen S-E, S-W, N-W en N-E voor afbakening van 3.900 km³ op Vlaams grondgebied....

Persbericht: REScoop.be claimt de wind voor de burger

Bovendien ondermijnt de windrush (die neerkomt op een privatisering van gemeengoed volgens het principe 'eerst komt, eerst maalt') het draagvlak voor heel wat hernieuwbare energieprojecten. REScoops willen hiertegen een antwoord bieden door resoluut te kiezen voor 100 % mede-eigenaarschap opengesteld voor alle burgers, medebeslissingsrecht en het meedelen in de winsten en door waar mogelijk, de opgewekte energie te leveren aan de leden.

REScoops vragen dat de overheid een einde maakt aan de windrush door werk te maken van een windconcessie, een toegekend recht om wind te mogen exploiteren in een bepaald gebied. REScoops lijken, door het feit dat ze een maatschappelijk doel nastreven en zoveel mogelijk mensen daarbij betrekken, de geschikte kandidaten voor de invulling van zulke concessies. De

invoering van een windconcessie of een windrecht stoot echter op heel wat praktische bekommernissen, die gebaseerd zijn op een liberale interpretatie van private eigendomsrechten. Deze hindernissen kunnen echter overwonnen worden via de invoering van een winddecreet (dit wordt verder geanalyseerd in het volgende hoofdstuk).

Via de Europese federatie REScoop.eu is REScoop.be lid van Cooperatives Europe (de Europese ICA-vleugel) en bewaakt in die hoedanigheid het coöperatieve gedachtegoed in de hernieuwbare energiesector. Leden kunnen toetreden tot REScoop.be mits het ondertekenen van een charter gebaseerd op de ICA-principes. Een consequente toepassing van de ICA-principes betekent dat in de hernieuwbare energiesector alleen directe investeringscoöperaties, met een dienstverlening die verder reikt dan het uitkeren van dividenden, voldoen aan de basiswaarden van het coöperatief ondernemen.

HOOFDSTUK 9

HET WINDRECHT

DE WIND WAAIT VOOR IEDEREEN

De wenselijkheid om wind al dan niet te tenderen

De idee om windenergie toe te wijzen door tendering is niet nieuw. Voor de bouw en exploitatie van windturbines op de Noordzee is een domeinconcessie nodig. De regeling werd vastgelegd in een koninklijk besluit. Er werd op het Belgisch continentaal plat een exclusieve economische zone aangeduid waarbinnen o.a. offshore windprojecten gerealiseerd kunnen worden. Iedereen kan een aanvraag indienen voor het verkrijgen van een domeinconcessie door het indienen van een gedocumenteerd dossier. Deze aanvraag wordt gepubliceerd, waarna andere geïnteresseerden voor dezelfde locatie ook een dossier kunnen indienen binnen de 30 werkdagen. De concessie wordt dan aan één van de indieners toegekend op basis van selectiecriteria, die enkel betrekking hebben op de indiener en niet op het ingediende project. De titularis van de domeinconcessie krijgt normaalgezien drie jaar om zijn project op te starten.

Ook het nieuwe beleidskader voor windenergie in Wallonië wil gebruik maken van een aanbestedingsprocedure. Het *cadre de référence* in Wallonië (2011) zet de krijtlijnen uit voor het verkrijgen van een vergunning voor windturbines op land:

- windenergie wordt erkend als een project van algemeen belang;
- er wordt een ambitieuze doelstelling voor 2020 vastgelegd: 1000 windturbines wat overeenkomt met meer dan 2000 MW;
- er wordt een kaart opgesteld met aanduiding van de zones waar windenergie kan ontwikkeld worden;
- projecten zullen toegekend worden via een systeem van openbare aanbesteding, waarbij de gunningscriteria een aantal socio-economische aspecten omvatten, zoals overleg met lokale overheden, impact op lokale investeringen en werkgelegenheid, de mogelijkheid voor burgercoöperaties en gemeenten om in het project te participeren, ...
- mogelijkheden voor het financieren van compensatiemaatregelen.

In principe moet elk nieuw windproject in Wallonië voor 49,9 % opengesteld worden voor participatie van de bevolking (24,9%) en de gemeente (24,9%). De bevolking, georganiseerd in een coöperatieve en de gemeenten krijgen dus de kans een deel van het project op te eisen. Dit principeakkoord moet verder omgezet worden in een nieuwe wetgeving: *le décret éolien*. Van belang daarbij is dat het nieuwe decreet ook moet aansturen op directe participatie, zodat burgers

effectief mede-eigenaar kunnen worden van een kwart van het park en daardoor kunnen beschikken over een kwart van de opgewekte stroom met de daarbij horende groene stroomcertificaten en garanties van oorsprong.

