

Vlaams
Parlement

ingediend op **820** (2015-2016) – Nr. 1
10 juni 2016 (2015-2016)

Voorstel van decreet

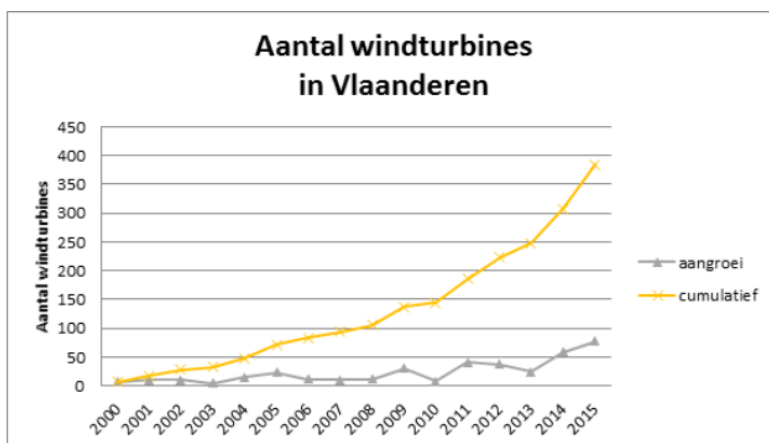
van Johan Danen

houdende bevordering van windenergie in Vlaanderen
en de rechtstreekse participatie van burgers
bij de realisatie van windturbines

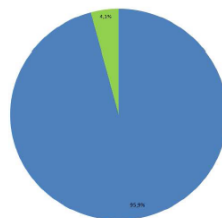
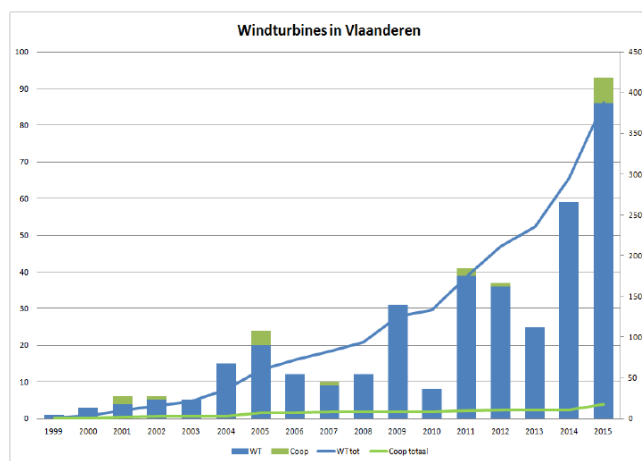
TOELICHTING

1. Algemene toelichting

Naar aanleiding van de klimaatop in Parijs vorig jaar gaf Vlaams minister-president Geert Bourgeois aan dat hij gaat voor meer windturbines op land in Vlaanderen. Zo wil hij er mee voor zorgen dat Vlaanderen de aangescherpte doelstellingen op vlak van hernieuwbare energie haalt (10,5%). In 2014 haalde Vlaanderen 5,7%. De minister-president wil het aantal windturbines in Vlaanderen laten stijgen tot 500, of zelfs 600 windturbines. Eind 2015 staan er volgens de Vlaamse WindEnergie Associatie (VWEA) in Vlaanderen 386 windturbines, een geïnstalleerd vermogen van 814,9 MW, voldoende om zowat 490.000 gezinnen te voorzien van groene stroom¹.



Daarvan zijn volgens de Vlaamse federatie van burgercoöperaties voor hernieuwbare energie REScoop.Vlaanderen slechts 16 coöperatieve windturbines of 4,1% van de windturbines in Vlaanderen, met een geïnstalleerd vermogen van 34 MW, waarmee zowat 45.000 gezinnen voorzien worden van coöperatieve groene stroom. Het aantal commerciële windturbines stijgt merkkelijk sneller dan het aantal coöperatieve windturbines, wat een invloed heeft op het draagvlak bij de bevolking.



Minister voor Energie Annemie Turtelboom gaf in haar conceptnota 'Realisatie van een Fast Lane voor windenergie' aan hoe ze tot een versnelling wil komen van de realisatie van windenergieprojecten op land. Ze wilde het windenergiepotentieel goed in kaart krijgen en op basis daarvan doelstellingen bepalen. Vervolgens wilde

¹ <http://www.ode.be/windenergie/de-cijfers> – daarmee hebben we Wallonië terug voorbijgestoken (in januari 2016: 311 windturbines met een gezamenlijk vermogen van 708 MW – zie cijfers van APERE: <http://www.eolien.be/node/12>).

ze een oplossing zoeken voor de problemen om een geschikte locatie te vinden voor windenergieprojecten: hinderproblemen voor de mens (geluid en impact), hinder voor de natuur (in het bijzonder voor vogels en vleermuizen), belemmeringen opgeworpen door reglementering vanuit de luchtvaart, het feitelijk opbod op het terrein door concurrerende projectontwikkelaars. Het traject van de Fast Lane bestaat concreet uit de oprichting van twee transversale werkgroepen die geschikte locaties zoeken en instrumenten om de inplanting van windturbines te versnellen. Daarnaast zal de energieadministratie onderzoeken hoe voor de geschikte locaties een systeem van tendering kan worden opgezet. De nieuwe minister voor Energie Bart Tommelein neemt haar werkwijze over en streeft naar een nieuw windplan in de loop van 2017.

Het feit dat zowel de minister voor Energie als de minister-president uitdrukkelijk kiezen voor een versnelling is een goede zaak. Daarbij kan worden gebruikgemaakt van veel voorbereidend werk dat intussen reeds gedaan werd. Zo werd vroeger reeds een Windplan Vlaanderen opgemaakt en hebben verschillende provincies aan de kar getrokken, onder meer de provincie Oost-Vlaanderen, waar het instrument van de energielandschappen werd toegepast. Een instrument dat nu ook wordt ingezet bij de opmaak van het nieuw Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. In de provincie Vlaams-Brabant werd een succesvol 'windparlement' georganiseerd om als regionale bevoegde overheid (bevoegd voor de omgevingsvergunning) het maatschappelijk debat aan te gaan met betrokkenen, experts en gemeentebesturen. In navolging daarvan organiseren gemeentebesturen nu zelf ook windparlementen (bijvoorbeeld Merchtem).

