



(WIND)ENERGIEPRODUCTIE IN DE LAND- EN TUINBOUW

AANBEVELINGEN TER VERSNELLING VAN DE MAATSCHAPPE-
LIJKE KLIMAAT- EN ENERGIETRANSITIE

Advies van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.salv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@salv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie.
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	30 oktober 2022
Wettelijke basis	Oprichtingsdecreet SALV 6 juli 2007
Goedkeuring raad	25 november 2022
Kopie aan	Hilde Crevits – Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw; Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme; Patricia De Clercq – secretarisgeneraal Departement Landbouw en Visserij; Bart Dochy – voorzitter van de Commissie voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid van het Vlaams Parlement; Joris Relaes – administrateur-generaal van het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO); Filip Fontaine – algemeen directeur van het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM).
Adviesnummer	2022-22
Dossierhouder	Wouter Vanacker
Contactpersoon	Koen Carels kcarels@serv.be

Mevrouw Zuhel Demir
Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Koning Albert II-Laan 7
B-1210 Sint-Joost-ten-Node

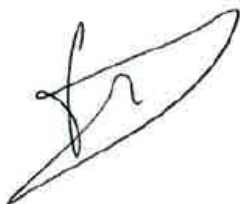
Advies (Wind)energieproductie in de land- en tuinbouw

Mevrouw de minister

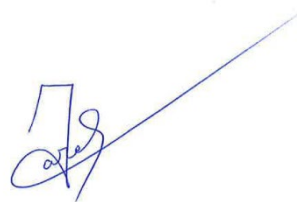
De SALV ontving op 30 oktober 2022 uw adviesvraag 'voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie'. De adviesraad grijpt deze adviesvraag aan om, naast een gunstige appreciatie over het voorliggend voorontwerp van besluit, ook aanbevelingen aan te reiken met het oog op de versnelde uitrol van duurzame (wind)energie-productie in de land- en tuinbouw. Met diverse beleidsmaatregelen kan u, in samenwerking met andere ministers van de Vlaamse Regering en met lokale en provinciale besturen, ervoor zorgen dat de land- en tuinbouwsector voluit kan bijdragen aan de oplossing voor de brede maatschappelijke klimaat- en energie-uitdagingen.

De SALV keurde het advies goed op 25 november 2022.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
voorzitter



Koen Carels
secretaris

Inhoud

Krachtlijnen	5
Situering	6
1. Beleidskader	6
1.1 Vlaams Klimaat- en Energiebeleid: doelstellingen inzake windenergie	6
1.2 Vergunningenkader	6
Advies	9

Krachtlijnen

- **Het is een goede zaak dat de Vlaamse Regering met het voorliggende wijzigingsbesluit de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines op basis van een plan-MER juridisch robuuster onderbouwt – al is dat plan-MER nog niet voltooid. Daarmee neemt de Vlaamse Regering een potentieel juridisch knelpunt voor de broodnodige productie van windenergie in Vlaanderen weg.**
- **Kleine en middelgrote windturbines in de land- en tuinbouw dragen bij tot de energietransitie die moet leiden naar een klimaatneutrale samenleving. Er zijn dringend meer beleidsmaatregelen op Vlaams niveau nodig om de kansen op het vlak van windenergie (en andere vormen van hernieuwbare energie) op het platteland en in de land- en tuinbouw ten volle te kunnen benutten en knelpunten op lokaal en regionaal niveau weg te werken. De SALV doet daartoe diverse aanbevelingen.**
- **Geef vorm en uitvoering aan een stabiel regelgevend kader voor energieproductie, dat de rendabiliteit en rechtszekerheid van investeringen in hernieuwbare energie waarborgt.**
- **Zorg ook in het kader van het toekomstige GLB voor voldoende investeringssteun voor investeringen op het vlak van duurzame energieproductie.**
- **Breng het effectieve aandeel van de land- en tuinbouwsector in de productie van duurzame energie beter in kaart.**

Situering

1. Beleidskader

1.1 Vlaams Klimaat- en Energiebeleid: doelstellingen inzake windenergie

Vlaanderen streefde in het in 2019 goedgekeurde Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) de doelstelling na om tegen 2030 28.512 GWh aan hernieuwbare energie te produceren. De Vlaamse Regering streefde daarbij naar een verhoging van het geïnstalleerde vermogen windenergie aan land tot 2,5 GW tegen 2030.¹ Een visienota Windplan 2025 geeft uitvoering aan de doelstelling.² De Vlaamse Regering verhoogde recent de hernieuwbare energiedoelen in het kader van de energiecrisis. Zo steeg de doelstelling voor bijkomende windcapaciteit in 2022 en 2023 met 150 MW per jaar (i.p.v. 108 MW).³