Het Vlaams Energie Agentschap liet door de advocatenassociatie Stibbe onderzoeken of het in Vlaanderen mogelijk/wenselijk zou zijn om de ontwikkeling van windenergie op land toe te wijzen via een tenderprocedure, ook op gronden die momenteel in private eigendom zijn. De vraag voor de studieopdracht werd echter zeer beperkend gesteld: de Vlaamse overheid dacht aan *een systeem waarbij de overheid vooraf projectzones afbakt en die vervolgens toewijst via een tenderprocedure aan de projectontwikkelaar die het minste steun vraagt*. De invalshoek werd dus in de eerste plaats bepaald door de bekommernis de kosten te minimaliseren, zonder rekening te houden met de kwaliteit van de projecten. De studieopdracht werd nog gegeven vóór de hervorming van het ondersteuningsmechanisme voor groene stroom (2012). De studie moet dus gezien worden als een onderzoek naar de juridische haalbaarheid van een alternatief systeem voor het mechanisme van de groene stroomcertificaten, met als hoofdbedoeling de kosten van de ontwikkeling voor hernieuwbare energie te minimaliseren.

Frankrijk, Portugal en Litouwen hebben al ervaring met een dergelijk tendersysteem voor windenergie op land. Maar in geen van de drie landen is dit op een succes uitgedraaid. De toewijzing via een tender was immers niet gekoppeld aan de zekerheid daar de nodige vergunningen te krijgen. Bovendien werd de effectiviteit van het systeem ondergraven doordat de focus te veel lag op de prijs. Een aantal aanbieders bood dermate laag dat sommige projecten uiteindelijk toch niet gerealiseerd werden, omdat ze uiteindelijk niet rendabel genoeg waren. Er waren bovendien geen sancties voorzien voor laattijdige uitvoering. Stibbe besluit hieruit dat tenderprocedures voor windenergie eerder voor een vertraagde ontwikkeling van windenergie zullen zorgen. Een tendersysteem gebaseerd op kostenminimalisatie voor de ontwikkeling van groene stroom zou bovendien niet compatibel zijn met het Vlaamse systeem van groene stroomcertificaten.

De studie over de tendering van wind vertrekt duidelijk vanuit een verkeerde invalshoek: namelijk de wens van een aantal partijen om de steun voor windenergie zo veel mogelijk af te toppen. Het effect van zo'n eenzijdige benadering kan inderdaad contraproductief zijn, namelijk dat een aantal voorziene projecten niet gerealiseerd wordt. Wanneer in een tenderprocedure te weinig aandacht gaat naar de kwaliteit van de projectontwikkeling, dan wordt maatschappelijk niet het beste resultaat gehaald. De opportuniteit om de exploitatie van windenergie al dan niet te tenderen, moet dus bekeken worden vanuit een veel breder perspectief.

De ondersteuning voor windenergie wordt geregeld via het aangepaste groene stroomcertificatensysteem gebaseerd op de onrendabele top. Er wordt daarbij berekend hoeveel

steun windenergie nodig heeft om nog juist rendabel genoeg te zijn. Het steunniveau wordt zelfs aangepast volgens de fluctuerende elektriciteitsprijs. Een aanbestedingsprocedure kan hier niet meer op ingrijpen. En een tender organiseren louter en alleen op basis van kwalitatieve criteria lijkt niet direct een haalbare piste. Daarom pleiten we voor een planmatige toewijzingsprocedure van zones die geschikt zijn voor windenergie, waarbij naast de bouwkundige en milieutechnische aspecten er ook sociaaleconomische randvoorwaarden gelden. Op die manier moet met wind meer ‘maatschappelijke meerwaarde’ gecreëerd worden zodat een grotere aanvaardbaarheid van windenergie bekomen wordt. Dan zullen er finaal meer windturbines gerealiseerd worden in Vlaanderen. De grootste hindernis voor de ontwikkeling van windenergie betreft immers het afkalvend draagvlak, gevoed door (1) de ongelijke verdeling tussen lusten en lasten van een windproject en (2) de vrees van gemeenten en de bevolking om omsingeld te worden door windturbines.

