



Rapport Hernieuwbare Energie

Informatiedossier voor het debat

Deel 3: Aanzet tot evaluatie

Hoofdstuk 3: Niet-financiële barrières

6 april 2011

Leeswijzer

Voor u ligt het derde hoofdstuk van **deel 3 'Aanzet tot evaluatie'**.

De SERV heeft al meermaals de nood aan een grondige evaluatie van het hernieuwbare energiebeleid benadrukt en in het bijzonder van het centrale instrument daarin (het groenestroomcertificatensysteem). Er zijn namelijk reeds langer indicaties dat de beoogde resultaten tegen lagere maatschappelijke kosten en met hogere maatschappelijke baten gerealiseerd kunnen worden. Deze vaststelling wordt uiteraard nog belangrijker naarmate de beoogde doelstellingen ambitieuzer worden en de overheidsbudgetten beperkter.

De jongste jaren zijn herhaaldelijk bijstellingen aan het certificatensysteem en aan andere instrumenten nodig gebleken om vastgestelde problemen aan te pakken (quota, boete, minimumsteun, banding...). In het Werkgelegenheidsplan en de krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP) van 17 december 2009 spraken de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners af dat er een grondige evaluatie zou gebeuren naar de efficiëntie van het groenestroom- en WKK-ondersteuningsmechanisme. De VREG en het VEA kregen intussen de opdracht van de Vlaamse regering om tegen eind september 2011 hun evaluatierapport aan de minister te bezorgen.

Dit deel bevat een aanzet vanuit de SERV voor die evaluatie, en voor de evaluatie van het bredere HE-beleid. Het is uitdrukkelijk een aanzet omdat tijd-, data-, en informatietekorten het momenteel onmogelijk maken om alle relevante aspecten volledig uit te spitten. Bovendien is een grondige evaluatie die moet leiden tot een breed gedragen consensus over de noodzakelijke hervormingen maar mogelijk mits input van talrijke actoren en stakeholders. Daarom organiseert de SERV overigens een reeks feedbackmomenten om de dialoog te organiseren.

Het derde hoofdstuk van deel 3 'Aanzet tot evaluatie' handelt over de aanpak van **niet-financiële barrières**.

Dit rapport werd op 6 april 2011 goedgekeurd door het Dagelijks Bestuur van de SERV als insteek voor een reeks debat- en feedbackmomenten in de aanloop naar een SERV-advies. Het rapport werd samengesteld door het SERV-secretariaat. De leden van de SERV-werkgroep energie en milieu fungeerden als leescomité en klankbordgroep. De verwerking van hun opmerkingen en suggesties was de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat. Het rapport bindt de sociale partners en hun vertegenwoordigers als dusdanig niet. Op basis van het rapport en van de feedback erop zal de SERV in een afzonderlijk advies de aanbevelingen en aandachtspunten van de sociale partners voor het toekomstige HE-beleid formuleren.

De SERV wil ook alle personen en instanties die informatie hebben aangeleverd uitdrukkelijk bedanken voor hun bereidwillige medewerking. Uiteraard kunnen zij niet verantwoordelijk gesteld worden voor eventuele onvolkomenheden in het rapport.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1. Hoofdpijnen van dit hoofdstuk | 4 |
| 2. Niet-financiële barrières: situering en belang | 6 |
| <i>Belang van niet-financiële barrières</i> | 6 |
| <i>Belang van generieke ‘omgevingsfactoren’</i> | 7 |
| <i>Synergieën met andere beleidsterreinen</i> | 8 |
| 3. Inpassing in het energiesysteem | 10 |
| <i>Belangrijke maar onopgeloste kwestie</i> | 10 |
| <i>Voorrangsregeling voor aansluiting HE levert in de praktijk problemen op</i> | 10 |
| <i>Beperking van de kosten voor HE levert in de praktijk problemen op</i> | 12 |
| <i>Injectietarieven voor HE ter discussie</i> | 13 |
| <i>Injectie van biomethaan op het aardgasdistributienet</i> | 13 |
| <i>Netsturing en congestiebeheer geven problemen</i> | 13 |
| <i>Gebrek aan maatschappelijke en politieke sturing van investeringsplannen</i> | 14 |
| <i>Behoefte aan kennis, visie en sturing inzake infrastructuuruitbouw</i> | 17 |
| 4. Arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid | 20 |
| <i>Situatie op arbeidsmarkt hindert de ontwikkeling van de HE-sector</i> | 20 |
| <i>Knelpunten bij het invullen van vacatures</i> | 20 |
| <i>Behoefte aan bijscholing en vorming</i> | 21 |
| <i>Onderwijsprogramma’s onvoldoende afgestemd</i> | 22 |
| <i>Sectoroverschrijdende knelpunten</i> | 22 |
| <i>Nieuwe initiatieven in het arbeidsmarkt- en competentiebeleid</i> | 23 |
| 5. Grondstoffen- en materialenbeleid | 23 |
| <i>HE-beleid kan niet zonder een gedegen grondstoffenbeleid</i> | 23 |
| <i>Schaarste aan biomassa</i> | 24 |
| <i>Toenemende vraag naar metalen</i> | 24 |
| 6. Ruimtelijk beleid | 24 |
| <i>HE-bronnen vergen relatief veel ruimte</i> | 24 |
| <i>Goede ruimtelijke ordening ook voor HE van belang</i> | 25 |
| <i>Ruimtelijke visie voor HE nodig</i> | 25 |
| <i>Vergunningenbeleid voor HE</i> | 25 |
| <i>Meer geïntegreerde sturing en vergunningverlening wenselijk</i> | 26 |
| <i>Lokale overheden juiste schaalniveau?</i> | 27 |
| <i>Coöperatieven en participatieprojecten in opmars</i> | 27 |
| 7. Bestuurlijk beleid | 28 |
| <i>Hernieuwbare energiebeleid als ‘showcase’</i> | 28 |
| <i>Afstemming en samenwerking binnen België</i> | 29 |
| <i>Afstemming en samenwerking binnen Vlaanderen</i> | 31 |
| <i>Lange termijn visievorming en beleidsplanning</i> | 32 |
| <i>Beleidsvorming en beleidsontwikkeling</i> | 33 |
| <i>Participatie en consultatie</i> | 34 |
| <i>Kennis, informatie en transparantie</i> | 36 |
| <i>Kwaliteit van de instellingen</i> | 37 |

Hoofdstuk 3: Niet-financiële barrières

1. Hoofdpijnen van dit hoofdstuk

Financiële ondersteuning van hernieuwbare energie is belangrijk, maar de invloed van niet-financiële barrières op de ontwikkeling van hernieuwbare energie mag niet worden onderschat. Zij zorgen ervoor dat sommige investeringen in de praktijk niet (kunnen) gebeuren, ook al zijn ze rendabel (met of zonder ondersteuning). Een evaluatie van het HE-beleid mag dan ook niet beperkt blijven tot de discussie over de subsidiëring van hernieuwbare energie-technologieën.

In dit hoofdstuk worden enkele belangrijke niet-financiële barrières voor het HE-beleid overlopen. Daarbij moet wel worden beklemtoond dat de aanpak van een aantal onderliggende generieke barrières in wezen nog belangrijker is: als de 'fundamentals' in de economie en in het overheidsbeleid goed zitten, dan zal het HE-beleid daar ook veel voordeel uit halen en zijn minder 'ad hoc' moeten bezig zijn met het wegwerken van barrières. Verder zijn er naast barrières ook opportuniteiten die kunnen worden benut door meer en betere samenwerking en afstemming met andere beleidsterreinen zoals armoede, landbouw, havens en communicatie.

Inpassing in het energiesysteem

In verschillende andere delen van dit rapport is reeds gewezen op het belang van de goede inpassing van HE in het energiesysteem. Dit is duidelijk een onopgeloste kwestie. De huidige regeling levert nog heel wat knelpunten en discussies op. Met name geven zowel de voorrangsregeling en de aangerekende kosten voor aansluiting van productie-installaties die hernieuwbare energiebronnen en/of het principe van warmtekrachtkoppeling gebruiken, als de voorrangsregels voor hernieuwbare energie op het vlak van netsturing en congestiebeheer problemen in de praktijk. De problemen zijn zowel administratief (bv. onduidelijke regels, lange procedures) als technisch (bv. congestieproblemen) als economisch-economisch van aard (bv. beperkte sturingsmogelijkheden om de maatschappelijke kosten-baten verhouding te bewaken, netinfrastructuurbependingen die verdelingsvraagstukken scherp stellen...). Een complicerende factor daarbij is dat het energiesysteem geen louter Vlaamse kwestie is, omdat het elektriciteitsstelsel niet louter op Vlaams niveau georganiseerd is. Het Europese elektriciteitsnet is in toenemende mate geïntegreerd, en het Europese niveau vormt op termijn wellicht de noodzakelijke schaal om hernieuwbare energie meer optimaal in te passen in het energiesysteem.

Achterliggend aan deze problematiek is een gebrek aan maatschappelijke en politieke sturing van de investeringsplannen. De overheid heeft het afgelopen decennium geen proactief beleid gevoerd om de netinfrastructuur uit te bouwen en aan te passen aan de integratie van hernieuwbare energie. De focus lag op productiesteun voor hernieuwbare energie. Maar productiesteun heeft weinig of geen directe impact op de ondersteunende systeemcomponenten. De rol van de overheid mag zich dan ook niet beperken tot het voorzien van productie-incentives. Vandaag moeten de netbeheerders jaarlijks hun investeringsplannen indienen bij de VREG. Maar de wijze waarop de verdere uitbouw van en aanpassingen aan de elektriciteitsnetten en aardgasnetten gebeuren, is uiterst belangrijk en heeft op veel vlakken belangrijke implicaties. Het vergt een maatschappelijk debat en politieke keuzes die niet enkel aan de netbeheerders en de regulator kunnen worden overgelaten. Dat geldt ook voor de discussie over slimme netten en slimme meters. Die problematiek stelt immers niet enkel technische uitdagingen, maar omvat ook tal van sociale en economische aspecten die belangrijk zijn, waaronder visieontwikkeling over de toekomstige uitbouw, organisatie en beheer van de elektriciteitsnetten en de impact van de slimme meters op de marktwerking

en de consumenten.

Deze situatie lijkt zijn basisoorzaak te vinden in het feit dat de overheid onvoldoende kennis en visie heeft inzake netinfrastructuur om goed te kunnen sturen. De kennis zit vrijwel volledig en exclusief bij de netbeheerders zelf. Daardoor is er vandaag nauwelijks sturing, noch door de regulator, noch door het beleid. Nochtans gaat het om gigantische bedragen die de komende jaren nodig zouden zijn voor de energieinfrastructuur. Deze situatie heeft potentieel belangrijke gevolgen zoals 'regulatory capture' van de regulator, weinig transparante beslissingen, onvoldoende zelfsturende prikkels voor de netbeheerders, hoge kosten van de vereiste infrastructuuraanpassingen, weinig afstemming met andere beleidsdomeinen en onvoldoende overleg over infrastructuurontwikkeling tussen beleidsniveaus.

Arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid

De introductie van hernieuwbare energie vergt soms specifieke kennis en andere vaardigheden bij arbeidskrachten, waardoor er een mismatch kan ontstaan tussen het beschikbare en het vereiste personeel. Dat kan de ontwikkeling van hernieuwbare energie en de hernieuwbare energietechnologiesector belemmeren. Dat blijkt ook in Vlaanderen het geval: knelpunten op de arbeidsmarkt hinderen de ontwikkeling van de HE-sector. Zo ondervinden HE-bedrijven moeilijkheden bij het invullen van vacatures, is er behoefte aan bijscholing en vorming en wordt vastgesteld dat onderwijsprogramma's soms onvoldoende afgestemd zijn op de behoeftes en ontwikkelingen in de praktijk. Het arbeidsmarkt- en competentiebeleid is althans inzake hernieuwbare energie onvoldoende in staat gebleken om de evoluties nauwgezet op te volgen en proactief maatregelen te nemen waarmee knelpunten op de arbeidsmarkt vermeden of verminderd worden. Het arbeidsmarkt-, opleidings- en onderwijsbeleid hebben echter blijvend een belangrijke rol te spelen. Zoals beschreven in deel 2, hoofdstuk 4, wordt momenteel een hele reeks initiatieven genomen om aan de vastgestelde knelpunten tegemoet te komen.

Grondstoffen- en materialenbeleid

Hernieuwbare energie kan fossiele energiegrondstoffen vervangen, maar vereist vaak zelf ook andere grondstoffen. Het gaat dan over hout, biomassa en afval voor de verwerking in bio-energie-installaties, of ook over materialen die bijvoorbeeld nodig zijn voor de productie van bepaalde HE-technologieën. Eén van de belangrijke knelpunten voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie zou in de toekomst wel eens de beschikbaarheid van grondstoffen voor de productie van deze technologieën kunnen zijn. Vooral de beschikbaarheid van metalen lijkt problematisch te kunnen worden. De bevoorrading van deze grondstoffen en materialen moet dan ook gegarandeerd worden. Deze kan in het gedrang komen als deze grondstoffen of materialen niet lokaal beschikbaar zijn, als ze conflicteren met andere toepassingen (zoals voedselvoorziening of grondstof in de verwerkende nijverheid), of als ze zeer duur worden. Een materialenbeleid lijkt nodig, onder meer gericht op doorgedreven recyclage en substitutie van zeldzame metalen.

Ruimtelijk beleid

De versnipperde ruimtelijke ordening gecombineerd met een hoge bevolkingsdichtheid beperkt het potentieel voor hernieuwbare energieprojecten en leidt tot relatief hoge kosten van infrastructuuraanpassingen voor groene elektriciteit en zeker voor groene warmte. Een ruimtelijke visie voor installaties voor decentrale energieproductie werd aangekondigd maar is op dit moment nog niet concreet.

Het grootste knelpunt is evenwel het vergunningenbeleid. Een meer geïntegreerde sturing en vergunningverlening zijn wenselijk. De sturing door ruimtelijke ordening staat vandaag nog te los van de inpassing in het energiesysteem. Daarnaast duren vergunningsprocedures voor HE-installaties, voor energie-infrastructuur in het algemeen en voor HE-technologiebedrijven vaak lang en zijn ze ingewikkeld. Van de tien windprojecten die in Vlaanderen geprospecteerd worden, zou er finaal één uitgevoerd worden na een procedure van gemiddeld vier jaar. De overige projecten zouden worden afgeblokt omdat ze geen ver-

gunning krijgen of omdat actiecomités protesteren. Een ander voorbeeld is de problematiek van vergunningen voor warmtepompen, waarvoor in een groot aantal gevallen een klasse 2 milieuvergunning nodig is. Een efficiënte inplanting kan ook botsen met de belangen of visie van lokale overheden. Dat kan een probleem vormen indien deze lokale overheden via vergunningsprocedures een beslissingsbevoegdheid hebben inzake de inplanting van bepaalde installaties. Echter niet alleen het beleid, maar ook de projectontwikkelaars hebben wellicht een rol te vervullen om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van HE-projecten te vergroten. Zeker bij windmolenprojecten lijkt meer aandacht nodig voor de participatie van en de communicatie met de omwonenden.

Bestuurlijk beleid

Governance-aspecten betreffen de manier waarop de overheid gestructureerd is, werkt, samenwerkt, zich opstelt, enz. Ze zijn essentieel omdat ze vaak onderliggende verklaringen vormen voor de andere barrières en omdat ze een cruciale voorwaarde zijn voor elk goed beleid, en dus ook een goed HE-beleid. In dit hoofdstuk wordt aangegeven dat er diverse belangrijke knelpunten zijn in het (hernieuwbare) energiebeleid op het vlak van afstemming van beleid en samenwerking tussen instanties binnen België, afstemming en samenwerking binnen Vlaanderen, lange termijn visievorming en beleidsplanning, beleidsvorming en beleidsonderbouwing, participatie en consultatie, kennis, informatie en transparantie, en de structuur en middelen die de regering over heeft voor de werking van haar instellingen.

Een aantal van deze bestuurlijke hinderpalen komt terug in diverse beleidsvelden en blijken dus vrij generiek van aard. Ze hebben te maken met de overheidsorganisatie en de manier waarop de overheid (samen) werkt, met de aanwezige capaciteit en de wijze waarop die bij de planning en regulering worden ingezet en met de transparantie en de manier waarop beleid en regelgeving wordt onderbouwd en overlegd. Op deze aspecten maakt de hernieuwbare energieproblematiek duidelijk dat Vlaanderen botst op belangrijke problemen inzake bestuurscapaciteit. In die zin lijkt hernieuwbare energie een *showcase* voor het noodzakelijke opkrikken van de bestuurscapaciteit om de uitdagingen van Vlaanderen (waarvan hernieuwbare energie er slechts een is) aan te kunnen.

2. Niet-financiële barrières: situering en belang

Belang van niet-financiële barrières

Aandacht voor niet-financiële barrières naast financiële ondersteuning vloeit logisch voort uit de systeembenadering die eerder in dit rapport werd toegelicht (zie deel 1, hoofdstuk 5 en deel 3, hoofdstuk 2). Bovendien blijkt dat in de praktijk het belang van financiële ondersteuning wordt soms overschat, en de niet-economische barrières relatief worden onderschat¹. Administratieve lasten, beperkte nettoegang, slechte marktwerking op de elektriciteitsmarkt, gebrek aan informatie en opleiding, beperkte publieke aanvaarding van HE-initiatieven, gebrekkige beleidsvoorbereiding en inadequate governance zijn voorbeelden van niet-financiële barrières die de ontwikkeling van hernieuwbare energie kunnen stremmen. Zij kunnen ervoor zorgen dat bepaalde maatregelen niet genomen worden, ook al zijn ze (met of zonder ondersteuning) rendabel.

Volgens een subjectieve inschatting door Ecorys (zie figuur) zijn er in België veel niet-economische barrières die de ontwikkeling van hernieuwbare energie hinderen. Ook de po-

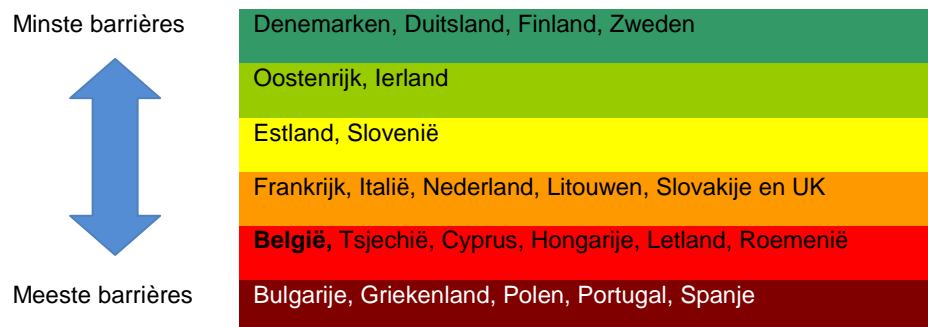
¹ *Non-economic barriers have significantly hampered the effectiveness of renewable support policies and driven up costs in many countries, irrespective of the type of incentive scheme. It is therefore necessary to move beyond discussions over which specific incentive scheme functions best to an assessment of the entire policy framework into which incentive schemes are inserted.* OECD (2010) Interim report of the green growth strategy: implementing our commitment for a sustainable future. Council. 16/03/2010.

tentieelstudies en studies inzake onrendabele toppen van VITO hebben aangetoond dat er in Vlaanderen een belangrijk potentieel is voor hernieuwbare energie, vooral inzake groene warmte, dat al rendabel zou zijn zonder steun². Het feit dat deze maatregelen nog niet genomen zijn, betekent dat er belangrijke niet-economische barrières zijn die de uitvoering van deze maatregelen hinderen.

