

Rapport BESTGRID – Participatie en maatschappelijk draagvlak bij de realisatie van hoogspanningsprojecten

Analyse en aanbevelingen op basis van het Stevinproject




Bond Beter Leefmilieu
KOEPEL VAN MILIEUVERENIGINGEN Vlaanderen vzw

Mei 2015

Inhoud

1	Het BESTGRID-project.....	4
1.1	Situering	4
1.2	Basicriteria voor participatieve besluitvorming en draagvlakvorming.....	4
1.3	Het Belgische luik van BESTGRID	5
2	De Stevin hoogspanningslijn	6
2.1	Nut en noodzaak.....	6
2.2	Tracé.....	6
3	De gevolgde procedures en de opmerkingen van stakeholders	8
3.1	Schematisch overzicht van het vergunningsproces	8
3.2	Federaal ontwikkelingsplan 2005 - 2012.....	11
3.3	Plan-MER	12
3.4	Ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)	13
3.5	Project-MER.....	14
3.6	Bouwvergunning.....	15
3.7	Milieuvergunning.....	15
3.8	De werf.....	16
4	Bevindingen en aanbevelingen	17
4.1	Participatie.....	17
	Aanbeveling 1. Samen belangen in kaart brengen aan het begin van een proces ☹.....	18
	Aanbeveling 2. Participatieve aanpak voor alternatievenonderzoek bij MER ☹.....	19
	Aanbeveling 3. Doorlopende betrokkenheid van stakeholders ☹.....	20
	Aanbeveling 4. Neutrale procesbegeleider ☹.....	21
	Aanbeveling 5. Juiste format van informatie-uitwisseling ☺.....	21
4.2	Nut en noodzaak.....	21
	Aanbeveling 6. Breder communiceren over het Federaal ontwikkelingsplan ☹.....	22
4.3	Transparantie.....	22
	Aanbeveling 7. Aankondigen van de inspraakmomenten ☺.....	23
	Aanbeveling 8. Centrale website voor projecten ☺.....	23
	Aanbeveling 9. Procedurestappen helder uitleggen ☹.....	24

Aanbeveling 10.	Duidelijke antwoorden en feedback geven op de ingediende bezwaren. ☹️	24
Aanbeveling 11.	Verduidelijk de positie en de rol van Elia en de CREG. 😊	25
4.4	Communicatie	25
Aanbeveling 12.	Vertaling van complexe materie naar begrijpbare informatie 😊	25
Aanbeveling 13.	Open communicatie over zowel voor- als nadelen 😊	26
Aanbeveling 14.	Gebruik van beeldmateriaal 😊	26
Aanbeveling 15.	Bevolking bereiken via het verenigingsleven 😊	27
4.5	Milieueffecten	27
Aanbeveling 16.	Onafhankelijke studies over EMV 😊	27
Aanbeveling 17.	Communiceren over de toepassing van milderende maatregelen 😊	28
4.6	Beleidsafstemming binnen en tussen overheden	28
Aanbeveling 18.	Betere samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid. ☹️	28
Aanbeveling 19.	Informatiedoorstroming binnen openbare besturen ☹️	28
Aanbeveling 20.	Bekijk het project in samenhang met andere lopende projecten in de regio 😊	29
Aanbeveling 21.	Een time-out tijdens verkiezingsperiodes? ☹️	29
4.7	Lusten en lasten verdelen	30
Aanbeveling 22.	Denk vanaf de beginfase na over lusten en lasten. 😊	30
Aanbeveling 23.	Niet enkel financiële compensaties 😊	31
Aanbeveling 24.	Bekijk mogelijkheden voor financiële participatie ☹️	31
Aanbeveling 25.	Een protocol met Natuurverenigingen? 😊	31
5	Quick wins	32

1 Het BESTGRID-project

1.1 Situering

Bond Beter Leefmilieu en Elia hebben in 2014-2015 samengewerkt aan het BESTGRID-project; een Europees onderzoeksproject voor het verbeteren van inspraak en participatie bij het ontwikkelen van nieuwe hoogspanningsleidingen. Het BESTGRID-consortium is een samenwerking van 2 NGO's (Birdlife Europe en Germanwatch), 5 netbeheerders (Elia, 50Hz, Tennet, National Grid en Terna), 1 onderzoeksinstuut (IIASA) en het Renewables-Grid-Initiative (RGI). RGI is een Europees samenwerkingsplatform van milieuverenigingen en netbeheerders, dat als doel heeft om de uitbouw van het Europees elektriciteitsnetwerk soepel te laten verlopen, om zo de uitbouw van hernieuwbare energie alle kansen te geven. Het BESTGRID-project wordt gefinancierd door het Intelligent Energy for Europe Program (IEEP) van de Europese Commissie.

De hoofddoelstelling van het BESTGRID-project is om het maatschappelijk draagvlak voor de verdere uitbouw van het Europese elektriciteitsnetwerk te vergroten; dit door best practices inzake participatie en transparante besluitvorming uit te werken en toe te passen. BESTGRID wil vooral zoeken naar mogelijkheden om stakeholders vroeger en intensiever te betrekken om zo tot een transparanter en beter besluitvormingsproces te komen. Dit moet er voor zorgen dat het publiek debat rond nieuwe hoogspanningslijnen wordt gedepolariseerd, de legitimiteit van nieuwe hoogspanningslijnen toeneemt en vergunningsprocedures versneld kunnen worden.

1.2 Basiscriteria voor participatieve besluitvorming en draagvlakvorming

Het onderzoeksinstituut IIASA werkte voor BESTGRID een set uit van vijf basiscriteria voor participatieve besluitvorming en draagvlakvorming. Dit gebeurde op basis van literatuuronderzoek naar publiek draagvlak bij investeringsprojecten. Deze vijf criteria zijn:

1. een duidelijke motivering van het **nut en de noodzaak** van het project, zodat doorheen het proces steeds duidelijk gemaakt kan worden welke specifieke problemen het project oplost;
2. een **vroegtijdige betrokkenheid** van de verschillende stakeholders in het besluitvormingsproces. Belangrijk daarbij is dat de participatie start vooraleer er beslissingen zijn genomen en dat de participatie doorheen het proces wordt voortgezet, op maat van de stakeholders;
3. een volledige **transparantie** over de verschillende aspecten van het project, zowel over de procedure als over het project zelf. Zo moet het voor stakeholders duidelijk zijn wie beslissingen neemt, wanneer participatie mogelijk is, wat er met inspraakreacties gebeurt,... Daarnaast moet de informatie over het project begrijpelijk zijn voor het publiek, zodat duidelijk is wat de gevolgen zijn van het project;
4. aandacht voor **milieueffecten**, waarbij getracht wordt om de effecten op milieu, natuur, landschap en gezondheid te beperken of te milderen;
5. een eerlijke verdeling van **lusten en lasten**, waarbij er naar gestreefd kan worden om benadeelde stakeholders ook mee te laten delen in de voordelen die het project met zich meebrengt.

1.3 Het Belgische luik van BESTGRID

In het BESTGRID-project worden deze vijf basisprincipes voor maatschappelijk draagvlak toegepast op twee nieuwe hoogspanningslijnen in Duitsland en een geplande hoogspanningskabelverbinding in Wallonië.

Daarnaast werd door BBL voor het Stevinproject in Vlaanderen - de nieuwe hoogspanningslijn tussen Zeebrugge en Zomergem - een analyse gemaakt van het doorlopen proces en de gevolgde inspraakprocedures. In het kader van dit onderzoek organiseerde BBL twee workshops met betrokken burgers en verenigingen (een in West-Vlaanderen en een in Oost-Vlaanderen), een focusgroep met lokale besturen en een expertmeeting met Vlaamse ambtenaren die betrokken waren in de procedure. Daarnaast werden tien diepte-interviews afgenomen van belangrijke stakeholders¹. Verder maakte BBL een desktop-analyse van de formele procedure die doorlopen werd, van de inspraakreacties en adviezen bij de verschillende fases van het project naar boven kwamen, van de aanvullende participatie-initiatieven van Elia, van de informatiebrochures van Elia, van de persartikels over het project,...

Dat onderzoek resulteerde in dit rapport met bevindingen en aanbevelingen over het beter betrekken van allerlei belanghebbenden bij het bouwen van nieuwe hoogspanningsverbindingen, om zo de ontwikkeling van hernieuwbare energie de zo noodzakelijke boost te geven.

¹ Er werden interviews afgenomen met de West-Vlaamse Milieufederatie, de Actiegroep Maldegem, Greenpeace, de gemeentelijke administratie van Brugge, de schepen van de gemeente Zomergem, de Député van het provinciebestuur West-Vlaanderen, VOKA West-Vlaanderen, de Administratie Natuur en Bos, de dienst MER en het Belgian Off shore platform.

2 De Stevin hoogspanningslijn

2.1 Nut en noodzaak

Het Stevinproject is een 380kV-hoogspanningslijn (380.000 Volt) die aangelegd zal worden tussen Zeebrugge en Zomergem. Deze hoogspanningslijn is om meerdere redenen nodig:

- om de toekomstige offshore-windmolenparken aan te kunnen sluiten op het elektriciteitsnetwerk op land. De windmolenparken op zee zullen sterk uitgebreid worden. Een verdere groei van de energieproductie op zee kan enkel verzekerd worden door de bouw van een 380kV-verbinding. De energieproductie op de Noordzee staat in voor ongeveer 50% van het aandeel van België in hernieuwbare energie en is dus absoluut noodzakelijk om aan onze Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te kunnen voldoen.
- om bijkomende windmolens op land, zonnepanelenparken en biomassa-installaties te kunnen aansluiten op het net. Vandaag is de maximumcapaciteit van het elektriciteitsnetwerk in de kuststreek bereikt. Door verzadigingen in het huidige 150kV-net, kan geen extra hernieuwbare energie meer worden aangesloten. In het recente verleden werd als tussenoplossing een voorwaardelijke aansluiting voor hernieuwbare energie-installaties, waarbij de installatie bij netverzadiging evenwel moet worden ontkoppeld. Maar ook deze restcapaciteit voor voorwaardelijke aansluitingen is opgebruikt. Daardoor kunnen nieuwe projecten inzake hernieuwbare energie in West-Vlaanderen niet doorgaan, wat het bereiken van onze Europese doelstelling voor hernieuwbare energie hypothekeert.
- om een interconnectie te kunnen maken met het Verenigd Koninkrijk en zo meer energie te kunnen in- en uitvoeren. Deze nieuwe internationale interconnectie zal het mogelijk maken om bijkomende concurrentie en betere tarieven te creëren op de Belgische markt. Deze bijkomende interconnectie is tevens van belang om de bevoorradingszekerheid van ons land te garanderen.
- om de bevoorradingszekerheid van de haven van Zeebrugge en de kustregio te verbeteren. Voor een verdere industriële ontwikkeling van de haven van Zeebrugge, is een toegang tot grotere elektrische vermogens noodzakelijk.