Het windrecht

Een toewijzingsprocedure kan een antwoord bieden op de problematiek van het afkalvend draagvlak, ten minste als de procedure paal en perk stelt aan de praktijken die gepaard gaan met de beschreven *windrush*. Daarvoor zou de Vlaamse overheid het ‘windrecht’ moeten invoeren, als bijkomende voorwaarde om windenergie te mogen exploiteren in een bepaalde zone. Alleen de vergunningsaanvragen voor de bouw en uitbating van windturbines die beschikken over een windrecht zouden dan nog in aanmerking komen. De zogenaamde ‘zakelijke rechten’ op het grondgebruik worden dan zonder voorwerp. De zakelijke rechten houden immers slechts opties in, intentieverklaringen tussen projectontwikkelaars en grondeigenaars die enkel uitgeoefend kunnen worden onder de opschortende voorwaarde dat er een bouw- en milieuvergunning verkregen wordt. Pas als deze opties niet meer uitgeoefend kunnen worden, wordt er een einde gemaakt aan de graaicultuur die de sector heeft besmet en kan de ontwikkeling van windenergie opnieuw geplaatst worden binnen het kader van het algemeen belang.

De planmatige aanbieding van zones die in aanmerking komen voor windenergie moet niet alleen gezien worden als een middel om het marktfalen verbonden aan de windrush ongedaan te maken, maar moet tegelijkertijd tot doel hebben de administraties ertoe aan te zetten het defensieve hokjesdenken te verlaten en de gemeentebesturen te wijzen op hun verantwoordelijkheid bij het halen van de Vlaamse doelstellingen voor hernieuwbare energie. Indien er voorafgaand aan de vergunningverlening, via de selectie van aan te bieden zones, al afwegingen gemaakt zijn en er ook ruimte gecreëerd wordt voor communicatie en effectieve participatie van de bevolking, dan zal de toewijzing van het windrecht resulteren in een snellere vergunningsprocedure. De invoering van het windrecht voor zal er bovendien voor zorgen dat de beschikbare ruimte optimaler wordt ingevuld, zowel op energetisch vlak als qua impact op de omgeving.

De planmatige aanpak is ook nodig om werk te maken van nieuwe energielandschappen. Deze zouden ook gesitueerd kunnen worden in het buitengebied, in zones die momenteel niet voldoen aan het Vlaamse bundelingsprincipe. In zo'n proces kan er voldoende aandacht gaan naar mitigerende maatregelen, zoals het aanplanten van bomenrijen of de onteigening/herlokalisatie (tegen een billijke vergoeding) van zonevreemde woningen die te veel hinder zouden ondervinden van de windturbines. Ook de netbeheerders zijn gebaat bij een planmatige aanpak. Ze kunnen hun investeringsplannen daar dan tijdig aan aanpassen en tegen lagere kosten.

Bij de toekenning van het windrecht is het van belang dat de projectzones toegewezen worden aan (een samenwerkingsverband van) projectontwikkelaar(s) die ook voldoen aan een aantal sociaaleconomische randvoorwaarden, waaronder het openstellen van een aanzienlijk deel van het windproject voor rechtstreekse participatie van burgers. Windenergie is immers gemeengoed, heeft ook het potentieel om mensen te verenigen rond een project duurzame ontwikkeling. Het is dus niet wenselijk dat de exploitatie van deze natuurlijke rijkdom nog verder geprivatiseerd wordt in het voordeel van een beperkte groep personen. In het ideale geval wordt aan zoveel mogelijk mensen de mogelijkheid gegeven om mee te investeren in een energievoorziening waarvan ze zelf ook de stroom kunnen afnemen en waarover de ze democratische controle kunnen uitoefenen. Windprojecten kunnen dus gebruikt worden om te werken aan gemeenschapsopbouw. Dit is een vorm van maatschappelijke innovatie die kan werken tegen de opdoemende verzuring waartegen het (centralistisch) overheidsoptreden onvoldoende een antwoord heeft.

Voor de toekenning van een windrecht moeten geschikte zones gefaseerd aangeboden worden, nadat een onderzoek over de milieueffecten op het planniveau afgerond werd met de bijhorende processen van informatie en communicatie. De gefaseerde toewijzing moet gelijke tred houden met het voorziene groeipad voor windenergie. De toewijzing moet ook een boeteclausule inhouden voor het geval dat het project niet tijdig wordt uitgewerkt.

Juridische haalbaarheid van de invoering van het windrecht

Stibbe onderzocht in de hierboven vernoemde studie de juridische haalbaarheid van tenderprocedures voor het gebruik van de bovenlucht op gronden in private eigendom. Deze studie wordt vaak aangehaald door de tegenstanders van een planmatige aanpak voor windenergie. Daarom gaan we in de onderstaande paragrafen dieper in op de juridische argumentatie rond de tendering van wind.