Een evaluatie van het HE-beleid mag dan ook niet beperkt blijven tot de discussie over de subsidiëring van hernieuwbare energietechnologieën. Wanneer hoge productie-incentives te weinig impact hebben, liggen de knelpunten elders. België zou voor windturbines met een totale productiesubsidie van ongeveer 14 dollarcent per kWh (de optelsom van de ontvangen vergoeding voor de groene stroom certificaten en de marktwaarde van de geproduceerde elektriciteit) goed zijn geweest voor de op één na hoogste productiesubsidie in de OESO-landen. Toch slaagde België er in 2004 en 2005 niet in om meer dan 2% van het tot 2020 beschikbare potentieel te ontwikkelen³. Hoge productiesubsidies volstaan dus niet om massaal investeringen uit te lokken. Zonder vergunning, concessie of licentie kan nu eenmaal niet geïnvesteerd worden⁴.

Hierna worden enkele belangrijke niet-financiële barrières voor het HE-beleid overlopen. Daarbij moet wel worden beklemtoond dat de aanpak van een aantal onderliggende generieke barrières in wezen nog belangrijker is. Dit wordt hieronder eerst toegelicht. Een tweede opmerking is dat er naast barrières ook opportuniteiten zijn kunnen worden benut door meer en betere samenwerking en afstemming met andere beleidsterreinen. Ook dit wordt vooraf nog kort toegelicht.

Aanwezigheid van niet-economische barrières voor HE (EU 27)⁵



Belang van generieke 'omgevingsfactoren'

Niet-financiële barrières zijn vaak het meest zichtbaar in specifieke knelpunten (bv. het verkrijgen van vergunningen voor windmolens, het tekort aan goed opgeleide arbeidskrachten, beperkingen in de netinfrastructuur...). Maar die zijn op hun beurt vaak symptomen van dieperliggende generieke knelpunten die niet enkel voor de HE-sector en het HE-beleid gelden en waarvan ook andere sectoren en beleidsobjectieven nadeel van ondervinden (bv. vereen-

² De bijdrage van groene warmte is in alle scenario's zeer belangrijk (ongeveer de helft). Een belangrijk deel van dit potentieel is in principe reeds rendabel zonder steun. Voor het resterende deel is wel bijkomende steun nodig. Voortgangsrapportage 2009 Bij actieplan hernieuwbare energie. Nota aan de leden van de Vlaamse regering.

³ Ook in andere landen werd vastgesteld dat hoge subsidies onvoldoende blijken te zijn. In de beste zonneregio's ligt de opbrengst van zonnepanelen tot 100% hoger dan in landen zoals België, zodat in principe veel lagere subsidies zouden moeten volstaan om marktcompetitiviteit te realiseren. Griekenland en Italië bieden een productiesubsidie die in verhouding tot de lokale opbrengst van zonnecellen vrij aantrekkelijk oogt. Toch blijkt het in deze twee landen met relatief veel zonne-uren moeilijk om veel investeringen uit te lokken.

⁴ Albrecht (2010).

⁵ http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2010_non_cost_barriers.pdf Ecorys (2010) Assessment of non-cost barriers to renewable energy growth in EU Member States – AEON, DG TREN No. TREN/D1/48 – 2008. Final report. Deze beoordeling is gebaseerd op subjectieve inschattingen.

voudiging en versnelling van investeringsprocedures, competentiebeleid, marktwerking en marktregulering op de elektriciteits- en gasmarkt, algemeen investeringsklimaat, exportbeleid, tegengaan van verkoking, goed bestuur...).

Die generieke problemen oplossen via specifiek HE-beleid is suboptimaal. Omgekeerd geformuleerd: als de 'fundamentals' in de economie en in het overheidsbeleid goed zitten, dan zal het HE-beleid daar ook veel voordeel uit halen en zijn minder 'ad hoc' moeten bezig zijn met het oplossen van de ene barrière na de andere. Op deze problematiek wordt verder in de analyse regelmatig teruggekomen.

Synergieën met andere beleidsterreinen

Naast barrières die verder in dit hoofdstuk worden besproken, zijn er ook opportuniteiten die kunnen worden benut door meer en betere samenwerking en afstemming met andere beleidsterreinen. Dat laat toe om win-win situaties met het HE-beleid te realiseren of problemen die het HE-beleid op andere terreinen creëert te verminderen of te vermijden. Voorbeelden zijn, naast de beleidsterreinen die verder nog aan bod komen en naast diegene die al eerder aan bod kwamen (klimaat- en milieubeleid, economisch ondersteuningsbeleid, innovatiebeleid) het armoedebeleid, het landbouwbeleid, het logistiek, haven- en maritiem beleid en het communicatiebeleid.

Het armoedebeleid. De mogelijke samenwerking tussen het HE-beleid en het armoedebeleid lijkt nog weinig te zijn onderzocht. Hernieuwbare energie heeft vandaag geen echte plaats in het armoedebeleid. Nochtans kunnen publieke investeringen in HE-projecten bij lagere inkomensgroepen niet alleen bijdragen aan de realisatie van de HE-doelstellingen maar ook de energiekosten van deze groepen op een duurzame manier verlagen. In de andere richting zou een meer sociaal rechtvaardige samenleving ervoor zorgen dat het maatschappelijk en politiek draagvlak voor prijsinstrumenten in het energie- en HE-beleid kan toenemen⁶. De eventuele negatieve sociale effecten kunnen nooit voldoende gerealiseerd worden via het energiebeleid alleen⁷

Het landbouwbeleid. Voor de landbouw zijn de ontwikkelingen op het vlak van hernieuwbare energie van groot belang⁸. Zo worden energieteelten genoemd als interessant en winstgevend gewas. De hoeveelheid verbouwbaar grond in Vlaanderen is echter beperkt⁹ en de pro-

⁶ *Er zijn subjectieve en objectieve redenen waarom het gemakkelijker is om de klimaatbeleid te voeren in een meer egalitaire samenleving. Maatregelen om de klimaatproblematiek aan te pakken zullen gedragssturend moeten zijn; soms zal het nodig zijn bepaalde vormen van consumptie duurder te maken. [...] Maar in een inegalitaire samenleving is het moeilijker om daarvoor een draagvlak te vinden. Immers, rijke mensen worden minder beknot in hun vrijheid om mobiel te zijn en energie te verbruiken wanneer de prijzen daarvoor omhoog gaan, dan mensen met een middeninkomen; hun persoonlijk budget is zo groot dat ze het relatief gemakkelijk kunnen herschikken om duurdere mobiliteit en energie te betalen. En zeker voor arme mensen is het verhogen van de prijs van mobiliteit en energie sociaal nefast. Wie een draagvlak wil vinden voor bv. rekeningrijden, zal moeten uitleggen dat dit sociaal aanvaardbaar is. Dat veronderstelt dat de inkomensverdeling niet al te scheef is. Als de inkomensverdeling erg ongelijk is, dan is het principe "de vervuiler betaalt" snel vertaald in "de betaler mag vervuilen". Dat is het subjectieve argument. Maar er is zelfs een objectief argument. Economen wezen er in het verleden al op dat prijsmechanismen objectief effectiever voor het sturen van gedrag zijn in een egalitaire samenleving dan in een inegalitaire samenleving* Frank Vandenbroucke Strategische keuzes voor het sociale beleid. Tekst van een lezing voor de medewerkers van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) op een seminarie over de onderzoekskeuzes van het centrum (Oostende, 26 januari 2010)

⁷ *De prijsconsequenties van het transitiebeleid moeten in principe opgevangen kunnen worden door het bestaande sociale beleid. De stelling dat de armen het slachtoffer zullen worden van het transitiebeleid vertrekt dan ook van de hypothese dat het huidige sociale beleid niet effectief is. Mocht dit het geval zijn, dan dient de overheid haar sociaal beleid bij te sturen.* Albrecht (2009) Energietransitie: sneller naar een groener systeem?

⁸ *Voor landbouw is de ontwikkeling van groene energie van levensbelang.* N. Devisch (Boerenbond) Groene Energie binnen het toekomstig Europees landbouwbeleid. N. Devisch. In Technologisch instituut- K-VIV. Studiedag vervoer. Groene energie: nieuwe mogelijkheden voor de landbouw. Meise, 26 mei 1993.

⁹ *Welke maatregelen men ook neemt, energiegewassen in Vlaanderen kunnen nooit een grote bijdrage leveren aan de energievoorziening. Willen we een derde van de vereiste 6% groene stroom uit energiegewassen halen, dan hebben we meer dan 100.000 ha nodig.* Garcia Ciudad, Steunpunt Duurzame Landbouw

ductie van biomassa voor energiedoeleinden (zoals de biobrandstofethanol uit maïs) kan concurreren met de productie van voedsel. Het is niet duidelijk in welke mate dit op dit moment een probleem vormt voor Vlaanderen of dat in de toekomst zo zal zijn. Het ziet er in ieder geval naar uit dat de druk op Vlaamse landbouwgrond omwille van voedselproductie zal toenemen, door de stijgende wereldbehoefte aan voedsel, de gevolgen van klimaatverandering op de voedselproductie in bepaalde gebieden¹⁰ etc.

Het logistiek, haven- en maritiem beleid. De Vlaamse havens bieden opportuniteiten als 'energy hubs', bv. voor de import van biomassa of als platform voor innovatie, logistiek en assemblage van verschillende vormen van hernieuwbare energie (windturbines, getijde-energie, biogas...) (zie deel 3, hoofdstuk 2). Voldoende havenruimte is dan een belangrijk aandachtspunt. Voor windturbines bijvoorbeeld is ruimte nodig voor de opslag van onderdelen, plaatsing, onderhoud en reparaties. Voor de toelevering van materieel (turbines, gondels, wieken, palen, funderingen,...), het bouwen van de windmolens en nadien het onderhoud, zijn gespecialiseerde haventerreinen nodig. Er zijn ook gespecialiseerde terminals nodig. Voor havens kan het verder interessant zijn om distributiebedrijven van hernieuwbare energiegoederen aan te trekken (bv. als logistiek centrum waarin onderdelen van installaties voor hernieuwbare energie afkomstig uit andere landen in de wereld gesorteerd, herverpakt en verstuurd kunnen worden naar klanten in Europa, zoals voor zonnepanelen en windmolens). De havens bieden uiteraard ook kansen voor elektriciteitsproductie zelf in havengebieden, zowel via windturbines als via biomassacentrales. Windmolenparken op zee kunnen misschien ook een toeristische troef worden.

Het communicatiebeleid. Er worden heel wat inspanningen gedaan om informatie te verspreiden over de geldende ondersteuningsregelingen. Er zijn de on-line-subsidiewijzers, de brochures, e.d. Niettemin geven Belgische stakeholders aan dat deze informatieverstoring over ondersteuningsmaatregelen slechts gemiddeld scoort (zie tabel). Consumenten blijken ook nood te hebben aan goede en objectieve informatie over HE-toepassingen. Particulieren die investeren in HE-toepassingen zijn immers niet altijd even goed geïnformeerd¹¹. Ook voor informatie en sensibilisering over groene energie meer in het algemeen blijkt er nog behoefte te bestaan¹². Ook hier geldt vaak 'onbekend is onbemind'¹³.

¹⁰ *De exportstop in Rusland en Oekraïne is het harde gevolg van de droogte in die landen. Het toont tegelijkertijd aan dat lokale en regionale landbouwproductie een belangrijke rol spelen op het vlak van voedselzekerheid voor de eigen bevolking. Land- en tuinbouw hebben dus zeker bestaansrecht in Vlaanderen.* Piet Vanthemsche (voorzitter Boerenbond) Gazet van Antwerpen, 20/09/2010, 2010 zeker geen topjaar voor Vlaamse boeren.

¹¹ Er is bv. een enorm en gediversifieerd aanbod aan PV-installaties. Zo zouden er meer dan 120 leveranciers zijn en ongeveer 700 soorten PV-installaties. De potentiële koper weet onvoldoende waar hij bij zijn investeringsbeslissing op moet letten. Hij wordt hierover onvoldoende door een neutrale bron geïnformeerd. Zo werden nauwelijks tips verspreid die investeerders aanzetten hun installatie niet te overdimensioneren in vergelijking met het verbruik of om geen zonnepanelen in de schaduw te plaatsen. Ook is het zeker geen algemeen bekende praktijk dat je best bij elk zonnepaneel een informatieblad en testcertificaat vraagt. De Zondag, 8/10/2010. Zonne-energie zonder zorgen: 10 consumententips. Er wordt ook onvoldoende (neutrale) informatie verspreid over het vereiste onderhoud van zonnepanelen Vijf procent van zonnepanelen zijn defect, 14/07/2010, Het Nieuwsblad

¹² In een beperkte enquête bij 811 respondenten in West-Vlaanderen gaf 42,2% aan dat zij vinden dat de overheid voldoende sensibiliseert over de noodzaak van groene energie. 32,7% ging hiermee echter niet akkoord Howest, 2010, Presentatie: De houding van de West-Vlaamse bevolking tegenover groene energie en windturbineparken. 27/09/2010.

¹³ Uit dezelfde bevraging van 811 gezinnen die vlakbij de windmolenparken van Ieper, Izegem, Brugge en Kortrijk wonen, blijkt dat zeventig procent tevreden is met de windmolens in de buurt. Voor de bouw van de parken was slechts zestig procent van de buurt enigszins enthousiast. Bijna 84% geeft ook aan dat er nog windmolens mogen bijkomen. De gemelde ongemakken hebben o.a. betrekking op lawaaihinder op verkeersarme dagen. De Standaard, Vlaming niet ontevreden over windmolenparken, 27/09/2010

Kwaliteit van informatie over publieke ondersteuningsmaatregelen (EU 27)¹⁴

| | |
|-----------|--|
| Positief | Oostenrijk, Denemarken, Estland, Duitsland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Slovenië en Zweden |
| Gemiddeld | België , Frankrijk, Hongarije, Italië, Slowakije, Spanje |
| Negatief | Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Finland, Griekenland, Letland, Polen, Portugal, Roemenië en Verenigd Koninkrijk |

3. Inpassing in het energiesysteem

Belangrijke maar onopgeloste kwestie

In verschillende andere delen van dit rapport is reeds gewezen op het belang van de goede inpassing van HE in het energiesysteem¹⁵ (zie o.a. deel 1, hoofdstuk 4 en deel 2, hoofdstuk 4). Uit de hierna volgende bespreking blijkt duidelijk dat dit een onopgeloste kwestie is en dat de huidige regeling nog heel wat knelpunten en discussies oplevert. De focus hierna ligt op de integratie in de netten. Voor de bespreking van relevante aandachtspunten bij de inpassing in het productiepark wordt verwezen naar deel 1, hoofdstuk 4.

Een complicerende factor daarbij is dat de inpassing van hernieuwbare energie in het energiesysteem en vooral in de elektriciteitsvoorziening geen louter Vlaamse kwestie is, omdat het elektriciteitssysteem niet louter op Vlaams niveau georganiseerd is. De voorzieningen in Vlaanderen moeten samen bekeken worden met de federale bevoegdheden en met de hernieuwbare en niet-hernieuwbare voorzieningen in Wallonië en zelfs buiten België. Het Europese elektriciteitsnet is in toenemende mate geïntegreerd, en het Europese niveau vormt op termijn wellicht de noodzakelijke schaal om hernieuwbare energie meer optimaal in te passen in het energiesysteem (cf. de discussie over zgn. supergrids, zie deel 1, hoofdstuk 4). Zo kan windenergie uit windrijke weinig bevolkte gebieden in Europa naar dichter bevolkte minder windrijke gebieden gebracht worden. Overschotten en tekorten zouden op een groter schaalniveau uitgevlakt kunnen worden.

Voorrangsregeling voor aansluiting HE levert in de praktijk problemen op

Het energiebesluit bevat een voorrangsregeling voor aansluiting van productie-installaties die hernieuwbare energiebronnen en/of het principe van warmtekrachtkoppeling gebruiken (zie deel 2, hoofdstuk 4). De VREG vermeldt in haar jaarlijkse rapportage over de kwaliteit van de dienstverlening van de elektriciteitsdistributienetbeheerders in het Vlaamse Gewest enkel het aantal aansluitingen, maar niet het aantal geweigerde aansluitingen¹⁶, noch het aantal klachten omwille van weigering (enkel omwille van termijnoverschrijdingen). In de praktijk blijkt evenwel dat heel wat productie-installaties niet kunnen worden aangesloten of dat de procedure lang duurt. Er zijn bij de VREG dan ook klachten en administratieve beroepen ingediend vanwege het niet-aansluiten van een productie-installatie door de netbeheerder¹⁷. Dat net-

¹⁴ http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2010_non_cost_barriers.pdf, verwijzend naar AEON national reports, eclareon.

¹⁵ [5 Fundamental principles of renewable policy design] *The due consideration of the impact of large-scale penetration of renewable energy Technologies on the overall energy system, especially in liberalised energy markets, with regard to overall cost efficiency and system reliability*. OECD (2010) Interim report of the green growth strategy: implementing our commitment for a sustainable future. Council. 16/03/2010.

¹⁶ VREG (2010) Rapport van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt van 18 mei 2010 met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening van de elektriciteitsdistributienetbeheerders in het Vlaamse Gewest in 2009. RAPP-2010-4.

¹⁷ Hilde Crevits in Vlaams Parlement (2008) Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008.

aansluiting een barrière vormt voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie, blijkt ook uit de Europese studie van Ecorys (zie tabel).

Zijn er problemen met ... (EU 27)¹⁸

| Netaansluitingen (administratieve procedures, technische vereisten, vertragingen, onvoldoende transparantie) | |
|---|--|
| Geen problemen | Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Nederland, Portugal, Zweden, UK |
| Problemen | België , Cyprus, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië en Spanje |
| Geen gegevens | Luxemburg, Malta en Slovakije |
| Nettoegang (geen prioritaire toegang, problemen inzake afschakeling) | |
| Geen probleem | Denemarken, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Polen |
| Problemen | Oostenrijk, België , Bulgarije, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje, Zweden en UK |
| Geen gegevens | Cyprus, Luxemburg, Malta en Slovakije |
| Weigering van netaansluiting door netbeheerders | |
| Geen probleem | Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Slovenië, Zweden |
| Gedeeltelijk | Bulgarije, Frankrijk, Spanje |
| Probleem | België , Tsjechië, Griekenland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovakije en UK |
| Objectiviteit, transparantie en niet-discriminatoir karakter van regels kostenverdeling van netaansluiting | |
| Geen probleem | Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Slovakije |
| Gedeeltelijk | Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Zweden, UK |
| Probleem | België , Bulgarije, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje |
| Geen gegevens | Luxemburg, Malta |

De capaciteit van de bestaande netten om nieuwe installaties aan te sluiten blijkt meer en meer een flessenhals in België en Vlaanderen. Congestieproblemen op het Vlaamse distributienet hebben ervoor gezorgd dat bepaalde aansluitingsaanvragen voor HE- of WKK-installaties niet gehonoreerd kunnen worden. Dat is vooral het geval in de kustregio en bij WKK-installaties in tuinbouwbedrijven in de Noorderkempen, maar ook in Mechelen en Sint-Katelijne Waver¹⁹. Om de bestaande aansluitingsaanvragen in de Noorderkempen te honoreren zouden volgens Eandis 50 mio euro netinvesteringen nodig zijn (terwijl het huidige jaarlijks investeringsritme 15 mio euro bedraagt, cf. infra). Bovendien kan het jaren duren vooraleer een versterking of uitbreiding van het net is uitgevoerd. Wil men vermijden dat projecten op de lange baan worden geschoven, dan moet de bestaande capaciteit optimaal kunnen worden gebruikt. Hiervoor is het vereist dat informatie beschikbaar is over de resterende onthaalcapaciteit op de netten en dat netbeheersmaatregelen worden uitgewerkt die toelaten dat de bestaande capaciteit niet ongebruikt blijft.

