

Verslag aan de Provincieraad

betreft **Rechtstreekse participatie bij windturbines: herziening standpunt provincieraad**
Evaluatie van het Oost-Vlaamse windbeleid, beleidsevoluties bij andere overheden en herziening standpunt provincieraad inzake rechtstreekse participatie bij windenergie
bevoegde gedeputeerde Anna Maria Charlier

Mevrouwen en mijne Heren,

Inleiding

De provincieraadsbesluiten van 24 april 2013 en 26 april 2017 vormen het kader van het windbeleid van de provincie Oost-Vlaanderen, in het bijzonder inzake mede-eigenaarschap door de gemeenschap in wiens nabijheid een windproject wordt gebouwd. Dit windbeleid stoelt enerzijds op ruimtelijke aansturing en anderzijds op het faciliteren van lokale betrokkenheid en gedragenheid van windprojecten. Dit verslag evalueert de uitwerking van dit laatste aspect en wil een inhoudelijke nuancering van de voorgaande raadsbesluiten voorstellen.

Om lokale betrokkenheid en gedragenheid van windprojecten te realiseren rekent het provincieraadsbesluit (nr. 1302330) van 24 april 2013, naast een transparante ruimtelijke visievorming, op een gecoördineerde communicatie, het omgevingsfonds en de rechtstreekse deelname van 20% door de lokale gemeenschap in windturbineprojecten.

De rechtstreekse deelname van de lokale gemeenschap in turbineprojecten is omschreven in artikel 6 van betrokken het raadsbesluit. Dit artikel is van toepassing in de concentratiezones E40 tussen Maldegem-Eeklo en Aalter-Aalst E40:

“Art.6 Een herverdeling van lusten en lasten en een grotere participatie van de lokale gemeenschap rondom de projectzones wordt als een absoluut noodzakelijke voorwaarde gezien voor de realisatie op het terrein. De raad wenst daarom volgend model van participatie binnen de projectgebieden van de macroconcentratiezones "E40 tussen Aalter en Aalst" en "Maldegem – Eeklo:

- Aan de outputzijde ...

- Aan de input zijde dient een rechtstreekse verankering te worden bekomen voor de lokale gemeenschap. Hiertoe worden volgens een getrappt systeem tot

20 % van de turbines voorbehouden voor de lokale gemeenschap en overheden.

Dit beleid is opnieuw bevestigd in artikel 2 van het raadsbesluit nr. 1701818 van 26 april 2017 en toegepast in de volledige provincie:

“ Art. 2 Het provinciale windbeleid, zijnde de ruimtelijke aansturing van windturbines en de bijhorende uitwerking van het lokale meerwaarde model bestaande uit een omgevingsfonds en 20% rechtstreekse participatie voor de lokale gemeenschap in de windturbine projecten wordt bekrachtigd over de volledige provincie. “

Sinds 2013 kunnen we echter een dubbele evolutie vaststellen in de sector van de hernieuwbare energie. Enerzijds merken we:

- a. Toenemende beleidsinitiatieven inzake lokaal eigenaarschap in de energiesector. In het bijzonder de rol van de burger in de recente Clean Energy Package van de EU en de nieuwe plaats die de lokale besturen innemen in hernieuwbare energiesector.

en anderzijds

- b. dat het mede-eigenaarschap door burgers in de nabijheid van een energieproject moeizaam geïmplementeerd geraakt door het gebrek aan een regelgevend kader;

Deze evoluties leiden ertoe dat een heroverweving en nuancering van bovenstaande artikelen uit het raadsbesluit opportuun kan zijn. Dit verslag wil deze ontwikkelingen schetsen en een voorstel doen hoe de raad in haar standpunt beter rekening kan houden met deze evoluties om nog beter de doelstellingen van het Oost-Vlaamse windbeleid te halen.

1. Toenemende beleidsaandacht voor lokale betrokkenheid bij andere beleidsniveau's.

De toenemende aandacht voor de burger in de energietransitie op Europees en lokaal niveau vertonen opvallende gelijkenissen met de doelstellingen van het Oost-Vlaamse windbeleid. Enerzijds is er het recente wetgevende werk van de Europese Unie waarvan we de komende jaren de uitwerking op het terrein zullen merken en anderzijds de ambities en instrumenten waarmee de lokale besturen hun nieuwe rol innemen in de energietransitie.