De eigenaar heeft in principe het recht om de ruimte boven zijn grond te gebruiken voor de normale uitbating van deze grond in overeenstemming met de ruimtelijke bestemming. Het eigendomsrecht heeft dus zijn grenzen: het belet bijvoorbeeld niet dat het bovenliggende

luchtruim gebruikt voor het luchtverkeer of dat de diepe ondergrond per decreet toegewezen werd aan de Vlaamse overheid. Ook voor de delving van oppervlakedelfstoffen, zoals zand en klei, werd het eigendomsrecht ingeperkt. Het oppervlakedelfstoffendecreet voert daarvoor de ontginningsmachtiging⁹² in die de exploitant - zelfs tegen de wil van een grondeigenaar in - toch het recht geeft om in bepaalde zones delfstoffen te ontginnen. Indien de politieke wil aanwezig is, lijkt het dus mogelijk om ook voor windenergie een gelijkaardige regeling uit te werken en vast te leggen in een nieuw winddecreet. Het winddecreet kan de juridische grondslag bieden voor het organiseren van een tender voor de exploitatie van windenergie.

Bij een aanbestedingsprocedure stelt zich de vraag wat het voorwerp van de tender moet zijn. De bovenlucht wordt in de rechtsleer omschreven als *res communes*⁹³. De staat is er dus geen eigenaar van en kan in principe de bovenlucht niet tenderen. De staat heeft er echter wel politionele bevoegdheid en kan het gebruik van de bovenlucht regelen. Ook voor de tendering van een concessie op de grond, moet de overheid in principe eerst eigenaar zijn van die gronden. Dit is pas mogelijk indien voorafgaandelijk tot onteigening wordt overgegaan.

Het eigendomsrecht is geregeld in de grondwet en het Europees verdrag van de rechten van de mens. Niemand kan zomaar van zijn eigendom worden ontzet, tenzij er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De onteigening moet gemotiveerd worden als een maatregel die nodig is in het algemeen belang en moet proportioneel met het nagestreefde doel. De onteigening kan pas plaats vinden na voorafgaandelijke, volledige en billijke vergoeding.

De exploitatie van windenergie kan zonder meer beschouwd worden als een maatregel van algemeen belang. Het energiedecreet legt immers doelstellingen op voor hernieuwbare energie. Het Vlaams Gewest is tevens bevoegd voor de exploitatie van zijn natuurlijke rijkdommen. En Vlaanderen heeft ook een verantwoordelijkheid inzake duurzame ontwikkeling. In het

⁹² Indien de eigenaar of houder van zakelijke rechten zijn toestemming tot ontginning van percelen gelegen in een ontginningsgebied weigert, dan kan de onderneming die hierom vraagt, voor deze percelen een ontginningsmachtiging verkrijgen. Een ontginningsmachtiging is een administratieve beslissing waarbij de aanvragende onderneming tijdelijk het recht krijgt om deze percelen te ontginnen, op voorwaarde natuurlijk van het verkrijgen van de nodige vergunningen (milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning). Essentieel bij deze ontginningsmachtiging is dat de oorspronkelijke eigenaar ook tijdens en na de ontginning eigenaar blijft van de betrokken percelen. De houder van de ontginningsmachtiging is aan de eigenaar van de percelen een jaarlijkse vergoeding verschuldigd. Aan eventuele pachters, huurders of gebruikers is hij een eenmalige vergoeding verschuldigd. Bovendien kan de eigenaar te allen tijde eisen dat zijn perceel door de houder van de ontginningsmachtiging wordt aangekocht, tegen een verkoopprijs die in onderling overleg of door deskundigen wordt vastgelegd. De ontginningsmachtiging is steeds tijdelijk en eindigt bij de oplevering van de eindafwerking van de percelen waarvoor de machtiging werd verleend.

⁹³ *Res communes* zijn zaken die niet in hun geheel vatbaar zijn voor exclusieve toe-eigening, omdat ze te omvangrijk zijn en daarom onbeheersbaar. Ze zijn tot het gebruik voor iedereen bestemd en worden als levensnoodzakelijk beschouwd, zoals lucht, zon, stromend water of de zee.

veranderingsproces dat duurzame ontwikkeling inhoudt, moet er naast de aandacht voor de drie pijlers economie, ecologie en welzijn, ook werk gemaakt worden van de vierde pijler, namelijk het bevorderen van de participatie van de betrokkenen.

De onteigening van een volledige zone voor de ontwikkeling van een windproject lijkt de proportionaliteitstoets niet te doorstaan. Het proportionaliteitsbeginsel stelt immers dat de mate van inbreuk op het individueel belang vanuit een bepaalde maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het beoogde legitieme doel van die maatregel. *In het bijzonder dient de inbreuk nooit groter te zijn dan noodzakelijk is voor het beoogde doel.* Een hele zone onteigenen voor de bouw van een beperkt aantal windturbines met elk een beperkte bouwplaats, staat duidelijk niet in verhouding met het beoogde maatschappelijke doel.