Aan de andere kant heeft de netbeheerder momenteel niet de mogelijkheid om de grootte van een project, of het aantal projecten dat aangesloten dient te worden, te sturen, noch om de aansluitbaarheid te beperken tot vooraf bepaalde zones waar de aansluiting kosteneffici-

¹⁸ http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2010_non_cost_barriers.pdf

¹⁹ Vlaams Parlement (2008) Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008. Interpellatie van mevrouw Marleen Van den Eynde tot mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, over de netwerkproblemen bij energieleverancier Eandis en de gevolgen ervan voor de groenestroomlevering. Interpellatie van de heer Eloi Glorieux tot mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, over de noodzaak om stroomnetten aan te passen voor decentrale productie. Interpellatie van mevrouw Fientje Moerman tot mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, over de toenemende onaangepastheid van het distributienetwerk voor elektriciteit aan de groeiende productie van groene stroom

ent gerealiseerd kan worden. Dit kan wenselijk zijn om te vermijden dat de netbeheerders zouden worden verplicht om hun netten dusdanig uit te bouwen of te versterken dat zij elke aanvraag voor een productie-installatie op basis van HE-bronnen moeten kunnen inwilligen. De kosten (en impact op de distributietarieven) kunnen dan immers zeer hoog oplopen (zie verder) zonder dat de maatschappelijke baten-kosten verhouding positief is.

Beperking van de kosten voor HE levert in de praktijk problemen op

De hernieuwbare energieproductie-installaties en kwalitatieve WKK moeten slechts een deel betalen van de kosten voor de aansluiting, meer bepaald een de kosten van hypothetische aansluiting op een lagere spanning (zie deel 2, hoofdstuk 4). Ook de kosten voor de aanleg van leidingen op het openbaar domein vallen ten laste van de netbeheerder als openbare dienstverplichting, meer concreet de aanleg van de leidingen over de eerste duizend meter op openbaar domein tussen het distributienet en de productie-installatie, voor zover het aansluitingsvermogen/aansluitingscapaciteit van de productie-installatie niet hoger is dan 5 MVA/2500 m³/h.

Bij de aansluiting van decentrale productie-installaties op het net zijn er momenteel vaak niet alleen discussies over de plaats en de wijze van aansluiting (cf. supra), maar ook over de hiervoor aangerekende kosten. Er bestaat immers heel wat onduidelijkheid over deze kostenregelingen. Zo is er onduidelijkheid over de interpretatie van de notie “dichtstbijzijnde punt”. Het concept van een hypothetische aansluiting (eventueel op een ander spanningsniveau of bij een andere netbeheerder) blijkt in de praktijk moeilijk objectiveerbaar en quasi onuitvoerbaar. Het is verder onduidelijk wat er dient er te gebeuren als er na de aansluiting van energiebron wordt veranderd (moet er in dat geval overgegaan worden tot een retroactieve terugbetaling van de subsidie/kostenreductie?).

Naast deze problemen op het vlak van uitvoerbaarheid heeft de regeling volgens de VREG ook problemen op het vlak van de efficiëntie. Het principe van tussenkomst in de aansluitingskosten zorgt ervoor dat ook bepaalde projecten die geografisch iets minder interessant zijn (op vlak van aansluiting) economisch rendabel worden. Het voordeel van het subsidiëren en/of solidariseren van aansluitingskost decentrale productie is dat het de toetredingsdrempel verlaagt voor nieuwe investeerders. Een (grote of volledige) tussenkomst zorgt dan weer voor het wegvallen van de incentive om installaties te bouwen op plaatsen waar de aansluiting het eenvoudigst en daardoor het meest kostenefficiënt is. Dit speelt in het voordeel van de ontwikkelaar van het project, maar het heeft ook tot gevolg dat de netbeheerder aanzienlijke kosten moet maken om zijn net aan te passen. De VREG signaleert daarom dat een “gratis” aansluiting voor de ontwikkelaar van het project in bepaalde gevallen kan leiden tot het solidariseren van onverantwoorde kosten inzake netuitbreidingen. Er is nood aan een prikkel voor de investeerder om projecten te plannen op plaatsen waar de aansluitingskost verantwoord blijft. Dit gebeurt volgens de VREG best door een (groter) deel van de aansluitingskost bij de investeerder te leggen.

Ten derde geeft de regeling volgens de VREG onevenwichten in de doorberekening van de kosten. Het is in principe enkel de netbeheerder zelf die kan aangeven hoeveel kosten hij heeft gemaakt in toepassing van de voorrangsregeling en kostenbeperking. Mits een zekere objectivering en overeenstemming met de netbeheerders zou het mogelijk zijn om een solidariseringsregeling hier rond uit te bouwen. Net als in het geval van de kosten verbonden aan de opkoopverplichting van certificaten (zie deel 2, hoofdstuk 3) lopen in sommige netgebieden de kosten verbonden aan de tussenkomst in de aansluiting van decentrale productie hoger op dan in andere netgebieden. Ook de schaal van de netbeheerders speelt een rol: een investering voor de aansluiting van een project kan zonder significante impact op het nettatarief gerealiseerd worden in een groot netgebied met veel afnemers, maar stelt mogelijk wel problemen in een klein netgebied, waar de kost over een beperkt aantal afnemers gespreid moet worden. De VREG heeft ervoor gepleit om een dergelijke regeling niet in te voeren zonder evaluatie en bijsturing van de bestaande regeling.

Onder meer op basis van de besprekingen op het beleidsplatform 'slimme netten' wil de VREG een actieplan opstellen tegen eind 2011 om tot een meer coherent kader te komen ter stimulering van de integratie van decentrale productie op het net, en voor de efficiënte exploitatie van het net en de erop aangesloten installaties. Op korte tot middellange termijn wordt gedacht aan een regeling waarbij de toegang tot het net gemoduleerd wordt in functie van de status van de belasting van het net. Dit vergt aanpassingen aan het reglementaire kader en de contractuele verhoudingen tussen de marktpartijen.

Voor de analyse van de behoeftes op langere termijn zullen de netbeheerders in opdracht van de VREG in 2011 een studie uitvoeren naar welke locaties het meest geschikt zijn voor de aansluiting van bijkomende decentrale productie-installaties. Hiervoor zal worden uitgegaan van geactualiseerde prognosestudies gemaakt door VITO, aangevuld met een geografisch informatie-element. Aan de hand van de geografische modellering kunnen de netbeheerders dan de onthaalmogelijkheden van hun netten bestuderen. Deze informatie zal toegankelijk gemaakt worden voor alle betrokkenen. Tevens kan dan beter ingeschat worden wat de kosten voor bijkomende netuitbreidingen zullen zijn in functie van de doelstellingen inzake het hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve WKK.

Belangrijk om op te merken in deze discussie is dat het perspectief voor de stimulering van de efficiënte integratie van decentrale productie op het net voldoende breed moet zijn. Bij WKK's bijvoorbeeld speelt niet enkel de elektriciteitsproductie en integratie ervan in het net een rol, maar vooral ook de nabijheid van een warmtevraag om de geproduceerde warmte efficiënt te benutten. Het totale 'rendement' van een project moet dus kunnen bekeken worden.

Injectietarieven voor HE ter discussie

Distributienetbeheerders hebben conform de beslissingen van de CREG de mogelijkheid om injectietarieven aan te rekenen en de meeste doen dit ook in de praktijk (zie deel 2, hoofdstuk 2). Ook hierover is er heel wat discussie (zie deel 2, hoofdstuk 4). Dat heeft geleid tot een decreetswijziging die bepaalt dat de netbeheerder alle taken die noodzakelijk zijn voor de injectie van elektriciteit, geproduceerd door middel van hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve warmte-kraatkoppeling (met uitzondering van de aansluiting op het distributienet of het plaatselijk vervoernet) kosteloos moet uitvoeren. Het nieuwe artikel bepaalt tevens dat de kosten die hiervoor ten laste gelegd worden van de netbeheerder, worden beschouwd als kosten ten gevolge van de openbaardienstverplichtingen van de netbeheerder als netbeheerder. Hiermee wil men vermijden dat de netbeheerders deze kosten niet zouden mogen doorrekenen van de CREG in de nettarieven. Blijkbaar is er nog wel discussie met de CREG over de wettelijkheid van deze regeling (zie deel 2, hoofdstuk 2).

Injectie van biomethaan op het aardgasdistributienet

In een aantal Europese landen wordt biogas opgewerkt tot biomethaan en vervolgens geïnjecteerd op het aardgasnet (zie deel 1, hoofdstuk 1). De VREG is over de technische aansluitings- en exploitatievoorwaarden in discussie met de andere regulatoren en met Synergrid. De bedoeling is om technische voorschriften op te stellen die de injectie van biomethaan toelaten zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de betrouwbaarheid van de netten.

Netsturing en congestiebeheer geven problemen

Het technisch reglement bevat tevens voorrangregels voor HE op het vlak van netsturing en congestiebeheer (zie deel 2, hoofdstuk 4). Ook deze regeling leidt in de praktijk tot vragen en problemen. Een vraag is hoe de netbeheerder beslist welke installaties worden stilgelegd, volgens welke procedure, hoe exploitanten van de betreffende installaties daarover geïnformeerd worden en eventueel gecompenseerd worden. Het stilleggen van een WKK-installatie kan bv. door het ontbreken van de (gelijktijdige) warmteproductie problemen veroorzaken. Bij het stilleggen loopt de exploitant bovendien de ontvangsten mis die verbonden zijn met de

elektriciteitsproductie (verkooprijks elektriciteit en eventuele certificaten). Veelvuldige afschakeling zou de rendabiliteit van een project substantieel kunnen wijzigen. Een ander aandachtspunt is hoe te vermijden dat netbeheerders vooral ‘verbonden’ installaties zouden sparen bij de afkoppeling (gemengde intercommunales die Electrabelinstallaties sparen, zuivere netbeheerders die bv. publieke installaties sparen).

De problematiek van netsturing en congestiebeheer speelt ook tussen HE-installaties onderling. In West-Vlaanderen stonden in 2010 27 projecten voor groene stroom op een wachtlijst omdat Elia geen toestemming gaf voor de realisatie ervan wegens onvoldoende hoogspanningscapaciteit. Alle beschikbare capaciteit gaat naar de windmolens op zee, ook al zijn die nog niet allemaal gebouwd. De Vlaamse minister van Energie heeft daarom een regeling getroffen met Elia waardoor de 27 projecten toch gerealiseerd kunnen worden. De regeling komt neer op de flexibele inzet van de schaarse hoogspanningscapaciteit. Er wordt 110 megawatt aan flexibele capaciteit vrijgemaakt. Dat betekent dat de 27 projecten hun stroom aan het net kunnen leveren, tenzij het hard waait en er weinig stroom verbruikt wordt. Dan moeten ze hun installaties afschakelen en wordt de capaciteit aan de windmolenstroom toegevoerd. Veel is ook afhankelijk van de snelheid waarmee het windmolenpark op de Noordzee aangroeit. Hoe trager dat gebeurt, hoe meer ruimte voor de groene stroom vanop het land. De regeling zal naar verwachting van kracht moeten blijven tot eind 2014. Dan zou de flessenhals in het West-Vlaamse elektriciteitsnet weggewerkt moeten zijn met de ingebruikneming van de nieuwe hoogspanningslijn Stevin. De 27 projecten op de wachtlijst kunnen er nu komen, maar nieuwe investeerders die zich pas nu aanmelden, krijgen geen mogelijkheid tot aansluiting. Zij moeten wachten tot 2014.

Netinfrastructuurbeperkingen veroorzaken dus ook verdelingsvraagstukken. De beperking inzake netinfrastructuur impliceert immers dat het aansluitingsrecht (cf. supra) niet voor iedereen gewaarborgd kan worden. Dat roept de vraag op wie wel toegang of voorrang krijgt op de beschikbare netcapaciteit en wie daarover beslist²⁰. Het lijkt erop dat dit exclusief aan de betrokken netbeheerder wordt overgelaten. Indien het eerst komt, eerst maalt principe wordt gehanteerd, betekent dat dat nieuwe spelers op de energiemarkt het moeilijk hebben om toe te treden. Anderzijds wordt wel eens de kritiek geuit dat netbeheerders projecten van spelers met ‘connecties’ bevoordeelt²¹. Ook ligt de keuze van Elia (cf. supra) onder vuur om off-shore windprojecten (goed voor het halen van de federale doelstelling) voorrang te verlenen boven on-shore hernieuwbare energieprojecten (die bijdragen tot de realisatie van de Vlaamse doelstelling)²².

Belangrijk om op te merken is dat de vastgestelde congestieproblemen niet louter aan bijkomende hernieuwbare energieprojecten geweten kunnen worden. Zo was er reeds een hoge belasting van de hoogspanningslijnen van West-Vlaanderen naar Antwerpen en Brussel, als gevolg van overcapaciteit in West-Vlaanderen en als gevolg van elektriciteitsstromen tussen buurlanden (vooral Frankrijk en Nederland) die ons land doorkruisen²³.

Gebrek aan maatschappelijke en politieke sturing van investeringsplannen

Dat bepaalde HE-projecten on hold staan als gevolg van netbeperkingen, is het gevolg van een aantal inherente kenmerken van hernieuwbare energietoepassingen (zoals het niet-overeenkomen van vraag en aanbod van energie), maar ook van keuzes die in het verleden

²⁰ Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie. Vergadering van 15/10/2009. Vraag om uitleg van mevrouw Marleen Van den Eynde tot mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, over het geplande injectietarief voor megagroenestroomprojecten. Vlaams Parlement.

²¹ <http://www.bartmartens.be/in-de-pers/help-het-stroomnet-zit-vol.html> 30/05/2008.

²² De Standaard, 12/08/2010, Flessenhals voor groene stroom

²³ Simoen, H., Jacobsen, R. (2009) Vergelijking van onshore en offshore windparken in België. Universiteit Gent. Faculteit Economie en bedrijfskunde. Academiejaar 2008 – 2009. Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van Master in de Bedrijfsconomie. onder leiding van Prof. dr. Johan Albrecht.

weden gemaakt door de netbeheerders en van (het ontbreken van) beleidskeuzes²⁴. De overheid heeft het afgelopen decennium geen pro-actief beleid gevoerd om de netinfrastructuur uit te bouwen en aan te passen aan de integratie van hernieuwbare energie²⁵. Ook de mogelijkheden om de uitbouw van de productie-infrastructuur gericht te sturen bleven grotendeels onbenut. De focus lag op productiesteun voor hernieuwbare energie. Maar productiesteun heeft weinig of geen directe impact op de ondersteunende systeemcomponenten (ze gaan geen investeerders aanzetten tot de bouw van bv. voorzieningen voor energieopslag). De productie-incentives stimuleren de productie, ongeacht de integreerbaarheid in het energiesysteem. De rol van de overheid mag zich echter niet beperken tot het voorzien van productie-incentives. De markt mag dan wel geliberaliseerd zijn, overheden dienen mee te denken over de evoluties op lange termijn.

Deze situatie lijkt zijn basisoorzaak te vinden in het feit dat de overheid onvoldoende kennis en visie heeft inzake netinfrastructuur om te kunnen sturen (zie verder). Het gevolg is dat België volgens Ecorys niet goed scoort op het vlak van efficiënte investeringsplannen (zie tabel).

Is er een efficiënt plan voor de versterking van... (EU 27)²⁶

| INTERNE NETTEN | |
|---|--|
| Ja | Finland, Zweden |
| Gedeeltelijk | Oostenrijk, Estland, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Portugal en UK |
| Nee | België , Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië en Spanje |
| Geen info | Malta |
| INTERCONNECTIECAPACITEIT MET BUURLANDEN | |
| Ja | Oostenrijk, Estland, Hongarije, Italië, Nederland, Roemenië, Slovakije, Zweden |
| Tussenin | Spanje |
| Nee | België , Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Litouwen, Letland, Polen, Portugal, UK |
| Geen gegevens | Luxemburg, Malta |

De netbeheerders moeten tegenwoordig jaarlijks hun investeringsplannen indienen bij de VREG. De plannen hebben een planningshorizon van drie jaar en moeten een gedetailleerde raming bevatten van de nodige behoeften aan distributiecapaciteit, met aanduiding van de onderliggende hypothesen, en van de benodigde investeringen (aanleg van nieuwe distributienetten en distributienetversterkingen, programma van het ondergronds brengen van verbindingen enz.) dat de distributienetbeheerder vooropstelt om die behoeften te kunnen dekken.

De wijze waarop de verdere uitbouw van en aanpassingen aan de elektriciteitsnetten en aardgasnetten gebeuren, is uiterst belangrijk en heeft op vele vlakken belangrijke implicaties.

²⁴ Een slim netwerk kan deze uitdagingen oplossen, maar dat vergt een visie en investeringen. Jammer genoeg zitten wij opgescheept met netwerkbedrijven, zoals Eandis en Infrax, die in een kramp schieten en weinig efficiënt werken. André Jurras 'Enkel duurdere energie kan verbruik inperken', <http://www.apache.be/2010/07/enkel-duurdere-energie-kan-verbruik-inperken/> 23/07/2010.

²⁵ Ik had de indruk dat dit te veel louter als een technisch probleem wordt beschouwd. [...] Ik vind dat we een betere en meer anticiperende dialoog zouden moeten voeren om deze situatie, die in de komende jaren nog acuter zal worden, op te vangen. Fientje Moerman; Ook hier moeten er gigantische investeringen gebeuren, zoals bij de omschakeling van koperkabels naar coaxkabels. Hetzelfde moet gebeuren als het gaat over laag-, midden- en hoogspanning. Dat is een perfect vergelijkbare situatie. Toen heeft de overheid wel het voortouw genomen. Natuurlijk zijn er verschillen, maar het gaat over proactief beleid. Dat beleid is hier niet gevoerd. Jos Stassen (Groen!) Vlaams Parlement (2008) Hilde Crevits in Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008.

²⁶ http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2010_non_cost_barriers.pdf

Het vergt dus een maatschappelijk debat en politiek keuzes die niet enkel aan de netbeheerders en de regulator kunnen worden overgelaten (zie kader).

Investeringsplannen: nood aan maatschappelijk debat en politiek keuzes²⁷

Een groot deel van West-Europese elektriciteitsnetten zijn na de Tweede Wereldoorlog aangelegd. De bestaande netwerken in België zijn soms erg verouderd en moeten op diverse plaatsen dringend worden vervangen of uitgebreid om bestaande capaciteitstekorten op te vangen. Bovendien stelt de toenemende marktintegratie binnen Europa bijkomende eisen aan de netinfrastructuur (koppelingen, interconnectiecapaciteit...) en vergt ook de goede inpassing van decentrale en hernieuwbare energiebronnen in de netten en het netbeheer (netstabiliteit, balans tussen vraag en aanbod, impact op de spanningshuishouding, slimme netten...) belangrijke investeringen. Netinfrastructuurbependingen hinderen vandaag al de ontwikkeling van hernieuwbare energie²⁸.

De toekomstige behoefte aan investeringen in het net is erg groot. Beslissingen daarover dringen zich op korte termijn op, omdat investeringen in netaanpassingen soms aanzienlijk meer tijd vergen dan investeringen in productiecapaciteit en omdat de kosten voor netaanpassingen substantieel hoger zijn als geen bewuste keuzes worden gemaakt (bv. inzake de gewenste ontwikkeling van hernieuwbare energie en hernieuwbare energietechnologieën omdat dan het net dan flexibel moet zijn om diverse scenario's aan te kunnen)²⁹.

Of, hoe en op welke behoeften de netbeheerders zullen inspelen (zal die netaansluitingen, netaanpassingen, netuitbreidingen... realiseren of niet, in welke mate en aan welke voorwaarden?), hangt in grote mate af van de regulering door de overheid. Hetzelfde geldt voor de kosten van de netaanpassingen. Die kunnen zeer hoog oplopen, en verschillen sterk naar gelang de keuzes die men maakt en regulering die wordt toegepast. Een belangrijke vraag daarbij is tevens hoe en door wie deze kosten gefinancierd zullen worden.

Het moet dus duidelijk zijn dat beslissingen over investeringsplannen in zeer belangrijke mate de toekomstige ontwikkeling van het energiesysteem bepalen en een enorme economische, sociale en ecologische impact kunnen hebben. Dit vergt een maatschappelijk debat en politiek keuzes die niet enkel aan de netbeheerders en de regulator kunnen worden overgelaten.