1.2 Vergunningenkader

Het vergunningenkader voor grotere windturbines werd recent gewijzigd

Verschillende overheden waren tot voor kort bevoegd, naargelang het specifieke karakter van het windturbineproject. De bevoegdheidsverdeling in eerste aanleg zag eruit als volgt:

- een omgevingsvergunning voor windturbineprojecten met een vermogen van minder dan 1.500 kW (per turbine) wordt verleend door het college van burgemeester en schepenen;
- een omgevingsvergunning voor windturbineprojecten met een vermogen van meer dan 1.500 kW (per turbine) wordt verleend door de Vlaamse Regering als het project zich bevindt binnen de zeehavengebieden of als het gaat om projecten vanaf vijf turbines;
- een omgevingsvergunning voor windturbineprojecten met een vermogen van meer dan 1.500 kW (per turbine) wordt verleend door de deputatie als het project zich bevindt buiten havengebieden of als het gaat om projecten tot vier turbines.

¹ VR, 9 december 2019, [Vlaams Energie- en Klimaatplan mv5ai1.pdf \(vlaanderen.be\)](#), p. 5.

² VR, 12 november 2020, [Visienota Windplan 2025](#).

³ [Minister Demir trekt renovatie- en isolatiepremies op en investeert extra in hernieuwbare energie | VRT NWS: nieuws \(geen beleidsdocumenten gepubliceerd op \[Beslissingen van de Vlaamse Regering | Vlaanderen.be\]\(#\)\)](#).

Tegen een beslissing over een omgevingsvergunning voor windturbines bestond ook een administratief beroep. De bevoegde overheid was dan de overheid die één bestuursniveau hoger staat. Enkel wanneer de beslissing in eerste aanleg werd genomen door de Vlaamse regering bestond er dus geen administratieve beroepsmogelijkheid.

Die bevoegdheidsverdeling heeft de Vlaamse regering gewijzigd, in een besluit van 10 juni 2022.⁴ Het bestaande onderscheid naar ligging in zeehavengebied of het aantal windturbines werd afgeschaft en alle omgevingsvergunningen van meer dan 1.500 kW worden beoordeeld door het Vlaamse Gewest. Het lokale niveau, met name het college van burgemeester en schepenen, blijft wel nog bevoegd om te oordelen over windturbines van minder dan 1.500 kW. Voor grote windturbines is de enige beroepsmogelijkheid thans de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De Raad is evenwel een rechterlijk orgaan, dat enkel een juridische toets kan maken en enkel kan oordelen over de wettigheid van een vergunningsaanvraag.

De rol van lokale overheden bij kleine en middelgrote windturbines en de Omzendbrief RO/2014/02.

Voor de verlening van omgevingsvergunningen voor projecten met kleine en middelgrote windturbines (met een elektrisch vermogen kleiner dan 1.500 kW) is het college van burgemeester en schepenen bevoegd.

Met de omzendbrief RO/2014/02 beoogde de Vlaamse Regering een kader te scheppen voor de optimale inplanting van grootschalige windturbines voor een zo groot mogelijke productie van groene stroom om op die manier bij te dragen tot een duurzame energietransitie en een gedragen ontwikkeling van windenergie.⁵

In het voortgangsrapport 2022 bij het Vlaams Klimaat- en Energiebeleidsplan 2030 meldt de Vlaamse Regering dat er vanuit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) aan een planologisch kader voor windturbines wordt gewerkt.⁶ Ter ondersteuning van de lokale besturen is er een draaiboek opgemaakt ter ondersteuning van de regionale ruimtelijke energiestrategieën waarin windturbines een belangrijk element vormen.⁷

⁴ VR, 10 juni 2022, [BVR tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning](#).

⁵ VR, 25 april 2014, [Omsendbrief RO/2014/02. Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines](#).

⁶ VR, 28 oktober 2022, [VKEP 2030 Voortgangsrapport 2022](#).

⁷ BUUR PoS, VITO, CEDELFT, 2021, [Regionale Ruimtelijke Energiestrategie: een draaiboek](#), studie in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Voorliggende adviesvraag legt een (ontwerp)plan-MER aan de basis van de sectorale milieuvoorwaarden.