Tegelijk is het nu zaak om meteen te kiezen voor een goede aanpak die zorgt voor een breed maatschappelijk draagvlak. Dat kan door hinderproblemen ernstig te nemen enerzijds en door te kiezen voor vormen van inspraak en rechtstreekse participatie van burgers en verenigingen anderzijds. Participatie betekent ten eerste dat er in samenwerking met de lokale overheden inspraak georganiseerd wordt tijdens het plannings- en vergunningstraject. En dat dient te gebeuren in de geest van de aanbevelingen van de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (commissie-Sauwens) van de vorige legislatuur en het decreet betreffende complexe projecten, door met name burgers en verenigingen maximaal te betrekken van in de voorbereidende fase.

Participatie is even belangrijk bij de uitvoering en exploitatie van het windproject. Bij rechtstreekse participatie kunnen burgers bijvoorbeeld via het aandeelhouderchap in een energiecoöperatie mede-eigenaar worden van windturbines waarvan ze ook de diensten (stroomlevering) kunnen afnemen. Van belang is dat de deelnemende burgers hun coöperatie controleren op een democratische wijze en dat de coöperatie openstaat voor iedereen. Wanneer een coöperatieve windturbine stroom kan leveren voor bijvoorbeeld 1500 gezinnen, dan moet het ook de bedoeling zijn om hierbij 1500 gezinnen te betrekken, te beginnen in de directe omgeving van het project. Dan worden ook de baten van het project gelijkmatig verdeeld en kan met de meerwaarde van het project een lokale werking rond energietransitie worden opgestart.

Met dit voorstel van decreet schrijven de indieners zich in in deze principiële keuze voor een versnelling en vergroting van het draagvlak voor windenergie. Ze willen tijd winnen door maximaal gebruik te maken van al verricht studiewerk inzake doelstellingen en locaties. En door meteen maximaal aandacht te vragen voor rechtstreekse participatie. Uiteraard geldt dit voor alle nieuwe vergunningsaanvragen. Het is zeker niet de bedoeling stokken in de wielen te steken van lopende procedures.

Doelstellingen

De milieubeweging liet de voorbije jaren studies uitvoeren om het potentieel van hernieuwbare energie en van windenergie in Vlaanderen en in België in kaart te brengen². Er loopt nog een potentieelstudie op Vlaams niveau en daarnaast hebben de provincies ook potentiële studies laten doen. De meest recente is die van Vlaams-Brabant door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO).

Op deze studies kan worden doorgewerkt. Op basis van de al bekende studies kunnen we uitgaan van een potentieel voor windenergie op land in Vlaanderen van 1500 MW tegen 2020 (3545 MW voor België) en 3000 MW tegen 2030 (7544 MW voor heel België). De Organisatie voor Duurzame Energie (ODE Vlaanderen) ziet zelfs een doelstelling van 2000 MW aan windenergie in Vlaanderen tegen 2020 haalbaar, gezien er vorig jaar een kantelmoment in positieve zin optrad in de investeringen in windenergie in Vlaanderen.

(Nog) meer ambitie nodig

De bedoeling van dit voorstel van decreet is een duidelijk kader vast te leggen voor de ontplooiing van windenergie op land in Vlaanderen, en om het draagvlak bij omwonenden en bij de bevolking voor een ambitieuze verdere ontplooiing van windenergie te vergroten. Wat nodig is als we op korte, middellange en lange termijn de capaciteit aan windenergie op land fors willen verhogen. En als we de kosten willen drukken: meer windparken op de Noordzee zijn absoluut noodzakelijk, maar wind aan land kost gemiddeld een stuk minder dan wind op zee. Hoewel de kosten van wind op zee volgens Nederlandse berekeningen fors aan het dalen zijn³.

Een forse toename van de capaciteit aan windenergie op land kan in de praktijk maar lukken als we kiezen voor een kwalitatieve en gecoördineerde aanpak en door zoveel mogelijk mensen nauw te betrekken bij de geplande projecten en hen ook te laten delen in de financiële baten.

Windenergie: veel steun, maar toch hardnekkige nimbyreacties

Onderzoek in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen toonde aan dat er een grote maatschappelijke consensus is over de nood aan meer ruimte voor hernieuwbare energie. In de publieke bevraging kreeg de vraag naar meer ruimte voor hernieuwbare energie een score van 7,3 op 10.

Uit vroeger onderzoek blijkt ook dat de steun van omwonenden voor windenergieprojecten groter is dan gedacht. Dat bleek bijvoorbeeld uit een onderzoek van de Hogeschool West-Vlaanderen (Howest) te Brugge. Vier studenten van deze hogeschool ondervroegen 800 mensen over wat ze denken van de windmolens in hun woonbuurt. Ze gingen daarvoor naar Izegem, Ieper, Kortrijk en Brugge. Maar liefst 60% van de omwonenden is voorstander. Eens de turbines effectief zijn geplaatst, neemt dat nog toe met bijna 10%. Overigens, bij de Vlaamse milieu-inspectie meldt men dat men bijzonder weinig klachten binnenkrijgt wanneer windturbines geïnstalleerd zijn.

Ruimer opgezette studies in opdracht van de Franse en de Waalse overheid in het verleden kwamen tot soortgelijke bevindingen⁴.

² "Our Energy Future. Crucial energy choices in Belgium, an investigation of the options", 3E, 2014 – geactualiseerd 26 juni 2015 – zie: <https://www.bondbeterleefmilieu.be/page.php/26/428>.

³ <http://vrijehorizon.nl/wp-content/uploads/2016/01/ECN-042015.pdf>.

⁴ Commissariat Général du développement durable (FR) , Etudes et documents, n° 5, juni 2009, L'acceptabilité sociale des éoliennes: des riverains prêts à payer pour conserver leurs éoliennes – Région Wallonne, APERe, Etude sur l'acceptation sociale des éoliennes, febr. 2005.

