



VOOR WIE WAAIT DE ZEEWIND?

Offshore windenergie is het enige lichtpuntje in het verder teleurstellende Belgische antwoord op de energie-en klimaat uitdaging. Atypische sociaalruimtelijke relaties waarbij lokale actoren een prominente rol innemen liggen mee aan de grondslag van dit succes. Kunnen zij zich handhaven of worden ze opgeslokt in de maalstroom van de geglobaliseerde energiemarkt?

Al meer dan 20 jaar wordt er in België gewerkt aan de transformatie van het energiesysteem, voornamelijk onder impuls van de Europese Unie. De achterliggende redenering - het beperken van klimaatverandering en de energievoorziening weerbaarder maken voor geopolitieke schokken - is ondertussen alom gekend en door tastbare ervaringen kracht bijgezet. Toch komt de energietransitie van fossiel naar low-carbon maar stukje bij beetje tot stand. Anno 2020 stonden fossiele brandstoffen nog steeds in voor 71% van de Belgische energievoorziening en dekte hernieuwbare energie slechts 12% van de uiteindelijke consumptie. Het gemiddelde aandeel hernieuwbare energie in de Europese Unie als geheel was toen al 22%, met Scandinavische uitschieters tot zelfs 60%! België bengelt dus onderaan de Europese ranglijsten (samen met Nederland helaas). Logischerwijze bleven de behaalde CO₂-reducties voorlopig dan ook beperkt.

Op één vlak behoort België echter wel tot de wereldtop en dat is de ontwikkeling van windenergie op zee. Ondanks de beperkte beschikbare oppervlakte in de Belgische exclusieve economisch zone (EEZ), is er reeds een aanzienlijk offshore vermogen ontwikkeld

van 2,2 gigawatt (ruwweg het equivalent van een bijkomende kerncentrale). De daarmee offshore opgewekte stroom kwam in 2023 tegemoet aan 10% van de Belgische elektriciteitsvraag, ofwel een kleine 2% van de totale energievraag (die naast het elektriciteitsverbruik ook de energie voor verwarming, transport en industriële processen omvat). België is zo het land met het zesde grootste opgesteld vermogen van offshore windturbines in de wereld. Afgezien van absolute wereldleider China, liggen de andere landen van de top 5 ook allemaal rondom de Noordzee: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Denemarken.

De ambitieuze pioniersrol in offshore windenergie contrasteert schijnbaar met de beperkte Belgische voortgang in de energietransitie als geheel. De achterliggende sociaalruimtelijke dynamieken kunnen dit contrast voor een deel verklaren. De interacties tussen verschillende ruimtelijke schalen, of beter gezegd de interacties tussen politiek-economische actoren die verschillende ruimtelijke schalen doorkruisen, spelen onder deze dynamieken een centrale rol.

Pioniers in de 11de provincie

De Noordzee valt buiten de territoriale grenzen van de gewesten, wat het federale niveau de enige bevoegde overheid maakt. In deze voor België uitzonderlijke bestuurlijke situatie kan de federale overheid helemaal op eigen houtje beslissen hoe en waar activiteiten in de Belgische zeeruimte, qua oppervlakte vergelijkbaar met een bijkomende Belgische provincie, georganiseerd worden. De politieke dynamiek tussen de verschillende bestuursniveaus en bijhorende impasses spelen op zee dus minder. Het federale niveau heeft zijn territoriale macht over de zeeruimte ingezet om hierin via de koninklijke besluiten van 2000 en 2004 concessies voor windparken af te bakenen en zo (een deel van) de Noordzee juridisch te openen voor de exploitatie van windenergie.

Deze nieuw gecreëerde niche in de marge van het Belgische energiesysteem werd aanvankelijk voornamelijk ingenomen door atypische uitdagers, veelal met kernactiviteiten buiten de energiesector. Iedereen, inclusief de gevestigde spelers, moest in het eerste decennium (2007 – 2017) namelijk vanaf nul beginnen om de technische en logistieke complexiteit van het bouwen en beheren van installaties op zee in de vingers te krijgen. Pioniers is en blijft een risicovolle onderneming zonder garantie op succes. Baggeraar DEME en supermarktketen Colruyt gelden in Vlaanderen ondertussen als dé emblematische pioniers van de offshore sector. Electrawinds, een andere pionier van het eerste uur, ging daarentegen roemloos kopje onder.