Sectorale milieuvoorwaarden beogen het voorkomen en beperken van onaanvaardbare hinder en risico's die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken. Ze beogen ook het ongedaan maken van de eventuele schade die de exploitatie van de inrichting of activiteit heeft toegebracht aan het milieu.

Op 23 december 2011 werden de sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie vastgesteld. Op 31 maart 2012 traden deze voorwaarden in werking. Bij arrest van 25 juni 2020 stelde het Hof van Justitie dat de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines onwettig tot stand waren gekomen aangezien zij niet aan een milieueffectbeoordeling werden onderworpen. Als reactie op voormeld arrest van het Hof kondigde het Vlaams Parlement op 17 juli 2020 het Validatiedecreet af dat de sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie alsnog geldig verklaarde voor een periode van 3 jaar. Dit decreet werd op 24 juli 2020 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en trad diezelfde dag in werking. Dit decreet gelaste de Vlaamse Regering met de opdracht om binnen 3 jaar na de inwerkingtreding, en dus uiterlijk op 23 juli 2024, nieuwe sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie vast te stellen en de daartoe vereiste voorafgaandelijke plan-MER-procedure te hebben doorlopen.

Voorliggend besluit beoogt de vastlegging van de sectorale milieuvoorwaarden overeenkomstig de bepalingen van het Validatiedecreet. De sectorale voorwaarden in het besluit hebben betrekking op veiligheid, slagschaduw en geluid en werden op basis van het (ontwerp)plan-MER niet significant gewijzigd.

Advies

- [1] **Het is een goede zaak dat de Vlaamse Regering met het voorliggende wijzigingsbesluit de sectorale milieuvorwaarden voor windturbines op basis van een plan-MER juridisch robuuster onderbouwt** – al is dat plan-MER nog niet voltooid. **Daarmee neemt de Vlaamse Regering een potentieel juridisch knelpunt voor de broodnodige productie van windenergie in Vlaanderen weg.**
- [2] **Kleine en middelgrote windturbines in de land- en tuinbouw dragen bij tot de energietransitie die moet leiden naar een klimaatneutrale samenleving.** Kleine en middelgrote windturbines bieden een oplossing om de energiefactuur voor vele landbouwondernemingen te doen dalen én om op een schone en duurzame manier energie te produceren. Ze zijn gemiddeld veel minder hoog dan de grote windturbines en kunnen daardoor gemakkelijker geïntegreerd worden in het landschap. Het potentieel van windenergie voor de sector situeert zich als complementaire energiebron ten aanzien van zonne-energie, omdat ook in de winterperiode en 's nachts elektriciteit kan opgewekt worden. Onder meer voor de fruitsector is dit relevant, gezien het fruit vooral in die periode gekoeld wordt. Zuilbedrijven met eigen verwerking voor de korte keten hebben veelal een continue energievraag doorheen het jaar.
- [3] **Er zijn dringend meer beleidsmaatregelen op Vlaams niveau nodig om de kansen op het vlak van windenergie (en andere vormen van hernieuwbare energie) op het platteland en in de land- en tuinbouw ten volle te kunnen benutten en knelpunten op lokaal en regionaal niveau weg te werken:**
- a. **Roep de verkrumming van de open ruimte een halt toe met krachtdadige instrumenten overeenkomstig de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.** Het draaiboek Regionale Ruimtelijke Energiestrategieën wijst op de reden die de teloorgang van de open ruimte plaatst op de uitrol van investeringen in windenergie: “Één van de belangrijkste beperkende factoren in de ruimte is de aanwezigheid van woningen waar in functie van potentiële geluidshinder en slagschaduw een zekere bufferafstand gerespecteerd dient te worden (vastgelegd op gemiddeld 300 meter in de studie). In 85% van de gevallen waar windturbines volgens het REV2030 scenario uitgesloten zijn, is deze bufferafstand tot woningen minstens één van de oorzaken voor deze uitsluiting.”.⁸
 - b. **Faciliteer de opmaak van regionale ruimtelijke energiestrategieën waarin agrarische energieproducenten als waardevolle energiebouwstenen ten volle**

⁸ BUUR PoS, VITO, CEDELFT, 2021, [Regionale Ruimtelijke Energiestrategie: een draaiboek](#), studie in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, p. 137.