Dat neemt niet weg dat er ook taaie tegenstanders zijn van de inplanting van windturbines, sommige om principiële redenen, andere vooral vanuit een nimbyreflex (geen windmolen in mijn achtertuin). Het probleem is wel dat veel plaatselijke politici zich sterk laten imponeren door plaatselijke negatieve reacties. Het gevolg is dat veel gemeenten daardoor zelfs geen vragende partij zijn om windmolens in te planten en veel schepenen of burgemeesters actief op de rem staan. Terwijl gemeenten, en juist landelijke gemeenten, het voortouw zouden moeten nemen en daar ook alle belang bij hebben.

Het Waalse Gewest gaf ooit een sterke brochure uit met een overzicht van alle geruchten en vooroordelen rond windenergie en de argumenten die daartegen ingebracht kunnen worden⁵.

De indieners van dit voorstel van decreet vinden dat de nadelen die verbonden zijn met de inplanting van windmolens op land, ernstig dienen genomen te worden. En dat maximale voorzorgsmaatregelen nodig zijn. Tegelijk is er nood aan goede informatie, om te antwoorden op terechte vragen, om bepaalde aspecten te relativiseren en om onnodige bezorgdheid weg te nemen. Ten slotte zijn er ook onwaarheden die met kracht kunnen worden weerlegd.



Belangrijker is nog dat verwezen wordt naar de voordelen van windenergie: windmolens zijn onweerlegbaar een van de schoonste vormen van energieproductie. De windmolens zijn nodig om onze doelstellingen inzake klimaat en groene energie te halen en om onze afhankelijkheid van olie af te bouwen. Windenergie is een sterk onderdeel van een groene economie. In Europa is de sector van de windenergie goed voor 150.000 arbeidsplaatsen. Windmolens kunnen (net als vroeger in Nederland) opnieuw het zinnebeeld worden van duurzame welvaart. Windenergie is overal beschikbaar en draagt bij aan de energieonafhankelijkheid.

Windrechten

De opstellers van dit voorstel van decreet gaan ervan uit dat eigenaars van gronden geschikt voor het opstellen van windturbines, wel hun grond kunnen verpachten, maar in feite de windkracht zelf niet kunnen verkopen. Wind is een 'gemeen goed' en behoort niet toe aan de toevallige grondbezitter. Temeer daar het windpotentieel dat geoogst wordt alsook de impact van een windproject zich uitstrekt over een veel groter gebied. Het is volgens de indieners van dit voorstel van decreet aan de overheid om windrechten toe te kennen, zodat de windkracht op elke geschikte locatie ten volle benut wordt.

Het toekennen van wat in feodale tijden 'windrechten' genoemd werd, komt in onze moderne tijd dus niet toe aan de toevallige grondeigenaar, maar aan de overheid en de gemeenschap. Bij de toekenning van windrechten geldt niet het aloude molenaarsprincipe 'wie eerst komt, eerst maalt'. In een tenderingprocedure kun-

⁵ APERE in opdracht van het Waalse Gewest, Eolien: rumeurs et réalités, 2008.

nen concurrerende voorstellen voor dezelfde zone worden ingediend. Het moet de bedoeling zijn dat het beste voorstel het recht krijgt om de wind te oogsten.

Op deze wijze kan worden ingegaan tegen de ontsporing die nu wordt vastgesteld op het terrein door de zogenaamde 'windrush'⁶, waarbij projectontwikkelaars tegen mekaar opbieden om opstalrechten voor geschikte gronden te verwerven. Geschikte locaties zijn immers schaars, en worden hoe langer hoe schaarser. In sommige contracten zouden volgens de vereniging voor hernieuwbare energiecoöperatieven REScoop pachtvergoedingen tot 30.000 euro per jaar geboden worden. Een recht van opstal van maximum 5000 euro per jaar zou een veel redelijker vergoeding zijn⁷. Vijfduizend euro is ook het bedrag dat het Vlaams Energieagentschap (VEA) opneemt in haar OT-berekening ter bepaling van de waarde van de groenestroomcertificaten (GSC) ter ondersteuning van windturbines op land. Deze rush ging ten koste van het draagvlak bij omwonenden voor dergelijke projecten. Want de kwaliteit van het project kwam dikwijls maar op de laatste plaats. Voor de indieners van dit voorstel van decreet dient de windoogst (de opbrengst van de uitbating van de windturbine(s), op een eerlijke manier te worden verdeeld onder grondeigenaars, maar ook onder omwonenden en gebruikers die participeren in het windenergieproject. En een deel van de opbrengst kan ook gaan naar een omgevings- of landschapsfonds om milderende maatregelen te betalen of aan landschapsontwikkeling te doen.

Bij het afwegen van projectvoorstellen dient de overheid vooral naar de kwaliteit van de ingediende voorstellen te kijken en naar het algemeen belang. Vroegere voorstellen rond tendering van de Vlaamse overheid of tenderprocedures in het buitenland wilden vooral de goedkoopste projecten uitkiezen (die het minst overheidssteun zouden nodig hebben), waardoor projecten nadien vastliepen of geen draagvlak vonden. Voor de indieners van dit voorstel van decreet is het belangrijk dat de overheid kijkt naar de voorgestelde productiecapaciteit en de kwaliteit die de ontwikkelaar biedt inzake milieuvriendelijke uitvoering van het project. Maar daarnaast is het vooral belangrijk dat men ook rekening houdt met de maatschappelijke inbedding van het project en de betrokkenheid van omwonenden, energiegebruikers en de gemeente. Dat kan gaan over financiële en economische participatie, maar ook om effectief medebeslissingsrecht en mede-eigenaarschap⁸. Als rekening gehouden wordt met deze sociale criteria kan een tenderprocedure wel soelaas brengen.

Vanuit een visie op windkracht als gemeen goed, is het immers logisch dat aan omwonenden/burgers een principieel recht verleend wordt om rechtstreeks te participeren in het windproject, zodat de windbaten ook lokaal verdeeld worden. Projectontwikkelaars kunnen plannen indienen waarin ze een zo groot mogelijke rechtstreekse participatie van omwonenden en/of gebruikers kunnen voorstellen. Dat kan gaan tot 50% van de eigendomsaandelen. In Wallonië specificeert het cadre de référence dat elk nieuw windproject voor 49,9% opengesteld moet worden voor rechtstreekse participatie van de bevolking (24,9%) en de gemeente (24,9%). In Oost-Vlaanderen deed men het voorstel om per windpark 20% open te stellen voor rechtstreekse participatie⁹. Geert Bourgeois, toen nog minister bevoegd voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur, schorste dit besluit.