1.1. De burgers in de Clean Energy Package van de Europese Commissie

De Europese Commissie hervormde recent haar energiebeleid. In 2019 nam het Europese Parlement en de Raad het laatste wetgevend werk aan. In twee richtlijnen verschijnt de term “Energiegemeenschappen”. Het gaat om richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en richtlijn 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit. De Vlaamse Overheid moet deze richtlijnen omzetten naar Vlaamse regelgeving. Ze heeft hiervoor tijd tot 31 december 2020 voor richtlijn 2019/944 en tot 30 juni 2021 voor richtlijn 2018/2001. Deze

omzetting zal in de eerste plaats leiden tot een aantal wijzigingen van het Energiedecreet van 2009.

Wat is nu een energiegemeenschap? De EU Richtlijn 2018/2001 artikel 2, 11^e definieert een hernieuwbare energiegemeenschap als volgt:

“ een juridische entiteit die:

- a) die, in overeenstemming met het toepasselijke nationale recht, gebaseerd is op open en vrijwillige deelname, autonoom is en daadwerkelijk wordt gecontroleerd door aandeelhouders of leden die zijn gevestigd in de nabijheid van de hernieuwbare-energieprojecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit;*
- b) waarvan de aandeelhouders of leden natuurlijke personen, kmo's of lokale overheden, met inbegrip van gemeenten, zijn;*
- c) waarvan het hoofddoel is het verschaffen van voordelen op milieugebied of op economisch of sociaal gebied aan haar aandeelhouders of leden of aan de lokale gebieden waar zij actief is, en niet het realiseren van winst;”*

Nieuw is dat een vrijwillige vereniging van burgers, lokale besturen en KMO's als een volwaardige partij in de energiemarkt wordt erkend. Een energiegemeenschap krijgt toegang tot de elektriciteitsmarkt op dezelfde manier als andere partijen en kan de elektriciteit die ze zelf opwekt delen onder haar leden. Het nieuwe concept van energiegemeenschappen kan een sterk instrument zijn voor maatschappelijke meerwaardecreatie door de energiemarkt.

Bovendien verplicht de richtlijn HEB de omzettende lidstaten om een zgn. faciliterend kader" uit te bouwen, ter bevordering en vergemakkelijking van de ontwikkeling van hernieuwbare energiegemeenschappen. Dit faciliterend kader is ruim opgevat, en zet de regelgever er o.m. toe aan om - binnen de klijnen van de Europese staatssteunregels - steun te verlenen aan hernieuwbare energiegemeenschappen. De uitoefening van het recht op zelfverbruik doet geen afbreuk aan de van toepassing zijnde nettarieven, belastingen, bijdragen, heffingen en toeslagen, en kan dan ook enkel een impact op de energiekosten-component ("commodity") van de energiefactuur hebben.

Opvallend is dat de definitie van een energiegemeenschap in overeenstemming is met alle beleidsinitiatieven inzake rechtstreekse participatie bij windprojecten die de provincie Oost-Vlaanderen tot dusver heeft genomen. Het is een goed voorbeeld van zo een faciliterend kader. Nu de Vlaamse overheid het wetgevende werk van de Europese Commissie dient om te zetten kan de Provincie als pionier en ervaringsdeskundige in maatschappelijke meerwaardecreatie bij windbeleid nogmaals op de noodzaak van zo'n kader wijzen. De provincie wil haar draagvlakmodel voorstellen aan de Vlaamse Regering en de Vlaamse volksvertegenwoordigers als een voorbeeld van een geschikt facilitair kader zoals voorzien in artikel 16 van de EU-richtlijn 2019/944 en artikel 22 van EU richtlijn 2018/2001.

1.2. De rol en ambities van de gemeenten in de energietransitie

De Oost-Vlaamse steden en gemeenten spelen een steeds nadrukkelijker rol in de energietransitie. Lokale autoriteiten worden in de Clean Energy Package expliciet erkend als mogelijk lid of aandeelhouder van een energiegemeenschap. Eigenaarschap door lokale overheden heeft voordelen op het vlak van sensibilisering over energieverbruik en hernieuwbare energie en maakt gebruik van de krachtige voorbeeldrol van het lokaal bestuur.