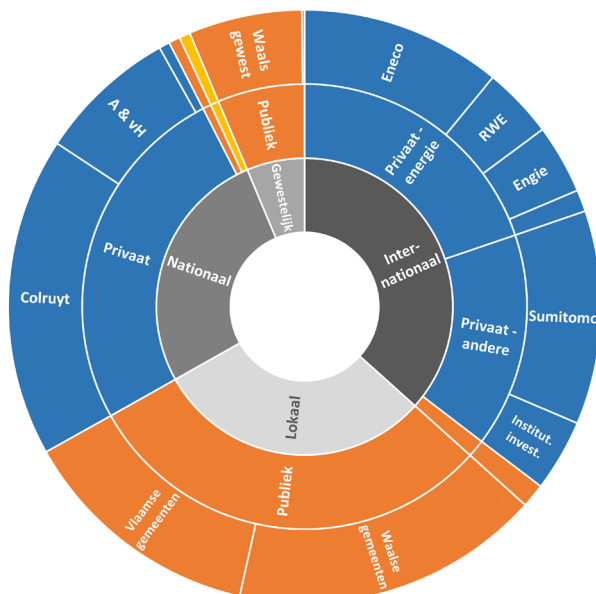
De 'klassieke', geïnternationaliseerde energiebedrijven speelden in de ontwikkeling van de offshore wind slechts een beperkte en ondergeschikte rol, voornamelijk als afnemers van de geproduceerde stroom. De dominante energiespelers in België – Engie en EDF Luminus – nemen daarbij zelfs niets eens een meer vooraanstaande positie in dan andere internationale energieconcerns zoals bijvoorbeeld RWE of Eneco. Anders dan in de sterk geïnternationaliseerde elektriciteitssector waren de investeringen in de offshore windparken en als gevolg de eigendom ervan initieel daarom grotendeels ingebed in de nationale schaal.

Intercommunales als motor

Op het eerste zicht lijken de windparken dus in de handen van een aantal Belgische private bedrijven. Wie de eigendomsrelaties verder volgt, kan echter nog een specifiekere sociaalruimtelijke constellatie onderscheiden waarbij lokale publieke actoren

Schalen en types van eigendomsrelaties in de Belgische offshore sector anno 2022.

Bron: auteur op basis van o.a. data TrendsTop & CRISP



een prominente rol innemen. De Belgische gemeenten hebben namelijk via intercommunales- intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zich historisch hebben toegelegd op het organiseren van nutsvoorzieningen en afvalverwerking – stevig geïnvesteerd in de ontwikkeling van windenergie op zee. De Vlaamse provinciale intercommunales investeerden via de holdings Aspiravi en Z-kracht in 5 van de 9 operationele windparken. Dit deden ze grotendeels samen met de gespecialiseerde holdings van hun Waalse tegenhangers, met name SOCOFE en Elicio, maar af en toe gingen de holdings ook afzonderlijk publiek-private samenwerkingen aan. Alles bij elkaar genomen zijn de Belgische intercommunales betrokken bij 6 van de 9 offshore windparken. Ook het Waals gewest is via zijn regionale investeringsmaatschappij SRIW mede-eigenaar van 4 windparken.

Gemeentelijk eigenaarschap via intercommunales is sinds het prille begin een kenmerkende eigenschap van de elektriciteitsvoorziening in België. Deze vorm van publieke participatie is eigenlijk nooit weggeweest, maar speelde in de late 20ste eeuw slechts een ondergeschikte rol in de door een trio van privébedrijven gedomineerde elektriciteitssector (dit trio zou later fuseren tot Electrabel en daarna worden overgenomen door het Franse Engie). Wanneer intercommunales dan toch onder de aandacht komen is het omwille van de soms exuberante zitpenningen die lokale politici er opstrijken. Intercommunales zijn zo verworden tot een symbool van politieke graaicultuur en hebben daardoor een veelal negatieve bijklank.