Als vanuit de projectontwikkelaars geen overeenkomst bereikt wordt over voldoende rechtstreekse participatie van omwonenden, gebruikers of gemeente, vallen we

⁶ Yves Pepermans, Ilse Loots, Wie wind zaait, zal storm oogsten? De sociale aanvaardbaarheid van onshore windenergie, UAntwerpen IMDO, 2011, p. 123.

⁷ De Standaard, 15 juni 2015: 'Windrush in Vlaanderen ontspoor'.

⁸ Oogsten van de omgevingsenergie – energiecoöperaties: energie in eigen handen: <https://www.youtube.com/watch?v=ikhhrIZby5U>.

⁹ http://www.energielandschap.be/sites/default/files/u11/1402_21_Folder%20Windprojecten_B_versie%203.pdf.

terug op een basisregeling. Deze is geïnspireerd op het Deense model, waarbij een voorkeepsrecht wordt ingesteld voor een vast percentage van de eigendomsaandelen voor omwonenden, of het voorkeepsrecht kan gelden voor een deel van het project. Ook de gemeente waar het project gelegen is, kan eventueel participeren.

Daarnaast is het van belang dat zoveel mogelijk individuele energiegebruikers (gezinnen) nauw betrokken worden bij groene-energieproductie op het terrein. Dit kan door energiebedrijven te stimuleren om eigendomsaandelen ook voor te behouden voor individuele energiegebruikers. Of als dat niet spontaan gebeurt, een percentage aandelen voor gebruikers te reserveren. Of men kan een deel verplicht openstellen voor rechtstreekse burgerparticipatie.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

We nemen de doelstellingen over uit de studies die besteld werden door de milieubewegingen in ons land. De doelstellingen moeten scherp genoeg zijn in het perspectief van de langetermijndoelstelling van een quasi klimaatneutraal Vlaanderen (80 tot 95% minder uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990) met een 'massaal gebruik van hernieuwbare energie' (cf. 'Toekomstvisie 2050' van de Vlaamse Regering).

Het Windplan Vlaanderen krijgt met dit voorstel van decreet een wettelijke en verordenende basis. Het is de bedoeling het potentieel aan windenergie in Vlaanderen, en dat per provincie, uitputtend in kaart te brengen en vervolgens ook maximaal te realiseren.

Via dit plan bepaalt de Vlaamse Regering hoe de zones die het meest geschikt zijn voor de inplanting van windturbines, worden vastgelegd, in overeenstemming met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (VLAREM) en de door de regering vastgelegde randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines¹⁰. En dit in functie van de beschikbare windkracht en de aansluitingsmogelijkheden op het elektriciteitsnet.

Daartoe is ook een verdergaande afweging nodig van ecologische en ruimtelijke belangen. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wil werk maken van 'energielandschappen'. Daardoor kan worden voorrang gegeven aan de inplanting van windturbines in die zones die daartoe het meest geschikt zijn, de zogenaamde 'windclusters'. Veiligheidsaspecten dienen in dit perspectief herbekeken te worden (bijvoorbeeld vliegverkeer, afstand ten opzichte van radar). Geluidsnormen dienen rekening te houden met nieuwe types van windturbines met grotere rotorsdiameters die toch een lager brongeluid produceren. Rond de inplanting in landbouwgebieden werd vroeger al een versoepeling doorgevoerd. Ook de afstand tot of inpasbaarheid in landschappen of natuurgebieden, is aan herevaluatie toe. De bedoeling is dat met een windplan sectorale visies (natuur, erfgoed, landschap, luchtvaart enzovoort) op elkaar afgestemd worden, dat men een goed evenwicht zoekt in plaats van bepaalde territoria geheel af te schermen. Voor de indieners van dit voorstel van decreet zijn windturbines geen zonevreemde objecten in landbouwgebied, maar maken ze deel uit van een modern agrarisch landschap in het kader van 'het oogsten van de beschikbare omgevingsenergie'. Windturbines zijn ook mogelijk in of vlak naast bosgebied.

¹⁰ Cf. omzendbrief van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines: http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wetgeving/omzendbrieven/docs/ozb_2014_02_wts.pdf.

Met de werkgroep Windenergie verwijzen we naar de bestaande interdepartementale werkgroep Windenergie, die bij deze decretaal wordt verankerd. In hoeverre deze ook kan samenvallen met de nieuwe transversale werkgroepen die de minister in haar 'Fast Lane'-project aankondigde, moet verder worden uitgemaakt.

Het Windplan Vlaanderen wordt regelmatig (bijvoorbeeld om de vijf jaar geactualiseerd). Daarbij kan ook uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de eventuele noodzaak van een 'repowering': de vervanging van kleinere of oudere turbines met een kleinere capaciteit door grotere turbines of meer moderne turbines met een grotere capaciteit. Daarnaast is er ook nood aan 'end of life'-studies, de recuperatie van materialen uit afgedankte windturbines om de materialenkringloop maximaal te sluiten.

De aanpassing van het net is essentieel voor het halen van meer ambitieuze doelstellingen op het vlak van decentrale en/of hernieuwbare elektriciteitsproductie. Ook de mogelijkheid van meer energieautonomie en meer lokale energienetten kan worden onderzocht.

Artikel 4

Dit artikel gaat over de toekenning van windrechten via een tenderprocedure. Op deze wijze kan paal en perk worden gesteld aan de praktijken die gepaard gingen met de zogenaamde windrush die tot stand kwam door de clichering die de oprichting van windmolens toch toeliet in landbouwgebied.