Oost-Vlaamse gemeenten ambiëren steeds meer rechtstreekse participatie à ratio van 20% à 50% in hernieuwbare energieprojecten op hun grondgebied. Dit bepalen zij in een gemeenteraadsbesluit. Deze besluiten zijn dwingend bij die projecten waar het gemeentebestuur zelf initiatiefnemer is, en een principiële uitgangspunt zonder verordenend karakter bij private initiatieven. Intussen hebben al minstens zeventien Oost-Vlaamse gemeenten een besluit in deze zin genomen.

De doelstellingen van het lokale beleid zijn vaak gelijkaardig aan het flankerend windbeleid van de provincie Oost-Vlaanderen. De provincie ondersteunt hen in de implementatie van hun initiatieven.

Vandaag investeren alle Oost-Vlaamse gemeenten onrechtstreeks in turbineprojecten over het hele Vlaamse grondgebied. Meer dan 60% van de windturbines in Oost-Vlaanderen zijn rechtstreeks of onrechtstreeks (mee) gefinancierd door financieringsverenigingen waarin Vlaamse gemeenten aandeelhouder zijn. Vaak is er niet meteen een ruimtelijke link met het eigen grondgebied te vinden. Deze participaties kunnen een meer betekenisvolle rol spelen in de energietransitie met een transparantere communicatie, het oormerken van de opbrengsten en een meer pertinentere link met projecten op het eigen grondgebied. Zij kunnen ook een effectief instrument zijn om doelstellingen rond lokaal eigenaarschap te halen. De provincie roept op om transparant te zijn over de investeringen door een lokaal bestuur in windenergie.

2. Moeizame implementatie van rechtstreekse participatie op het terrein

In de motivering van dit besluit en in het verslag aan de raad van 26 april 2017 wordt aangegeven dat dit flankerend windbeleid baat heeft bij een wettelijk kader op Vlaamse niveau. Vandaag bestaat dit kader nog steeds niet.

Bij de invulling van de concentratiezone Eeklo-Maldegem-Kaprijke merkten we dat op het terrein de concrete invulling van 20% rechtstreekse participatie door de lokale gemeenschap niet eenvoudig te verwezenlijken is wanneer het private projecten betreft. De deputatie nam een besluit om het draagvlakmodel rond 20% rechtstreekse participatie te implementeren in een uitvoeringsbeslissing (besluit nr. 1307665 van 5 december 2013). Dit besluit werd echter vernietigd door de Vlaamse Regering op 11 juni 2014.

Dit maakt dat de implementatie van 20% rechtstreekse participatie problematisch blijft bij de projecten waarbij een publieke rechtspersoon geen grondpositie heeft (de meerderheid van de projecten in onze provincie).

In 2015 ging de provincie Oost-Vlaanderen van start met "Energielandschap Oost-Vlaanderen 2.0", met steun van het Ruimtelijk

Structuurplan Vlaanderen. Dit project resulteerde in de gebiedsgerichte ruimtelijke geïntegreerde visie "Energie landschap Denderland".

Om het hoofd te bieden aan de reeds gesignaleerde obstructies bij het realiseren van afgebakende windparken door een gebrek aan draagvlak, nam de dienst Ruimtelijke planning van de Provincie Oost-Vlaanderen het initiatief tot het onderzoek "BRV proeftuin, werk maken van ruimtelijke transformatie in de Dendervallei". Op 25 juni 2020 (nano nr. 2002506) nam de Deputatie kennis van het eindrapport. Het rapport concludeert oponieuw dat het juridisch sturen op mede-eigenaarschap door de lokale gemeenschap niet mogelijk is wanneer de overheid niet beschikt over een grondpositie.

In het huidige regelgevende kader kan dus een beleidsambitie m.b.t. eigenaarschap door de lokale gemeenschap enkel het uitgangspunt zijn voor een consensuele onderhandeling met private initiatiefnemers van hernieuwbare energieprojecten. De provincie, noch de lokale besturen zijn bevoegd om een verordenend kader hiertoe uit te werken.

3. Voorstel hernieuwing standpunt

Om een antwoord te kunnen bieden op deze vaststelling is het zinvol om na te gaan wat precies de doelstelling is van mede-eigenaarschap door de lokale gemeenschap. Mede-eigenaarschap is geen doel op zich, maar het is vandaag de beste garantie om een aantal andere doelstellingen te halen. In de motivering van het raadsbesluit uit 2013 worden vermeld:

- Het gebrek aan draagvlak voor windenergie oplossen
- Een snellere realisatie van windprojecten door een korter vergunningstraject

Het raadsbesluit stelt dus dat we de windsector kunnen versnellen als de burger er aan kan deelnemen als eigenaar (op voorwaarde dat de overheid ook over een ruimtelijke visie beschikt én daar ook actief over communiceert).