2.2 Tracé

Het tracé van de Stevin-hoogspanningslijn vertrekt in het nieuwe hoogspanningsstation in Zeebrugge, waar de zeekabels aan land komen. Van hieruit loopt de hoogspanningslijn naar het geplande bedrijventerrein 'de Spie' in Brugge. Dit deel van de lijn volgt voor een groot deel het tracé van de bestaande 150kV-lijn.

Vanaf het bedrijventerrein 'de Spie' gaat de hoogspanningsverbinding verder als ondergrondse kabel onder het Boudewijnkanaal en wordt de verbinding over een afstand van 10 kilometer ondergronds aangelegd; dit ten noorden van Koolkerke en Sint-Kruis en ten zuiden van Vijvekapelle, om ten oosten van deze dorpskern terug bovengronds te komen. Vanaf hier loopt de hoogspanningslijn parallel aan het traject van de bestaande 150 kV-lijn, ten noorden van Maldegem. Zo loopt de lijn door naar het hoogspanningsstation in Eeklo, aan het knooppunt van de R43 en de E34. Van Eeklo naar Zomergem wordt de 380 kV-lijn uitgevoerd door het bijplaatsen van geleiders op een bestaande 380kV-lijn. In

Zomergem eindigt de 380 kV-lijn in het hoogspanningsstation Horta, waar de lijn verdere verbindingen heeft met het 380kV-hoogspanningsnet.

Verder wordt in het kader van het Stevinproject de bestaande 150 kV-lijn ten zuiden van de dorpskern van Maldegem afgebroken. De bestaande bovengrondse 150kV-lijn ten noorden van de dorpskern van Maldegem (die parallel zal lopen met de nieuw te bouwen 380 kV-lijn), wordt na realisatie van de nieuwe hoogspanningslijn ondergronds gebracht. Dit laatste element is pas laat in het proces opgenomen in het project.

Het Stevinproject omvat tevens nieuwe hoogspanningsstations in Zeebrugge, Damme en Lissewege (West-Vlaanderen). Voor het nieuwe hoogspanningsstation Horta in Zomergem (Oost-Vlaanderen) werd onafhankelijk van de procedures voor het Stevinproject een eigen proces gevolgd, welke in dit rapport buiten beschouwing wordt gelaten.



3 De gevolgde procedures en de opmerkingen van stakeholders

Het Stevinproject doorliep een jarenlang proces alvorens met de bouw te kunnen starten:

- De nieuwe hoogspanningslijn werd opgenomen in het Federaal ontwikkelingsplan 2005 - 2012.
- De Vlaamse procedure voor de hoogspanningslijn startte in november 2009, met de plan-milieueffectenrapportage.
- In juli 2011 startte de procedure voor het ruimtelijk uitvoeringsplan.
- In oktober 2012 startte de opmaak van het project-milieueffectenrapport.
- In het voorjaar 2014 werden de bouw- en milieuvergunningen afgeleverd.
- Begin 2015 zijn de werken gestart, met een archeologisch onderzoek.

Globaal genomen duurde het vergunningsproces dus ruim tien jaar.

3.1 Schematisch overzicht van het vergunningsproces

Tijdens de verschillende procedurestappen worden diverse formele inspraakmomenten voorzien voor burgers en verenigingen en adviesmogelijkheden voor lokale overheden en administraties. Naast deze formele inspraakmogelijkheden organiseerde Elia tijdens de verschillende fases van de procedure ook aanvullende, niet-wettelijk-verplichte inspraakmogelijkheden.

Rood cursief: niet-verplichte, aanvullende initiatieven van Elia

Federaal ontwikkelingsplan 2005 - 2012

Overleg met CREG en raadpleging Federaal Planbureau: voorjaar en zomer 2005

Goedkeuring: december 2005



Plan-MER

Plan-milieueffectenrapportage 2008 - 2011

Administratieve begeleidingsgroep (multi-sectoraal op niveau van Vlaamse administraties): start 06/2008 met periodiek overleg.

Eerste maal informeren van beleidsmakers (ministers, gouverneurs, burgemeesters) door Elia in 2009

Openbaar onderzoek Nota Publieke Consultatie: 20/11/2009 - 19/12/2009

Verspreiden van informatiefolders op maat.

Publieke infosessies te Zeebrugge, Damme, Zomergem, Koolkerke, Eeklo: 21/11/2009 -

14/12/2009

Informereren milieuverenigingen/lokale en regionale stakeholders door Elia: 11/2009

Goedkeuring plan-MER: 25/05/2011

Toelichten van resultaten plan-MER aan beleidsmakers.

Opname van goedgekeurd MER op website Elia.



Ruimtelijk Uitvoeringsplan

Openbaar onderzoek: 13/09/2011 - 10/11/2011

Verspreiden van aangepaste informatiefolders.

Infomarkten in Damme, Eeklo, Maldegem, Zeebrugge, Brugge en Koolkerke: oktober 2011

Advies Vlacoro: 27/01/2012

Opmaak en publicatie van vergoedingspolitiek voor overspannen woningen.

Definitieve goedkeuring RUP: 13 juli 2012

Opname van definitief vastgesteld RUP op website Elia.

Opstart procedures Raad van State: september 2012

Afsluiten dadingen juridische procedures Raad van State: mei- september 2014

gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012



Project-MER

Openbaar onderzoek Kennisgeving: 06-14/11/2012 - 06-14/12/2012

Verspreiden van nieuwe informatiefolders.

Informatiesessies in Maldegem, Brugge, Zeebrugge en Damme: november 2012

Uitwerking project-MER: februari - oktober 2013

Goedkeuring project-MER: 25 oktober 2013

Opname van goedgekeurd MER op website Elia.



Bouwvergunning

Vorbereiding

10 september 2013: info-avond Leefbare Polderdorpen

Aanvraag vergunning: 30 oktober 2013

Openbaar onderzoek: 16 december 2013 tot 14 februari 2014

Zitdagen van Elia om vragen van de betrokkenen te beantwoorden in Eeklo, Zomergem, Brugge, Damme en Maldegem: januari 2014

Goedkeuring vergunning: 4 juni 2014



Milieuvergunningen

Aanvraag: 25/11/2013

Openbaar onderzoek: 5-7/12/2013 - 3-5/01/2014

Informatievergaderingen Brugge en Damme 16 en 17/12/2013

Goedkeuring: 27 mei 2014



Uitvoeringsfase

Opstart van landschapsinrichtingsproject: eerste overleg met Regionale Landschappen en Bosgroepen:

03/04/2014. Officiële start in maart 2015.

Communicatie over de werfopstart: vanaf december 2014. (Verspreiding van folders, opmaak van brochure en houden van vier infoavonden in maart 2015)

Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende stappen in de procedures, van de formele en informele inspraakmomenten hierbij en van de reacties die werden ingediend.

3.2 Federaal ontwikkelingsplan 2005 - 2012

Elia moet om de vijf jaar een federaal ontwikkelingsplan opstellen. In dit plan worden op basis van verschillende scenario's voor het energieverbruik en de energieproductie en rekening houdend met doelstellingen zoals de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt, een toename van hernieuwbare energie en een grotere energie-onafhankelijkheid, de investeringen in het transmissienet beschreven die nodig zijn om te voldoen aan de behoeften inzake transmissiecapaciteit voor elektriciteit en dit tegen de laagst mogelijke kostprijs voor de gemeenschap. Nadat het ontwikkelingsplan goedgekeurd is door de federale regering, is het bindend voor Elia.

Het federaal ontwikkelingsplan 2005 - 2012 beschreef alle mogelijke oplossingen voor het aansluiten van windturbineparken met een capaciteit van 2.000 MW in de Noordzee, waartoe de regering in 2004 beslist had. Hieruit bleek vooreerst dat van een capaciteit van meer dan 900 MW, een nieuwe 380kV-verbinding noodzakelijk is. Mogelijke aansluitingsknooppunten liggen in Eeklo Noord, Izegem en Rodenhuisse. Vanuit technisch en vooral economisch standpunt werd de voorkeur gegeven aan het knooppunt Eeklo Noord, aangezien dit knooppunt veel dichterbij de kust ligt (Eeklo ligt op ongeveer 30 km van de kust, Izegem en Rodenhuisse op ongeveer 50 km). Tevens werd in dit plan bekeken welke voor- en nadelen een verbinding in wisselstroom (AC) of gelijkstroom (DC) hebben en hoeveel platformen op zee best worden aangelegd. Hiervan werd een economische evaluatie gemaakt, vanuit het standpunt van de eindverbruiker (bewoners en bedrijven in België).

Voor elk federaal ontwikkelingsplan wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Opvallend is echter dat tijdens de workshops en interviews bleek dat bijna niemand op de hoogte is van dit federaal ontwikkelingsplan, hoewel op basis van dit plan belangrijke principiële beslissingen worden genomen. Er was weinig tot geen maatschappelijk debat over dit plan, het werd voornamelijk besproken binnen de wereld van energie-experts.

Zowel het ontwerp als het definitief goedgekeurde ontwikkelingsplan is te vinden op de website van Elia.

Het Federaal ontwikkelingsplan 2010 - 2020 werd pas goedgekeurd in september 2011, toen de Vlaamse Regering het GRUP reeds voorlopig had vastgesteld (zie punt 3).

3.3 Plan-MER

Ter voorbereiding van de plan-MER werd een administratieve begeleidingsgroep samengesteld, waarin vertegenwoordigers van diverse Vlaamse administraties deelnamen. Het doel van die begeleidingsgroep was om mogelijke knelpunten in de procedure vroegtijdig te detecteren en om de mogelijke alternatieven reeds informeel af te toetsen en indien nodig bij te werken tot haalbare tracés. De betrokken administraties kregen via deze begeleidingsgroep dus de mogelijkheid om ambtelijke problemen of suggesties binnen het kader van dit overleg vroegtijdig aan te kaarten, zonder te moeten wachten op het officiële adviesmoment later in de procedure.