Door de tendering van wind te koppelen aan de invoering van het windrecht, als bijkomende voorwaarde om windenergie in een bepaalde zone te mogen uitbaten, worden de zogenaamde 'zakelijke rechten' op het grondgebruik 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 omgevingsvergunning verkregen wordt. En deze is dan weer afhankelijk van het verwerven van het windrecht. Pas als deze opties niet meer uitgeoefend kunnen worden, kan een eind gemaakt worden aan de graaicultuur die de sector besmet heeft en kan de ontwikkeling van windenergie opnieuw worden geplaatst binnen het kader van het algemeen belang¹¹.

Het voordeel van het werken met windrechten is dat de Vlaamse Regering hier een reeks voorwaarden kan aan verbinden, om er voor te zorgen dat de opbrengst van de opstalrechten over meerdere grondeigenaars kan worden verdeeld, wat niet meer dan billijk is. Anders neemt de eigenaar die het snelst zijn grond ter beschikking stelt voor de bouw van een windmolen, letterlijk de wind uit de wieden van andere eigenaars. Terwijl de wind in feite gemeengoed ('res communis') is en niemand er eenzijdig beslag kan opleggen. De overheid kan dan als voorwaarde stellen dat men tot een overeenkomst komt en een verdeling afsprekt van de 'windoogst'.

Tegelijk kan de overheid ook voorwaarden stellen in verband met een zo breed mogelijke participatie van burgers¹², inzonderheid omwonenden en gebruikers van de door de windturbines opgewekte windenergie of van gemeenten en de mate waarin deze burgers of gemeenten betrokken worden bij de beslissingen van de projectontwikkelaar.

¹¹ Tom Willems, Coöperatief ondernemen met windenergie. Waarom Vlaanderen nood heeft aan een winddecreet, Oikos 70, 3/2014.

¹² Zie verplicht participatieplan in energiedecreet Nederland.

De ontwikkelaar die een overeenkomst kan voorleggen die het best voldoet aan de gestelde sociale criteria, krijgt voorrang.

Als blijkt dat geen enkele ontwikkelaar met een voorstel komt dat een verdeling voorstelt van de windoogst of een voldoende mate van rechtstreekse participatie voorziet, kan de overheid nog altijd terugvallen op de minimale voorwaarden of basisbepalingen betreffende vergoedingen en rechtstreekse participatie voorzien in de artikelen 9 en 10.

Artikel 5

Gezien de overheid de nodige inspanningen doet om de inplanting van windturbines te faciliteren, is het ook redelijk dat hiervoor een bijdrage gevraagd wordt aan de ontwikkelaar per windturbine en per jaar. In het Oost-Vlaamse energielandschap werd aan de exploitanten van windturbines gevraagd om 5000 euro per windturbine per jaar te storten in een omgevingsfonds dat lokaal beheerd wordt door de bewoners, met als doel om de omgevingskwaliteit te verhogen op de manier waarop ze het zelf verkiezen. Op die manier kunnen de ontwikkelaars de inbreng van de bewoners effectief waarderen.

De milieubeweging pleit voor bijdragen van de exploitanten om een landschapsfonds mogelijk te maken dat middelen kan inzetten om nieuwe en milderende landschapselementen te creëren. In feite kan dit best gebeuren op provinciaal niveau en in het kader van de structuur van energielandschappen. Maar hierover beslissen de provincies autonoom. In dit voorstel van decreet voorzien we een Vlaamse bijdrage. Maar als de provincie een vergelijkbaar initiatief neemt, komt de Vlaamse bijdrage te vervallen.

Artikel 6

De Vlaamse Regering, de provincie of gemeente behandelt de projecten voor de nieuwe uitbating van windenergie of de vervanging van bestaande windturbines, als complexe projecten zoals bedoeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten. Daarbij is het zoals bepaald in dat decreet, de bedoeling zo snel mogelijk windprojecten te realiseren, zonder dat dit echter ten koste gaat van overleg met en inspraak van de bevolking. De procedure van de toekenning van windrechten biedt daar uitgelezen kansen toe.

Artikel 7

De provincie maakt een eigen provinciaal windplan op en houdt daarbij uiteraard rekening met het Vlaamse windplan. Verschillende provincies hebben overigens al heel wat werk verricht op dit vlak. Het is in ieders belang dat hier zo snel mogelijk complementair op voortgebouwd kan worden.

Op basis van het provinciaal windplan beoordeelt de provincie de projecten die worden ingediend en maakt ze een vergelijking op. Dat komt overeen met het alternatievenonderzoek voorzien in het decreet betreffende complexe projecten. Tegelijk vindt een geïntegreerd effectenonderzoek plaats zoals ook voorzien wordt in het decreet betreffende complexe projecten. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de ruimtelijke inplanting, impact op nabije woningen, maximale geluidseffecten, slagschaduw, het beperken van stroboscopische effecten, reflecties, het vermijden van risico's zoals loskomend ijs, gevolgen voor vogels en vleermuizen, impact op het draagvlak enzovoort.

Andere criteria die de provincie in overweging kan nemen, zijn ecologische kwaliteitscriteria met betrekking tot de productie en installatie van de windturbine zelf. Cruciaal daarbij is de 'ecologische terugverdientijd' van de productie van de wind-

turbine zelf: hoe lang moet de turbine draaien om de benodigde (fossiele) energie voor de bouw, de exploitatie en de ontmanteling van de turbine (aanmaak onderdelen + transport) zelf te compenseren, hoe ecologisch is de materiaalkeuze voor de fundering, de mast, de bladen, wat is het ruimtebeslag van de fundering enzovoort. Ook de materiaalrecuperatie van afgedankte windturbines is hierbij een belangrijk gegeven. De lokale besturen dienen hierin te worden bijgestaan door gewestelijke administraties, bijvoorbeeld VEA of de Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM).