De overname van de publieke elektriciteitsproducent SPE door het internationale EDF in de loop van de jaren 2000 zette de gemeentelijke aandeelhouders aan hun energie activiteiten te herschikken. De opbrengst van het verkochte belang in SPE werd strategisch geïnvesteerd in de exploitatie van verschillende hernieuwbare energiebronnen. Het ontbreken van ander (privaat) durfkapitaal op zee maakte dat de gemeentelijke investeringen vooral daar een doorslaggevende rol hebben gespeeld in het uitbouwen van hernieuwbare energie- infrastructuur. De pionierende gemeentelijke holdings zijn zo gezamenlijk uitgegroeid tot de grootste speler in de Belgische offshore windenergiesector.

Wanneer de 2,2 GW aan opgesteld vermogen van windturbines in de Belgische Noordzee proportioneel verdeeld wordt over de aandeelhouders naargelang hun eigendomsbelang in de verschillende windparken komen we anno 2022 tot de scalaire constellatie weergegeven in onderstaande figuur. De ruggengraat van het kapitaal wordt gevormd door de publieke investeringen van de Belgische intercommunales (30%) aangevuld door het Waals gewest (6%), waarop DEME-holding Ackermans & van Haren (8%) en verschillende internationale energieconcerns zich als ondergeschikte partners hebben geënt (gaande van 1% tot 11%). Daarnaast kunnen we een tweede, grotendeels private, pool onderscheiden rondom de tandem tussen Colruyt-dochter Parkwind (17%) en het Japans conglomeraat Sumitomo (12%). Institutionele investeerders verspreid over verschillende schalen en financieringsvormen (privaat, publiek of coöperatief) staan in voor de rest van de eigendomsbelangen (7%).

De eigendomsrelaties van de offshore windparken doorkruisen met andere woorden verschillende schalen, van lokaal tot internationaal. In tegenstelling tot de rest van de Belgische elektriciteitssector ligt hierbij het zwaartepunt op de lokale schaal met een prominente rol voor gemeentelijke actoren.

Maritieme groeicoalitie

De ontwikkeling van offshore windenergie in België is een inspirerende illustratie van wat er mogelijk is wanneer publieke actoren vanuit verschillende bestuursniveaus hun krachten bundelen en zich met hun volle gewicht achter een gezamenlijke doelstelling scharen. De federale overheid schiep door middel van ruimtelijke ordening, concessies en vergunningen het juridisch kader dat het winnen van energie uit windstromen op de Belgische

Noordzee mogelijk maakte. Daarnaast zette ze een systeem van groenestroomcertificaten op om de onvoorspelbare offshore projecten ook van een bijkomende, stabiele inkomensstroom te voorzien. Het federale niveau heeft met andere woorden haar rol als regulerende overheid opgenomen in de hoop gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling van de windparken te creëren.

Private energiebedrijven waren in eerste instantie niet zo happig om de experimentele offshore projecten te trekken. De overheid, dit keer in de hoedanigheid van intercommunales en gewestelijke investeringsmaatschappijen uit zowel Vlaanderen als Wallonië, heeft daarom ook een actievere rol opgenomen als belangrijkste investeerder in de pioniersfase. De verschillende overheidsniveaus (lokaal-gewestelijk-federaal) hebben zo dus complementaire rollen vervuld bij het uitrollen van de windparken op zee. Dit maakt offshore wind een zeldzaam voorbeeld van energiebeleid waarbij alle bestuursniveaus aan hetzelfde zeil trekken. Niet toevallig is dit (voorlopig) dan ook één van de enige succesverhalen inzake hernieuwbare energie in België geworden.