worden benut. Een Regionale Ruimtelijke Energiestrategie geeft invulling aan de Vlaamse energiedoelstellingen op regionaal niveau. Het creëert de ruimtelijke randvoorwaarden voor de reductie van de energievraag en de productie van duurzame energie. Een RRES neemt concrete engagementen op met betrekking tot de opwekking van hernieuwbare energie en de inplanting van hernieuwbare energie-installaties.⁹

- c. Onderzoek hoe de vergunningsprocedures voor alle soorten projecten voor hernieuwbare energie aan land kunnen worden verlicht en versneld.** In het kader van de energiecrisis, die in 2023 nog verder dreigt uit te diepen, heeft de Europese Commissie een nieuw noodvoorstel goedgekeurd om de ontwikkeling van hernieuwbare energie in de Europese Unie te stimuleren.¹⁰ Voor projecten met beperkte effecten naar het leefmilieu en op het vlak van veiligheid introduceert de Europese Commissie het concept van “administrative positive silence” om de uitvoering van deze projecten te versnellen.¹¹
- d.** Recent werd het vergunningenkader voor grotere windprojecten gewijzigd, met als doel de vergunningsprocedure te vereenvoudigen en te versnellen. **Maak ook de vergunningsverlening voor kleine en middelgrote windturbines aan land soepeler en consequenter. Actualiseer daartoe de Omzendbrief RO/2014/02 voor lokale en provinciale overheden.**¹² Eerder wees de SALV op de noodzaak van die actualisering: een nieuwe richtinggevende omzendbrief moet onder meer duidelijkheid scheppen over de mate waarin een project een voor de bedrijfsvoering noodzakelijke constructie moet vormen, en de mate waarin de ruimtelijke impact in verhouding staat tot de gegenereerde energieopbrengst.¹³ Ook de verwachte planologische leidraad in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen moet overheden, mogelijke investeerders en andere belanghebbenden de nodige handvatten bieden inzake ruimtelijke inpasbaarheid van kleine tot en met grote windturbines.¹⁴
- e. Versnel de ontwikkeling van lokale energiegemeenschappen, waarin land- en tuinbouwers energie produceren en delen met burgers en andere ondernemingen.** Land- en tuinbouwers kunnen in complementariteit met voedselproductie en

⁹ BUUR PoS, VITO, CEDELFT, 2021, [Regionale Ruimtelijke Energiestrategie: een draaiboek](#), studie in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, p. 5

¹⁰ EC, 9 november 2022, [REPowerEU: Commission steps up green transition away from Russian gas by accelerating renewables permitting](#), persbericht.

¹¹ EC, 9 november 2022, [Proposal for a council regulation laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy](#), COM(2022) 591 final, p. 9.

¹² VR, 25 april 2014, [Omsendbrief RO/2014/02. Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines.](#)

¹³ SALV, 14 oktober 2021, [Advies naar een Vlaamse landbouw 'fit for 55': inzichten en aanbevelingen | SALV](#)

¹⁴ VR, 28 oktober 2022, [VKEP 2030 Voortgangsrapport 2022.](#)

andere maatschappelijke diensten ook energie produceren voor externe gebruikers. Met het oog op de ambitieuze beleidsdoelstellingen is het zaak om beloftevolle – t.t.z. technisch haalbare en rendabele – experimenten op het vlak van energiegemeenschappen zo snel mogelijk uit te rollen in de praktijk. De Vlaamse overheid moet daartoe een robuust kader ter bescherming van het economisch voordeel van de leverancier en de afnemer opmaken, afdoende investeringssteun aanbieden, en samen met relevante actoren en andere overheden investeren in de identificatie van kansen (o.a. via voornoemde RRES, zie sectie a.) en in de opbouw van netwerken en coalities. Naast klassieke verdienmodellen op basis van vermarkting van opgewekte stroom kunnen land- en tuinbouwers ook kansen opnemen in het kader van coöperatieve projecten, waarin kosten en baten gedeeld worden. Een decretaal kader voor burgerstroom kan vliegwieleffecten creëren voor de ontwikkeling van dergelijke coöperatieve opportuniteiten, alsook het draagvlak voor (wind)projecten vergroten. In het kader van het Klimaatakkoord wordt in Nederland ernaar gestreefd om burgers en kleine plaatselijke bedrijven voor de helft eigenaar te laten worden van lokale projecten.¹⁵