Naast deze doelstellingen is ook de memorie van toelichting van bovenvermelde Europese richtlijnen 2018/2001 en 2019/944 relevant. Deze wijzen ons op het feit dat energiegemeenschappen een aantal positieve gevolgen kunnen leveren die verder gaan dan enkel de productie van hernieuwbare energie. Ook in de praktijk zien we deze voordelen. Het gaat om de volgende:

*“Het versterken van de positie van gezamenlijk optredende zelfverbruikers van hernieuwbare energie biedt hernieuwbare-energiegemeenschappen ook kansen om de **energie-efficiëntie** van huishoudens te verbeteren en **energiearmoede te bestrijden** door een lager verbruik en voordeligere leveringstarieven. De lidstaten moeten die kans op passende wijze aangrijpen door onder meer na te gaan hoe ze het voor huishoudens die anders misschien niet zouden kunnen deelnemen, met inbegrip van meer kwetsbare consumenten en huurders, mogelijk kunnen maken toch deel te nemen (2018/2001 (67))”*

“De participatie van lokale burgers en autoriteiten aan projecten op het gebied van hernieuwbare energie via hernieuwbare-energiegemeenschappen

heeft tot aanzienlijk **meer lokaal draagvlak voor hernieuwbare energie en toegang tot extra particulier kapitaal** geleid, met als resultaat lokale investeringen, meer keuze voor de consument en meer participatie van burgers in de energietransitie. Deze lokale betrokkenheid is des te essentiëler wanneer de hernieuwbare-energiecapaciteit toeneemt. Maatregelen om hernieuwbare-energiegemeenschappen in staat te stellen op gelijke voet te concurreren met andere producenten, hebben ook ten doel de participatie van plaatselijke burgers aan projecten op het gebied van hernieuwbare energie, en bijgevolg ook **het draagvlak voor hernieuwbare energie, te doen toenemen.** (2018/2001 (70))”

“Gedistribueerde energietechnologieën en empowerment van consumenten hebben van gemeenschapsenergie een doeltreffende en kostenefficiënte manier gemaakt om aan de behoeften en verwachtingen van burgers ten aanzien van energiebronnen, diensten en lokale deelname te voldoen. Gemeenschapsenergie biedt alle consumenten een inclusieve optie om een rechtstreeks aandeel te hebben in de productie, het verbruik of het delen van energie. Gemeenschapsenergie-initiatieven zijn in de eerste plaats gericht op het leveren van betaalbare energie van een bepaalde soort, zoals hernieuwbare energie, aan hun leden of aandeelhouders, en geven niet zozeer prioriteit aan het maken van winst, zoals traditionele energiebedrijven. Door consumenten rechtstreeks te betrekken tonen gemeenschapsenergie-initiatieven hun potentieel om de **introductie van nieuwe technologieën en verbruikspatronen**, met inbegrip van slimme distributienetten en vraagrespons, op een geïntegreerde manier ingang te doen vinden. Gemeenschapsenergie kan ook de **energie-efficiëntie op het niveau van huishoudelijke afnemers bevorderen en energie-armoede helpen bestrijden** via beperking van het verbruik en lagere leveringstarieven. Ook maakt gemeenschapsenergie het sommige groepen huishoudelijke afnemers, die dat anders wellicht niet hadden kunnen doen, mogelijk deel te nemen aan de elektriciteitsmarkten. Waar dergelijke initiatieven succesvol zijn geweest, hebben zij economische, sociale en een milieuwinsten opgeleverd voor de gemeenschap die verder gaan dan louter de voordelen van het verlenen van energiediensten. Deze richtlijn heeft ten doel bepaalde categorieën burgerinitiatieven inzake energie op Unie niveau als "energiegemeenschap van burgers" te erkennen en hun zo een ondersteunend kader, een eerlijke behandeling, gelijke mededingingsvoorwaarden en een welomschreven lijst van rechten en verplichtingen te bieden. Het moet huishoudelijke afnemers worden toegestaan vrijwillig deel te nemen aan een gemeenschapsenergie-initiatief, maar ook om dat te verlaten, zonder de toegang tot het door het gemeenschapsenergie-initiatief beheerde netwerk of hun rechten als consument te verliezen. Toegang tot het netwerk van een energiegemeenschap van burgers moet worden verleend op eerlijke voorwaarden die de kosten weerspiegelen. (2019/944 (43))”