De formele procedure voor de plan-MER start met een kennisgevingsnota. De kennisgeving beschrijft wat er juist onderzocht zal worden in het milieueffectenrapport: welke routes voor de hoogspanningslijn worden bekeken, welke milieueffecten worden daarbij onderzocht? In deze fase kunnen burgers, administraties of overheden voorstellen indienen voor te onderzoeken alternatieven of voor te onderzoeken milieueffecten. De discussie gaat in deze fase dus voornamelijk over de grote lijnen van het plan: welk tracés moeten onderzocht worden, wat zijn in hoofdorde mogelijke effecten daarvan op milieu, gezondheid, natuur en landschap. In deze fase kunnen nog geen concrete, meer perceelsgerichte opmerkingen worden ingediend, net omdat het onderzoek over de meer strategische keuzes gaat.

Tijdens de inspraakperiode van het plan-MER werden door Elia informatiesessies georganiseerd verspreid over de betrokken gemeenten en vergaderingen belegd met NGO's, waaronder Greenpeace en Bond Beter Leefmilieu. Tevens verspreidde Elia langsheen de mogelijke tracés een informatiefolder via de post. In deze informatiebrochure wordt vooral ingegaan op nut en noodzaak van het project, de mogelijke tracé-alternatieven, de deelvarianten daarop en de manier waarop men vanuit de bevolking een inspraakreactie kan indienen. Verder geeft deze informatiefolder uitleg bij de procedure die nog doorlopen moet worden en de momenten waarop er tijdens deze procedure inspraak wordt voorzien.

Ook de problematiek van elektromagnetische velden (EMV) komt aan bod, zowel in de informatiefolder naar aanleiding van het MER onderzoek, als in een aparte infobrochure, specifiek over EMV.

Tijdens de inspraakperiode voor het publiek werden in totaal 458 inspraakreacties ingediend door particulieren en verenigingen. Vanuit lokale besturen en overheidsadministraties werden 21 adviezen uitgebracht. De inspraakreacties hadden voornamelijk betrekking op het alternatievenonderzoek en dan vooral over de keuze van tracévarianten. Er werden een hele reeks mogelijke, andere tracés of deeltracés voorgesteld. De vragen tot alternatieven variëren van volledige nieuwe tracés tot lokale wijzigingen van een voorgesteld tracé. Ook de vraag om een groter deel of de gehele lijn ondergronds aan te leggen komt in vele inspraakreacties aan bod.

De mogelijke impact van elektromagnetische velden op de gezondheid is een andere bekommernis die regelmatig aan bod komt in de inspraakreacties. Verder zijn er vragen over de impact van de hoogspanningsverbinding op natuur en biodiversiteit (vogels) en op (bouwkundige) erfgoedwaarden en landschap. Tot slot werd in diverse inspraakreacties gevraagd de noodzakelijkheid van het plan duidelijker te stellen en toe te lichten.

In het MER werden de gevraagde alternatieven behandeld en zes hoofdvarianten en vijftien deelvarianten voor het tracé uitvoerig onderzocht. Ook voor de inplanting van de hoogspanningsstations werden diverse alternatieven onderzocht in het MER. Voor het onderzoek van ondergrondse alternatieven werd een afwegingskader opgesteld en afgetoetst met de ambtelijke begeleidingsgroep. Per alternatief werd onderzocht welk deel ondergronds aangelegd kan worden, wat het ruimtebeslag is, hoeveel woningen binnen de magnetische veldzone liggen, wat het effect is op fauna en flora (draadslachtoffers), de visuele impact,... Door al deze criteria voor de verschillende alternatieve tracés te beoordelen, komt het MER tot een selectie van een aantal meest milieuvriendelijke alternatieven.

3.4 Ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)

In het RUP wordt het tracé van de hoogspanningsleiding op een wettelijk bindend bestemmingsplan ingetekend. Verder bevat het RUP wettelijk bindende stedenbouwkundige voorschriften, die bepalen wat de inplanting, de hoogte, de groenaanplantingen, e.d.m. van en rond de hoogspanningslijn zijn. Het RUP vormt de wettelijke basis voor de bouwvergunning. Het RUP wordt door zowat alle stakeholders aanzien als de belangrijkste stap in de procedure.

Tijdens het openbaar onderzoek voor het RUP organiseerde Elia vijf infomarkten verspreid over de betrokken gemeenten. Tevens werd door Elia een aangepaste informatiefolder verspreid. Deze brochure geeft uitleg over de verschillende onderdelen van het tracé, de inplanting van de hoogspanningsstations en de bestaande 150 kV-lijn ten zuiden van de dorpskern van Maldegem die zal worden afgebroken. Ook worden de volgende stappen in de procedure beschreven.

Tijdens het openbaar onderzoek werden ongeveer 1.700 bezwaarschriften ingediend. De meeste bezwaarschriften hadden betrekking op het volledig ondergronds aanleggen van de hoogspanningslijn, mogelijke alternatieve tracés, de inplanting van het hoogspanningsstation in Zeebrugge, de impact op natuur en landschap, de impact van het elektromagnetisch veld op de gezondheid en de waardevermindering van woningen en andere eigendommen.

Over het ontwerp-RUP en de ingediende bezwaren werd een advies uitgebracht door de Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening (Vlacro). Vlacro bracht een voorwaardelijk gunstig advies uit, waarbij voorbehoud werd gemaakt over de inplanting van het hoogspanningsstation in Zeebrugge, bijkomend onderzoek naar een langer ondergronds tracé en meer aandacht werd gevraagd voor milderende maatregelen (o.a. groenbuffers)².

Bij de definitieve vaststelling van het RUP door de Vlaamse regering werd beslist dat het tracé over een totale lengte van 10 km ondergronds moet worden aangelegd. In het besluit van de Vlaamse regering werd gesteld dat het gekozen tracé het milieuvriendelijkste alternatief is, dat verschillende voorgestelde alternatieve tracés technisch niet haalbaar zijn en dat er vergoedingen voorzien worden voor huizen en landbouwgrond onder de nieuwe hoogspanningslijn.

² Ondertussen bestaat Vlacro niet meer. RUP's worden nu voor het openbaar onderzoek voor advies voorgelegd aan de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening. De bezwaren worden beoordeeld door de administratie.

Tevens werd het eindrapport opgeleverd over het consultatietraject ter voorbereiding van een actieplan over milieu- en gezondheidsrisico's van extreem laagfrequente velden van elektrische installaties³. Dit rapport werd opgemaakt in opdracht van de dienst Milieu&Gezondheid van het Departement Leefmilieu. Het stond weliswaar los van het Stevin-project, maar de Vlaamse regering gebruikte dit rapport als onderbouwing voor haar beslissing over het RUP.

Belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat dit proces doorkruist werd door de provincie- en gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012. Dit heeft er mee voor gezorgd dat lokale besturen, onder druk van lokale actiegroepen, juridische procedures opstartten bij de Raad van State. Dit zorgde voor een verdere polarisatie rond het Stevinproject.

3.5 Project-MER

Het project-milieueffectenrapport (project-MER) onderzoekt in detail de milieueffecten van het geplande project. In het Project-MER worden compenserende en milderende maatregelen uitgewerkt, die kunnen doorwerken in de bouw- en milieuvergunning.

Net zoals de plan-MER start ook het project-MER met een kennisgeving. In deze fase kunnen inspraakreacties ingediend worden over de concrete inplanting en uitvoering, conform het tracé zoals vastgelegd in het RUP. Ook meer technische ingrepen zoals het soort masten, de funderingen, het type geleiders, de isolatoren, enz. komen aan bod. Er kunnen inspraakreacties ingediend worden over de te onderzoeken milieueffecten van deze ingrepen en de mogelijke milderende maatregelen. In deze fase werden slechts 14 inspraakreacties ingediend. Vanuit administraties en lokale overheden werden 12 adviezen ingediend. De gemeenten Brugge en Zomergem brachten een ongunstig advies uit, de overige adviezen waren gunstig of stelden voorwaarden. In een aantal inspraakreacties werd opnieuw het tracé van het RUP in vraag gesteld. Andere opmerkingen handelen over de mogelijke gezondheidsimpact, visuele hinder, geluidshinder, waardevermindering van eigendommen en de relatie met andere projecten.

Ook tijdens het inspraakmoment voor het project-MER werden door Elia informatie-avonden georganiseerd in de betrokken gemeenten. Tevens werd opnieuw een aangepaste informatiefolder verspreid via de post. Deze brochure gaat onder meer in op het traject dat is vastgelegd in het RUP, de procedure van het project-MER, de manier waarop inspraakreacties kunnen worden ingediend en de plaatsen en data van de informatiesessies. Verder werd de nodige informatie over het project-MER op de website van Elia geplaatst.

Gedurende het MER-proces was er een intensief overleg tussen opdrachtgever en MER-team met het oog op de technische optimalisatie van het project. Binnen het tracé van het RUP werden in totaal 18 alternatieven onderzocht; het gaat dan om beperkte tracéverschuivingen om effecten op mens en milieu te milderen. Tevens werd onderzoek verricht naar het type masten, het soort geleiders, de groenbuffers,... In het MER werden een hele reeks milderende maatregelen opgelijst, onder meer om de hinder tijdens de werf te verminderen, geluidshinder te beperken, het elektromagnetisch veld te

³ <http://www.lne.be/themas/milieu-en-gezondheid/hoogspanning/eindrapport-elf-emv-13-september-2011-def.pdf>

verkleinen, het risico op draadslachtoffers te beperken, het effect op waterbeheer te milderen, vergoedingen te voorzien voor landbouwers en eigenaars,...

3.6 Bouwvergunning

In de stedenbouwkundige vergunning wordt de exacte inplanting van de masten, de groenaanplanting, edm vastgelegd. Een aantal in de project-MER onderzochte optimalisaties (vnl. beperkte verschuivingen van masten en van het tracé zowel ondergronds als bovengronds) werden in de bouwaanvraag opgenomen. De aanvraagprocedure voorziet in een openbaar onderzoek. Het aantal ingediende bezwaren was zeer beperkt, zeker in vergelijking met de GRUP-procedure. Er werden in totaal slechts 19 individuele bezwaarschriften ingediend. Tevens werden 76 identieke bezwaren ingediend, een soort van petitie. De meeste individuele bezwaren handelen over zeer concrete aandachtspunten, zoals bv. behoud van afsluitingen voor dieren of de toegang tot percelen. Het petitie-bezwaar ging vnl. over het tracé, waarover reeds beslist was in het RUP. Naast bezwaarschriften werden ook een reeks adviezen uitgebracht door lokale besturen en overheidsadministraties of instanties zoals Fluxys. Deze adviezen handelen veelal over de technische uitvoering van de werken. In de bouwvergunning worden op basis van deze adviezen een reeks technische of operationele voorwaarden opgelegd.