Dat geldt ook voor de discussie over slimme netten en slimme meters. Dat debat werd tot dusver vooral technisch gevoerd, tussen regulator, netbeheerders en leveranciers. De problematiek stelt echter niet enkel technische uitdagingen, maar omvat ook tal van sociale en economische aspecten die belangrijk zijn, waaronder visieontwikkeling over de toekomstige uitbouw, organisatie en beheer van de elektriciteitsnetten of de impact van de slimme meters op de marktwerking en de consumenten. Ook bij de voorbereiding van de uitrol van slimme meters in Vlaanderen (cf. de geplande kostenbatenanalyse) is het noodzakelijk dat de geplande kostenbatenanalyse zowel technische als economische, sociale aspecten en milieueffecten meeneemt. Dat veronderstelt ook specifiek aandacht voor de behoefte aan doelgroepspecifieke analyses (op basis van een relevante segmentering van de mogelijke gebruikersgroepen) en voor de verdeling van de kosten en baten tussen en binnen doelgroepen. Het gaat dan zowel om een relevante segmentering van de mogelijke gebruikersgroepen (met voldoende aandacht voor kwetsbare groepen) als om de verdeling van kosten en baten tussen energieverbruikers, distributienetbeheerders, producenten en leveranciers in diverse scenario's voor de uitrol van de slimme meters (doelgroepen, fase-ring, technische kenmerken waaronder het dataverkeer, financiering...).

²⁷ Zie het advies van SERV en Minaraad van 2 februari 2011 over het 3^e Europese energiepakket.

²⁸ *Bij een verdere ontwikkeling van het potentieel van offshore windenergie voor de Belgische kust is het zeer belangrijk dat de beperkingen, die het bestaande Belgische hoogspanningsnet oplegt aan de ontwikkeling van offshore windenergie, worden geïdentificeerd en weggewerkt.* Simoen en Jacobsen. (2009) Vergelijking van onshore en offshore windparken in België. Universiteit Gent. Faculteit Economie en bedrijfskunde. Academiejaar 2008 – 2009. Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van Master in de Bedrijfseconomie. onder leiding van Prof. dr. Johan Albrecht.

²⁹ FOD economie (2009). Studie over de perspectieven van elektriciteitsbevoorrading 2008-2017.

Behoeftte aan kennis, visie en sturing inzake infrastructuuruitbouw

Zoals blijkt uit het voorgaande, is de ontwikkeling van hernieuwbare energie sterk afhankelijk van netkeuzes. Toch is noch op federaal, noch op Vlaams niveau een duidelijke en integrale overheidsvisie over hoe de netinfrastructuur er over 20, 30 of 40 jaar moet uitzien, waarvoor ze gebruikt zal worden, wie welke taken en verantwoordelijkheden terzake heeft, hoe de ontwikkeling ervan gefinancierd en gestuurd zal worden, enz.

De kennis bij de VREG en VEA over de mogelijke opties inzake de vereiste netaanpassingen (aansluitingen, versterkingen, aangepast beheer) en hun mogelijke kosten is beperkt³⁰. De kennis zit vrijwel volledig en exclusief bij de netbeheerders zelf³¹. Daardoor ontbreekt cruciale informatie voor de vormgeving van het hernieuwbare energiebeleid. Ook bij de overige overheidsdepartementen is de kennis over de impact van hun beslissingen op de energie-infrastructuur zeer beperkt.

Daardoor is er vandaag nauwelijks sturing, noch door de regulator, noch door het beleid³². Nochtans gaat het om gigantische bedragen die de komende jaren nodig zouden zijn voor de energie-infrastructuur³³. Deze situatie heeft potentieel belangrijke gevolgen:

- *De asymmetrische informatie tussen de netbeheerders en de VREG maakt de kans op 'regulatory capture'³⁴ van de regulator bijzonder groot.* Momenteel wordt de infrastructuurontwikkeling blijkbaar vooral gestuurd door de infrastructuurbedrijven zelf (vaak netbeheerders). De VREG moet de investeringsplannen van de Vlaamse distributienetbeheerders goedkeuren, maar het is onduidelijk hoe de VREG deze taak in de praktijk invult. De VREG zou wel aandringen om rekening te houden met de toename van decentrale productie³⁵, maar het 'overleg' tussen de VREG en netbeheerders lijkt meer gefocust op de vastlegging van de aansluitingsvoorschriften voor decentrale installaties dan op de aanpassing van de netten³⁶.

³⁰ Een grondiger analyse van de technische kosten voor de aanpassingen aan de infrastructuur, en de koppeling hiervan aan de keuze van de energievectoren enerzijds en de werking van de energiemarkt anderzijds, is vereist. VREG (2007) Advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt van 29 maart 2007 met betrekking tot de analyse van de Commissie Energie 2030.

³¹ *Cijfers inzake investeringsbudgetten [voor netten] kan ik onmogelijk bevestigen of ontkennen, omdat ze niet bij mij terechtkomen.* Hilde Crevits Vlaams Parlement (2008) Hilde Crevits in Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008.

³² *De inpassing van decentrale productie-eenheden in de netten en in de markt moet worden ondersteund door een coherent kader waar de aansluitingskosten, de aansluitingsvoorwaarden, de openbare dienstverplichtingen voor de netbeheerders om de aansluiting te voorzien en te financieren, de taakverdeling tussen de verschillende netwerkbeheerders en ruimtelijke planningsprocessen maximaal op elkaar worden afgestemd. Dit moet resulteren in een stimulerend kader voor productieinstallaties op basis van hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmtekrachtkoppeling met de nodige prikkels om de kost voor de uitbouw en exploitatie van het net te beperken.* Freya Van den Bossche Beleidsnota Energie 2009-2014, Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale economie

³³ De OESO spreekt in dat verband van een 'Infrastructure investment gap' die enkel kan opgelost worden door innovatieve benaderingen in zowel de financiering als het efficiënt en intelligent gebruik, bijvoorbeeld door toepassing van nieuwe technologieën, nieuwe business modellen, vraagsturing, andere regelgeving en betere planning.

³⁴ Regulatory capture is de situatie waarin een regulerende overheidsinstantie niet langer het publieke belang dient, maar de belangen van de sector of industrie die zij dient te reguleren. Het gaat bij capture om het niet (meer) onafhankelijk kunnen opereren van de toezichthouder (Normenkader, Algemene rekenkamer, 2006). Bij deze capture kan sprake zijn van een actief meewerkende regulerende instantie of van een instantie die passief meewerkt aan de capture. Bij een passieve capture heeft de regulerende instantie niet in de gaten dat zij "gekaapt", of gecaptured is door de belangen vanuit de sector en niet langer het publieke belang dient. Zie voor een interessante case: Who's in charge? Regulatory capture in de grondroerdersregeling (WION). Marnix Groot Koerkamp RSM Erasmus University, The Netherlands Augustus 2008.

³⁵ Vlaams Parlement (2008) Hilde Crevits in Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008.

³⁶ "De aanpassing van de netten is een zware uitdaging. Het is van belang dat de netbeheerders onder toezicht van de VREG op een constructieve manier meewerken. De VREG heeft gemeld dat er op dit ogenblik zeer regelmatig overleg met de netbeheerders plaatsvindt en dat er wordt gewerkt aan een aanpassing van de bestaan-

- *De beslissingen over de energie-infrastructuur maken geen voorwerp uit van een maatschappelijke discussie.* De transparantie over de energie-infrastructuuraangelegenheden is zeer beperkt. Kostengegevens en scenario-analyses worden niet bekendgemaakt. Daardoor is een zinvolle maatschappelijke discussie over de gewenste energie-infrastructuur zo goed als onmogelijk. De Vlaamse overheid organiseert over de grote investeringsbeslissingen ook geen maatschappelijke discussie.
- *Er zijn onvoldoende zelfsturende incentieven zijn voor de netbeheerders.* Men kan niet verwachten dat netbeheerders automatisch het algemeen belang zullen nastreven wanneer dat strijdig is met hun belangen. Ook netbeheerders kijken naar de winstgevendheid van hun investeringen. Bovendien is de unbundling van netbeheerders- en productie- en leveringsactiviteiten niet volledig voltooid. Via actieve overheidssturing kunnen zelfsturende mechanismen de netbeheerders naar de 'juiste' netkeuzes leiden of begeleiden. Dergelijke mechanismen lijken evenwel niet sterk aanwezig in Vlaanderen:
 - Niet via de planningsverplichtingen: De planningshorizon van de verplichte investeringsplannen is drie jaar. Dat zorgt ervoor dat plannen vooral gericht zijn op de korte termijn en op nakende of wachtende aansluitingsaanvragen, niet op de grote vragen die inzake de energie-infrastructuur op lange termijn worden genomen zoals 'welk soort net willen we?', hetgeen samenhangt met 'welk soort energievoorziening wensen we?'
 - Niet via tarificatie: De kosten van netaanpassingen worden grotendeels doorgerekend in de nettarieven, ongeacht de vraag of de meest efficiënte keuzes gemaakt werden. Daardoor ontbreekt voor netbeheerders een belangrijk mechanisme om de kosten van netaanpassingen te bewaken.
 - Niet via afdwingbare en goed afgebakende verantwoordelijkheden: Netbeheerders lijken niet echt verantwoordelijk te worden gesteld voor de uitbouw van een performant en toekomstgericht net. Ze worden daar niet op beoordeeld. Ze worden ook niet gesanctioneerd voor niet-gerealiseerde aansluitingen ten gevolge van een onaangepast net. Ook de schaderegelingen bij netfalen zijn weinig uitgewerkt.
 - Niet via overlegfora: Er is geen georganiseerde interactie tussen netbeheerders en andere departementen of instanties die via hun economisch, sociaal, ruimtelijk, ... beleid impact hebben op de toekomstige vereisten inzake energie-infrastructuur (zie verder).
- *Het HE-beleid kan onvoldoende rekening houden met de kosten van de vereiste infrastructuuraanpassingen en lijkt hier weinig op in te spelen.* De kosten van de 'vereiste' netaanpassingen worden in Vlaanderen blijkbaar vaak als noodzakelijk in plaats van als stuurbaar beschouwd. Eerder werd aangetoond dat de kosten van netaanpassingen sterk afhangen van de gemaakte keuzes in het HE-beleid (zie deel 1, hoofdstuk 4). Het 'blind' plaatsen van HE-installaties overal te lande zonder rekening te houden met de implicaties ervan voor het net is dan ook niet efficiënt (vergelijk met de problematiek van de lintbebouwing). Het groenestroomcertificatensysteem dat productieondersteuning voorziet ongeacht het gebruik of de bestemming van de geproduceerde kWh, laat op dit moment echter niet toe om te sturen op lokatie. Bovendien werden andere mogelijkheden om te sturen op lokatie via bijvoorbeeld injectietarieven door een recente decreetswijziging afgeblokt (zie deel 2, hoofdstuk 4)³⁷.

de aansluitingsvoorschriften." Hilde Crevits in Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008. Vlaams Parlement.

³⁷ Voorstel van decreet houdende wijziging van het Elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000 en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het vermijden van injectietarieven voor elektriciteit geproduceerd door middel van hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve warmte-krachtkoppeling, goedgekeurd op 23 december 2010.

Ook toont het Deense voorbeeld aan dat men er niet op mag rekenen dat de vereiste netaanpassingen automatisch zullen gebeuren of dat er automatisch de nodige opslagmogelijkheden zullen bijkomen. Het ondersteuningsbeleid via productiesubsidies richt zich daar immers niet op. En zolang de kosten van de netwerkaanpassingen afgewenteld kunnen worden op andere partijen, hoeven investeerders geen rekening te houden met de kosten voor netaanpassingen. Dat is interessant voor investeerders, maar niet zozeer voor de eigen consumenten die de netaanpassingen moeten bekostigen.

Het Vlaamse hernieuwbare energiebeleid kent dus geen lokalisatiebeleid voor hernieuwbare energie-installaties en geen actieve sturing op de lokatie van HE-projecten naar gelang hun kosten voor de integratie van het project in het energiesysteem³⁸. Soms is er zelfs averechtse sturing. Zo zouden door de recente voorgestelde aanpassingen aan het WKK-certificatensysteem³⁹ minder certificaten worden toegekend aan HE-projecten die de opgewekte elektriciteit ter plaatse verbruiken, in tegenstelling tot projecten die de opgewekte elektriciteit op het net plaatsen, terwijl de bedoeling van meer decentrale productie juist is om productie en verbruik ook geografisch nauwer te laten aansluiten⁴⁰.

- *Er is weinig afstemming tussen het energie-infrastructuurbeleid en andere beleidsdomeinen die ook een invloed hebben op de vereiste energieinfrastructuur.* Er is weinig of geen interactie of dialoog met andere departementen of instanties over de goedkeuring van de investeringsplannen van netbeheerders. Dat is vreemd omdat evoluties in die andere domeinen een impact kunnen hebben op de energie-infrastructuur. Omgekeerd blijven de mogelijkheden om via andere domeinen te sturen in functie van de vereisten van de energie-infrastructuur grotendeels onderbenut. Ook in grote plannen zoals de ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt geen rekening gehouden met de impact op de energie-infrastructuur. Zo wordt bij inkleuring door ruimtelijke ordening van zones voor glastuinbouw blijkbaar geen rekening gehouden met de vraag of de WKK's die deze sector aanwendt wel geïntegreerd kunnen in het net (cf. supra).
- *Er is onvoldoende overleg over infrastructuurontwikkeling tussen beleidsniveaus.* De onderstaande vragen illustreren voldoende de problematiek:
Welke hoogspanningslijnen zijn nodig als antwoord op regionale ambities inzake hernieuwbare energie? Vlaanderen subsidieert het Green Bridge Science Park project, dat bio-energie regionaal wil stimuleren, maar nu kunnen projecten niet aangesloten worden omdat de vereiste hoogspanningslijnen er niet zijn.
Wat aansluiten op hoogspanningslijnen, wat op distributielijnen? Sommige projecten kunnen op verschillende spanningsniveaus worden aangesloten, die onder andere netbeheerders (en andere regulatoren) vallen. Het ontbreken van een duidelijk afsprakenkader leidt tot ad-hoc-discussies tussen de netbeheerders op dossierbasis⁴¹, hetgeen weinig efficiënt lijkt.

³⁸ Verder ben ik er voorstander van dat elektriciteit die geproduceerd wordt via hernieuwbare energiebronnen zoveel mogelijk in de onmiddellijke buurt van de installaties wordt verbruikt. Luc Desender (Electrawinds)

³⁹ besluit houdende de wijziging van het besluit van 7 juli 2006 ter bevordering van de elektriciteitsproductie in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties

⁴⁰ De raad vindt echter wel dat de voorgestelde vermindering van aanvaardbare certificaten voor ter plaatse opgewekte elektriciteit het ongelukkige signaal geeft dat injectie op het net beter is dan verbruik ter plaatse, terwijl de bedoeling van meer decentrale productie net is om productie en verbruik ook geografisch nauwer te laten aansluiten. De intentie om de omvang van de decentrale productie zo goed mogelijk af te stemmen op het verbruik ter plaatse is overigens opgenomen in de beleidsnota Energie. SERV Advies, Ontwerpbesluit aanpassingen WKK-certificatensysteem, 05/07/2010

⁴¹ 'Het is belangrijk dat we tot een nog meer intens overleg komen met Elia, de federale transmissienetbeheerder, om al van bij de voorbereiding van elke werkzaamheid en bij elke investering die zal moeten gebeuren, intens samen te werken. Bijvoorbeeld wordt er sinds een aantal maanden zeer intens overleg gepleegd over de regeling van de wkk's in Merksplas en de Noorderkempen, met de bedoeling om het opgelost te krijgen. Ook in Oostende is men op dit ogenblik omtrent een bepaald project tot een oplossing aan het komen, waarbij er effectief samenwerkt wordt en waar er voor de kosten een oplossing geboden wordt.' Hilde Crevits in Vlaams Parlement (2008) Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie Vergadering van 30/04/2008

Wie krijgt voorrang op welke netten? Off shore wind – versus on shore hernieuwbaar (cf. supra), enz.

4. Arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid

Situatie op arbeidsmarkt hindert de ontwikkeling van de HE-sector

De introductie van hernieuwbare energie vergt soms specifieke kennis en andere vaardigheden bij arbeidskrachten, waardoor er een mismatch kan ontstaan tussen het beschikbare en het vereiste personeel (cf. deel 1, hoofdstuk 2). Dat kan de ontwikkeling van hernieuwbare energie en de hernieuwbare energietechnologiesector belemmeren⁴². Dat blijkt ook in Vlaanderen vandaag al het geval: knelpunten op de arbeidsmarkt hinderen de ontwikkeling van de HE-sector⁴³. Het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid kunnen een belangrijke rol spelen in het faciliteren van de vereiste aanpassingen. Net zoals bij de analyse van bv. de situatie op het vlak van O&O inzake hernieuwbare energie (zie deel 3, hoofdstuk 2), geldt echter ook voor het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid dat het veelal gaat om generieke knelpunten die een *ruimer debat* vergen. Niettemin lijkt de onderstaande informatie en analyse (samen met die uit deel 1, hoofdstuk 2) nuttig als concretisering van de problematiek en als basis voor reflectie over het hernieuwbare energiebeleid.

Knelpunten bij het invullen van vacatures

Technische en wetenschappelijke profielen zijn cruciaal voor de ontwikkeling van HE- technologiesector, maar er blijkt in België een groot tekort te zijn. De technici en ingenieurs die in Vlaanderen afstuderen, zijn zeer goed geschoold maar de uitstroom ligt te laag om de groeiende vraag op te vangen. Zo zouden 2.500 ingenieursfuncties niet ingevuld geraken (in België). Het zijn dan ook knelpuntberoepen. De HE- technologiesector heeft ook nood aan andere goed geschoolde technici voor O&O, de productie, het ontwerp, de installatie en het onderhoud. Het blijkt ook daar niet eenvoudig voldoende geschoold personeel te vinden⁴⁴. Ook de installateurs van zonnepanelen die beroep doen op dakwerkers en elektriciens, hebben moeite om voldoende geschikt personeel te vinden.

Deze schaarste zorgt ervoor dat bedrijven in diverse sectoren waaronder de HE-sector nu al beroep moeten doen op ingenieurs of ander personeel uit het buitenland⁴⁵. Zo is er blijkbaar een gebrek aan ingenieurs voor de getijden- en golfslagenergie, voornamelijk uit de offshore industrie. Nogal wat onderhoud van windturbines wordt door het gebrek aan eigen technici thans uitbesteed aan buitenlandse bedrijven⁴⁶. Voor de ontwikkeling van smart grids lijkt het

⁴² OECD (2010) Interim Report of the green growth strategy: implementing our commitment for a sustainable future. 16/03/2010.

⁴³ *De doelstellingen van Europa stellen de arbeidsmarkt voor uitdagingen. We hebben nood aan geschoolde arbeidskrachten, vooral mensen die een technische opleiding hebben gevolgd. Een aantal van die banen zijn nu al knelpuntberoepen, dus daar zijn nog veel inspanningen nodig.* Frank Vandermarliere Agoria

De hernieuwbare energiesector heeft een toenemend tekort aan geschoold personeel voor het invullen van vacatures. Bovendien is er ook nood aan specifieke bijscholing in hernieuwbare energie voor professionele doelgroepen zoals sanitaire en elektrische installateurs. Freya Van den Bossche Beleidsnota Energie 2009-2014, Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale economie

⁴⁴ De Standaard, 8/9/2010. 'We konden in België niet meer groeien' Peter Vyncke, ceo Vyncke Energietechniek.

⁴⁵ *Wat is uw grootste uitdaging? Peter Vyncke, ceo Vyncke Energietechniek: 'Personeel vinden in Vlaanderen. We moeten vijftig vacatures invullen, waarvan twintig voor de vestiging in Harelbeke. Ik kan nu al zeggen dat we ze in Vlaanderen niet zullen vinden. We proberen het onder meer op te lossen door Indiaas personeel naar hier te lokken.* De Standaard, 8/9/2010. 'We konden in België niet meer groeien' Peter Vyncke, ceo Vyncke Energietechniek.