Samenvattend vinden we volgende doelstellingen van mede-eigenaarschap terug in het Oost-Vlaamse en Europese energiebeleid:

- Draagvlak
- Bestrijding energie-armoede
- Koppeling productie aan energie-efficiëntie
- Beheersing van de omgevingseffecten

- Introductie van nieuwe technologieën en verbruikspatronen

Mede-eigenaarschap door de lokale gemeenschap is de beste garantie om bovenstaande doelstellingen te halen; maar in contexten waar mede-eigenaarschap vandaag onbespreekbaar is zijn er ook andere samenwerkingsvormen te vinden die kunnen bijdragen aan deze doelstellingen.

In die projecten waar geen overeenkomst kan gevonden worden m.b.t. mede-eigenaarschap door de lokale gemeenschap zijn volgende doelstellingen leidend om de maatschappelijke kwaliteit van een project te beoordelen:

- a) In welke mate draagt het project bij aan de maatschappelijke bewustwording en acceptatie van de energietransitie bij de lokale gemeenschap?
- b) In welke mate draagt het project bij aan de bestrijding van energie-armoede bij de lokale gemeenschap?
- c) In welke mate draagt het project bij aan de daling van het primair energieverbruik bij de lokale gemeenschap?
- d) In welke mate hebben degenen die de omgevingseffecten van een project ondervinden, zeggenschap in de exploitatie ervan?
- e) In welke mate zorgt het project voor de introductie van nieuwe gebruikspatronen en technologieën in de lokale gemeenschap?
- f) In welke mate geeft het project de kans om zoveel mogelijk burgers mee te laten investeren?

De dienst stelt vast dat bovenstaande doelstellingen niet enkel via eigenaarschap door de lokale gemeenschap kunnen worden bewerkstelligd; maar dat energiegemeenschappen wel de beste garantie bieden op het halen van deze doelstellingen. Het mede-eigenaarschap van 20% door de lokale gemeenschap blijft proportioneel ten behoeve van het algemeen nut.

4. Conclusie

Een raadsbesluit met volgende inhoud zou de provincie de mogelijkheid geven om beter in te spelen op de geschetste maatschappelijke tendensen.

De Vlaamse overheid dient het wetgevende werk van de Europese Commissie om te zetten naar nationale wetgeving door een wijziging van het energiedecreet. De provincie wijst als pionier en ervaringsdeskundige in lokale meerwaarde bij windbeleid nogmaals op het belang van zo een wetgevend kader. De provincie wil haar draagvlakmodel voorstellen aan de Vlaamse Regering en de Vlaamse volksvertegenwoordigers als een voorbeeld van een geschikt facilitair kader zoals voorzien in artikel 16 van de EU-richtlijn 2019/944 en artikel 22 van EU richtlijn 2018/2001.

De provincie ondersteunt de **Oost-Vlaamse gemeenten** in hun streven naar rechtstreekse burgerparticipatie bij hernieuwbare energieprojecten. Financieringsverenigingen kunnen een effectief instrument zijn om

doelstellingen rond lokaal eigenaarschap te halen. De provincie roept de gemeenten op om transparant te zijn over hun investeringen in windenergie.

In **acties en processen van de provincie** oordeelt de deputatie dat een aandeel van 20% rechtstreekse participatie de beste garantie is om de doelstellingen van het flankerend windbeleid te halen. Bij projecten waar rechtstreekse participatie niet mogelijk is, is de maatschappelijke kwaliteit van het project het uitgangspunt. Een maatschappelijk kwaliteitsvol energieproject of -proces draagt bij aan een of meerdere doelstellingen:

- bewustwording en acceptatie van de energietransitie
- de vermindering van energie-armoede
- de daling van het primair energieverbruik
- het lokale medezeggenschap in de beheersing van de omgevingseffecten van windturbines.
- het introduceren van nieuwe gebruikspatronen en technologieën in de lokale gemeenschap.
- geeft de kans aan vele burgers om een kleine investering te doen in plaats van een grote investering door enkelen.

Gent, 01 oktober 2020

namens de Deputatie:

De provinciegriffier,
(get.) Albert De Smet

De bevoegde gedeputeerde,
(get.) Anna Maria Charlier