In de beslissing over de bouwvergunning werd geoordeeld dat de hoogspanningslijn in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, aangezien maximaal gebundeld wordt met bestaande hoogspanningslijnen en andere lijninfrastructuur, woonkernen minimaal overspannen worden en waardevolle landschappen en natuurgebieden minimaal doorsneden worden.

Bij de aanvraag van de bouwvergunning organiseerde Elia zitdagen om meer persoonlijk gericht vragen te kunnen beantwoorden. Er werd opnieuw een aangepaste informatiefolder opgemaakt en op de website van Elia werden de documenten die betrekking hebben op de bouwvergunning gepost.

3.7 Milieuvergunning

De milieuvergunning heeft betrekking op de hoogspanningsposten en de milieuvorwaarden hiervoor inzake geluid, groenaanplanting, waterbeheer,... De aanvraagprocedure voorziet eveneens in een openbaar onderzoek en de verplichte organisatie van informatieavonden. Ook voor deze procedure werd slechts een zeer beperkt aantal bezwaarschriften ingediend (17 bezwaren voor hoogspanningspost Stevin in Zeebrugge). Tijdens het openbaar onderzoek voor de milieuvergunningen werd in beide betrokken gemeenten (Brugge en Damme) een hoorzitting georganiseerd door de gemeenten. Deze vorm van informatiesessie is wettelijk verplicht en heeft als nadeel, in vergelijking met infomarkten, dat een persoonlijke aanpak moeilijk is omdat alle vragen en antwoorden aan de volledige zaal gericht worden.

In de vergunning, die afgeleverd wordt door het provinciebestuur, werden extra maatregelen opgelegd inzake geluid, met name het uitvoeren van controlemetingen.

Ook voor de milieuvergunningsaanvraag werd door Elia een aangepaste informatiefolder opgemaakt. Alle documenten die betrekking hebben op de vergunningsaanvraag werden op de website van Elia gezet.

3.8 De werf

In aanloop naar het opstarten van de werf voor Stevin werd met de betrokken Regionale Landschappen en Bosgroepen in 2014 overleg gepleegd voor het uitvoeren van een landschapsinrichtingsproject, vooral gericht op groenaanplanting rond de hoogspanningsposten en de hoogspanningslijn. Dit landschapsinrichtingsproject start in maart 2015. Een gelijkaardig groenaanplantingsproject loopt ook reeds voor het hoogspanningsstation Horta in Zomergem. Landbouwers en omwonenden kunnen via dit project gratis plantgoed krijgen om bomen, houtkanten of hagen aan te planten op hun eigendom.

In december 2014 startte de communicatie over de werf, met het opmaken en de verspreiding van een nieuwe brochure. Begin maart 2015 werden vier infomarkten georganiseerd in Zomergem, Maldegem, Damme en Zeebrugge. Hierbij kregen mensen uitleg over de 10 werfzones van het Stevin-project, waarbij onder meer gebruik werd gemaakt van 3D-visualisaties, die omwonenden van het Stevin-project een beeld geeft van hun omgeving nadat de werken zijn uitgevoerd.

4 Bevindingen en aanbevelingen

Elia heeft heel wat inspanningen gedaan om de procedure voor de Stevin-hoogspanningslijn tot een goed einde te brengen. De formele rapporten, technische onderzoeken, en achtergronddocumenten waren zeer uitgebreid en degelijk onderbouwd. In het plan-MER (970 blz.) werden 6 mogelijke tracé's en 15 varianten op hun milieueffecten onderzocht. Na de beslissing over het tracé door de Vlaamse regering, waarbij gekozen werd om een groot deel van de lijn ondergronds aan te leggen, werden in het project MER (920 blz.) nogmaals 18 lokale varianten op het tracé onderzocht, om tot de meest optimale route te komen. Bovendien is een algemene vergoedingspolitiek uitgewerkt voor landbouwers en woningeigenaars en werd een lange lijst van milderende maatregelen in het project opgenomen. Met het Regionaal Landschap Meetjesland en het Regionaal Landschap Houtland werd een programma voor groenaanplantingen rond de hoogspanningsposten en -lijn opgestart.

Ondanks het vele voorbereidende werk, de verschillende formele openbare onderzoeken en de vele, niet-verplichte initiatieven die Elia ondernam gedurende het hele procesverloop, verliep dit stroef. Bij het openbaar onderzoek van het RUP werden maar liefst 1.700 bezwaarschriften ingediend, er werden actiecomité's opgericht, diverse gemeentebesturen stemden unaniem moties om het project te verwerpen. Na de goedkeuring van het RUP door de Vlaamse regering stelden verschillende gemeentebesturen, actiecomités en burgers juridische procedures in tegen de beslissing van de Vlaamse regering. Dat zorgde voor de nodige vertraging en dreigde het project zelfs terug naar af te sturen. Elia sloot echter dadingen af met de verschillende beroepsindieners, waardoor de procedures bij de Raad van State stopgezet werden en de werkzaamheden in 2015 kunnen starten.

4.1 Participatie

Uit het onderzoek van BBL blijkt dat het vooral in de prille beginfase (plan-MER-fase) is dat er 'funderingen' werden gelegd voor het latere protest tegen het Stevinproject. Dit komt onder meer door gebrek aan wederzijds inzicht van enerzijds de lokale besturen, burgers, verenigingen,... en anderzijds Elia, de Vlaamse en federale overheden,... in mekaars belangen en bekommernissen. Burgers, lokale actiecomités maar ook gemeentebesturen hebben het gevoel dat 'alles al beslist is' en zij voor voldongen feiten staan. Ondanks het uitgebreide studiewerk leeft zeer sterk het idee dat geen rekening gehouden wordt met de lokale leefkwaliteit, dat alternatieven niet behoorlijk werden onderzocht of zonder argumentatie werden afgewezen, ... Ondanks vroegtijdig overleg met overheden en politici ontbrak er een ruim maatschappelijk debat in deze beginfase met als gevolg de kiemen voor de latere protesten en juridische acties. Dit lijkt de belangrijkste vaststelling van het onderzoekstraject van BBL.

Door belanghebbenden uitgebreider en vroeger in het proces te betrekken, kan hier op een veel positievere manier mee worden omgegaan. Als je op voorhand al betrokken bent heb je al verschillende vragen kunnen stellen, er heeft al een denkproces plaats gevonden, er is afstemming met andere belanghebbenden geweest, je krijgt meer inzicht in de manier waarop het plan tot stand kwam,... Dit werd bijvoorbeeld wel succesvol gedaan via de administratieve begeleidingsgroep maar dit enkel op Vlaams niveau, dus niet met vertegenwoordigers van het (inter)gemeentelijke beleidsniveau.

Dit ligt in het verlengde van de nieuwe aanpak in het 'decreet complexe projecten' en de zgn. routeplanner⁴, die de Vlaamse administratie opstelde. In deze nieuwe aanpak van de Vlaamse overheid is het de bedoeling is om reeds in de verkenningsfase van een groot project - dit wil zeggen vóór het opstellen van een plan-MER - een ruime participatie te voorzien, niet alleen met administraties of overheden, maar ook met burgers en het middenveld. Zo komen veel meer mogelijke oplossingen in een vroege fase naar boven.

Als je participatief te werk gaat, zal je dossier een veel sterker draagvlak hebben. Een participatief proces vanaf de start biedt echter geen sluitende garantie om juridische procedures door individuen of lokale actiegroepen volledig uit te sluiten. Het dossier zal voor dergelijke gevallen juridisch wel veel sterker staan. Een belangrijk criterium voor de Raad van State is de motiveringsplicht. Heel wat beslissingen van de overheid worden door de Raad van State vernietigd wegens een gebrek aan volwaardige motivering. Door vanaf de start aan participatief traject in te bouwen, kan je tot een veel betere en breder gedragen motivatie komen, zowel van het project zelf, als van de te onderzoeken alternatieven, de milderende maatregelen, ...

Op basis van deze vaststelling formuleren we een eerste reeks van aanbevelingen.

Per aanbeveling is met een smiley aangegeven of deze aanbeveling werd toegepast bij het Stevinproject: ☺ = aanbeveling werd toegepast, ☹ = aanbeveling werd gedeeltelijk toegepast, ☹ = aanbeveling werd niet toegepast.

Aanbeveling 1. Samen belangen in kaart brengen aan het begin van een proces



Er blijken heel wat verschillende referentiekaders te bestaan van hoe naar een project gekeken wordt. Dat moet zo vroeg mogelijk op tafel komen, zodat iedereen zich bewuster is van elkaars belangen en bekommernissen. Burgers en lokale besturen vertrekken van een lokaal probleem, niet van een oplossing. Bij een initiatiefnemer van een project zoals een hoogspanningslijn is dat nog net omgekeerd.

De lokale invalshoek vertrekt vanuit de globale leefkwaliteit in een wijk, gemeente of regio. Vanuit dit frame wordt een hoogspanningslijn bekeken in samenhang met bestaande kwaliteiten zoals het landschap, de rust, natuurwaarden, ... en in samenhang met andere projecten die in de regio op stapel staan, zoals nieuwe windmolens, een nieuwe autoweg, de mogelijke verbreding van een kanaal,... De invalshoek van de initiatiefnemer vertrekt vanuit het grotere energieverhaal, de bevoorradingszekerheid die veilig gesteld moet worden, de noodzaak om offshore windenergie aan het net te koppelen,... Het referentiekader van de Vlaamse overheid is het algemeen belang, dat van een natuurvereniging het behoud van natuurgebieden en het beperken van de impact op overtrekkende vogels, dat van de landbouwsector een goede uitbating van landbouwgronden,...

De kunst is om deze verschillende referentiekaders met mekaar te laten matchen, voor de start van de officiële procedurestappen. Door het proces te starten met 'joint fact finding' kan tot een gedeelde

⁴ www.complexeprojecten.be

probleemstelling gekomen worden, volgt er een wederzijdse identificatie van belangen en bekommernissen en een eerste verduidelijking van mogelijke oplossingsrichtingen.