Bv. Alcatel Lucent België, De Tijd, 24/09/2010, Industrie bouwt onderzoek buiten Vlaanderen uit. Agoria vraagt innovatiebeleid met meer geld en meer focus. Dat is nodig om onderzoek te verankeren.

⁴⁶ IDEA (2010), GHK (2009), The impacts of climate change on European Employment and Skills on the short to medium-term: a review of the literature, Final report (volume 2), London.

Vlaams ontwikkelingspotentieel veelbelovend, maar daar zijn eveneens aanwijzingen dat een belangrijk deel van het arbeidsintensieve programmeerwerk elders gebeurt, bijvoorbeeld in India. Wanneer Vlaamse bedrijven buitenlandse filialen of projecten opzetten, is de daarbij horende werkgelegenheid door het gebrek aan voldoende geschoolde arbeidskrachten vaak eveneens buitenlands⁴⁷.

Het departement LNE heeft in 2009 een enquête uitgevoerd naar een aantal werkgelegenheidsaspecten in de sector van de hernieuwbare energieproductie⁴⁸. 148 bedrijven hebben uiteindelijk meegewerkt aan het onderzoek (zie tevens deel 3, hoofdstuk 2). Daarin werd ook gepeild naar de grootste knelpunten bij het invullen van vacatures. De antwoorden bevestigen wat ook uit andere bronnen al bleek: bedrijven klagen over een gebrek aan technisch geschoold personeel met de juiste competenties. Met name is er een groot tekort aan ingenieurs in het algemeen en aan ingenieurs met kennis van hernieuwbare energietechnologieën (wind, warmtepompen, getijde, ...) in het bijzonder. Wat installateurs betreft, zijn bedrijven op zoek naar geschoolde installateurs. Voor technici stellen bedrijven vast dat er slechts beperkt wordt gereageerd op openstaande vacatures.

Voor een groot deel zijn deze pijnpunten dezelfde als deze die in de verwerkende nijverheid gelden, alsook in de hernieuwbare energiesector in het buitenland⁴⁹. Technische profielen zijn sterk gegeerd zoals ook blijkt uit allerhande analyses of uit de lijst van de knelpuntberoepen van de VDAB⁵⁰.

Behoeftte aan bijscholing en vorming

Volgens ODE is er ook nood aan specifieke bijscholing in hernieuwbare energie voor professionele doelgroepen zoals sanitaire en elektrische installateurs, maar in feite komt voor elk van de specifieke deeldomeinen van HE het nijpend tekort aan juist geschoolde medewerkers naar voor als een belangrijk aandachtspunt. Specifiek voor wind bijvoorbeeld is er nood aan (technische) opleidingen in de windenergie en dit naar analogie met opleidingen die reeds bestaan in buurlanden (Nederland)⁵¹. Niet alleen in de fase van de projectontwikkeling en constructie, maar ook in de fase van het onderhoud is er nood aan geschoolde werknemers. Nogal wat onderhoud van windturbines wordt door het gebrek aan eigen technici thans uitbesteed aan buitenlandse bedrijven⁵².

⁴⁷ Vyncke telt 240 personeelsleden. Daarvan zijn er slechts 80 in België aan de slag. De rest werkt in Tsjechië (80), China (30), Maleisië (20), India en Brazilië. Peter Vyncke De Standaard, 8/9/2010. 'We konden in België niet meer groeien' Peter Vyncke, ceo Vyncke Energietechniek. *The Electrawinds project will create several hundred jobs during construction of the masts and infrastructure installation. Dewulf and fellow executives promised as much as possible would be sourced locally [in South-Africa].* Electrawinds to Build Wind Farm in South Africa, 16/09/2009, <http://www.thebioenergysite.com/news/4532/electrawinds-to-build-wind-farm-in-south-africa>

⁴⁸ LNE, 2009. De hernieuwbare energiesector; een Vlaamse socio-economische analyse. Door de eerder lage responsgraad zijn deze cijfers slechts te beschouwen als een ruwe benaderende inschatting van de Vlaamse hernieuwbare energiesector.

⁴⁹ GHK (2009), The impacts of climate change on European Employment and Skills on the short to medium-term: a review of the literature, Final report (volume 2), London.

⁵⁰ De HE-sector heeft misschien nog het voordeel van het "sexy imago". *Geschikt personeel vinden is in alle technologische sectoren moeilijk, ook in die van de hernieuwbare energie. Wat ons wel positief stemt, is dat deze jonge sector een aantrekkelijk, sexy imago heeft bij jongeren. Hierdoor rekenen we er wel op dat de aantrekkingskracht op ingenieurs en andere technische beroepen groter zal zijn.* René Konings Veel ingenieursjobs, weinig kandidaten http://www.vacature.com/blog/veel-ingenieursjobs-weinig-kandidaten_24/03/2010 Vacature, verwijzend naar uitzendingspecialist USG Innovativ.

⁵¹ ODE Vlaanderen suggereert dat nieuwe Vlaamse opleidingen zich enten op de bestaande windskill-standaard (www.windskill.eu)

⁵² Zie tevens Gevolgen van klimaatbeleid voor de Vlaamse arbeidsmarkt IDEA Consult in samenwerking met ECORYS Nederland (2010) Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Onderwijsprogramma's onvoldoende afgestemd

Gezien het belang van O&O en de technologische complexiteit in de sector, is de toegang tot een pool van hoog gekwalificeerd personeel van cruciaal belang voor het behoud van het concurrentievermogen. Momenteel worden onderwijsprogramma's onvoldoende afgestemd op hernieuwbare energiebronnen en zou er meer gefocust moeten worden op deze specifieke technologieën en de toepassing ervan⁵³. Ook andere bronnen wijzen erop dat HE onvoldoende is opgenomen in opleiding van bv. installateurs, planners en architecten (zie tabel).

Opleiding inzake HE in formele opleiding installateurs, planners en architecten⁵⁴

| | |
|------------------|---|
| Voldoende | Denemarken, Finland, Duitsland, Slovenië en Zweden |
| Gemiddeld | Ierland, Italië |
| Onvoldoende | Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, UK |
| Niet beschikbaar | Luxemburg, Malta |

Niet enkel het arbeidsmarktbeleid moet dus in staat zijn om proactief te reageren op wijzigingen, ook het onderwijsbeleid dient hier bij aan te sluiten. Bij de opleiding van jongeren en werkzoekenden, is er vooral vraag naar goede basisopleidingen. Nieuw ontwikkelde niches zorgen soms voor specifieke scholingsbehoeften, maar deze kunnen ook op sectoraal of bedrijfsniveau georganiseerd omdat deze erg specifiek kunnen zijn en vaak maar voor een kleinere groep van werknemers van toepassing zijn.

De kwaliteit van een basisopleiding hangt af van de bekwaamheid van lesgevers. Ook zij dienen bijgeschoold te worden in nieuwe ontwikkelingen in de sector⁵⁵.

Sectoroverschrijdende knelpunten

Elke sector kent zijn eigen dynamiek maar veel knelpunten blijken toch sectoroverschrijdend te zijn, zoals het gebrek aan instroom in technische opleidingen. Het promoten en opwaarderen van deze richtingen, zowel in secundair, hoger onderwijs, als in de beroepsopleidingen voor werknemers en werkzoekenden, is van cruciaal belang. Daarbij kunnen specifieke technische opleidingen meer op elkaar afgestemd worden door deze op sectoroverschrijdend niveau te organiseren. Dit is eerder gedaan voor 'proces operators' die zowel in de voedingssector als in de chemiesector tewerkgesteld kunnen worden⁵⁶.

Om opleidingen up-to-date te houden is er volgens VIONA-onderzoek meer samenwerking tussen sectoren/bedrijven en onderwijs nodig. De snelheid waarmee wijzigingen in opleidingsprogramma's gebeuren, is niet altijd hoog genoeg om de steeds snellere dynamiek bij te benen. Het is bijgevolg zinvol om de bedrijfswereld, nog intensiever dan nu het geval is, te betrekken in het opleidingstraject door bv. het integreren van relevante werkervaring (bv. stages).

Daarnaast is er ook meer afstemming nodig tussen de diverse opleidingsinstanties. Er zijn heel wat organisaties die zich met opleidingen bezig houden met ieder hun eigen werkwijze en aanpak. Initiatieven worden her en der ontwikkeld om bv. in te gaan op nieuwe behoeften, zoals de energieprestatieregelgeving, nieuwe bouwtechnieken, etc. Er is echter (nog) geen geïntegreerde visie vanuit beleidsmakers of betrokken sectoren naar het opleidingsaanbod.

⁵³ IDEA (2010). Gevolgen van klimaatbeleid voor de Vlaamse arbeidsmarkt IDEA Consult in samenwerking met ECORYS Nederland (2010) Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2010_non_cost_barriers.pdf

⁵⁵ IDEA (2010).

⁵⁶ IDEA (2010).

Nieuwe initiatieven in het arbeidsmarkt- en competentiebeleid

Het arbeidsmarkt- en competentiebeleid is althans inzake hernieuwbare energie onvoldoende in staat gebleken de huidige en toekomstige evoluties op Vlaams niveau nauwgezet op te volgen en pro-actief maatregelen te nemen waarmee knelpunten op de arbeidsmarkt verminderd worden. Een anticiperend arbeidsmarktbeleid dat in staat is de evoluties nauwgezet op te volgen, maar ook een inzicht heeft in toekomstige evoluties, is nodig om dergelijke maatregelen te kunnen nemen om (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden.

Internationale studies zijn in staat om algemene trends op macro- en/of mesoniveau aan te geven, maar zijn vaak te generalistisch om op Vlaams niveau een uitspraak te doen en/of om dynamische ontwikkelingen in beroepen en competenties voldoende gedetailleerd in kaart te brengen. Het is nodig om aan kennisopbouw inzake anticiperend competentiebeleid te doen op Vlaams niveau en dit in nauwe samenwerking met de sector en andere belanghebbenden. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de sociale partners en de overheid in een juiste vorm van synergie. De informatie die sectoren en/of overheid nodig hebben om prognoses te kunnen maken zal mee door de bedrijven aangereikt moeten worden. Door de samenwerking en informatie-uitwisseling zullen bedrijven en sectoren wellicht ook beter zicht krijgen op de toekomstige uitdagingen⁵⁷.

Zoals beschreven in deel 2, hoofdstuk 4, worden momenteel initiatieven genomen om aan de vastgestelde knelpunten tegemoet te komen. In het Werkgelegenheids- en Investeringsplan (WIP) dat de Vlaamse Regering en de sociale partners in de SERV afsloten op 18 december 2009 wordt benadrukt dat het beschikken werknemers met de juiste competenties een noodzakelijke voorwaarde is voor de realisatie van de doelstellingen op het vlak van de vergroening van de economie. In uitvoering van dat WIP neemt de VDAB een aantal initiatieven (bv. opleidingen rond ‘groene’ jobs’ en jobs voor ‘beroepen van de toekomst’ en bijsturing en aanpassing van de bestaande instrumenten). Verder kan worden verwezen naar de belangrijke ontwikkelingen inzake ‘competent’ als dynamisch instrument om (toekomstige) wijzigingen in beroepen en competenties sneller te incorporeren⁵⁸.

5. Grondstoffen- en materialenbeleid

HE-beleid kan niet zonder een gedegen grondstoffenbeleid

Hernieuwbare energie kan fossiele energiegrondstoffen vervangen, maar vereist vaak ook zelf andere grondstoffen. Het gaat dan over hout, biomassa en afval voor de verwerking in bio-energie-installaties, maar ook over materialen die bijvoorbeeld nodig zijn voor de productie van bepaalde HE-technologieën (zoals silicium en indium voor de productie van fotovoltaïsche zonnecellen, metalen voor de uitbouw of modernisering van netten enz.). Eén van de knelpunten bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie zou in de toekomst wel eens de beschikbaarheid van grondstoffen voor de productie van deze technologieën kunnen zijn (zie ook deel 1, hoofdstuk 2). De bevoorrading van deze grondstoffen en materialen moet dan ook gegarandeerd worden. Deze kan in het gedrang komen als deze grondstoffen of materialen niet lokaal beschikbaar zijn of als ze conflicteren met andere toepassingen (zoals voedselvoorziening of grondstof in de verwerkende nijverheid). Ook deze problematiek overstijgt de scope van de HE-sector, maar is wel belangrijk voor de ontwikkeling ervan. Ook voor de HE-sector lijkt m.a.w. een grondstoffen- en materialenbeleid nodig.

⁵⁷ IDEA (2010).

⁵⁸ Zie <http://www.serv.be/competentieteam/competent>

Schaarste aan biomassa

Er wordt reeds gesignaleerd dat er een tekort is aan (afval)hout (tegen betaalbare prijzen). De problematiek zou ondermeer te wijten zijn aan het groenestroomcertificatensysteem dat de verbranding van afvalhout met energierecuperatie ondersteunt⁵⁹. De schaarste zou leiden tot stijgende prijzen. Wegens de beperkte beschikbaarheid van eigen biomassa, is Vlaanderen bovendien erg afhankelijk van de import van biomassa (cf. deel 3, hoofdstuk 2)⁶⁰ en is het onduidelijk hoe de groeiende behoefte aan pellets zal worden opgevangen (door import of door eigen productie, en wat dit betekent voor de bevoorradingszekerheid en de prijzen?).

Toenemende vraag naar metalen

Hernieuwbare energiebronnen vergen bovendien heel wat metalen met erg lage productieratio's (zie ook deel 1, hoofdstuk 2). Dat geldt onder meer voor de metalen uit de platinagroep (vooral ruthenium, rhodium, palladium en platinum), de meeste zeldzame aardmetalen (vooral lanthaan, praseodymium, dysprosium, terbium en het al genoemde neodymium), een hoop metalen die gebruikt worden in batterijen (naast lanthaan ook lithium, kobalt, nikkel, zink, cadmium en lood), een aantal metalen die noodzakelijk zijn voor halfgeleiders en elektronische apparatuur (gallium, germanium, indium, zilver, tin, tellurium en tantalum), verschillende metalen die nodig zijn voor de transmissie en omzetting van elektriciteit, en tot slot ook selenium, het enige niet-metaal, dat gebruikt wordt in dunnefilm zonnepanelen.

Heel wat van deze materialen zijn erg diffuus verspreid en komen zelden of nooit voor in geconcentreerde reserves. Het inschatten van de hoeveelheden en de kwaliteit van resterende voorraden van deze grondstoffen, is erg moeilijk. Bovendien vereist de winning van metalen heel wat energie, niet alleen om ze op te diepen, maar ook om de metalen uit de ertsen te puren. Dat zorgt voor een zogenaamde 'feedback loop'⁶¹. De productie van metalen kost veel energie en de productie van energie kost veel metalen. Bovendien zijn de benodigde materialen ook nodig in andere sectoren zoals voor de batterijen en elektronica in mobiele telefoons, televisies en computerapparatuur en in de klassieke energiesector.

6. Ruimtelijk beleid

HE-bronnen vergen relatief veel ruimte

Zoals uitgelegd in deel 1, hoofdstuk 1, vergt het gebruik van HE-bronnen omwille van de beperkte energiedichtheid relatief veel ruimte. Dat ruimtebeslag van de HE-technologieën is een belangrijk gegeven voor regio's met een beperkte beschikbare oppervlakte per capita en een relatief hoog energieverbruik per capita, zoals Vlaanderen en België. In die regio's zijn de aanspraken op ruimte meervoudig en zijn de beperkingen vanuit ruimtelijke aspecten mogelijk aanzienlijk. Dat impliceert dat in de discussie over de inzet van HE-bronnen ook een discussie over het ruimtegebruik vervat zit. Doordat hernieuwbare energie een beperktere dichtheid heeft, zullen er bovendien vrij veel hernieuwbare energie-installaties nodig zijn, waardoor potentieel meer mensen ermee geconfronteerd zullen worden hetgeen NIMBY-

⁵⁹ *Hout wordt duurder doordat de elektriciteitsbedrijven het opkopen om het te verbranden. [...] Electrabel koopt op de containerparken het afvalhout voor onze neus weg om het te verbranden. [...] Zij kunnen het zich veroorloven meer voor dat hout te betalen dan wij, omdat zij daarvoor gesubsidieerd worden. Dat is toch oneerlijke concurrentie? [...] De elektriciteitssector voert zelfs hout in met subsidies. Dat zorgt voor schaarste en hogere prijzen.* Bernard ThiersUnilin, producent van onder meer spaanderplaten, parket en laminaat met merken als Quickstep. De Standaard, 13/10/2010. Hout duurder door verbranding voor energie.

⁶⁰ *Daarnaast zal een grondige evaluatie van het biomassabeleid in relatie tot het afval- en grondstoffenbeleid worden uitgevoerd.* Beleidsnota Energie 2009-2014, Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale economie.

⁶¹ Verwijzend naar André Diederer, onderzoeker aan het Nederlandse TNO, "Global Resource Depletion" Low-tech Magazine, 25 oktober 2010. <http://www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=27265>

syndromen kan versterken. Gezien de geografische verschillen in energiedichtheid kan ook geografische optimalisatie aangewezen zijn. Dat wil zeggen dat men de hernieuwbare energiemix optimaliseert door productie-installaties te voorzien op de plaatsen die daarvoor het meest geschikt zijn.

Goede ruimtelijke ordening ook voor HE van belang

Vlaanderen heeft een zeer versnipperde ruimtelijke ordening die gecombineerd met een hoge bevolkingsdichtheid het potentieel voor hernieuwbare energieprojecten beperkt. Enerzijds zorgt de versnippering ervoor dat de kosten van infrastructuraanpassingen voor de introductie van hernieuwbare energiebronnen sterk kunnen oplopen. Immers, hoe beter en hoe compacter de ruimtelijke ordening van een regio is, hoe gemakkelijker het zal zijn om de nodige netinfrastructuur te voorzien voor de introductie van hernieuwbare energie. Dat geldt voor groene elektriciteit en zeker voor groene warmte. Grootschalige groene warmtetoepassingen met warmtenetten en koudnetten vereisen immers een ordentelijke en dichte ruimtelijke structuur. Anderzijds zorgt de versnippering en de hoge bevolkingsdichtheid ook voor moeilijkheden bij de maatschappelijke integratie en aanvaarding van hernieuwbare energieprojecten, in het bijzonder voor windturbineprojecten.

Ruimtelijke visie voor HE nodig

Het ruimtelijke ordeningsbeleid leek het moeilijk te hebben om snel in te spelen op de evoluties inzake hernieuwbare energie en op de implicaties die dat had voor de ruimtelijke ordening⁶². Daardoor werd er vaak laat (en misschien niet altijd even doordacht) gereageerd, hetgeen de ontwikkeling van hernieuwbare energie heeft gehinderd. De visienota 2020-2050 voor het toekomstige ruimtelijk beleid erkent de noodzaak om met hernieuwbare energie rekening te houden als één van de centrale uitdagingen van de toekomst⁶³. Ook de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening heeft de noodzaak van een ruimtelijke visie voor installaties voor decentrale energieproductie erkend⁶⁴. Op dit moment werd dit nog niet helemaal geconcretiseerd.