De onteigening van alleen de bouw- en kraanplaatsen zal qua schaalgrootte de proportionaliteitstoets wel doorstaan. Tegenstanders van een dergelijke procedure opperen dat de overheid dan voorafgaandelijk moet kunnen aantonen dat juist die vierkante meters nodig zijn om het windproject optimaal te ontwikkelen. Ze stellen dat dit in de praktijk niet mogelijk is. Bovendien zou de aanbestedende overheid de eigenaars van naastliggende percelen dan moeten beletten om een alternatief windproject uit te werken. Onder het huidig wetgevend kader lijkt ook dit niet direct mogelijk. Een andere aanpak is nodig.

Volgens Stibbe kan de basis van een tendersysteem wel gelegen zijn in het ter mededinging stellen van een ontwikkelingsrecht in welbepaalde geografisch afgebakende zones. Daarbij moet er een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds het exclusieve recht om binnen de afgebakende zone windenergie te mogen exploiteren en anderzijds de zakelijke rechten op de gronden waarop de windturbines effectief zouden worden opgericht. De indiener die als best gerangschikte uit de tenderprocedure komt, zou hierdoor het exclusiviteitsrecht verwerven op de exploitatie van windenergie in de zone. De uitgekozen ontwikkelaar zou na het uittekenen van een concreet inplantingsplan de nodige rechten op de gronden moeten verkrijgen via overleg met de eigenaars en eventuele gebruikers van de percelen. Indien een betrokken grondeigenaar weigert mee te werken of een te hoge vergoeding eist, zou de overheid tot onteigening van de grond moeten overgaan om deze dan zelf in concessie te geven. Bij een dergelijke regeling zouden de reeds afgesloten rechten van opstal *de facto* waardeloos worden.

De tendering van een exclusief ontwikkelingsrecht voor windenergie zou in botsing kunnen komen met een aantal fundamentele rechten zoals de contractvrijheid⁹⁴ van de grondeigenaar en/of het rechtzekerheidsbeginsel in hoofde van de projectontwikkelaar. Men zou immers kunnen stellen dat deze regeling retroactief ingrijpt op een reeds opgestarte projectontwikkeling

⁹⁴ Art 7, decreet d'Allarde 1791, betreffende de vrijheid van koophandel, nijverheid en arbeid.

voor windenergie. Daartegenover staat dat geen enkel fundamenteel recht absoluut is en dat de overheid hier weldegelijk beperkingen kan opleggen, maar dan wel onder de voorwaarde dat de inbreuk gemotiveerd wordt als voldoende zwaarwegend ter bescherming van een ander fundamenteel recht, zoals bijvoorbeeld het recht op een gezond leefmilieu of het verzekeren van de energie-bevoorradingszekerheid of meer in het algemeen het bewerkstelligen van duurzame ontwikkeling.

Vanuit maatschappelijk oogpunt lijkt het in ieder geval niet gepast dat zowel de contractvrijheid als het rechtzekerheidsbeginsel zodanig ruim geïnterpreteerd worden, dat ze de speculatieve verwerving van opties op grondgebruik, tegen prijzen⁹⁵ die vanuit maatschappelijk oogpunt niet aanvaardbaar zijn (want betaald door de consument via het systeem van de groene stroomcertificaten) en die bovendien onmogelijk allemaal tegelijkertijd waargemaakt kunnen worden, in bescherming nemen. Want het is juist de speculatieve verwerving van zakelijke rechten die het draagvlak van de ontwikkeling van windenergie ondermijnt. Er lijkt dus voldoende rechtsbasis gecreëerd te kunnen worden om desnoods via onteigening, de nodige gronden ter beschikking te stellen voor de ontwikkeling van windenergie. De vraag die zich stelt is tegen welke prijs?

Onteigening kan alleen maar mits voorafgaande, volledige en billijke vergoeding. Een billijke vergoeding houdt in dat de getroffen eigenaar met het ontvangen bedrag een gelijkaardig goed zou kunnen aanschaffen dat hem in staat stelt daarop dezelfde activiteiten uit te voeren. In agrarisch gebied zou dat dan overeenkomen met prijs voor minder dan twintig are (2/10 ha) landbouwgrond, aangevuld met het eventueel bijkomend grondgebruik voor de toegangsweg. Reguliere landbouwactiviteiten ondervinden immers geen schade ten gevolge van het overdraaien van de wicken.