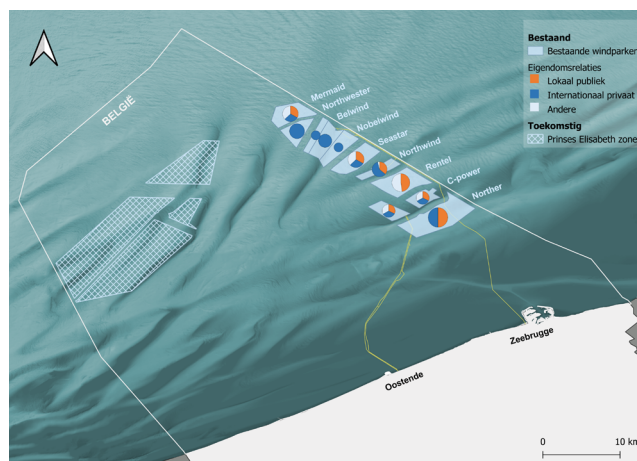
Een deel van de verklaring voor deze uitzonderlijke eensgezindheid ligt in het behartigen van commerciële belangen en het gedeelde geloof in offshore wind als innovatieve groeisector met exportmogelijkheden voor Belgische bedrijven. Het energiebeleid werd zo gebruikt als opstapje naar industrieel beleid ter ondersteuning van de mariene engineering sector, waar België met baggeraars DEME en Jan De Nul al twee wereldspelers in huis had. De vroege ontwikkeling van offshore windenergie in de Belgische Noordzee bood hen een beschermde experimentele speeltuin om hun technische expertise in op te bouwen en dure innovatieve investeringen in bijvoorbeeld gespecialiseerde installatie schepen terug te verdienen.

In het kielzog van de grote constructie bedrijven ontwikkelde zich ook een 'ecosysteem' van bedrijven die ondersteunende diensten leveren aan de windparken, zoals bijvoorbeeld onderhoud en landmeten. Vaak zijn deze diensten kennis gedreven en maken ze gebruik van hoogtechnologische toepassingen zoals gespecialiseerde software en remote sensing. Er waren in 2023 een honderdtal Belgische bedrijven (60% van het totale aantal) actief in het 'ecosysteem' van de Belgische offshore windparken. Er kan dus effectief van een nieuwe (kennis)industrie van eigen bodem gesproken worden. De vroege steun van de overheid in al haar vormen heeft de Belgische bedrijven een early mover advantage opgeleverd, waardoor ze hun opgebouwde knowhow nu wereldwijd kunnen exporteren en ten gelde maken. Emblematisch daarvoor zijn de offshore wind projecten die DEME en Jan De Nul nu ook in de VS en Taiwan hebben binnengehaald.

Belgische intercommunales betrokken bij 6 van de 9 offshore windparken

Kapers op de kust

De specifieke constellatie van eigendomsrelaties in de Belgische offshore windparken vindt zijn oorsprong in het publiek-private project om van België één van de wereldwijde grootmachten te maken in het installeren en onderhouden van windparken op zee. Nu de pioniersjaren stilletjes aan achter ons liggen en de ontwikkelde methoden hun verdienste en rendement bewezen hebben, ruiken



Windparken in de Belgische Noordzee en achterliggende eigendomsrelaties anno 2023.

Bron: auteur op basis van o.a. data VLIIZ, TrendsTop & CRISP

ook meer en meer gevestigde investeerders hun kans om de lucratief gebleken windparken uit te baten. Deze nieuwe dynamiek met meer concurrentie en een snelle schaalvergroting speelt in het voordeel van de grote jongens die de financiële risico's van een neerwaartse druk op de prijzen gecombineerd met hogere instapkosten makkelijker kunnen dragen.

Nadat het in 2013 reeds een deel van haar belangen in de Belgische windparken had verkocht aan het Japanse conglomeraat Sumitomo, besliste Colruyt in 2023 daarom haar offshore activiteiten volledig van de hand te doen. Dochterbedrijf Parkwind werd integraal verkocht aan het veel kapitaalkrachtigere Japanse energiebedrijf JERA. Na het initiële pionieren door relatief kleine Belgische spelers lijkt ook de offshore sector dus niet te kunnen ontsnappen aan de dynamieken van de geglobaliseerde wereldmarkt. Net zoals dit eerder in de rest van de elektriciteitssector gebeurde, resulteert dit in een internationalisering van de eigendomsrelaties van windenergie op zee.