Daarnaast zijn er de sociale criteria. De vraag of er al dan niet een compromis bereikt is met de grondeigenaars in de betrokken zone over een eerlijke verdeling van de opbrengst van de opstalrechten. En van groot belang is ook het bouwen aan een draagvlak door lokale verankering via het criterium van de betrokkenheid van de omwonenden, de gemeente, de gebruikers bij de totstandkoming van het project. Dat start al met het voorlichtings- en consultatieproces. Vervolgens gaat het over de mate waarin burgers economisch kunnen participeren in het project en op die manier ook kunnen delen in de opbrengst. Ten slotte gaat het ook over de mate waarin burgers mee kunnen beslissen. De milieubeweging stelt voor dat de toetsing van het participatieve luik meer bepaald zou gebeuren aan de hand van de zeven ICA-principes¹³ van coöperatief ondernemen. Een van de belangrijkste principes is dat van de democratische controle door de leden en een systeem van volledige zeggenschap (elke coöperant heeft één stem, maar naast stemrecht op de Algemene Vergadering ook bestuursrecht en daarmee democratische controle in de raad van bestuur, naar analogie met ons democratisch stelsel). Andere principes zijn permanente ledenvorming, autonomie en onafhankelijkheid, onderlinge samenwerking en het opnemen van verantwoordelijkheid tegenover de gemeenschap.

De hernieuwde publieke interesse voor coöperatieve structuren heeft ook enkele commerciële spelers ertoe aangezet een coöperatieve vennootschap op te richten om financiële participatie toe te staan. Maar in deze gevallen gaat het slechts om beperkte zeggenschap. Participanten van deze financieringscoöperaties hebben zeggenschap binnen de coöperatie zelf, maar staan steeds in een minderheidspositie tegenover het moederbedrijf dat eigenaar is van de productie-installaties en van de geproduceerde stroom. De zogenaamde B-aandelen van de coöperanten verlenen hen slechts beperkte inspraak, in tegenstelling tot de A-aandelen van het moederbedrijf. Het verzamelde kapitaal wordt veelal via een achtergestelde lening ter beschikking gesteld aan het moederbedrijf waardoor de beslissingskracht over het geld voor het grootste deel bij het commerciële moederbedrijf ligt¹⁴.

Artikel 8

Ook nadat de ontwikkelaar het windrecht voor een bepaalde zone bekomen heeft, blijft er nood aan verder overleg met de gemeente en omwonenden. De ontwikkelaar stelt in overleg een plan van optimale inplanting op voor de windturbine(s). Dan wordt een omgevingsvergunning aangevraagd. Normaal gezien moet de procedure nu snel kunnen worden afgewikkeld. De energie die gestoken is in het voorbereidend overleg rond de opmaak van windplannen voor de aanduiding van de meest geschikte locaties en vervolgens voor de toekenning van windrechten op basis van een vergelijking van ingediende projecten van ontwikkelaars, moet in deze fase kunnen renderen. Het gevolg is dan hopelijk dat er nog weinig betwistingen zullen volgen (procedures Raad van State). Maar de individuele rechten van burgers blijven natuurlijk behouden.

¹³ http://www.rescoopv.be/images/Documenten_NL/Publicaties/Folders/flyer_ICAprincipes_2014.pdf en http://www.coopkracht.org/images/phocadownload/brochure_icaprincipes2014_def.pdf.

¹⁴ Joren Sansen, "Gemeenschapsparticipatie in windenergie: een antwoord op de groeiende tegenstand", *Oikos* 73, 2/2015.

Artikel 9

De bedoeling van de indieners van dit voorstel van decreet is om maximaal aan te moedigen dat overeenstemming gevonden wordt en dat dit resulteert in een overeenkomst tussen de projectontwikkelaar en grondeigenaars rond een verdeling van de opstalrechten. Maar voor die gevallen waarin dit niet zou lukken, dient de overheid haar verantwoordelijkheid te nemen. Daarvoor is een basisregeling voorzien, een plan B waarop de overheid kan terugvallen. Als eigenaars van geschikt bevonden gronden, geen windturbine toestaan of een buitensporige vergoeding eisen om een windturbine te plaatsen, kan de provincie of de gemeente de betrokken grond¹⁵ onteigenen en zelf in concessie geven. De Vlaamse Regering zorgt voor de ondersteuning van provincies en gemeenten in deze. Ze kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat provincies en gemeenten bij de beoordeling van dossiers een beroep kunnen doen op het Vlaams Energieagentschap. Het Vlaams Energieagentschap kan een overzicht ter beschikking stellen van gangbare vergoedingen.

Artikel 10

Ook voor het realiseren van informatie, inspraak en rechtstreekse participatie van bewoners, gemeente en gebruikers, kijken de indieners in de eerste plaats naar de projectontwikkelaars zelf. Als zij in het project dat ze voorstellen aan de provincie voldoende garanties rond openheid en rechtstreekse participatie bieden, zullen ze vlot de nodige windrechten verwerven.

Maar als geen enkele projectontwikkelaar hiertoe een overtuigend voorstel indient, kan ook hier teruggevallen worden op een minimale of basisregeling. Waarbij we ons geïnspireerd hebben op het Deense model.

In Denemarken zijn 700 tot 800 windcoöperatieven actief¹⁶. De wetgeving stimuleert coproductie rond windmolens. Enerzijds door te voorzien dat omwonenden/burgers een voorkooprecht hebben op een deel van de windmolens in hun buurt. Anderzijds door forse belastingvrijstellingen voor dit soort investeringen. Gezinnen krijgen een belastingvoordeel voor de productie van windenergie dat overeenkomt met maximaal anderhalf keer hun eigen energieverbruik. De formule is bijzonder populair bij Deense landbouwers.

Minstens 30% van de eigendomsaandelen wordt via rechtstreekse participatie voorbehouden voor omwonenden, mensen die in de gemeenten wonen en mensen die energie afnemen van het bedrijf dat de windturbine exploiteert.

De indieners van dit voorstel van decreet zijn van mening dat dit percentage gerust hoger kan liggen (bijvoorbeeld 50%). Wind is immers een natuurlijke rijkdom, een gemeengoed en het oogsten ervan moet voor iedereen toegankelijk zijn. Dit is des te meer het geval wanneer de geschikte locaties schaars zijn en de nood aan hernieuwbare energie groot. Er staat 200 miljard euro op onze spaarboekjes aan amper 0,15% rendement. Dat geld wordt door de bank uitgeleend aan projectontwikkelaars die daarmee windparken in onze achtertuin realiseren met rendementen boven de 8%, gesubsidieerd met GSC¹⁷ die de burger betaalt via de energiefactuur¹⁸. De overheid wil het geld op de spaarboekjes activeren; het betrekken van de burger in de energietransitie door rechtstreekse participatie in hernieuwbare

¹⁵ Fundering, kraanplaats, aansluitcabine $\approx$ 1500 m²).