Vergunningenbeleid voor HE

Voor de energietransitie zijn innovaties in het regulerend kader van even groot belang als technologische innovaties. De bestaande vergunningsprocedures zijn vaak belangrijke niet-economische, administratieve hinderpalen bij HE-projecten en bij de ontwikkeling van de HE-techsector⁶⁵. Vergunningsprocedures voor HE-installaties, voor energie-infrastructuur in het algemeen en voor HE-techbedrijven duren vaak lang en zijn ingewikkeld. Bovendien zijn vaak meerdere vergunningen van verschillende instanties nodig. Er blijven in Vlaanderen

⁶² Momenteel wordt in de hogervermelde werkgroep windenergie voor de specifieke dossiers onderzocht of, rekening houdend met de energetische en milieuvoordelen van windturbines, een gezamenlijk standpunt inzake deze specifieke dossiers kan worden ingenomen. Op termijn moet een definitief kader worden gecreëerd in het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening. Een oplossing voor deze problematiek behoeft evenwel tijd omdat ze raakvlakken heeft met verschillende bevoegdheidsdomeinen. Eric Van Rompuy, Vlaams minister van Economie, KMO, Landbouw en Media in 1998 <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=258038>

⁶³ Ook de internationale klimaatdoelstellingen vragen ons het ruimtegebruik te herdenken en plaats te voorzien voor hernieuwbare energievoorziening Vlaamse overheid Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 2020–2050 Samenvatting visienota ruimtegebruik en ruimtebeslag, 2020-2050

⁶⁴ Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

⁶⁵ De heer Bart Martens: De productie van fotovoltaïsche cellen is toch eerder kapitaalsintensief dan arbeidsintensief, dus wel geschikt voor een regio als Vlaanderen? Levert de aanwezige kennis en ervaring in onze metalurgie en de halfgeleiderstechnologie van het onderzoekscentrum IMEC geen voldoende basis aan bedrijven als Sibelco om silicium voor zonnecellen (solar grade silicon) te produceren? De heer Johan Albrecht: Natuurlijk is elke productie mogelijk in België. De vraag is of die kan concurreren met de productiewijze in China met supergeïntegreerde fabrieken van een paar hectare groot. In België is alleen al de vergunningsaanvraag daarvoor een tijdrovend proces. Los van de productie spelen ook factoren mee als ruimtelijke ordening, vergunningen enzovoort. Die procedures verlopen veel sneller in een land als China. Die factoren zorgen ervoor dat allicht Azië dominant zal worden in die sectoren. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2009-2010/g239-1.pdf>

verschillende vergunningsprocedures die los van elkaar werken. Een integratie wordt reeds lang gevraagd, maar is nog niet gerealiseerd⁶⁶. Regelgeving en omzendbrieven geraken maar moeizaam aangepast.

Wel wordt verbetering in het vooruitzicht gesteld door het sleutelproject 'versnelling van investeringen' van het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Ook los daarvan werden er de jongste jaren inspanningen gedaan om de situatie te verbeteren, maar het is onduidelijk of ze voldoende effectief zijn. In een aantal gevallen lijkt dat alvast niet het geval te zijn.

Van de tien windprojecten die in Vlaanderen geprospecteerd worden, zou er finaal één uitgevoerd worden na een procedure van gemiddeld vier jaar. De overige projecten zouden worden afgeblokt omdat ze geen vergunning krijgen of omdat actiecomités protesteren. De recente omzendbrieven omtrent de inplanting van HE-installaties hebben gezorgd voor meer duidelijkheid omtrent de mogelijke inplantingsplaatsen (zie deel 2, hoofdstuk 4). Maar deze verduidelijking betekent niet automatisch dat ook de inplanting van dergelijke installaties in de praktijk vergemakkelijkt. De lokale overheden hebben via de vergunningsprocedures immers in bepaalde gevallen beslissingsbevoegdheid inzake de inplanting van bepaalde installaties. De bepalingen in de omzendbrieven kunnen dus niet verhinderen dat bepaalde lokale overheden zeer weigerachtig staan tegenover hernieuwbare energie-installaties in hun regio (zie verder). Dat kan ervoor zorgen dat de verhoopt facilitering van HE-projecten via de omzendbrieven in de praktijk zonder gevolg blijft. Een ander knelpunt voor windenergieprojecten blijven de beperkingen vanuit luchtvaart en militaire veiligheid, en met name de geografische restricties door mogelijke interferenties met de radarsystemen van Belgocontrol voor de controle van het Belgische luchtruimradars. Als gevolg hiervan blokkeerde Belgocontrol tot en met 2009 alleen al de bouw van 22 windturbines voor een totaal van 66 MW. Door de ontslagnemende federale regering en interne problemen binnen Belgocontrol blijft dit dossier vast zitten (zie deel2, hoofdstuk 4).

Een ander voorbeeld is de problematiek van vergunningen voor warmtepompen, waarvoor in een groot aantal gevallen een klasse 2 milieuvergunning nodig is (Vlaremrubriek 55 verticale boringen). Dit zorgt voor vrij omvangrijke administratieve lasten in verhouding tot de omvang van zo'n investering, maar de investeringen worden in een aantal gevallen ook onmogelijk gemaakt wanneer in verkavelingsvergunningen een verbod werd ingeschreven op aanwezigheid van klasse 2-inrichtingen in de verkaveling.

Meer geïntegreerde sturing en vergunningverlening wenselijk

Het beleidsveld ruimtelijke ordening tracht hernieuwbare energie in te passen in de huidige ruimtelijke structuur (zie deel 2, hoofdstuk 4). Daarvoor worden de gebruikelijke instrumenten zoals regulering en, omzendbrieven en vergunningsprocedures ingezet om duidelijk te maken waar hernieuwbare energie-installaties ingeplant kunnen worden. Maar deze instrumenten zijn vaak niet geschikt om goed afgewogen op de gestelde uitdagingen te reageren. Daarvoor passen de criteria die de ruimtelijke ordening voorziet voor inplantingsvereisten niet genoeg op het energiesysteem. Zo is de indeling in landbouwgebieden, natuurgebieden... wel zinvol om de ruimtelijke impact van een hernieuwbare energie-installatie in te schatten en daarop te reguleren. Maar deze reguleringsvorm is te weinig verfijnd om een zinvolle inplanting van de hernieuwbare energie-installatie te garanderen. Daarvoor zijn bijvoorbeeld ook de aanwezigheid van energie-infrastructuur en de energievraag bepalend. Maar deze aspecten worden vandaag niet meegenomen in de gebruikelijke procedures en afwegingsprocessen. Omgekeerd komt het voor dat nadat de bouw- en milieuvergunningsprocedures voor een HE-project (eindelijk) zijn doorlopen, er problemen opduiken met aansluitingsmogelijkheden en aansluitingsvoorwaarden op het net.

⁶⁶ Zie bv. SERV (2010). Advies versnelling investeringsprojecten.

De sturing door ruimtelijke ordening staat m.a.w. nog te los van de inpassing in het energiesysteem⁶⁷. Bij ruimtelijke ordeningsbeslissing wordt geen rekening gehouden met de aanwezige of de geplande netinfrastructuur noch met de aanwezige overige productiecapaciteit, noch met de aanwezige of verwachte energie-afname op de betreffende lokatie. Aangezien er een aansluitplicht bestaat voor alle hernieuwbare energie-installaties lijkt het nochtans aangewezen dat bij de vergunningsbeslissing rekening wordt gehouden met de implicaties van de HE-installatie op het net.

Lokale overheden juiste schaalniveau?

Een efficiënte inplanting kan botsen met houding van lokale overheden. Een efficiënte ruimtelijke inplanting van hernieuwbare energie-installaties kan inhouden dat bepaalde regio's relatief meer hernieuwbare energie-installaties (zouden moeten) huisvesten dan andere. Dat kan botsen met de belangen of visie van lokale overheden. Dat kan een probleem vormen indien deze lokale overheden via vergunningsprocedures een beslissingsbevoegdheid hebben inzake de inplanting van bepaalde installaties. Juist omwille van de lokale belangen zijn zij vaak niet de meest aangewezen instantie om een beslissing ter zake te nemen. Het NIMBY-syndroom werkt hard in op lokale besturen. De weerstand tegen onshore windmolens is immers zeer reëel. Bovendien is het voor gemeenten fiscaal interessanter om op beschikbare grond woningen te laten bouwen dan er windmolens op te zetten. Een voorbeeld betreft de inplanting van windturbines die gezien de hogere windsnelheden aan de kust best in West-Vlaanderen geconcentreerd worden. De West-Vlaamse deputatie vindt evenwel slechts dat zij slechts een evenredig aandeel in de Vlaamse doelstelling voor zich moet nemen en heeft dat zo verwoord in haar beleidsvisie⁶⁸. Aan de andere kant is een ondoordachte en ongebreidelde inplanting van windturbines als gevolg van de vloed van vergunningsaanvragen uiteraard ook geen oplossing aangezien die het draagvlak voor windturbines kan uithollen.

Coöperatieven en participatieprojecten in opmars

Wellicht hebben projectontwikkelaars ook zelf een eigen rol te vervullen om de aanvaardbaarheid van een HE-project te vergroten. Die hangt immers ook af van de mate waarin de omwonenden zich betrokken voelen bij het project. Zeker bij heel wat windmolenprojecten wordt daarom bijzondere aandacht besteed aan de participatie van en de communicatie met de omwonenden. Door omwonenden te betrekken en hen actief te laten participeren in de realisatie van windprojecten (zoals overigens verplicht is in Denemarken) wordt er lokaal draagvlak gecreëerd⁶⁹. Bovendien kunnen de betrokkenen via de dividenden op hun aandelen ook participeren in de winst. Daarnaast kan de opbrengst van een windturbineproject geïnvesteerd worden in lokale initiatieven.

Er lijkt geen systematisch verzamelde informatie beschikbaar over de wijze waarop (vooral wind-) projectontwikkelaars omgaan met omwonenden en hoe dit de aanvaardbaarheid van het project beïnvloedt. Er zijn in Vlaanderen wel al enkele voorbeelden van coöperatieve vennootschappen en participatieve projecten. Hieronder worden er enkele opgesomd.

⁶⁷ belangrijk het locatiebeleid van energieopwekkingsinstallaties af te stemmen op het bestaande of aan te leggen netwerk. Philippe Muyters Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014. Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport.

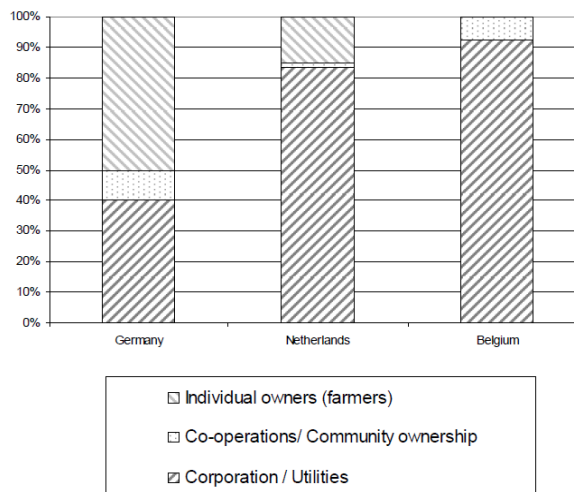
⁶⁸ Het objectief voor windenergie op land [in Vlaanderen] bedraagt tegen 2020 circa 2320 GWh. West-Vlaanderen vertegenwoordigt circa 19% van het inwonersaantal van het Vlaams Gewest. Wat oppervlakte betreft vertegenwoordigt West-Vlaanderen circa 23% van het Vlaams Gewest. We voorzien dat West-Vlaanderen een evenredig aandeel aan productie hernieuwbare energie inclusief windenergie voor haar rekening neemt. Provincie West-Vlaanderen (2009) Ruimte voor windturbineprojecten in West-Vlaanderen. Goedgekeurd door de deputatie in zitting van 19 november 2009. Ontwerpversie, geschikt voor de consultatie- en adviesrondes.

⁶⁹ Participatie bij windprojecten als sleutel voor succes. BBL Beleidsbabbel, Nr. 212, 15/07/2010

- Ecopower: Deze coöperatieve vennootschap, zet, vaak in samenwerking of coöperatieverband met lokale partners, hernieuwbare energieprojecten op en verkoopt de opgewekte elektriciteit als leverancier aan eindconsumenten.
- Mega Windy in Kalmthout/Essen: een coöperatieve vennootschap met 5 lokale ondernemers die 4 windturbines willen plaatsen in Kalmthout/Essen.
- Burgerparticipatie zonnepanelenproject hogesnelheidstreintunnel: Op het dak van de 3,4 kilometer lange spoorwegtunnel ter hoogte van Brasschaat en Schoten worden 16.000 zonnepanelen geplaatst. Het project is een samenwerking tussen Infrabel, de bedrijven Solar Power Systems en Enfinity en de financierders Ika en Finea. Door ook burgers bij het project te betrekken wil het lokale bestuur ook de kans geven aan mensen die graag in zonnepanelen investeren, maar daar onder meer door een ongunstige ligging van hun woning geen mogelijkheid toe hebben⁷⁰.

De schaars beschikbare informatie leert wel dat in Duitsland of Nederland een veel groter aandeel windturbines in handen is van individuele eigenaars zoals landbouwers, corporaties en lokale gemeenschappen (zie figuur).

Eigenaarschap van windcapaciteit in België, Duitsland en Nederland⁷¹



7. Bestuurlijk beleid

Hernieuwbare energiebeleid als 'showcase'

Governance-aspecten (de manier waarop de overheid gestructureerd is, werkt, samenwerkt, zich opstelt...) zijn vaak abstract en minder concreet zichtbaar dan andere niet-financiële barrières voor wie niet vertrouwd is met het functioneren van de overheid. Maar ze zijn essentieel omdat ze vaak onderliggende verklaringen vormen voor de andere barrières en omdat ze meer algemeen een cruciale voorwaarde zijn voor elk goed beleid, en dus ook een goed HE-beleid⁷². De meeste van deze hinderpalen komen terug in de diverse beleidsvelden en blijken dus vrij generiek van aard. Ze hebben te maken met de overheidsorganisatie en de manier waarop de overheid (samen) werkt, met de aanwezige capaciteit en de wijze

⁷⁰ Zonnepanelen op tunnel hogesnelheidstrein, Energy Express # 245, 20 jul 2010

⁷¹ Landscape Capacity And Social Attitudes Towards Wind Energy Projects In Belgium 2006-2009 Belgian Science Policy – Science for a sustainable development Promoters: Prof. A. Van Rompaey, e.a.

⁷² *Effective energy policy needs strong, open and effective institutions.* World Energy Council World Energy Council (2009) World Energy and Climate Policy: 2009 Assessment. Promoting sustainable energy for the greatest benefit of all.

waarop die bij de planning en regulering worden ingezet en met de transparantie en de manier waarop beleid en regelgeving tot stand komt. Die problemen zorgen er mee voor dat verschillende maatschappelijke problemen in Vlaanderen maar moeilijk of traag opgelost geraken.

De SERV heeft over het functioneren van de Vlaamse overheid al herhaaldelijk lijvige analyses en aanbevelingen geformuleerd⁷³. De hierna volgende analyse wordt daarom beperkt tot de oplijsting en toelichting van enkele belangrijke aspecten en werkpunten vanuit de situatie in en ervaring met het HE-beleid. De effectieve en efficiënte oplossing van deze werkpunten vergt een ruimer debat, maar een analyse vanuit het HE-beleid kan de problematiek illustreren en concretiseren en hopelijk ook hier tot reflectie aanleiding geven. In die zin kan hernieuwbare energie fungeren als een *showcase* voor het noodzakelijke opkrikken van de bestuurcapaciteit om de uitdagingen van Vlaanderen aan te kunnen.

Afstemming en samenwerking binnen België

Er bestaat een belangrijke overlap tussen het hernieuwbare energie-instrumentarium op federaal en Vlaams niveau (zie deel 2). Er zijn dubbele certificatsystemen (gedeeltelijk voor dezelfde technologieën), parallelle onderzoeks- en innovatieprogramma's, dubbele ondersteuningsmechanismen voor dezelfde technologieën (fiscaal op federaal niveau, subsidies op Vlaams niveau), deels overlappende bevoegdheden van CREG en VREG enz.

Dit creëert heel vaak inhoudelijke afstemmingsproblemen, dubbele maatregelen, en kostelijke inefficiënties. Voorbeelden zijn er bij de vleet:

- Het ontstaan van verschillende certificatsystemen binnen België heeft gezorgd voor *kleine certificatenmarkten* die totaal onafhankelijk van elkaar functioneren. Dat heeft verschillende nadelen⁷⁴: minder marktwerking, minder efficiëntiewinsten, bijkomende kosten voor markspelers, bijkomende kosten voor de overheden inzake opzet, regulering, operationalisering, opvolging en bijsturing van het systeem en kosten (tijd en middelen) voor het maken van lastenverdelingen... Het schaalniveau van België is al klein en heeft implicaties voor de type instrumentarium dat ingezet kan worden als de markten steeds verder worden opgedeeld. Integratie van certificatsystemen is echter pas goed mogelijk als ook het onderliggende beleid meer wordt gecoördineerd en geïntegreerd.
- De *investeringsplannen* van distributienetten komen los van de investeringsplannen van het hoogspanningsnet tot stand. Nochtans hangen distributie- en transmissienetten nauw samen en zouden de vereiste investeringen gezamenlijk bekeken moeten worden. Zo kan het bv. maatschappelijk goedkoper blijken om installaties geclusterd op het hoogspanningsnet aan te sluiten in plaats van afzonderlijk op het distributienet. Dergelijke efficiëntiewinsten blijven wellicht door een gebrek aan coördinatie buiten

⁷³ SERV/Vlabest (2011). Advies over het strategisch beleidskader kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014, SERV/Vlabest, 23 februari 2011; SERV (2010). Advies over het ontwerp Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid. SERV, 1 juli 2010; SERV (2010). Advies en Rapport betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn. Brussel, SERV, 10 maart 2010; SERV (2009). Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid. Brussel, SERV, 20 maart 2009; SERV (2007). Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press; SERV (2006). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda. Brussel, SERV, 22 november 2006; SERV (2006). Reguleringssimpactanalyse. Evaluatie en Aanbevelingen.. Brussel, SERV, 22 november 2006.

⁷⁴ *The overall Belgian energy market is rather small, which is a barrier for renewable energy deployment by itself. The existence of several support schemes (as well as several regulation regimes) further fragments the markets and increases the costs of renewable electricity production and trade.* OECD-IEA/OECD-IEA review Belgium 2009

beeld. Overigens stemt het Belgische onderscheid tussen distributie en transmissie niet overeen met Europese definitie⁷⁵.