Dit proces van joint fact finding kan vorm gegeven worden in een maatschappelijke stuurgroep of begeleidingsgroep, met naast de initiatiefnemer vertegenwoordigers van lokale besturen, het lokale verenigingsleven, het middenveld (werkgevers, vakbonden, milieu- en natuurverenigingen, landbouwsector,...), administraties,...

Best practice: Een geslaagd voorbeeld van dergelijk proces is de Vlaams-Nederlandse projectorganisatie 'Proses', dat in 2002 werd opgestart om tot een verdieping van de Schelde te kunnen komen. Alle belangrijke stakeholders, besturen en administraties waren hierin betrokken. Hoewel er grote tegengestelde belangen speelden tussen economie, waterbeheer, natuur en landbouw, slaagde men er toch in om via een proces van joint fact finding reeds in de prille beginfase drie maatschappelijke contouren vast te leggen, nl. toegankelijkheid (van de Scheldehavens), veiligheid (tegen overstromen) en natuurlijkheid (van het riviersysteem). Dit resulteerde in een samenhangend plan met concrete acties voor een verbeterde toegankelijkheid van de Scheldehavens, een verhoogde veiligheid tegen overstromingen en het herstel van de natuurlijke werking van het riviersysteem.

Bij de nieuwe Vlaamse aanpak voor complexe projecten komt dit idee van joint fact finding overeen met de verkenningsfase, die reeds plaatsvindt voor de kennisgeving van de plan-MER. Deze fase heeft drie grote doelstellingen: de probleemstelling juist formuleren, de partners bepalen en een plan van aanpak voor het proces afspreken. Dit moet uitmonden in een startbeslissing, die rekening houdt met de belangen van verschillende stakeholders.

Een vaak terugkerende vrees en een vaak gehoord argument tegen vroegtijdige participatie, is dat hiermee slapende honden worden wakker gemaakt, vroegtijdig munitie wordt gegeven aan de tegenstanders en het NIMBY-syndroom juist in de hand wordt gewerkt. Die vrees is verkeerd. Vooreerst omdat het bij grote projecten in de publieke ruimte niet om slapende honden, maar wel om wakkere burgers gaat. De reacties zullen zonder participatie óók komen maar op een moment dat het moeilijk is om er positief mee om te gaan. Het is beter om reacties op een vroeg moment te capteren, zodat er op tijd rekening mee kan gehouden worden. Zo kan een juist een gevoel van mede-eigenaarschap ontstaan.

Aanbeveling 2. Participatieve aanpak voor alternatievenonderzoek bij MER ☺

De Vlaamse administratie werd vroegtijdig betrokken bij het Stevinproject. In aanloop naar de kennisgeving voor de plan-MER, werd een ambtelijke begeleidingsgroep samengesteld, waarin de meest relevante Vlaamse administraties betrokken werden, zoals de Dienst MER, de Afdeling Ruimtelijke Planning, het Agentschap Natuur en Bos, Deze ambtelijke begeleidingsgroep had een grote meerwaarde voor de MER-procedure. Het is een goede zaak dat dit in een vroeg stadium gebeurde, zodat de mogelijke tracé-alternatieven voor het milieu-onderzoek al ambtelijk afgetoetst werden en op bijgestuurd werden tot de meest optimale tracés op een overkoepeld niveau.

Naar voorbeeld van deze ambtelijke werkgroep, lijkt het zeer zinvol om iets soortgelijks te doen voor de ambtenaren of politici van betrokken steden en gemeenten, het lokale verenigingsleven, het

middenveld,... Door lokale actoren en middenveldgroepen vroeger te betrekken, kunnen zij bondgenoten worden in plaats van tegenstanders en kunnen zij worden ingeschakeld voor het creëren van draagvlak bij het publiek. Het meest optimale op overkoepeld niveau is immers niet steeds de meest aanvaarde oplossing op lokaal niveau.

Het is belangrijk dat er op een participatieve manier wordt beslist welke alternatieven zullen onderzocht worden in het plan-MER en welke niet. Wat technisch niet kan (bv. een kabel in het kanaal) of wat economisch niet haalbaar is (bv. het ganse tracé ondergronds) moet ook via participatie besproken worden. Anders voelt de bevolking dit aan als voldongen feiten en een onwil van de initiatiefnemer om op hun vragen in te gaan. Een regelmatig terugkerende opmerking tijdens de interviews en workshops, is net dat voorgestelde alternatieven zonder duidelijke reden werden afgevoerd. Als lokale actoren het gevoel hebben dat alles al beslist is en met hun vragen geen rekening gehouden wordt, zullen ze al snel naar het wapen van juridische procedures grijpen omdat dit naar hun gevoel hun enige manier is om het proces te beïnvloeden.

Als via een participatief traject wordt afgesproken welke alternatieven zullen worden onderzocht, zal dat bovendien veel minder reacties opleveren tijdens het formele openbaar onderzoek, want die zijn voordien al besproken. Bij de kennisgeving voor de plan-MER voor Stevin was er een wildgroei aan alternatieve voorstellen. Dat zou via een participatieve aanpak voor de keuze van de alternatieven verminderd kunnen worden. Een bijkomend voordeel hiervan is dat het MER zich dan meer op de milieueffectenbespreking zelf kan richten, wat tot een kwalitatiever rapport kan leiden.

Vandaag is de Plan-MER procedure voornamelijk een technisch-wetenschappelijke procedure. Na een stevig onderbouwd kennisgevingsrapport, volgt een formele publieke consultatie en dan een uitgebreid technisch rapport. Dat onderzoek ten gronde is van belang om het project te objectiveren, de beste mogelijke route zoeken, ... Om tot een breder maatschappelijk draagvlak te komen, is een breed participatief proces naar het MER minstens even belangrijk.

Aanbeveling 3. Doorlopende betrokkenheid van stakeholders ☹

Het opmaken van een MER of een RUP vraagt veel tijd. Tussen bijvoorbeeld de kennisgeving voor het plan-MER (november 2009) en het openbaar onderzoek voor het RUP (september 2011) verliep bijna twee jaar. Tussen deze twee formele informatiemomenten werden burgers en middenveldverenigingen niet op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces en ook voor lokale overheden was de frequentie van informeren beperkt. Door de lange onderzoeksduur en duurtijd van het opmaken van de dossiers, krijgen stakeholders het gevoel niet meer betrokken te zijn.

Dit zou opgevangen kunnen worden door een periodieke nieuwsbrief te laten verschijnen met achtergrondinformatie, resultaten van deelonderzoeken, de ontwikkeling van windmolens op zee, buitenlandse voorbeelden, ... Ook zou periodiek een stakeholdersoverleg georganiseerd kunnen worden, maar dan dient er wel over gewaakt te worden dat er voldoende nieuwe en zinvolle informatie beschikbaar is, om desinteresse in de overlegmomenten ('inspraakmoeheid') te vermijden. Een geschikt moment is bijvoorbeeld de goedkeuring van een MER, waar momenteel niet over teruggekoppeld wordt.

Aanbeveling 4. Neutrale procesbegeleider ☹️

Belangrijk voor het maatschappelijk debat is dat de degene die de participatie tijdens het proces begeleidt, neutraal is. Voor de sereniteit van een proces is het belangrijk dat de begeleider iemand is die vertrouwen wekt en over de nodige capaciteiten beschikt. Deze procesbegeleider staat best los van de partijpolitiek en is ook best iemand anders dan de projectleider zelf. Deze rol kan bv. ingevuld worden door een communicatiebureau, maar bv. ook de Gouverneur kan een belangrijke rol spelen als procesbegeleider, aangezien een Gouverneur geacht wordt boven de partijpolitiek te staan en gezag uitstraalt.

Best practice: Goede voorbeelden zijn de rol van de Gouverneur in de provincie Antwerpen als procesbegeleider voor de streefbeeldstudie van de R11 en voor het uittekenen van nieuwe infrastructuur in de regio. Een ander goed voorbeeld is rol van de Gouverneur van Oost-Vlaanderen voor het project Gentse Kanaalzone.

Aanbeveling 5. Juiste format van informatie-uitwisseling 😊

Een hoorzitting of informatie-avond waarbij een grote groep mensen in de zaal luisteren naar een toelichting van Elia is zeker geen ideaal format. Voor de initiatiefnemer niet, omdat het te veel inrichtingsverkeer is, waarbij het moeilijk is om te weten te komen wat er allemaal leeft. Voor burgers niet, omdat vragen stellen in een grote groep niet voor iedereen weggelegd is en het risico dan ook groot is dat deelnemers met onbeantwoorde vragen blijven zitten. Bovendien krijgen de luidste roepers (en vaak ook de sterkste tegenstanders) in zo'n format teveel het woord, waardoor de discussie nog meer ingeperkt en gepolariseerd wordt.

Om die redenen werd voor het Stevinproject dan ook steeds gewerkt met de format van een infomarkt. Met het format van een informatiemarkt kunnen mensen bij verschillende standen of personen persoonlijk langskomen met al hun vragen en bedenkingen. Het persoonlijk contact dat hierbij mogelijk is met de omwonenden wordt sterk geapprecieerd. Ook een format waarbij eerst informatie wordt gegeven in een presentatie en daarna een infomarkt wordt georganiseerd, is doorgaans vrij succesvol.

4.2 Nut en noodzaak

Om tot maatschappelijk gedragen projecten te komen, is een duidelijke motivering van het nut en de noodzaak van het project noodzakelijk, zodat doorheen het proces steeds duidelijk gemaakt kan worden welke specifieke problemen het project oplost. Bij het Stevinproject bleek er al bij al weinig discussie te bestaan over de noodzaak van de hoogspanningslijn. Vooral het belang van het voorzien van een netaansluiting voor de offshore windmolens wordt algemeen aanvaard, ook door de tegenstanders. Over de noodzaak van het uitbouwen van het windmolenpark op zee was weinig discussie, in het kader van de klimaatverandering en van de nood aan meer hernieuwbare, propere energie. Een aspect dat minder in de aandacht stond, maar wellicht ook op een groot draagvlak kan rekenen, is het verder uitbouwen van hernieuwbare energie op het land.