¹⁶ Zie: <http://www.dkvind.dk/eng/faq/cooperatives.pdf>.

¹⁷ Het VEA berekent periodiek de waarde van de GSC met haar OT-model zodat het projectrendement = 8%.

¹⁸ <http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/elektriciteit-aardgas-en-verwarming/energieheffing-energiefonds-verhoogd-vanaf-maart-2016> en <http://www.creg.info/Tarifs/boordta-bel.pdf>.

energieprojecten en in de distributienetten vormt daarbij een unieke kans, en de burger is vragende partij.

Projectontwikkelaars die met een ambitieuzer voorstel op vlak van rechtstreekse participatie komen bij de aanvraag van het windrecht, krijgen daarom ook voorrang volgens artikel 4, §2.

Artikel 11

Op dit moment zijn al verschillende vergunningsvragen voor windenergieprojecten lopende. Het is zeker niet de bedoeling deze projecten te vertragen. Integendeel. De Vlaamse Regering kan bestaande projecten of vernieuwingsprojecten steunen als die zich mee inschrijven in de filosofie van dit voorstel van decreet en voldoen aan de sociale criteria die gelden voor nieuwe projecten voor het verkrijgen van windrechten.

Johan DANEN

VOORSTEL VAN DECREET

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° projectontwikkelaars: de natuurlijke of rechtspersonen die op een gegeven locatie een windturbine willen plaatsen en de voorhanden zijnde windenergie wil uitbaten;
- 2° windrecht: het exclusief uitbatingsrecht voor windenergie binnen een geografisch afgebakende zone;
- 3° windoogst: de opbrengst van de uitbating van windenergie binnen een geografisch afgebakende zone;
- 4° omwonenden: de natuurlijke of rechtspersonen die gedomicilieerd zijn of een zetel hebben in de gemeente waarin een windturbine is opgesteld of in een aangrenzende gemeente;
- 5° inspraak, participatie: het proces waarbij burgers (omwonenden, gebruikers) betrokken worden bij de totstandkoming van een windturbineproject en de inplanting van de windturbine;
- 6° rechtstreekse participatie: financiële deelname van omwonenden en gebruikers aan het windturbineproject.

Hoofdstuk 2. Doelstellingen en Windplan Vlaanderen

Art. 3. De Vlaamse Regering streeft naar een hoger aandeel lokaal geproduceerde windenergie op land in de energieproductie en het energieverbruik in Vlaanderen. De capaciteit aan windturbines op land is in 2020 minstens 1500 MW en in 2030 minstens 3000 MW. De jaarlijkse verhoging van de capaciteit bedraagt jaarlijks gemiddeld 137 MW tussen 2016 en 2020, en jaarlijks gemiddeld 150 MW tussen 2021 en 2030. Deze Vlaamse doelstellingen worden verder verdeeld in provinciale doelstellingen.

De uitvoering van deze doelstellingen wordt vastgelegd in een Windplan Vlaanderen. Dit plan wordt opgemaakt samen met de provincies en er wordt een plan-MER voor opgemaakt. Het windplan en de plan-MER worden vervolgens voor advies voorgelegd aan de burgers via een openbaar onderzoek. Via dit plan legt de Vlaamse Regering de zones vast die het meest geschikt zijn voor de uitbating van windenergie, in overeenstemming met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de in het derde lid van dit artikel bedoelde randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines, en dit in functie van de beschikbare windkracht, de aansluitingsmogelijkheden op het elektriciteitsnet of de mogelijkheden om lokale energienetten uit te bouwen.

De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden voor een goede ruimtelijke inplanting van windturbines en legt de normen vast voor windturbines, om vormen van overlast voor omwonenden of de natuur te voorkomen.

De Vlaamse Regering stelt een werkgroep Windenergie samen. In deze werkgroep zijn vertegenwoordigers opgenomen van de Vlaamse administraties, bevoegd voor Energie en Ruimtelijke Ordening, van de provincies, van milieuverenigingen, van verenigingen die burgerinitiatieven verdedigen en van vertegenwoordigers van de betrokken projectontwikkelaars. Deze werkgroep krijgt de opdracht de uitvoering van het Windplan Vlaanderen verder op te volgen en zo nodig actualisaties ervan voor te bereiden. De Vlaamse Regering legt de samenstelling en werking van de werkgroep verder vast.

De Vlaamse Regering verzekert de openbaarheid van de gegevens in verband met de beschikbare netcapaciteit en ondersteunt projecten om de beschikbare netcapaciteit te vergroten.

Art. 4. §1. Projectontwikkelaars die in een bepaalde zone een windturbine willen optrekken en windenergie willen uitbaten, beschikken over een windrecht. De windrechten worden toegekend door de provincies op basis van de provinciale windplannen zoals bepaald in artikel 7. De projectontwikkelaar die een windrecht verwerft, krijgt het exclusief recht om binnen een geografisch afgebakende zone de beschikbare windkracht uit te baten en hiermee energie op te wekken.

§2. De Vlaamse Regering legt een reeks sociale criteria vast waaraan projectontwikkelaars kunnen voldoen die een aanvraag indienen om windrechten te verkrijgen.

De sociale criteria slaan enerzijds op de verdeling van de windoogst onder grondeigenaars, pachters, projectontwikkelaars of andere natuurlijke of rechtspersonen die opstalrechten voor de gronden bekomen hebben, anderzijds op een zo breed mogelijke participatie van burgers, inzonderheid omwonenden en gebruikers van de door de windturbines opgewekte windenergie of van gemeenten en de mate waarin deze omwonenden, gebruikers of gemeenten betrokken worden bij de beslissingen van de projectontwikkelaars.

Projectontwikkelaars die een aanvraag doen voor het verkrijgen van een windrecht, die een overeenkomst kunnen voorleggen met grondeigenaars, provincies en gemeenten, omwonenden of gebruikers waardoor ze in sterkere mate voldoen aan deze criteria, krijgen voorrang.