Vanuit het perspectief van Colruyt dat met deze transactie 1,5 miljard euro verzilverde is dit gewoon goede bedrijfsvoering zoals dat van marktspelers door hun aandeelhouders verwacht wordt. Na de corona- en energiecrisis waarbij de geopolitieke kwetsbaarheid van Europa nog eens op scherp werd gesteld en vanuit de Europese Commissie daarom gewerkt wordt aan meer strategische autonomie, is het echter wrang dat in 2023 29% van het offshore energie vermogen in de Belgische Noordzee in niet-Europese (met name Japanse) handen is gevallen. Nemen we in beschouwing dat het Nederlandse Eneco sinds 2020 is overgekocht door Mitsubishi en Chubu Electric loopt dat aandeel zelfs op naar 40%!

Na de verfrissende visionaire start lijken de windparken op zee dus in dezelfde valkuilen terecht te komen als de bredere Belgische elektriciteitssector. Strategische beslissingen over kritieke infrastructuur worden door buitenlandse multinationals genomen, waar de Belgische overheid slechts beperkt zeggenschap over heeft. Daarenboven vloeien de financiële opbrengsten weg naar het buitenland in plaats van dat ze lokaal geherinvesteerd kunnen worden. Dit zet niet alleen een rem op de verdere Belgische energie transitie, maar vormt in deze meer onvoorspelbare multipolaire wereldorde ook een (voorlopig beperkt) geopolitiek risico voor de energiebevoorrading van de economie in het algemeen.

De publieke aandeelhouders hebben in de pioniersfase durfkapitaal ter beschikking gesteld om innovaties in de nieuwe offshore sector mogelijk te maken. Nu die pioniersrol is uitgespeeld is het volgens het marktdenken aangeraden dat de publieke actoren zich helemaal zouden terugtrekken. Dit is dan ook wat PMV, de investeringsmaatschappij van de Vlaamse overheid, heeft gedaan. In 2020 verkocht ze haar minderheidsbelang van 16,4%

in Parkwind aan Colruyt dat zo de enige aandeelhouder werd. Het is dit Parkwind dat ondertussen door Colruyt verkocht is aan het Japanse JERA. Vooraleer publieke actoren blind meestappen in zo een marktlogica, uit eigen ideologische motivatie of door externe besparingsdruk, zouden ze dus beter ook reflecteren over de mogelijke strategische gevolgen er van. Alhoewel de publieke investeringen in de eerste plaats werden gedaan met het oog op het ondersteunen van een innovatieve groeisector, hebben ze tegelijkertijd wel geleid tot een opbouw van strategische controle over de eigen energie infrastructuur op zee. Het zou zonde zijn deze lichtzinnig op te geven. Vanuit dat opzicht is het dan ook hoopgevend dat het door intercommunales gecontroleerde Aspiravi in de nasleep van de Parkwind deal haar voorkooprecht als mede-eigenaar in het Northwind park heeft uitgeoefend. Na een jaar onderhandelen achter de schermen neemt Aspiravi het belang van Parkwind zelf over, waardoor JERA bij dit windpark alsnog uit de boot valt. Het garanderen van de Belgische verankering van het windpark werd daarbij expliciet genoemd als motivatie.

Zeldzaam beleidsvoorbeeld waarbij alle bestuursniveaus aan hetzelfde zeil trekken

Van technologische naar sociale innovatie

Naast eigendomsverschuivingen binnen de bestaande zone, brengt ook de ontwikkeling van de nieuwe Prinses Elisabeth zone mogelijk verdere transformaties van sociaalruimtelijke relaties teweeg. In deze drie nieuwe kavels in het noordwesten van de Belgische EEZ moet in totaal 3,15 tot 3,5 gigawatt aan offshore vermogen bijkomen. Nadien is de Belgische Noordzee zo goed als vol en kan een toename in capaciteit enkel bereikt worden door het vervangen van bestaande turbines door meer vermogende modellen. Welk consortium van spelers de tenders voor deze kavels in de loop van de komende jaren binnenhaalt zal voor een groot deel bepalend zijn voor de schalen waarin de eigendomsrelaties van de strategische energie infrastructuur in de Belgische Noordzee zullen zijn ingebed. Kunnen de lokale en nationale spelers zich handhaven of zet de geobserveerde internationalisering zich verder door?