- f. Betrek land- en tuinbouwondernemingen in collectieve energieprojecten op microniveau die de nodige evoluties op het vlak van energiebesparing en -productie versnellen en opschalen.** Eerder pleitte de SERV voor meer collectieve projecten, via een wijkgerichte aanpak samen met lokale en bovenlokale besturen. De collectieve installatie van talrijke investeringen moeten kunnen leiden tot schaalvoordelen op het vlak van directe kosten en transactiekosten, tijd, en ontzorging. De SERV beschouwt dit projecten als “vaccins’ voor de energiecrisis”. Daartoe zou “een Vlaams beleidskader voor collectieve projecten” opgemaakt moeten worden.¹⁶ De SALV onderschrijft deze oproep naar collectieve projecten, en vraagt om die **ook op (maat van) het platteland** te ontwikkelen en land- en tuinbouwers als energieproducenten en -consumenten op te nemen.
- g. Verlaag de individuele investeringskosten voor nieuwe elektriciteitsinfrastructuur op het platteland door overheidsinvesteringen en collectieve oplossingen.** Installaties voor hernieuwbare energie vereisen vaak een verzwaring van het net. Die verzwaring ontmoedigt de landbouwer om in hernieuwbare energie te investeren, gezien die op eigen kosten moet gebeuren. Eerder vroeg de SALV om de investeringskost voor de land- of tuinbouwer die investeert in een verzwaring van het net ten behoeve van een project voor hernieuwbare energie te verlagen door de kosten eerlijk te verdelen onder derden die nadien ook van de aansluiting gebruikmaken.¹⁷ Daarnaast moet ook de tarifiering voor middenspanning aantrekkelijker worden. Landbouwers die een middenspanningscabine laten plaatsen, moeten bijkomend

¹⁵ [Klimaatakkoord hoofdstuk Elektriciteit | Publicatie | Klimaatakkoord](#) p. 164.

¹⁶ SERV, 10 oktober 2022, [Advies Vlaamse sleutels om de energiecrisis kort te sluiten](#).

¹⁷ SALV, 14 oktober 2021, [Advies naar een Vlaamse landbouw 'fit for 55': inzichten en aanbevelingen | SALV](#)

een hogere energieheffing betalen, wat de rendabiliteit van de investering in hernieuwbare energie reduceert. Ook hier zijn collectieve oplossingen mogelijk. Door middel van de afbakening van een groep kleinverbruikers op middenspanning die een eigen cabine (hebben) laten plaatsen zou het niet-residentiële laagspanningstarief moeten gelden in plaats van het middenspanningstarief.¹⁸

- [4] **Ondersteun kennisdeling en gericht advies in de sector.** Begeleiding en advies op maat moeten oog hebben voor de technische haalbaarheid van installaties. Om de (wind)opbrengst maximaal te benutten, kan ook een slimme aanpassing van bedrijfsactiviteiten aan de orde zijn.
- [5] **Geef vorm en uitvoering aan een stabiel regelgevend kader voor energieproductie, dat de rendabiliteit en rechtszekerheid van investeringen in hernieuwbare energie waarborgt.**
- [6] **Zorg ook in het kader van het toekomstige GLB voor voldoende investeringssteun voor investeringen op het vlak van duurzame energieproductie.** Sinds 1 oktober 2019 kunnen land- en tuinbouwers aanspraak maken op een VLIF-steun van 40 procent voor investeringen in nieuwe technologie die sterk bijdraagt aan de klimaatuitdaging, waaronder de productie van elektriciteit door middel van kleine en middelgrote windturbines. Ook het toekomstig ondersteuningskader moet voldoende middelen blijven voorzien, met inbegrip van de huidige verhoogde steun voor jonge landbouwers.
- [7] **Breng het effectieve aandeel van de land- en tuinbouwsector in de productie van duurzame energie beter in kaart.** In Vlaanderen is onvoldoende informatie beschikbaar om een volledig beeld te geven van de rol die de land- en tuinbouw in de duurzame energieproductie opneemt. Kennis is voornamelijk beschikbaar over de productie van energie via WKK's. Er is geen gedegen, gecumuleerd inzicht in investeringen in PV en wind. Daarnaast treden land- en tuinbouwers ook op als partners van actieve investeerders. Technieken zoals windturbines worden vaak toegepast op landbouwgrond, zonder dat de landbouwbedrijven eigenaar zijn van de installatie en van de geproduceerde energie gebruik maken. Ze ontvangen in dat geval dikwijls enkel een vergoeding voor het recht van opstal.¹⁹

¹⁸ Ibid.

¹⁹ VEKA, 2021, Analyse van het energiegebruik en de CO₂-uitstoot van de Nederlandse en Vlaamse land- en tuinbouwsector, p. 137