- *Subsidieregelingen en belastingverminderingen* zijn niet altijd goed op mekaar afgestemd⁷⁶. Verder valt op dat in sommige gevallen de federale ondersteuning veel substantiëler is en dus determinerender is, terwijl in andere gevallen de Vlaamse ondersteuning belangrijker is. Zo is de ondersteuning geboden door de federale belastingvermindering die voor particuliere investeringen in warmtepompen en zonneboilers veel significanter is dan de subsidieregelingen via de netbeheerders op Vlaams niveau. Anderzijds is minimumsteun via het federale certificatenmechanisme van 150 euro per certificaat voor zonne-energie weinig in vergelijking met de 350 euro die anno 2010 op Vlaams niveau wordt voorzien, en dus weinig relevant.
- Gelet op de bevoegdheidsverdeling, moet de *omzetting van Europese regelgeving* vaak deels op federaal en deels op gewestelijk niveau gebeuren. Dat leidt ertoe dat op federaal en Vlaams niveau soms andere definities worden gebruikt wat de duidelijkheid en toepasbaarheid in de praktijk hindert. De *bevoegdheidsverdeling* is bovendien niet altijd duidelijk en geeft in de praktijk meermaals aanleiding tot discussies (cf. supra, bv. de discussie rond injectietarieven), dubbel toezicht, uiteenlopende regels in technische reglementen enz. en spanningen tussen de regulatoren (VREG en CREG, bv. over de vraag welke regulator bevoegd is of wordt voor (welke) gesloten distributienetten). Er zijn ook concurrerende bevoegdheden. Het federale beleidsniveau is bv. bevoegd voor contractrecht en voor consumentenaspecten; de gewesten zijn bevoegd indien maatregelen op het vlak van de factuur moeten worden genomen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden waarvoor ze wel exclusief bevoegd zijn. Offshore is federale bevoegdheid maar concurreert voor netcapaciteit met HE op land (Vlaamse bevoegdheid) (cf. supra), enz. De CREG betonneert met de vierjarentarievenpraktijk de doorrekening van de kosten van Vlaamse openbare dienstverplichtingen (zie deel 2, hoofdstuk 3), enz. Dit geeft spanningen waardoor de discussie over bevoegdheden in de plaats is gekomen van de kwaliteit van de inhoudelijke discussie (vaak herleid tot “federaal beleid dat Vlaams HE-beleid tegenwerkt”).
- De bevoegdheidsverdeling inzake energie en klimaat in België heeft bovendien geleid tot een *focus op doelstellingen(verdeling)* en dus een harde ‘target and timetables’ benadering met weinig aandacht voor samenwerking rond ‘policies and measures’ (zie deel 1, hoofdstuk 5). Die focus op ‘targets and timetables’ zorgt voor een HE-“strijd” die veel inspanning vergt en de aandacht afleidt van de nood tot oplossings- en actiegerichte samenwerking. De overigens terechte ambitie om bij lastenverdelingen de eigen belangen te verdedigen, kan immers contraproductief werken voor de realisatie van het uiteindelijke gezamenlijke doel. Het kan een conflictsfeer cultiveren in plaats van de samenwerkingsgerichte houding die noodzakelijk is om snel en flexibel op veranderende noden en grootschalige uitdagingen zoals de energietransitie in te spelen. De onderhandelingen over de lastenverdelingen van de HE-doelstelling verlopen daardoor erg moeizaam en slepen lang aan. Bovendien werd de discussie over de HE-doelstelling politiek gekoppeld aan de discussie over de verdeling van de inkomsten uit de verkoop van uitstootrechten, de Belgische bijdrage aan het akkoord van Kopenhagen en de lastenverdeling bij het verminderen van de CO₂-uitstoot door gezinnen en transport. De HE-‘strijd’ heeft zo mee gezorgd voor wantrouwen tussen de gesprekspartners aan tafel. Er worden langs de verschillende kanten heel wat middelen besteed aan studies en

⁷⁵ <http://www.slideshare.net/TimVermeir/gesloten-distributiesystemen-een-belgische-vogelvlucht-vanuit-europees-perspectief>

⁷⁶ *De Vlaamse overheid moet, bij het invoeren van energiesubsidies, de regeling ervan afstemmen met de federale overheid en voldoende overleg plegen met de betrokken sector.* Vlaamse Ombudsdienst. Jaarverslag 2009.

tegenstudies. Deze studies zijn wegens hun gevoeligheid voor de onderhandelingen vaak niet publiek beschikbaar. Het gebrek aan transparantie van 'gevoelige' informatie bemoeilijkt de onderbouwing en adviesverlening over het interne HE-beleid. Bovendien hypothekeert de opgelegde confidentialiteit meteen ook de valorisatiemogelijkheden van deze studies voor kennisinstellingen zoals VITO. Bovendien impliceert een eventueel akkoord over de lastenverdeling niet dat de discussie terzake afgerond is. Ook nadien zal nog heel wat tijd en discussie nodig zijn om te bewijzen en te verifiëren of elke partner zijn aandeel in de lastenverdeling ook heeft opgenomen. Zo is het niet simpel om aan te tonen welk effect een federale instrument resorteert als voor dezelfde HE-investering bijvoorbeeld ook een Vlaams ondersteuningsinstrument bestaat (cf. supra). De gecreëerde HE-strijd en het daaruit resulterende wantrouwen zijn ook niet bevorderlijk voor de inhoudelijke samenwerking die op dit moment reeds nodig is en ook in de toekomst essentieel zal blijken bij de implementatie van het HE-beleid (zie ook verder). Het lijkt beter om een gemeenschappelijk doel centraal te stellen in plaats van doelstellingen te verdelen omdat een gemeenschappelijk doel aanzet tot samenwerking.

Een deel van de geschetste problemen zou opgelost kunnen worden door een nieuwe, betere bevoegdheidsverdeling⁷⁷. Het is daar dat de Vlaamse regering al een hele tijd op aanstuurt. Het Vlaams regeerakkoord pleit uitdrukkelijk voor "meer bevoegdheden inzake energie", met name "eigen regulering van de nu reeds toegewezen energiedomeinen", "overheveling van het beslissingsrecht over de vaststelling van de tarieven en de technische aansluitingsvoorwaarden voor de beleidsdomeinen die tot de bevoegdheid van de deelgebieden behoren (distributie, rationeel energiegebruik, decentrale productie)" en "de verdeling, op basis van hun bevoegdheden, tussen de gewesten en de federale overheid, van de opbrengst van een eventuele energieheffing binnen een Europese context". Om geen twijfel te laten bestaan over de betekenis van een en ander wordt zowel de reden (coherent beleid) als de inzet (bevoegdheid tarieven) nog eens herhaald. "Met het oog op een coherent energiebeleid bepleiten we een overdracht van de bevoegdheid inzake energietarieven."

Uit de hierboven opgesomde voorbeelden van afstemmingsproblemen en inefficiënties moet het echter duidelijk zijn dat alle distributienetbevoegdheden Vlaams maken lang niet alle problemen zal oplossen. Er zal ook na een eventuele bevoegdheidsherziening met het federale beleidsniveau (en de andere gewesten) op een andere leest moeten worden samengewerkt om een efficiënt en coherent HE-beleid te kunnen voeren.

Afstemming en samenwerking binnen Vlaanderen

Ook binnen Vlaanderen zijn de maatregelen niet altijd even coherent. Het instrumentarium en de middelen zijn sterk versnipperd en er is sprake van een zekere bestuurlijke verkokering. Daarvan zijn al verschillende voorbeelden gegeven (cf. maatregelen in het HE-beleid vs. het infrastructuurbeleid, investerings- en participatiebeleid, ruimtelijk beleid...). De voorbije jaren werden er voor het HE-beleid structuren en maatregelen in werking gesteld (bv. windwerkgroep), maar in het samenspel tussen deze elementen loopt het soms nog mis.

De hinderpalen nauw verbonden met een aantal beperkingen in de bestuurscultuur. Vaak gaat het over het (mogen) aannemen van een andere, meer open, samenwerkings- en veranderingsgerichte houding. Doordat de vertegenwoordigers van diverse instanties vaak uitdrukkelijk namens hun instantie en niet zozeer omwille van hun deskundigheid in samenwerkingsverbanden participeren, bestaat de begrijpbare reflex om een defensieve houding aan te nemen. Van daaruit is het begrijpelijk dat bv. vertegenwoordigers van monumenten en landschappen (of een andere instantie) in de interdepartementele werkgroep windturbines proberen de impact op het landschap te beperken, maar een dergelijke defensieve houding kan het moeilijk of zelfs onmogelijk maken om de vereiste afwegingen te doen en houdingen

⁷⁷ *Waarom een nieuwe bevoegdheidsverdeling inzake energie zinvol kan zijn.* Tim Vermeir <http://belgischenergierecht.blogspot.com/2010/08/waarom-een-nieuwe-bevoegdheidsverdeling.html>.

uit te kristalliseren in functie van het algemeen belang. Een gelijkaardige vaststelling is dat sommige studieopdrachten inzake hernieuwbare energie worden uitgeschreven vanuit het specifieke perspectief van de uitschrijvende instantie, waarbij vertegenwoordigers van andere instanties in de begeleidende stuurgroep in de ondankbare positie worden gewrongen om achteraf alsnog andere invalshoeken in de studie te kunnen meenemen. De transitie-initiatieven van de Vlaamse overheid die expliciet uitgaan van een systeembenadering en van brede samenwerking zitten dan weer in de marge van het beleid. Het zijn afzonderlijke projecten die nog weinig ten volle ondersteund worden vanuit het politieke niveau. Er zijn nauwelijks afzonderlijke budgetten voor en er worden geen leidersfiguren met een hoog profiel voor aangeduid. Voor een energietransitie-aanpak lijkt er bovendien al jaren weinig belangstelling vanuit de opeenvolgende ministers bevoegd voor het energiebeleid of vanuit de energiedministratie (VEA)⁷⁸.

De vaststelling is dat in de praktijk coördinatie overwegend te geformaliseerd en te laat in het besluitvormingsproces gebeurt, vaak slechts op politiek niveau (IKW's), en bijgevolg niet effectief en efficiënt is. Er is niet echt een cultuur van samenwerking tussen beleidsdomeinen of zelfs binnen sommige beleidsdomeinen (waaronder LNE). Informatie-uitwisseling en overleg tussen beleidsdomeinen is nauwelijks uitgebouwd en verloopt nog vaak via sterk hiërarchische lijnen. Nochtans moet het belang van coördinatie en geïntegreerd beleid sterk worden benadrukt. Ook daarvan bevat dit rapport verschillende voorbeelden. Het is essentieel dat de coördinatie wordt gegarandeerd tussen politiek en administratie, tussen beleidsdomeinen, binnen een beleidsdomein, en over beleidsvelden heen. Veel maatschappelijke uitdagingen waaronder de energietransitie zijn immers beleidsdomeinoverschrijdende problemen en vergen beleidsdomeinoverschrijdende oplossingen. Problemen effectief en efficiënt oplossen vergt een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken redeneert en niet vanuit klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Met andere woorden: ze vergen een overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt. Het palet aan mogelijke instrumenten om daaraan te verhelpen is in elk geval nog sterk onderbenut. Daarnaast is de beleids- en politieke cultuur veranderen absoluut noodzakelijk om grote stappen voorwaarts te kunnen zetten⁷⁹.

Verder zijn ook de interbestuurlijke relaties binnen Vlaanderen een punt van zorg voor het HE-beleid (cf. Vlaamse interne staatshervorming). Zo kan het vergunningsbeleid van lokale overheden botsen met bovenlokale belangen zoals de uitbouw van het energiesysteem of de efficiënte inplanting van HE-installaties, waardoor stevast beroepsprocedures worden ingespannen (cf. supra)⁸⁰. Ook de meerwaarde van veel lokale *subsidieregelingen* bovenop gewestelijke (en federale) regelingen is onduidelijk.

Lange termijn visievorming en beleidsplanning

Een kerntaak van de overheid bestaat erin om de 'juiste' strategie en doelstellingen te kiezen, en beleid uit te stippelen dat die doelstellingen effectief, efficiënt en rechtvaardig realiseert. Visievorming en strategieontwikkeling zijn daarom basistaken van een effectieve en efficiënte overheid, en zijn zeker voor een beleidsterrein als (hernieuwbare) energie van fun-

⁷⁸ In de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (VSDO) wordt energietransitie als actie vooropgesteld, maar zal dit worden getrokken door VITO dat zich hierrond wil profileren. De SERV merkte in zijn advies over de VSDO op dat zo'n proces bij voorbaat gedoemd is om te mislukken als er onvoldoende draagvlak en koppeling mogelijk is met het echte energiebeleid. SERV, Advies Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling. Brussel, 6 oktober 2010.

⁷⁹ Het betreft volgens de OESO (2008) de overgang van traditionele waarden ("Hierarchies of control", "Conformity", "Impersonality of work", "Authority through position", "Command-control paradigm") naar nieuwe 'culturele waarden' ("Accountability", "Openness", "Transparency", "Efficiency", "Effectiveness", "Authority through leadership", "Managerial culture").

⁸⁰ De Vlaamse regering maakte het plaatsen van windturbines in agrarisch gebied makkelijker, en de provincie West-Vlaanderen wees enkele locaties aan die geschikt zijn voor windenergie. Maar vaak gaan gemeentebesturen daar tegenin. Luc Desender (Electrawinds) De Tijd, 21/09/2010, 'Meer windmolens in Frankrijk dan in België'. Topman Desender bouwt met Electrawinds omvangrijke Franse windportefeuille uit.

damenteel belang (cf. deel 1, hoofdstuk 5). Vandaag is de 'strategische intelligentie' die daarvoor nodig is sterk versnipperd aanwezig in Vlaanderen. Tussen de beleidsdomeinen is er een zeer ongelijk niveau van strategische analyse en -besluitvorming (hetgeen ook een barrière vormt voor beleidsintegratie en interactie). In dat verband wordt in het Pact 2020 beklemtoond dat "de visievorming en samenhang in strategieontwikkeling en strategische beleidsvoering (binnen beleidsdomeinen en tussen beleidsvelden) moeten worden versterkt, met het oog op langere termijnplanning, beleidsconsistentie, standvastigheid en een meer integraal beleid".

Dat geldt zeker ook voor het (hernieuwbare) energiebeleid. Aan de ene kant zijn er de 'grote' plannen zoals het Pact 2020, VIA, de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling en het Vlaams hervormingsprogramma EU2020 waarin hernieuwbare energie stevast wordt vermeld, vaak in analoge bewoordingen maar soms ook met verschillen⁸¹, en logischerwijs nog weinig concreet. De sturing die hiervan uitgaan is dan ook meestal zeer beperkt. Aan de andere kant zijn er enkele afzonderlijke plannen voor onderdelen van het energiebeleid (Vlaanderen kent geen omvattende energiebeleidsplanning). Zo is er bv. het actieplan groene stroom, het Vlaams Klimaatbeleidsplan, het Nationaal Actieplan Hernieuwbare Energie, een actieplan energie-efficiëntie enz., telkens in uitvoering van internationale/Europese verplichtingen. Kenmerkend aan deze plannen is vaak dat ze een beschrijving bevatten van al beslist beleid⁸² en/of de focus leggen op het formuleren van kwantitatieve doelstellingenpercentages. Ze zijn daardoor weinig structurerend voor de echte praktijk. De wezenlijke discussies gebeuren elders en op andere momenten. De vele plannen realiseren dan ook te weinig wat ze in wezen zouden moeten beogen: visie-vorming, betere beleidsintegratie, meer rechtszekerheid, onderbouwde keuzes en duidelijke beleidsprioriteiten, effectiever en efficiënter beleid... Er is weinig scenario-ontwikkeling⁸³, geen uitgewerkte lange termijnvisie voor het energiesysteem⁸⁴ en geen gedeeld toekomstperspectief over de verschillende beleidsdomeinen heen.

Beleidsvorming en beleidsonderbouwing

In dit rapport is al herhaaldelijk gewezen op het belang van goede beleidsbeslissingen die kunnen zorgen voor rechtszekerheid en een stabiel investeringsklimaat. Het huidige HE-kan die zekerheid en stabiliteit onvoldoende verzekeren (zie deel . Bovendien geeft het gevoerde hernieuwbare energiebeleid steeds meer aanleiding tot controverse. Dit hangt wellicht samen met de stijgende kosten ervan, de herverdelende effecten die het veroorzaakt en de

⁸¹ *En als er meerdere strategische plannen zijn dan rijst natuurlijk de vraag welke strategie in de praktijk wordt uitgevoerd en welke eerder symboolbeleid blijft. [...] Het is dus belangrijk dat we de bestaande strategische plannen – die dikwijls verschillend tijdsperspectief hebben – beter integreren of minstens goed op mekaar afstemmen.* Caroline Copers (Vlaams ABVV) Dubbelinterview: Ann Demeulemeester & Caroline Copers over het Transitienetwerk van het Middenveld. In A&M Magazine, Jaargang 2010, nr. 3. Zie tevens hierover tevens SERV (2010) Advies Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020-strategie. 15 september 2010

⁸² *... de tekstonderdelen van Nationaal Actieplan ingevuld. Deze tekstonderdelen bevatten hoofdzakelijk een beschrijving van het bestaande beleid, van de gewesten en de federale overheid. Nieuw beleid werd enkel in zeer algemene termen opgenomen.* Mededeling aan de Vlaamse Regering. Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie. Betreft: Nationaal Actieplan Hernieuwbare Energie. VR 2010 1607 MED.0392bis.

⁸³ *De vaststelling is dat de ruimtelijke planning in Vlaanderen, in tegenstelling tot Nederland, geen traditie heeft in de opmaak van verkennende toekomstscenario's. Dit is nochtans belangrijk om een planning met scenario's te kunnen ontwikkelen.* Philippe Muyters Handelingen Plenaire Vergadering van 16 juni 2010. In Vlaanderen zijn er geen alternatieve scenario's ontwikkeld voor de realisatie van de hernieuwbare energiedoelstelling. De prognoses die VITO in opdracht van VEA maakte inzake het hernieuwbare energiepotentieel in Vlaanderen in 2020 bevatten slechts één scenario. De MIRA-beleidsscenario's zijn in feite geen beleidsscenario's in de zin dat ze de impact van diverse beleidsopties aangeven of dat ze de impact van gewijzigde externe omstandigheden (bv. energieprijzen of CO₂-prijzen) op het vereiste beleid aangeven.

⁸⁴ *(over het nationaal actieplan hernieuwbare energie) Verder dan een opsomming van bestaande maatregelen raakt het niet. En van enige toekomstvisie, mocht die er al zijn, is ook geen spoor te bekennen.[...] De vraag is bovenal hoe ons land haar doelstelling denkt te halen zonder een duidelijke toekomstvisie voor de verdere uitbouw van hernieuwbare energieproductie.* Bond Beter Leefmilieu Belgisch actieplan hernieuwbare energie 'vergeet' energiebesparing. http://www.bondbeterleefmilieu.be/page.php/30/542/12705_9/12/2010.

belangen die zich hierrond hebben georganiseerd. Ook die toegenomen controversie vergroot het belang van een degelijke voorbereiding en onderbouwing van het beleid.

Er zijn dan ook niet enkel verbeteringen nodig op strategisch niveau (cf. surpa), maar ook op niveau van de concrete beleidsontwikkeling. Dat geldt voor talrijke beleidsdomeinen, en ook voor het (hernieuwbare) energiebeleid: beleidsprocessen zijn doorgaans niet zo efficiënt georganiseerd, instrumentenkeuze is onderontwikkeld⁸⁵, de gemiddelde kwaliteit van de RIA's is (zeer) laag; er gebeurt weinig echte beleidsevaluatie. Kortom, de 'juiste vragen' worden doorgaans niet gesteld 'in de juiste volgorde' en op 'het juiste moment', met slecht onderbouwde en/of weinig transparante keuzes, lange doorlooptijden, weinig stabiele, rechtszekere en doeltreffende regelgeving en vrij veel reparatiewetgeving voor gevolg.

De Vlaamse regering en administratie hebben de voorbije jaren maatregelen genomen om sommige van deze knelpunten aan te pakken. Vrijwel alle waarnemers wijzen op de nood aan een reëel politiek en ambtelijk draagvlak en een mentaliteitskentering om wezenlijk vooruitgang te kunnen boeken. Concrete zaken waar ook het energiebeleid meer werk van zou kunnen/moeten maken zijn: het beter organiseren en ontsluiten van databanken⁸⁶; het werken met 'roadmaps', groenboeken en witboeken; de regelgevingsagenda regelmatig actualiseren en de ontsluiting ervan vergroten; de kwaliteit van RIA's en RIA-processen verbeteren; de kwaliteit en transparantie van consultatieprocessen vergroten; betere ex post beleidsevaluaties uitvoeren⁸⁷; en voldoende kennis en capaciteit opbouwen binnen bij alle betrokkenen (zie ook verder). Uiteraard kan dit niet allemaal van vandaag op morgen worden gerealiseerd, maar zou er toch zicht moeten zijn op een timing waarbinnen de nodige acties worden gepland.

Participatie en consultatie

In alle modellen, beste praktijken en moderne opvattingen over beter bestuur is een open overheid een van de centrale pijlers. Transparantie en consultatie zijn basisinstrumenten om kwaliteitsvol beleid en regelgeving te ontwerpen. Dat geldt zeker voor transitieprocessen, waar participatie en vormen van co-productie centraal staan (zie deel 1, hoofdstuk 5). Om die reden is in het Pact 2020 het engagement opgenomen om *“alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken”* en om *“de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk te verbeteren, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie te ontwikkelen.”*

In het energiebeleid worden inspanningen gedaan om de energiesector bij het uitstippelen van het beleid en de regelgeving te betrekken. Dat gebeurt zowel door VEA en VREG als door het kabinet van de minister bevoegd voor energiebeleid. De sector van zijn kant dwingt

⁸⁵ Uit de beschrijving van het HE-beleid in dit rapport blijkt bv. duidelijk dat subsidies één van de belangrijkste componenten van dit beleid uitmaken. Alternatieve beleidsinstrumenten worden zelden grondig onderzocht. Dat was recent opnieuw het geval in het ontwerp actieplan groene warmte. De 'subsiereflex' heeft ook geleid tot een wildgroei aan subsidies in diverse beleidsdomeinen en beleidsniveau die onvoldoende afgestemd zijn en kunnen overlappen, en gaat voorbij aan het meer subtiele raderwerk van factoren die investeringsprojecten in hernieuwbare energie beïnvloeden (cf. niet-financiële barrières). Ook de CEEO (2009) vraagt "een kritische evaluatie van de geldende beleidsinstrumentenmix die door de overheid wordt gebruikt. Telkens nieuw beleid wordt gevormd moet deze analyse vooraf worden gemaakt".