Projectontwikkelaars stellen 50% van het project open voor rechtstreekse participatie van omwonenden en gebruikers.

Art. 5. Voor elke windturbine wordt jaarlijks een bijdrage gestort in het Vlaams Klimaatfonds. Deze Vlaamse bijdrage vervalt als de provincie een vergelijkbare bijdrage oplegt om te besteden aan de doelstellingen zoals opgenomen in het tweede lid, 1° tot en met 5°.

De Vlaamse Regering stelt een steunprogramma op met tegemoetkomingen ten voordele van provincies en gemeenten voor:

- 1° de opmaak of verdere uitvoering van een provinciaal windplan;
- 2° de verwerving van gronden die geschikt zijn voor windproductie en die door de provincie of gemeente aan projectontwikkelaars in concessie gegeven worden;
- 3° het nemen van milderende maatregelen bij de ruimtelijke inplanting van windturbines;
- 4° het realiseren van nieuwe landschappelijke elementen;
- 5° het nemen van initiatieven die het draagvlak voor de inplanting van windturbines in de provincie of gemeente verhogen.

Art. 6. De Vlaamse Regering, de provincie of gemeente behandelt de projecten voor de nieuwe uitbating van windenergie, als complexe projecten zoals bedoeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten.

Hoofdstuk 3. Provinciale windplannen

Art. 7. §1. Elke provincie maakt een provinciaal windplan op, in overeenstemming met het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan, met het oog op het realiseren van de Vlaamse doelstellingen inzake de uitbouw van windenergie als aangegeven in artikel 3, eerste lid, en de realisatie van windenergieprojecten op de geselecteerde

zones die geschikt zijn voor de uitbating van windenergie als bedoeld in artikel 3, tweede lid.

§2. De provincies bieden de windrechten voor de zones die geschikt zijn voor de uitbating van windenergie gefaseerd aan. De toewijzing van de windrechten voor deze zones gebeurt op basis van een wedstrijd, waaraan alle geïnteresseerde projectontwikkelaars kunnen deelnemen.

Bij de toewijzing worden de verschillende ingediende alternatieve projecten vergeleken en de geïntegreerde effecten van de windturbines op de leefomgeving onderzocht, overeenkomstig artikel 9 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten.

Bovendien wordt rekening gehouden met de in artikel 4, §2, bepaalde sociale criteria.

Dit gebeurt met steun en onder toezicht van de werkgroep Windenergie.

De Vlaamse Regering legt de nadere regels vast voor de organisatie van deze wedstrijden.

Art. 8. De projectontwikkelaar die een windrecht bekomen heeft, tekent in overleg met de betrokken gemeente en vergunningverlenende overheden een plan van optimale inplanting van de windturbine of windturbines uit en legt dit samen met een plan voor rechtstreekse participatie voor aan de omwonenden. Het plan voor rechtstreekse participatie komt tot stand in overleg met provincies en gemeenten en omwonenden. Vervolgens kan een omgevingsvergunningsaanvraag worden ingediend om dit plan ten uitvoer te brengen.

Hoofdstuk 4. Vergoedingen

Art. 9. In die gevallen waarbij geen overeenkomst bereikt werd rond een verdeling van de windoogst zoals bedoeld in artikel 4, §2, geeft de provincie of gemeente maar een vergunning voor de plaatsing van de windturbines waarvoor ze bevoegd zijn, als ze kennis hebben genomen van de vergoedingen die de projectontwikkelaars aan grondeigenaars of pachters betalen voor de plaatsing van windturbines. De Vlaamse Regering zorgt daarbij voor de nodige ondersteuning.

Als eigenaars van gronden die volgens het windplan geschikt zijn om een windturbine op te plaatsen, geen windturbine toestaan of een buitensporige vergoeding eisen om een windturbine te plaatsen, kan de provincie of de gemeente de betrokken grond onteigenen en zelf in concessie geven.

Hoofdstuk 5. Rechtstreekse participatie van omwonenden en energiegebruikers

Art. 10. §1. In gevallen waarbij geen overeenkomst bereikt werd over een brede rechtstreekse participatie van omwonenden of gebruikers zoals bedoeld in artikel 4, §2, gelden onderstaande minimale regels inzake rechtstreekse participatie van omwonenden.

§2. Iedere projectontwikkelaar die op land een windturbine opricht van minstens 25 meter en/of een vermogen boven de 300 kW hoog, dient, voorafgaand aan de oprichting, rechtstreekse participatie aan het project mogelijk te maken door minstens 30% van de eigendomsaandelen te koop aan te bieden aan omwonenden, aan de gemeente waar het project gelegen is of aan gebruikers van de geproduceerde stroom. Deze verplichting geldt niet voor windturbines die natuurlijke of rechtspersonen oprichten waarvan de productie geheel dient voor eigen verbruik, of voor windturbines die worden opgericht voor testdoeleinden.

§3. Het verkoopaanbod voor de eigendomsaandelen bij de inplanting van windturbines wordt bekendgemaakt op voldoende zichtbare wijze via advertenties in de regionale pers en op een informatievergadering. Er wordt een afschrift bezorgd aan de gemeente waar de oprichting van de windturbine is gepland.

§4. Als er meer gegadigden zijn voor de aankoop van een eigendomsaandeel dan beschikbaar, wordt eerst een eigendomsaandeel toegekend aan al wie kandidaat-koper is voor minstens één eigendomsaandeel. Dan krijgt al wie kandidaat is voor een tweede eigendomsaandeel, een bijkomend aandeel, en zo verder, tot het voorhanden aantal eigendomsaandelen uitgeput is.

De projectontwikkelaar die de windturbine opricht, kan vrij beschikken over de eigendomsaandelen waarvoor zich geen kandidaat koper aanbiedt.

Art. 11. De Vlaamse Regering voorziet steunmaatregelen voor lopende vergunningsaanvragen voor windturbineprojecten of voor aanvragen voor de vernieuwing of aanpassing van bestaande windturbineprojecten, als deze voldoen aan de sociale criteria voor de toekenning van windrechten aan nieuwe windturbineprojecten zoals bepaald in artikel 4, §2.

Johan DANEN