Als we ervan uitgaan dat op één hectare landbouwgrond met de teelt van graan of maïs slechts een duizendtal euro meerwaarde gecreëerd wordt per jaar, dan houdt de economische schade onder de vorm van opbrengstverlies voor het niet meer kunnen bewerken van de bouwplaats en de kraanplaats maximaal 2/10 van dat bedrag in. De voorgestelde opstalvergoeding door het Vlaams Energie Agentschap⁹⁶ bedraagt echter 5000 euro/jaar en blijkt dus nog altijd zeer voordelig te zijn voor de betrokken eigenaar/gebruiker van de grond. Indien deze zich weigerachtig zou opstellen tegen een nieuwe overeenkomst tegen dit (nog altijd royale) bedrag,

⁹⁵ Volgens het onrendabele top berekening, uitgevoerd door het Vlaams Energie Agentschap ter berekening van de ondersteuning van groene stroom, bedraagt een billijke opstalvergoeding voor een windturbine op land niet meer dan 5000 €/jaar.

⁹⁶ Het Vlaams Energie Agentschap, Centraal parameterrapport 2012, als bijlage bij rapport over de berekening van de bandingfactor en de onrendabele top.

dan moet de overheid kunnen overgaan tot de onteigening van het nodige terrein: niet meer dan de bouw- en kraanplaats plus de toegangsweg.

Volgens Stibbe moet bij de tendering van een exclusief exploitatierecht voor wind voor een bepaalde zone ook een billijke vergoeding worden toegekend aan de ontwikkelaars die in de zone al opstalovereenkomsten hebben afgesloten. Deze ‘zakelijke rechten’ zouden immers een ‘patrimoniale waarde’ hebben en via de tendering van het exclusief exploitatierecht zouden deze rechten dan *de facto* ‘onteigend’ worden. Voor deze onteigening zou een hoge schadevergoeding betaald moeten worden. Deze redenering lijkt ons ver gezocht en ingegeven vanuit een sterke nadruk op het privaat eigenbelang, vermits (1) het uiteindelijk maar om opties gaat voor het afsluiten van overeenkomsten, die slechts bekrachtigd kunnen worden bij notariële akte indien het project over de nodige vergunningen beschikt, (2) het stedenbouwkundig en milieutechnisch onmogelijk is om alle aangegane opties in een bepaalde zone te verzilveren en (3) op die manier het speculatief gedrag beloond zou worden dat juist de ontwikkeling van windenergie ten voordele van het algemeen belang ondermijnt. Zelfs al zou er een schadevergoeding betaald moeten worden, dan is het maar de vraag of deze hoog kan oplopen.

Ten slotte werpen tegenstanders op dat de tendering van windrechten een uiterst logge procedure inhoudt die moet verlopen volgens de regels van Europese aanbestedingen. Er wordt aan getwijfeld of de overheid wel over voldoende capaciteit beschikt om dit in goede banen te leiden. We erkennen dat het organiseren van een tendering van de wind op basis van kwalitatieve criteria niet vanzelfsprekend is en tot vertraging in de ontwikkeling van windenergie kan leiden, maar zijn op basis van bovenstaande analyse wel van mening dat de toekenning van een windrecht juridisch haalbaar en maatschappelijk wenselijk is. We pleiten er daarom voor om de projectontwikkelaars die actief zijn binnen de aangeduide zones te betrekken bij de toekenning van het windrecht en daarvoor een billijke verdeelsleutel uit te werken. Daarbij moet de helft van de windoogst voorbehouden worden voor de directe participatie van burgers, indien er daarvoor voldoende interesse bestaat. Bovendien dient het windrecht gebruikt te worden om de opties voor opstalrechten in agrarisch gebied te herwaarderen tot de billijke vergoeding van 5.000 € per jaar en per windturbine. Dan worden er meteen heel wat middelen vrijgemaakt om te storten in een omgevingsfonds voor lokale ontwikkeling.

Naar een nieuw decreet voor de exploitatie van windenergie

Het concurrentiemodel dat aan de basis ligt van de windrush leidt tot een meervoudige vorm van marktfalen waardoor windenergie niet wordt ontwikkeld aan de laagste maatschappelijke kosten. De overheid moet daarom de toegang tot het gebruik van dit schaarse goed regelen in het

algemeen belang. Daarvoor is een winddecreet nodig. Een winddecreet moet het volgende inhouden:

- de exploitatie van windenergie valt onder de noemer ‘projecten van algemeen belang’; want windenergie is nodig voor het halen van doelstellingen van het klimaatbeleid, het milieubeleid (zuivere lucht), het energiebeleid en het beleid inzake duurzame ontwikkeling;
- het winddecreet legt Vlaamse doelstellingen op voor de productie van windenergie op het Vlaamse grondgebied, of legt de procedure vast voor het bepalen van de tussentijdse doelstellingen overeenkomstig de actieplannen voor hernieuwbare energie die bij de Europese commissie worden ingediend. Vlaamse doelstellingen worden via een verdeelsleutel verder verdeeld in provinciale doelstellingen;
- provincies stellen een windplan op dat voldoet aan de provinciale doelstellingen en maken gebruik van de mogelijkheid om energielandschappen te ontwikkelen in het open landbouwgebied. Dit gebeurt in overleg met het maatschappelijk middenveld;
- de interdepartementale windwerkgroep krijgt een begeleidende en ondersteunende rol bij het opstellen van de provinciale windplannen;
- windenergie wordt expliciet omschreven als *res communes* (gemeengoed). Wie windenergie in een bepaalde zone wil exploiteren, moet over een windrecht beschikken. Het windrecht komt overeen met een exclusief exploitatierecht voor windenergie binnen een geografisch afgebakende zone;
- de provincies bieden de zones voor de uitbating van windenergie gefaseerd aan na het doorlopen van een plan-MER procedure. De projectontwikkelaars die voor de goedkeuring van het decreet opties voor opstalrechten verzameld hadden in de aangeduide zones, worden betrokken bij de toekenning van het windrecht, op voorwaarde dat ze een samenwerkingsovereenkomst opstellen waarin o.a. een billijke verdeling van de opbrengsten van de windenergie wordt vastgelegd. De helft van de windenergie wordt opengesteld voor de rechtstreekse participatie van de bevolking. De toetsing van het participatieve luik gebeurt aan de hand van de zeven ICA-principes van het coöperatief ondernemen. Tevens wordt aan de betrokken grondeigenaars gevraagd om een nieuwe opstalovereenkomst te tekenen, tegen de billijke vergoeding van 5000 € per windturbine per jaar.
- het samenwerkingsverband dat voldoet aan de gestelde voorwaarden krijgt het windrecht van de betreffende zone, toegewezen. De projectontwikkelaar tekent in overleg met de betrokken gemeenten en de vergunningverlenende overheden een plan van optimale inplanting uit. Dit vormt het onderwerp van een vergunningsaanvraag. Hierbij wordt duidelijk gemotiveerd waarom de gekozen opstelling de meest optimale is zowel energetisch, als qua impact op de omgeving;

- indien met een betrokken grondeigenaar geen overeenstemming bereikt wordt voor de herwaardering van het de opties van opstalrecht, moet de overheid overgaan tot onteigening van de bouw- en kraanplaats, waarna dit in concessie gegeven wordt aan de bouwheerexploitant;
- de overheid engageert zich tot de rol van facilitator voor de hele vergunningsprocedure. Doordat de vergunninglenende instantie in een vroeg stadium betrokken is bij de ontwikkeling van het project, zal de vergunningverlening een stuk vlotter moeten verlopen.

In het ideale geval zou een vooruitziend beleid het windrecht gelijktijdig ingevoerd hebben met de *dlichering*. Dit is echter niet gebeurd en heeft tot de windrush geleid. Het is niet evident om de toegestane scheefgroeiingen achteraf weer recht te zetten. Ondernemingen die al geïnvesteerd hebben in de ontwikkeling van een project en op het punt staan een projectaanvraag in te dienen, zullen hun belangen geschaad voelen en zullen in het verweer komen tegen de invoering van het windrecht. Ze zullen schadevergoeding eisen. We merken dan ook een zekere gelatenheid op de bevoegde kabinetten. Men erkent de problematiek van de *windrush* en de onrechtvaardigheid die ermee gepaard gaat, maar heeft geen antwoord klaar. Men heeft lovende woorden over participatie en het coöperatieve model, maar met enig cynisme steekt men zich weg achter een aantal doodoeners: *“De opstalovereenkomsten zouden zakelijke rechten zijn die een patrimoniale waarde hebben; hier tegen ingaan zou overeenkomen met onteigening en aanleiding geven tot complexe juridische procedures met gevaar voor hoge schadevergoedingen. Een nieuw decreet met de bijhorende aanbestedingsprocedure zou voor te veel uitstel zorgen en we willen toch dat het vooruitgaat, of niet soms? De windrush, die is binnenkort voorbij, want de gronden liggen toch bijna allemaal onder contract; nu moeten we via de eenheidsvergunning er voor zorgen dat het wat sneller vooruitgaat. De gevestigde bedrijven hebben toch ook hun coöperatieve (façade)vehikels; hoe ga je het onderscheid maken met rechtstreekse participatie? Een aanbestedingsprocedure mag geen bepaalde ondernemingsvorm bevoornden, dan krijgen we de Raad van State tegen. Burgerinitiatieven, dat is allemaal mooi bedoeld, maar ook hier zullen een aantal opportunisten opduiken. Enzovoort ... “*