Minder eensgezindheid en duidelijkheid is er over het ruimere verhaal van onze energiebevoorrading waarbinnen het Stevinproject kadert. Vragen die frequent voorkwamen zijn: Waarom moet een

verbinding met het Verenigd Koninkrijk en een nieuwe hoogspanningslijn voorzien worden, als er tegelijk centrales sluiten in België en er al verbindingen zijn met Nederland, Duitsland en Frankrijk? Wie wordt hier beter van? In dit project zijn de bevoorradingszekerheid en mogelijke lagere energietarieven op een Europese markt belangrijke argumenten pro Stevin, die wellicht te weinig werden begrepen. De werking van de elektriciteitsmarkt is hoe dan ook een complex verhaal, bovendien gekoppeld aan zware investeringen, maar het is wel belangrijk om dit zo begrijpelijk en helder mogelijk uit te leggen. Anders zullen discussies over het energiebeleid dikwijls gebruikt worden als argumenten om andere bezwaren te versterken.

Wat betreft de motivering van nut en noodzaak van een hoogspanningslijn, hebben we volgende aanbeveling:

Aanbeveling 6. Breder communiceren over het Federaal ontwikkelingsplan

In de Vlaamse procedures om tot een RUP en vergunningen te komen worden de ligging en eigenschappen van een project bepaald. De bepaling van welke projecten van meer dan 150 kV noodzakelijk zijn, wordt in het federaal ontwikkelingsplan bepaald (voor spanningsniveaus onder de 150kV zijn regionale investerings- of ontwikkelingsplannen van toepassing). In dit plan wordt de toekomstige ontwikkeling van het elektriciteitsnetwerk beschreven, op basis van verschillende scenario's voor vraag en aanbod.

Het is echter heel opvallend dat bijna niemand dit ontwikkelingsplan kent. Dat geldt niet alleen voor burgers, maar evenzeer voor lokale besturen, middenveldverenigingen en Vlaamse administraties. Omdat net in dit plan nut en noodzaak van nieuwe netontwikkelingsprojecten worden onderbouwd en gemotiveerd, is het belangrijk dat er een breder maatschappelijk debat over het netontwikkelingsplan plaatsvindt. Anders dreigt elk nieuw project onder vuur te komen liggen, omdat er in de fase van een plan-MER en RUP geen discussie meer mogelijk is over nut en noodzaak. Als koepelorganisatie ziet BBL hier alvast een duidelijke taak voor zichzelf om dit federaal ontwikkelingsplan beter en breder te verspreiden naar de aangesloten milieu- en natuurverenigingen.

Voor het Federaal ontwikkelingsplan wordt een strategische milieueffectbeoordeling uitgevoerd. Dit gebeurt op federaal niveau, de Vlaamse Dienst MER wordt hierin niet betrokken. Minstens zou de Vlaamse Dienst MER op de hoogte gebracht moeten worden van dit MER op federaal niveau, zodat de Dienst MER via haar website het openbaar onderzoek mee kan aankondigen.

4.3 Transparantie

Om draagvlakvorming voor een nieuwe hoogspanningslijn te vergroten, moet gestreefd worden naar een volledige transparantie over de verschillende aspecten van het project, zowel over de procedure als over het project zelf. Zo moet het voor stakeholders duidelijk zijn wie beslissingen neemt, wanneer participatie mogelijk is, wat er met inspraakreacties gebeurt,... Daarnaast moet de informatie over het project begrijpelijk zijn voor het publiek, zodat duidelijk is wat de gevolgen zijn van het project.

Vaak terugkerende opmerkingen zijn dat er onduidelijk gecommuniceerd wordt, dat er niet geluisterd wordt naar de bekommernissen van de mensen, dat men zaken probeert achter te houden of te

rooskleurig voorstelt. Heel wat lokale stakeholders vinden de aangeleverde informatie te technisch, moeilijk verstaanbaar en vooral te weinig concreet.

Ook de procedure roept vele vragen op. Zo begrijpen veel mensen bv. niet wat het verschil is tussen een plan-MER en een project-MER en welke soort reacties tijdens welke procedure kunnen worden ingediend, weten ze niet wat er met ingediende bezwaren gebeurt,...

Op basis van het onderzoek, komt BBL tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 7. Aankondigingen van de inspraakmomenten ☺

Het is uiteraard belangrijk om te zorgen voor een goede aankondiging van inspraakmomenten op lokaal niveau, anders zijn lokale stakeholders niet tijdig op de hoogte van de mogelijkheid om hun mening te geven over het project. Daarvoor moet gebruik gemaakt worden van lokale kanalen zoals het gemeentelijke infobladje, de website van de gemeente of de lokale pers. Elia deed dit ook en buste bovendien folders met de aankondigingen van de inspraakmogelijkheden in de betrokken gemeenten. Toch blijkt dat heel wat lokale stakeholders pas voor de eerste keer van het Stevin-project gehoord hebben tijdens het openbaar onderzoek voor het RUP, na de plan-MER fase. Burgers lijken niet goed te begrijpen wat het belang van een plan-MER juist is, wat mede verklaart waarom hier weinig aandacht voor is (zie ook aanbeveling 9).

Aanbeveling 8. Centrale website voor projecten ☺

Het zou een goede zaak zijn, moest er in Vlaanderen één centrale website zijn waar alle informatie over grote projecten wordt verzameld. Nu weten mensen vaak niet waar ze terecht kunnen voor informatie. De website van de Dienst MER (een onderdeel van de website van LNE) is niet gekend, de website van de Administratie ruimtelijke ordening evenmin, de officiële aankondigingsborden aan het gemeentehuis worden door niemand bekeken,... Alle informatie over Stevin (documenten zoals MER, RUP, vergunningen, informatiefolders, ...) is terug te vinden op de website van Elia, wat een goede zaak is voor de transparantie. Maar omdat informatie van de initiatiefnemer door burgers vaak niet als onafhankelijk wordt aanzien en burgers het Stevinproject ook in combinatie met andere projecten beoordelen, zou één Vlaamse website voor grote projecten in de publieke ruimte het meest transparant zijn.

Best practice: Een best practice is de website <http://www.platformparticipatie.nl>. Op deze website worden alle projecten opgenomen in de publieke ruimte, zoals infrastructuurwerken (wegen, spoor, waterwegen), waterbeheersingsprojecten, windmolenparken,... Voor elk project wordt een samenvattende beschrijving opgenomen en wordt een stand van zaken van de procedure en van de participatiemogelijkheden gegeven. Voor elk project kan vervolgens doorgeklikt worden naar alle formele documenten, achtergronddocumentatie, onderzoeksrapporten, kaartmateriaal,...

Een andere oplossing is de informatie beschikbaar stellen op de website van de gemeente. Nu moet een burger tijdens de openingsuren van het gemeentehuis het dossier gaan inkijken bij de dienst stedenbouw of milieu, waar twee dozen klaar staan met plannen en teksten. Bovendien is de informatie

ook nog eens zeer technisch. Het dossier beschikbaar maken via de website van de gemeente (of via een centrale website) maakt alvast dat de documenten ook 's avonds, buiten de openingsuren van het gemeentehuis, kunnen bekeken worden.

Aanbeveling 9. Procedurestappen helder uitleggen 😊

Probeer de te doorlopen procedure zo goed mogelijk uit te leggen. De verschillende stappen in de procedure met de bijhorende rapporten en inspraakmogelijkheden zijn niet duidelijk voor het publiek en zelfs niet voor vele overheden.

In een kennisgeving voor een MER staat weliswaar uitgelegd dat er een procedure is op planningsniveau en een procedure op vergunningsniveau en dat bepaalde elementen op planniveau en andere op projectniveau moeten ingebracht worden. Maar mensen lezen die stukken niet en begrijpen ook niet steeds het verschil tussen het plan- en projectniveau. Dat zou beter uitgelegd moeten worden. Voor het Stevinproject werden de verschillende procedures toegelicht in de verschillende brochures doorheen het gehele proces en ook op de website. Maar de burgers zouden er bij gebaat zijn indien al deze informatie op een heldere manier door de overheid toegelicht wordt.

Bij de plan-MER was er omwille van de onduidelijkheid over de verschillende procedures een hele range van inspraakreacties, gaande van volledige tracé-alternatieven tot en met kleine verschuivingen op perceelsniveau. Omgekeerd worden tijdens de project-MER inspraak heel wat volledige tracéalternatieven werden ingediend, hoewel de regering reeds beslist had over het tracé in het RUP.

De projectmatige opmerkingen die tijdens de planfase werden ingediend, zijn wel allemaal doorgegeven aan Elia, zodat ze er later in de procedure rekening mee konden houden en hun project eventueel konden aanpassen. Die opmerkingen zijn dus niet allemaal verloren gegaan.

Aanbeveling 10. Duidelijke antwoorden en feedback geven op de ingediende bezwaren. 😊

De meeste burgers begrijpen het onderscheid tussen de verschillende procedures niet en begrijpen al helemaal niet wat er met hun bezwaren/inspraakreacties in de verschillende procedures gebeurt. Het is vaak onduidelijk voor burgers waar ze antwoorden op hun ingediende bezwaren kunnen vinden.

De inspraakreacties bij de kennisgeving voor de plan-MER en project-MER worden (meestal op een heel algemene manier) verwerkt in de richtlijnen van de Dienst MER, de bezwaren bij het RUP kwamen aan bod in het advies van de Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening en worden uiteindelijk behandeld in de beslissing van de Vlaamse regering, bezwaren bij de milieuvergunning komen aan bod in het advies van de provinciale milieuvergunningscommissie,...

Meestal komt men dit pas te weten in een volgende fase van de procedure, omdat men dan pas ziet of er met hun bezwaar rekening is gehouden of niet. Dat zorgt voor veel frustratie. Het is daarom belangrijk dat burgers op een eenvoudige, laagdrempelige manier te weten kunnen komen wat de reactie van de overheid is op de door hen ingediende bezwaren of opmerkingen.

Best practice: In Nederland werkt men bij de goedkeuring van een MER of een plan met een 'nota van antwoord', waarin alle adviezen en bezwaren worden gegroepeerd en beantwoord. Deze nota van antwoord wordt tevens gepubliceerd op de reeds genoemde website <http://www.platformparticipatie.nl/>

Aanbeveling 11. Verduidelijk de positie en de rol van Elia en de CREG. 😊

Heel wat stakeholders weten niet wat de structuur van Elia is en gaan er van uit dat Elia een zuiver privé-bedrijf is, dat maximale winst nastreeft. Elia zit in een bijzondere positie, onder meer omdat haar kosten en winsten worden gereguleerd door de CREG. Elia moet daarom streven naar zo goedkoop mogelijke uitvoering van projecten, in het belang van de consument en het bedrijfsleven. De netprojecten mogen geen te grote impact hebben op de verbruikskosten van burgers en bedrijven. Als de elektriciteitstarieven daardoor te hoog oplopen, dreigen bedrijven te vertrekken naar andere landen. Elia moet dus ook binnen bepaalde grenzen blijven die door de CREG worden uitgezet. Veel burgers weten dit niet.