De door de federale regering opgestelde tendercriteria focussen vooral op het voorzien van elektriciteit aan de laagst mogelijke prijs, wat op het eerste zicht vooral in de kaarten van de (internationale) energiegiiganten speelt. De Belgische regering nam als eerste Europese staat echter ook een minimumaandeel aan burgerparticipatie in de tendercriteria op. Dit criterium kan mogelijk voor een zekere lokale verankering zorgen, al blijft dat verplichte minimumaandeel met 1% van de investering wel zeer laag. Kan België zich een tweede keer ontpoppen tot wereldwijde innovator in offshore windenergie, deze keer niet op technisch maar op sociaal vlak? Als het aan SeaCoop, een consortium van Belgische energiecoöperaties ligt alvast wel. Zij maken zich sterk om via burgerkapitaal een belang van 20% in de nieuwe windparken te verwerven. Zo kunnen de door de zeewind geproduceerde opbrengsten, zowel onder de vorm van groene stroom als financiële winsten, rechtstreeks terugvloeien naar Belgische burgers.

De beschreven ontwikkeling van de Belgische offshore windparken zet aan tot een reflectie over de rol van de overheid in de bredere energie transitie. De overheid in al haar verschijningsvormen is tot nog toe vooral effectief geweest in het faciliteren van technologische innovatie met het oog op

het vergaren van een competitief voordeel op de wereldmarkt voor Belgische bedrijven. Zowel de regulerende als de financiële capaciteiten van de overheid werden ten dienste gesteld van de opkomende offshore sector. De specifieke kenmerken van de zee, waarbij het gehele territorium staatseigendom is en er geen rekening moet worden gehouden met inwoners, maakte dat de overheid deze rol als facilitator voor de private sector quasi ongeremd kon spelen.

Het grootste deel van de energietransitie speelt zich echter op het land af. Hier is er minder nood aan oplossingen voor technische complexiteit (die zijn intussen al ontwikkeld in andere landen), maar des te meer aan creativiteit om ook te midden van sociale complexiteit nieuwe energie-infrastructuur gebouwd te krijgen. De overheid moet zich hier dus opnieuw heruitvinden en in plaats van enkel de markt te faciliteren ook bemiddelend optreden tussen verschillende maatschappelijke belangen.

In dat opzicht is de belangrijkste bijdrage van het intercommunale vehikel Aspiravi aan de energietransitie op het land misschien niet zo zeer hun aanzienlijke financiële investeringen in onshore windturbines, maar eerder het experimenteren met alternatieve organisatievormen om het lokale draagvlak voor de windparken te vergroten en zo langgerekte vergunningsslagen te vermijden. Zo zetten ze bijvoorbeeld een coöperatieve vennootschap Aspiravi Samen op, waarmee omwonende burgers de kans krijgen om mee te genieten van de opbrengsten van de windturbines. Zonder gepast regelgevend kader blijven dergelijke bottom-up initiatieven echter tegen de stroom in zwemmen. Hoog tijd dus voor de (in dit geval Vlaamse) overheid om ook deze bemiddelende rol op te nemen zodat de energietransitie niet enkel op zee maar ook op land vooruitgang boekt.

Literatuurselectie

- Deruytter, L., Juwet, G., (2022). Energie en water: van vergeten netwerken naar publieke motor van transitie. In: S. De Boeck & D. Bassens (Eds.) *De essentiële economie: motor voor sociale en ecologische transitie*, pp. 181-206. ASP Editions.
- De Tijd (2013) De kapiteins van de Belgische offshore wind <https://www.tijd.be/nieuws/archief/De-kapiteins-van-de-Belgische-offshorewind/9376596>
- IEA. (2022). *Energy policy review Belgium 2022*. Paris: OECD/IEA
- Van de Graaf, T., Laes, E., & Verbruggen, A. (2022). Energy governance in Belgium. In: M. Knodt, J. Kemmerzell (Eds.) *Handbook of energy governance in Europe*, pp. 511-532. Springer.
- Wyns, T. (2023). Belgian offshore wind: Innovation and investment, an ex-post analysis. National case study report for 4i Traction

Korneel van Dooren (korneel.vandooren@kuleuven.be) is doctoraal onderzoeker Geografie aan de KU Leuven en de University of Edinburgh. Zijn onderzoek focust op de sociaalruimtelijke dynamieken van de energietransities in Vlaanderen en Schotland.