Het gebrek aan politieke wil op het Vlaams niveau om de *windrush* aan te pakken, wordt gemaskeerd achter een rits praktische bezwaren. Dat staat in schril contrast met het initiatief van de provincie Oost-Vlaanderen. Overstelpd door de vele vaak concurrerende vergunningsaanvragen heeft de provincie beslist om wel een plan-MER op te maken over de afbakening van energielandschappen en de bijhorende exclusiezones. Aan de projectontwikkelaars die rechten geronseld hebben, wordt gevraagd om samen te werken aan een gemeenschappelijk voorstel. Pas dan zal de provincie de vergunningsprocedure faciliteren. Bijkomende voorwaarde is dat minstens 20% van het project afgestaan wordt aan de gemeenschap onder de vorm van rechtstreekse participatie door burgers en/of overheidsbesturen. Een aantal projectontwikkelaars (verenigd binnen VWEA) klaagt dit proces

nu aan en stelt dat uitgerekend de provincie die het meest zijn nek uitsteekt voor de ontwikkeling van windenergie, haar bevoegdheden te buiten gaat.

Deze conflictueuze ontwikkelingen inzake de planning van windenergie in Vlaanderen staan in contrast met de planmatige aanpak bij onze noorderburen. Daar werd een Energieakkoord⁹⁷, goedgekeurd door de overheid, werkgevers, vakbonden, milieubeweging, ... en uiteindelijk ook de Nederlandse Wind Energie Associatie⁹⁸. In dit akkoord wordt de doelstelling voor 6000 MW windenergie op land tegen 2020 vastgelegd en wordt er ook gerekend op een verdere groei van windenergie op land nadien. In het Nederlandse Energieakkoord vindt men o.a. de volgende principiële stellingen terug:

- het geforceerd doorzetten van projecten werkt contraproductief. Voor het reserveren van meer ruimte voor wind op land is op lokaal en provinciaal niveau maatschappelijk en politiek draagvlak hard nodig;
- een betere verdeling van lusten en lasten tussen ontwikkelaars en de omgeving is essentieel voor het vergroten van draagvlak. Bij windprojecten wordt voorafgaand aan een project gezamenlijk met betrokken overheden een participatieplan opgesteld. Dit wordt verankerd in de omgevingswet;
- het Rijk verankert in de omgevingswet dat de vergunninglenende instantie lokale eisen kan stellen aan het organiseren van draagvlak, waar door alle projectontwikkelaars voor gezorgd dient te worden. Daarbij valt te denken aan aandelen, obligaties of andere vormen van mede-eigendom;
- een belangrijk onderdeel vormt de decentrale opwekking van hernieuwbare energie door mensen zelf, in de vorm van coöperatieve initiatieven. Burgers krijgen meer mogelijkheden om zelf hernieuwbare energie op te wekken en lokale en regionale initiatieven worden waar nodig en mogelijk door gemeenten, provincies en de rijksoverheid ondersteund;
- er zijn inmiddels honderden lokale energie-initiatieven. In de voorfase en planfase blijkt er bij deze initiatieven een sterke behoefte te zijn aan ondersteuning in de vorm van informatie, kennis en kennisuitwisseling;
- gemeenten en provincies bepalen tijdig de ruimtelijke reserveringen in nauw overleg met het maatschappelijk middenveld;
- betrokken ontwikkelaars en overheden hanteren de *Elverding* aanpak (vroegtijdig betrekken van belanghebbenden) bij de ontwikkeling van projecten met een impact op de

⁹⁷ www.energieakkoordser.nl

⁹⁸ Persbericht NWEA van 6 september 2013, 'NWEA stemt in met het onderhandelingsresultaat SER Energieakkoord'

leefomgeving. Idealiter gebeurt dat door de plannen van burgers en bedrijven als uitgangspunt te nemen, op deze manier gebruikmakend van de energieke samenleving;

- ...

Het is duidelijk de bedoeling in Nederland om meer ruimte vrij te maken voor de rechtstreekse participatie van burgers, zowel tijdens de planningsfase als bij de uitvoering van het project. Om dit te kunnen afdwingen, wordt in de omgevingswet voorzien dat de vergunninglenende instanties eisen kunnen stellen m.b.t. draagvlakvorming en participatie. Waarom zou wat in Nederland mogelijk is niet kunnen in Vlaanderen? Het initiatief van de provincie Oost-Vlaanderen verdient dus navolging in de andere provincies en het wordt hoog tijd dat de rechtstreekse participatie van burgers in windenergie op Vlaams niveau decretaal vastgelegd wordt.