Het zou een goede zaak zijn moest ook de CREG betrokken worden in het alternatievenonderzoek van een MER, zodat zij vanaf het begin hier hun standpunt kunnen geven over de aanvaardbaarheid van bepaalde alternatieven voor de uiteindelijke tarieven.

4.4 Communicatie

Aanbeveling 12. Vertaling van complexe materie naar begrijpbare informatie 😊

Het is belangrijk dat technische en complexe materie op een eenvoudige manier wordt uitgelegd. Dat geldt zeker ook voor een hoogspanningslijn. Ondanks verdienstelijke pogingen wordt de informatie van Elia ervaren als te technisch en onduidelijk. Vooral volgens lokale stakeholders gaan de ingenieurs van Elia gaan er te snel van uit dat iedereen hun technische kennis verstaat. Maar bijvoorbeeld zelfs het verschil tussen 150 kV en 380 kV is voor de meeste mensen niet duidelijk, laat staan dat men begrijpt wat een vermogen van 3000 MVA inhoudt of wat een micro-tesla juist is. Probeer technische materie daarom in mensentaal te vertalen en vaktermen, jargon en afkortingen te vermijden. Burgers zonder kennis van die vaktaal ervaren dat juist als een soort van misleiding. Om bv. duidelijk te maken dat een 150kV-lijn niet volstaat om een windmolenpark, met de capaciteit van een kerncentrale, op zee met het land te verbinden, kan de vergelijking gemaakt worden dat het ook niet mogelijk is om het verkeer van de E40 af te wikkelen via een veldweg.

Een andere vaak gehoorde klacht is dat de geboden informatie te weinig concreet is. Lokale stakeholders hechten veel belang aan zeer praktische vragen zoals: 'Welke soort pylons worden gebruikt?', 'Hoeveel kabels komen er?', 'Hoe hoog hangen die?', ... Wanneer deze informatie nog niet gekend is, wat het geval is in de eerste procedures (plan-MER en RUP), wordt best ook proactief gecommuniceerd dat dit nog niet gekend is.

Volgens nogal wat lokale stakeholders komen in de folders van Elia de meest gestelde vragen van burgers te weinig aan bod. Bij het opstellen van de informatiebrochures kan er best ook vanuit het standpunt van de burgers worden vertrokken.

Bovendien blijkt het hier ook vaak om misverstanden te gaan die een gevolg zijn van technisch taalgebruik. Zo komt een 'draadstel' in de technische bewoordingen overeen met telkens twee of vier geleiders (kabels) op drie niveaus (de drie fases), terwijl dit voor een burger gewoon zes of twaalf kabels zijn...

In het MER werd dit aan de hand van foto's weliswaar geïllustreerd en uitgelegd, maar dit document is zo lijvig dat het amper gelezen wordt door het publiek. Van officiële rapporten en documenten zoals (de kennisgevingsnota voor) een MER, de toelichting bij een RUP, de toelichting bij een vergunningsaanvraag,... zou een eenvoudige, leesbare samenvatting moeten worden voorzien, opgesteld in mensentaal. Voor een MER is nu reeds de verplichting voorzien dat er een niet-technische samenvatting moet worden opgesteld. Maar ook deze samenvattingen staan doorgaans vol vaktermen, afkortingen,... en zijn vaak ook zeer lijvig. De niet-technische samenvatting van de plan-MER voor Stevin omvat bv. 112 bladzijden en bevat een lijst van een 50-tal afkortingen. Voor een doorsnee burger is dit latijn.

Best practice: een kennisgeving voor een infrastructuurproject in Nederland bevat altijd twee A4'tjes, waarop steeds een heldere samenvatting van het project is opgenomen, met een kaart en wordt aangegeven wat de inspraakmogelijkheden zijn en waar men meer informatie kan opvragen.

Aanbeveling 13. Open communicatie over zowel voor- als nadelen ☺

Er moet worden getracht zo open mogelijk te communiceren over de mogelijke nadelen van het project. Een hoogspanningslijn heeft hoe dan ook nadelen. Het is juist door open te zijn over de nadelen, dat mensen deze ook beter zullen aanvaarden. Als mensen het gevoel hebben dat informatie over de negatieve effecten wordt achtergehouden of geminimaliseerd, zal dat achterdocht en wantrouwen opwekken bij het publiek.

Bijvoorbeeld: In de (toenmalige) folder van Elia over EMV staan spelende kinderen onder een hoogspanningslijn afgebeeld. Volgens verschillende lokale stakeholders wil Elia hiermee suggereren dat er geen effecten zijn van EMV. Dat werkt als een rode lap op een stier en werkt protest juist extra in de hand.

Best wordt er eerlijk en open gecommuniceerd over de gezondheidsrisico's verbonden aan het EMV, ook al zijn die objectief gezien nog niet aangetoond en als ze er zijn sowieso heel klein. Door correcte en objectieve informatie over mogelijke negatieve effecten te voorzien, kan de bezorgdheid bij het publiek worden afgezwakt.

Aanbeveling 14. Gebruik van beeldmateriaal ☺

Maak volop gebruik van beelden die het project visualiseren. Bovengrondse hoogspanningslijnen zullen onvermijdelijk een visuele impact hebben op de omgeving. Het is moeilijk om die visuele impact met

woorden te beschrijven. Om voor de burger duidelijk te maken waarover een project juist gaat, is het belangrijk om goed kaartmateriaal, foto's en 3D visualiseringen te gebruiken. Dat maakt een project veel duidelijker en begrijpelijk voor een leek. Nu wordt te veel technische taal gebruikt.

Dit bleek tijdens de informatiemarkten voor de werf van het Stevin-project. De visualisaties die hierbij op groot scherm werden geprojecteerd werkten heel goed en konden op zeer veel interesse rekenen. Daarom is het belangrijk om zo vroeg mogelijk in de procedure beelden te tonen van hoe het project er zal uitzien. Ook bij het bespreken van alternatieven (bijvoorbeeld een alternatief tracé of verschillende types van pylonen) kunnen beelden worden gebruikt. Dit maakt het voor de bevolking makkelijker om de impact correct in te schatten.

Aanbeveling 15. Bevolking bereiken via het verenigingsleven ☺

Gebruik het verenigingsleven als aanspreekpunt. Een regionale koepelorganisatie zoals de West-Vlaamse Milieufederatie was bijvoorbeeld niet op de hoogte van het participatieproces. Door dergelijke verenigingen kunnen gecoördineerde standpunten in het proces ingebracht worden en daarop onderhandeld en teruggekoppeld naar achterban. Zo zal de kans dat lokale actiegroepen juridische procedures aangaan ook worden verminderd.

4.5 Milieueffecten

Maatschappelijk draagvlak vraagt om aandacht voor milieueffecten, waarbij getracht wordt om de effecten op milieu, natuur, landschap en gezondheid te beperken of te milderen.

De criteria die gebruikt werden om te onderzoeken alternatieven te selecteren, waren duidelijk. Het ging in hoofdorde om mens/gezondheid, natuur/biodiversiteit en ruimte/landschap. Daar is bij de stakeholders weinig discussie over. Wel zijn heel wat lokale stakeholders van mening dat te weinig rekening wordt gehouden met de gecombineerde milieu-impact van verschillende projecten samen op de lokale leefkwaliteit.

Aanbeveling 16. Onafhankelijke studies over EMV ☺

Studies naar EMV moeten onafhankelijk zijn. Verschillende stakeholders zijn van mening dat onderzoek naar gezondheidseffecten van elektromagnetische velden niet onafhankelijk kan zijn, als het betaald wordt door Elia of door andere betrokken partijen zoals bv. de elektriciteitsproducenten. Anderzijds zijn er stakeholders die van mening zijn dat Elia hier wel voor moet betalen, vanuit het principe 'de vervuiler betaalt'. Dit is geen eenvoudige discussie, maar duidelijk is wel dat er vooral nood is aan voldoende objectiviteit. Dat zou kunnen opgevangen worden door onderzoek in een consortium te laten plaatsvinden, zoals dat gebeurt in de "Belgian BioElectroMagnetics Group (BBEMG)". Deze BBEMG brengt onderzoekers van drie universiteiten in België (Luik, Gent, Brussel) en een onderzoeksinstituut (Brussel) samen.

Een andere mogelijkheid is het zgn. triple helix model, waar universiteiten en onderzoekers, de overheid en het bedrijfsleven samenwerken, met als doelstelling kwaliteit in onderzoek. Het gaat daarbij niet om

individuele bedrijven, maar wel om hun sectororganisaties. Dit triple helix model zorgt ervoor dat iedereen zijn rol speelt en mekaar in evenwicht houdt.

Hetzelfde geldt voor het MER. Dat wordt zoals wettelijk opgelegd betaald door de opdrachtgever, waardoor diverse stakeholders twijfelen aan de onafhankelijkheid van het onderzoek. Er wordt weliswaar gewerkt met erkende MER-deskundigen, die geacht worden onafhankelijk te zijn of anders dreigen hun erkenning te verliezen. De dienst MER moet vervolgens als administratie het onderzoek goedkeuren. Voor veel stakeholders is dit systeem onbekend, waardoor getwijfeld wordt aan de onafhankelijkheid. In Nederland is het systeem anders. Daar betaalt de initiatiefnemer de overheid, die vervolgens een deskundige voor het MER aanstelt. Dat biedt naar de buitenwereld meer garantie op onafhankelijkheid.

Aanbeveling 17. Communiceren over de toepassing van milderende maatregelen



Het project-MER gaf duidelijke en concrete aanbevelingen en conclusies en bevat een lange lijst van milderende maatregelen. Die hebben duidelijk doorgewerkt in de eigenlijke bouw- en milieuvergunningen. Heel wat stakeholders zijn zich echter niet bewust van deze milderende maatregelen. In de vergunningsaanvraag werd uitvoerig beschreven welke milderende maatregelen toegepast worden en in de brochure bij de werfwerken wordt hier op ingegaan maar op de website zou hier bijvoorbeeld meer aandacht naar mogen gaan. Deze lijst van milderende maatregelen zou actiever gecommuniceerd kunnen worden, aangezien veel betrokken burgers er niet van op de hoogte zijn.