⁸⁶ De groenestroomcertificatendatabank bijvoorbeeld genereert standaardrapportages, maar kan door de VREG niet gebruikt worden voor andere analyses, tenzij hiervoor opnieuw zoekopdrachten worden gegeven aan de databankbeheerder, waarvoor afzonderlijk moet worden betaald. Rapportagegegevens van leveranciers en netbeheerders worden door de VREG op groot detailniveau verzameld (per klant) en geaggregeerd bijvoorbeeld om het aantal aan te merken garanties van oorsprong te kennen. Deze historische geaggregeerde cijfergegevens werden echter niet bewaard. Dat maakt het onmogelijk om achteraf analyses te maken, zonder de volledige aggregatieoefening te moeten overdoen.

⁸⁷ Als er een opvolging gebeurt, heeft die meestal betrekking op een beperkt aantal indicatoren, wordt de doelstelling gehaald?, hoeveel middelen werden besteed?, ... maar niet op de brede effecten van de regeling. Dat heeft voor gevolg dat regelingen of de manier van werken als zodanig zelden in vraag worden gesteld en vooral wordt bijgestuurd en gesleuteld aan de modaliteiten.

dit ook in zekere mate af door actieve lobbying via sectororganisaties en individuele bedrijven zelf. De hernieuwbare energietechnologiesector wordt dan ook vaak gehoord naar aanleiding van evaluaties en bij aanpassingen van de regelgeving. Daarnaast is er de formele advisering van voorontwerpen van decreet en ontwerpbesluiten van de Vlaamse regering door de twee adviesraden die zijn aangeduid als strategische adviesraden voor het energiebeleid (SERV vanuit een sociaal-economische invalshoek, Minaraad vanuit een milieu-invalshoek). Het Vlaams parlement organiseert regelmatig hoorzittingen naar aanleiding van belangrijke beleidsplannen of -beslissingen.

In het energiebeleid vindt dus heel wat overleg plaats, al gebeurt het niet altijd en niet altijd (of vergeleken met internationale beste praktijken⁸⁸ zelfs zelden) op een goede manier. Er is geen bewust consultatiebeleid dat ervoor zorgt dat consultatie systematisch onderdeel is van beleidsprocessen en dat ervoor zorgt dat consultaties kwaliteitsvol verlopen.

De problematiek van consultatie van adviesraden is genoegzaam bekend: zij worden doorgaans pas zeer laat in beleidsprocessen geconsulteerd, met korte deadlines, zonder veel feedback nadien. Zo werd er over de opmaak van het actieplan hernieuwbare energiebeleid in 2005 en opnieuw in 2010 geen inspraak georganiseerd of advies gevraagd. Dat gebeurt pas bij de "implementatie" (advisering door strategische adviesraden over concrete maatregelen en instrumenten opgenomen in ontwerpregelgeving, na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering). Voor de raden die op dat moment pas worden betrokken gaat het echter niet om implementatie, maar om essentiële beleidskeuzes die voordien niet werden overlegd. Dit leidt tot wederzijdse frustratie bij politiek en adviesraden⁸⁹. Ook op het functioneren van parlementaire hoorzittingen is er regelmatig enige kritiek⁹⁰.

Wat het voorafgaandelijke overleg in voorbereiding van nieuwe of aangepaste maatregelen betreft, hebben de SERV en ook de HE-sector zelf er al meermaals op gewezen dat dit vaak onvoldoende of met te weinig diepgang plaatsvindt. Dat geldt zowel voor beleidsmatige zaken (zoals wetgeving) als voor meer technische aangelegenheden (zoals de bepaling van de onrendabele toppen door VITO). Het overleg met de doelgroepen gaat ook meestal over de modaliteiten van het bestaande systeem, en zelden over de fundamentele van het beleid (hoewel daar vraag naar is). Het overleg is ook weinig transparant. Vaak is het niet duidelijk met wie wanneer waarover overleg wordt gepleegd, wat de verschillende gesprekspartners hebben ingebracht en wat daarmee al dan niet gebeurd is. Ook de consultatieparagraaf in de RIA's bevat daarover zelden concrete informatie.

De belangrijkste kritiek is evenwel dat het voorafgaandelijke overleg vaak 'onevenwichtig' is. Daarmee wordt bedoeld dat het voorafgaand overleg in het energiebeleid vaak beperkt is tot actoren uit de energiesector zelf (netbeheerders, leveranciers, HE-sector, andere producenten...). Het is belangrijk dat die worden geconsulteerd, maar zij mogen lang niet de enige betrokkenen zijn. Ook de energiegebruikers en andere stakeholders moeten 'gehoord' worden om het gevaar van 'regulatory capture'⁹¹ te vermijden. Dat risico op 'regulatory capture' met regelgeving die lasten afwentelt op de zwakste of niet-vertegenwoordigde doelgroepen

⁸⁸ Popelier, Patricia, Rob Van Gestel, Koen Van Aeken, Victoria Verlinden en Peter Van Humbeek (2007). Consulteren over ontwerp-regelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren. Sigma cahier, Politeia, 2007.

⁸⁹ SERV (2010) Advies Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020-strategie. 15 september 2010.

⁹⁰ Zie bv. Michiel Elst (2008). Nota over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g1932-1.pdf>

⁹¹ Regulatory capture is de situatie waarin een regulerende overheidsinstantie niet langer het publieke belang dient, maar de belangen van de sector of industrie die zij dient te reguleren. Het gaat bij capture om het niet (meer) onafhankelijk kunnen opereren van de toezichthouder (Normenkader, Algemene rekenkamer, 2006). Bij deze capture kan sprake zijn van een actief meewerkende regulerende instantie of van een instantie die passief meewerkt aan de capture. Bij een passieve capture heeft de regulerende instantie niet in de gaten dat zij ge-
kaapt, of gecaptured is door de belangen vanuit de sector en niet langer het publieke belang dient.

in het overleg is vandaag niet denkbeeldig: investeringsplannen worden enkel overlegd tussen netbeheerders en VREG (cf. supra); het debat over slimme meters werd tot dusver vooral gevoerd tussen VREG, netbeheerders en leveranciers (cf. supra), de premievoorwaarden voor HE in het kader van de REG-ODV's worden vastgelegd via overleg tussen VEA en netbeheerders zonder ruimer overleg of inspraak; het innovatiebeleid wordt afgestemd met de HE-techsector via platformen zonder bredere maatschappelijke toets of validering (cf. deel 3, hoofdstuk 2); enz. Gelet op de historische banden tussen de energiesector en de overheid is er bovendien een risico op 'crony capitalism'⁹².

Het overleg in het energiebeleid heeft dus duidelijk nood aan capaciteit om overlegprocessen op te zetten, te faciliteren en op een degelijke manier met allerhande lobbygroepen en belangen om te gaan. Dit veronderstelt enerzijds (betere) procesbegeleiding, reële wisselwerking, 'evenwicht' in de partijen die worden geconsulteerd, geschikte consultatiemethoden die kwalitatieve input stimuleren, feedback en transparantie, en anderzijds voldoende inhoudelijke expertise, informatie en onafhankelijkheid van overheidsinstellingen en regulatoren om sterk genoeg te staan in het overleg en om de input uit consultaties te plaatsen en af te wegen tegenover andere belangrijke input. Het lijkt zeer belangrijk dat ook het energiebeleid enkele basisprincipes en minimumnormen terzake zou hanteren, en dat consultaties zoveel mogelijk ingebed worden in RIA-processen (of andere transparante afwegingskaders)⁹³.

In dat verband kan tevens worden gedacht aan een sterkere koppeling tussen de consultaties die bv. VEA en VREG organiseren en de taken en opdrachten van de instanties die formeel zijn aangeduid als strategische adviesraden voor het beleidsveld energie⁹⁴. Dit past niet enkel binnen het wettelijk kader dat door de Vlaamse regering en het Vlaams parlement is vooropgesteld, maar kan ook betere waarborgen bieden voor een transparant en evenwichtig overleg op voorwaarde dat deze advisering serieus wordt genomen en tijdig wordt georganiseerd (cf. supra). Dat neemt niet weg dat hoedanook de adviesraden zelf een taak hebben om hun werking permanent te verbeteren.

Kennis, informatie en transparantie

Rond hernieuwbare energie is binnen de diverse domeinen in Vlaanderen de jongste jaren heel wat kennis verzameld en werd heel wat geleerd. VITO heeft daarin, vaak in opdracht van VEA, een belangrijke rol gespeeld. Maar ook binnen VEA en VREG maakte de kennisontwikkeling grote sprongen vooruit. Elders binnen de Vlaamse administratie, bij de universiteiten, de adviesraden, het middenveld (sociale partners, milieubeweging, vzw's e.d.) en de energiesector zit eveneens heel wat deskundigheid inzake hernieuwbare energie. Maar deze deskundigheid wordt niet altijd goed benut, omdat ze versnipperd is en soms 'bedolven' wordt onder andere dringendere, vaak uitvoerende taken. De expertise wordt dus niet optimaal en gecoördineerd uitgebouwd.

⁹² Met 'crony capitalism' wordt een ongezonde verstrengeling tussen de bedrijfswereld en de ambtenarij of politieke klasse bedoeld, bv. via bestuursmandaten van politici of overheidsparticipaties in energiebedrijven. Dit kan leiden tot favoritisme ten opzichte van bepaalde ondernemingen met goede politieke connecties als het gaat om financiële voordelen, het bekomen van vergunningen, of het beïnvloeden van regelgeving. Het kan leiden tot inefficiënties en concurrentievervalsing. Kris Boschmans (2010) Hoe bad governance weegt op de overheidsfinanciën. 26/08/2010.

⁹³ Die behoefte bestaat er ook in andere beleidsdomeinen. Om die reden zijn er op internationaal niveau en ook in Vlaanderen basisprincipes en minimumnormen voor consultaties uitgewerkt, die overheden zouden moeten volgen bij het raadplegen van stakeholders. Het gaat dan onder meer om zaken als een degelijke planning (vroeg genoeg en doorheen het gehele beleidsproces consulteren, afstemmen met andere lopende of geplande consultaties, voldoende tijd geven...), het breed, evenwichtig en maatgericht betrekken van stakeholders (alle relevante belangen, lage drempel, geschikte consultatiemethodes, ...) en het verzekeren van de nodige transparantie (duidelijke doelstelling, goede informatie, schriftelijke rapportage en feedback...). Zie Van Humbeeck, Peter, Popelier Patricia, Koen Van Aeken en Anne Meuwese (2010). *Consultatiecode: Richtlijnen voor publieke raadpleging door de Vlaamse overheid bij de voorbereiding van regelgeving en beleid*. Ontwerpversie november 2010. Dienst Wetsmatiging.

⁹⁴ Zie het gezamenlijke advies van SERV en Mineraad van 2 februari 2011 over de omzetting van het zgn. derde Europese energiepakket.

Vaak betreft het *functioneel leren*, namelijk leren binnen het bekende kader. Daarnaast is echter ook *substantieel leren* nodig om tot doorbraken te komen⁹⁵. Een voorbeeld van substantieel leren zou zijn dat VEA expertise zou opbouwen rond marktwerking zodat de impact van het voorgestelde beleid op marktwerking op de energiemarkt beter in rekening kan worden gebracht. Vandaag is immers zowel binnen VREG als VEA veeleer de ‘zachte’ energie-knowhow goed uitgebouwd (knowhow inzake energiebesparing, hernieuwbare energie, etc) maar is de hardere energie-knowhow (die verband houdt met de impact op marktwerking, prijzen, infrastructuur e.d.) minder ontwikkeld. Een ander voorbeeld is dat men in het ruimtelijk beleid zou leren over evoluties in het energiedomein om de impact ervan op hun domein beter te kunnen inschatten en om synergieën te kunnen realiseren. Dit ‘over het muurtje kijken’ kan ook slaan op het denken buiten het bekende korte termijn denkkader, vanuit een meer lange termijn perspectief. Een dergelijke perspectiefverbreding kan soms een ander licht op de zaak werpen. Substantieel leren wordt echter door de versnipperde bevoegdheids- en taakverdeling niet aangemoedigd. Bovendien vergt substantieel leren veel inspanning, waarvoor gezien het huidige personeelsbestand en takenpakket bij VREG en VEA (cf. infra) wellicht weinig tijd overblijft. Naast technisch en substantieel leren, is ook sociaal leren van belang. Sociaal leren betreft het begrijpen van achtergronden en motieven van de ideeën en opvattingen van alle actoren (waarom denkt men zo?). In discussies over hernieuwbare energie zullen economen andere elementen inbrengen dan ingenieurs of dan landbouwkundigen, ruimtelijke planners, netbeheerders, etc. Het hernieuwbare energiebeleid kan deze invalshoeken en de daaruit volgende actievelen bundelen. Maar echte synergieën lijken pas mogelijk als ook de uitgangspunten, achterliggende mechanismen en veronderstellingen beter begrepen worden.

Een specifiek aandachtspunt in het energiebeleid is daarnaast de beschikbaarheid en transparantie van beleidsonderbouwde informatie en -studies. De VREG communiceert maandelijks over de uitreiking en de inlevering van groenestroomcertificaten via www.vreg.be. Er worden ook statistieken en rapporten gepubliceerd over het aantal installaties dat GSC's ontvangt, de productiecapaciteit van dergelijke installaties, het aantal maandelijks uitgereikte GSC's enzovoort. Maar over sommige andere aspecten van het energiebeleid, de certificatenhandel, de doorrekening, e.d. verspreidt de VREG actief geen gegevens en in sommige gevallen kunnen deze gegevens ook op vraag niet (meteen) aangeleverd worden⁹⁶. Ook bij VEA en VITO is er veel informatie beschikbaar, en kan deze informatie doorgaans zonder veel problemen op vraag bekomen worden als ze beschikbaar is. Maar het komt ook regelmatig voor dat de beleidsverantwoordelijken weigerachtig staan om beleidsonderbouwde informatie en studies actief publiek te maken, of dat de publicatie ervan met vertraging gebeurt. Er is ook geen lijst beschikbaar van alle studies die worden uitbesteed omtrent het (hernieuwbare) energiebeleid (door kabinet, LNE, VEA, VREG, EWI, WSE, IWT, MIRA...). Dit beperkt niet alleen de ‘accountability’ van het energiebeleid, maar ook de mogelijkheden voor alle actoren om bij te leren.

Kwaliteit van de instellingen

Sterke instellingen zijn een voorwaarde voor een goed functionerende overheid. Zowel binnen VEA, VREG als VITO, maar ook in andere domeinen werken talrijke sterke, gedreven ambtenaren die vaak een belangrijke bijdrage leveren aan het hernieuwbare energiebeleid.

De structuur van de Vlaamse energie-overheid oogt niettemin wat vreemd. Energie valt onder het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie, maar het departement is in feite *niet* bezig met het beleidsveld energie⁹⁷. Het energiebeleid krijgt vooral vorm op het kabinet van

⁹⁵ Cees van Woerkum, Dick Kuiper, Elroy Bos (1999) Communicatie en innovatie: een inleiding. Samsom

⁹⁶ Het probleem heeft ten dele te maken met de uitbesteding door de VREG van het beheer van de certificatenbank waardoor heel wat gegevens niet zonder bijkomende betaling beschikbaar zijn (cf. supra).

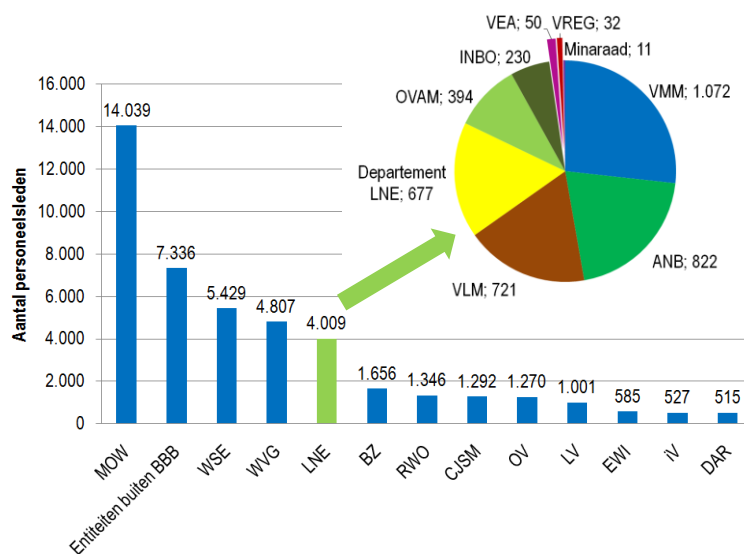
⁹⁷ . Het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) noemt zichzelf ‘de Vlaamse milieudienst’ <http://www.lne.be/themas/beleid>. De Dienst ‘Beleidsvoorbereiding en –evaluatie’ binnen LNE rekent naast het

de energieminister en bij de extern verzelfstandigde agentschappen VEA en VREG. VEA krijgt daardoor naast beleidsuitvoerende en toezichhoudende taken ook veel beleidsvoorbereidende opdrachten. Hetzelfde geldt voor de VREG, die naast zijn kerntaken als regulator ook veel beleidsuitvoerende opdrachten heeft gekregen (bv. certificatenbeheer) en vaak ook heel wat beleidsvoorbereidend werk moet doen gelet op het gebrek aan capaciteit bij de overheidsadministratie zelf (LNE en VEA) wanneer het gaat om het meer 'harde' energiebeleid (marktwerking, prijzen, netbeheer, infrastructuur...).

Het beslag dat die bijkomende taken leggen op de werking van de VREG is omvangrijk (cf. deel 3, hoofdstuk 1) en heeft voor gevolg dat er minder tijd en ruimte is voor (de uitbouw van deskundigheid en capaciteit op het vlak van) zijn kerntaken als regulator. Bovendien is er op niveau van de VREG beoefte aan grotere onafhankelijkheid, zowel tegenover de politiek en de administratie als ten opzichte van de stakeholders binnen de energiesector waarmee de VREG veelvuldig samenwerkt (cf. supra, gevaar op regulatory capture). Die behoefte werd recent alvast ten dele ingevuld door de omzetting van het derde EU-energiepakket, met een aantal bepalingen die een versterking van de onafhankelijkheid van de VREG beogen⁹⁸.

Kwaliteit hangt uiteraard ook samen met de middelen die de regering over heeft voor de werking van haar instellingen. De middelen voor VREG en VEA zijn beperkt, gelet op hun takenpakket en op het grote en nog steeds toenemende belang dat wordt gehecht aan het energiebeleid vanuit zowel economische als sociale als ecologische invalshoek, zeker in vergelijking met andere instellingen en agentschappen binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (zie figuur).

Personeelsleden Vlaamse overheid 2009⁹⁹



milieubeleid tot de *afstemming* met het energiebeleid tot haar taken. <http://www.lne.be/organisatie/structuur/afdeling-milieu-natuur-en-energiebeleid/dienst-beleidsvoorbereiding-en-evaluatie>.

⁹⁸ Bv. de bepalingen inzake de samenstelling en onverenigbaarheden van de raad van bestuur van de VREG. Zie hierover tevens het advies van SERV en Mineraad over de omzetting van het derde EU-energiepakket.

⁹⁹ Gegevens BZ.