4.6 Beleidsafstemming binnen en tussen overheden

Aanbeveling 18. Betere samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid. ☹️

De federale overheid besliste reeds in 2004 over het toekennen van domeinconcessies voor de realisatie van windmolenparken in de Noordzee. Best zou ook al vanaf dit moment gecommuniceerd en nagedacht worden over de noodzakelijke hoogspanningslijnen om de opgewekte energie ook aan land te krijgen. Dat vraagt een betere samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid om de ruimtelijke planning in de beide grondgebieden op elkaar af te stemmen.

Bovendien is er een ruime periode geweest tussen het moment waarop beslist werd over de concessies (2004) en de start van de Vlaamse procedure voor het plan-MER en het RUP (2009). Deze periode had gebruikt kunnen worden om een breed participatief proces van joint fact finding op te zetten (zie aanbeveling 1).

Aanbeveling 19. Informatiedoorstroming binnen openbare besturen ☹️

Veel staat of valt met het lokaal politiek draagvlak. Elia heeft alle burgemeesters van de betrokken gemeenten vooraf gesproken, maar dat betekent niet dat het volledige college voldoende geïnformeerd is. Idem voor de Gouverneur, dat is niet de volledige deputatie.

Het is voor een ontwikkelaar vaak moeilijk om te weten bij wie hij juist terecht moet. Is dat bij de administratie, de bevoegde schepen, de burgemeester, de gouverneur, iemand anders? Er is vaak een probleem van interne doorstroming binnen een bestuur. Dat kan voor een groot deel opvangen worden door een participatief traject aan het begin van de procedure.

Aanbeveling 20. Bekijk het project in samenhang met andere lopende projecten in de regio ☺

Lokale besturen (en ook bewoners) bekijken een hoogspanningslijn niet als een project op zich, maar als onderdeel van een groter geheel van alle ontwikkelingen in hun omgeving. Zeebrugge dorp en Zwankendamme bv. krijgen reeds te maken met de havenuitbreiding, een nieuw vormingsstation, nieuwe bedrijven met hun bijkomend verkeer,... In dat grotere geheel werden Stevin en Nemo aanzien als, de 'druppel te veel'. Bovendien werden NEMO en Stevin dan ook nog eens aanzien als twee afzonderlijke projecten, terwijl lokale besturen en burgers kijken naar de globale impact van beide projecten, in het grotere geheel van andere ontwikkelingen. Idem voor Maldegem: de expresweg wordt omgebouwd tot autosnelweg, er is de mogelijke verbreding van het Schipdonkkanaal met veel hogere bruggen en barrières en nu ook nog Stevin. Er is veel frustratie over het feit dat die cumulatieve effecten niet worden gezien en erkend, vooral dan door de Vlaamse regering. Het volledig plaatje is van belang.

Door vanuit dit globale plaatje te vertrekken, zouden ook andere soorten oplossingen mogelijk zijn. Zo zouden bijstellingen of aanpassingen aan het ene project gebruikt kunnen worden om de effecten van een ander project te milderen. Maar doordat de Vlaamse regering niet vertrekt vanuit dit globale beeld - zoals de lokale besturen doen - is dat niet mogelijk. Binnen een MER wordt weliswaar gekeken naar de cumulatie van effecten met andere projecten, maar een globale visie overstijgt duidelijk de taken van de individuele initiatiefnemers.

In Vlaanderen bestaat nu geen kader van de overheid voor een meer integrale en kwalitatieve invulling van verschillende projecten, die uiteindelijk beter is voor de gemeenschap als geheel. Er kan als voorbeeld verwezen worden op de situatie van De Spie in Brugge. Hier komen verschillende projecten samen: Stevin, de A11, een nieuw voetbalstadion, bedrijfsuitbreidingen,... Het zou veel beter zijn als één instantie voor al die projecten samen een landschapsherstelplan zou uitwerken. Dit was ook de voorkeur van Elia, maar omdat er nu geen kader voor een gezamenlijk aanpak bestaat, moet Elia om juridische redenen toch zelf zorgen voor de landschapsinkleding van het hoogspanningsstation, zonder dat dit past in een globale landschapsvisie voor het gehele gebied.

De Vlaamse overheid zou projecten dus in hun onderlinge samenhang moeten bekijken, nu gebeurt dat te veel in stukjes en niet als één geheel. Dat vraagt dan ook om één samenhangende politieke beslissing. En ook om één politieke discussie in de beginfase.

Aanbeveling 21. Een time-out tijdens verkiezingsperiodes? ☹

Gezien de lange doorlooptijd van het hele vergunningenproces is het quasi onvermijdelijk dat er een of meerdere malen verkiezingen vallen binnen het proces. De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 hebben de procedure van de Stevin-lijn doorkruist. Verschillende stakeholders, zowel burgers

als politici, geven aan dat de verkiezingen een grote impact hebben gehad op de standpunten van de lokale besturen. Verkiezingen zijn voor lokale politici een moeilijk moment, al de zenuwen liggen bloot, een politicus kan het zich dan niet permitteren om in te gaan tegen wat leeft bij de bevolking. Lokale actiecomités spelen daar op in. Burgers willen tijdens verkiezingen het standpunt kennen van hun politici en vragen daar ook zeer expliciet naar, ook via de media. Voor politici is het niet eenvoudig om daar rationeel goed mee om te gaan. Er zou overwogen kunnen worden om een soort sperperiode in te lassen tijdens een verkiezingsperiode.

Het is belangrijk om een aantal vaste beslismomenten te voorzien, een trechtering, waarna er niet meer kan terug gekomen worden op voorgaande beslissingen. Anders blijft men rondjes draaien, uitstellen en rekken heeft geen zin, want aanmodderen is verzieken, daar heeft niemand iets aan. Er moet aan het begin van het traject een duidelijke timing afgesproken worden. Maar een 'on hold' voorzien tijdens verkiezingen moet wel kunnen.

4.7 Lusten en lasten verdelen

Om tot maatschappelijk draagvlak te kunnen komen voor grote projecten, moet nagedacht worden over een eerlijke verdeling van lusten en lasten, waarbij er naar gestreefd kan worden om benadeelde stakeholders ook mee te laten delen in de voordelen die het project met zich meebrengt.

Aanbeveling 22. Denk vanaf de beginfase na over lusten en lasten. 😊

De lokale tegenstand tegen het Stevinproject wordt versterkt door het idee dat lusten en lasten oneerlijk verdeeld zijn. Voor verschillende stakeholders is dit belangrijker dan de visuele impact of de lokale hinder. De overtuiging leeft zeer sterk dat de lokale bevolking alle lasten moet dragen, terwijl enkele energiebedrijven van de lusten profiteren. Daarom kan best nagedacht worden over een manier om de lusten en lasten op een billijkere manier te verdelen. Dat zou bv. kunnen door een budget of een fonds te voorzien waarmee lokale projecten gefinancierd kunnen worden, die de lokale leefkwaliteit verbeteren. Hier moet wel omzichtig mee worden omgesprongen. Een kwalitatief project op vlak van ruimtelijke inplanting, milderende maatregelen,... moet op de eerste plaats komen. Het gevaar van een fonds kan zijn dat de discussie in de eerste plaats over de verdeling van geld gaat en niet over het project zelf. Het beste project moet voorop staan, niet het geld. Bovendien wordt het voorzien van een fonds door sommigen al snel gezien als een poging tot omkoping.

Voor het Stevinproject werden dadingen afgesloten met gemeentebesturen en actiecomités om juridische procedures te beëindigen. De betrokkenen zijn tevreden over deze dadingen. Er komen fondsen voor projecten om de lokale leefkwaliteit te verbeteren. De projecten moeten op een of andere manier wel gekoppeld zijn aan het Stevinproject, bv. voor buffering. Toch zijn de meeste stakeholders van mening dat het beter zijn om vooraf voor heel het project afspraken te maken over welke compensaties of welke lokale projecten uitgevoerd worden en welke budgetten daarvoor vrijgemaakt worden, in plaats van na een dading daarover afspraken te maken. Het gevaar bestaat bovendien dat dit in de toekomst gemeenten gaat aanzetten om zeker een rechtszaak op te starten, om nadien via een dading meer uit de brand te slepen.

Een andere mogelijkheid is een meer algemeen fonds, los van concrete projecten. Elia zou bv. een fonds kunnen voorzien waar lokale besturen of verenigingen projectvoorstellen kunnen indienen rond energiebesparing, klimaatadaptatie,... Zo kan Elia zijn imago als duurzame netbeheerder versterken. Er kan verwezen worden naar het Indaver-fonds⁵, waar verenigingen projecten kunnen indienen voor afvalpreventie, hergebruik,... Dit fonds wordt onafhankelijk beheerd door de Koning Boudewijnstichting. Dit fonds heeft er mee voor gezorgd dat het maatschappelijk draagvlak voor huisvuilverbrandingsovens, die vroeger zwaar werden gecontesteerd, is verbeterd.

Aanbeveling 23. Niet enkel financiële compensaties ☺

Het moet zeker niet alleen gaan over financiële compensaties. Fysieke ingrepen die de lokale leefkwaliteit verbeteren, worden door lokale stakeholders vaak veel hoger gewaardeerd dan het voorzien van een budget. Het gaat dan om groenaanplantingen of het voorzien van kleine landschapselementen, het ondergronds brengen van bestaande elektriciteitslijnen, het aanleggen van een fietspad,... Het aanplantingsplan van het Regionaal Landschap Meetjesland in het gebied rond het Horta-station, wordt algemeen aanzien als een goed voorbeeld van hoe een dergelijk project ook lokaal voordelen kan bieden. Dat een gelijkaardig aanplantingsplan nu ook opgezet wordt voor het Stevin-project, is een zeer goede zaak. Het positieve effect van dergelijk flankerend plan op het maatschappelijk draagvlak voor een hoogspanningslijn zou nog groter zijn indien het vroeger gecommuniceerd zou worden.

Aanbeveling 24. Bekijk mogelijkheden voor financiële participatie ☹

Uit onderzoek naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid van windmolens op het land, blijkt dat het draagvlak voor nieuwe windmolens sterk toeneemt als burgers financieel kunnen participeren in de windenergie, bv. via een coöperatieve. Om het maatschappelijk draagvlak voor de Stevin-hoogspanningslijn te vergroten, zou er over nagedacht kunnen worden om een gelijkaardig systeem te voorzien voor participatie in de windmolenparken op zee, waarvoor het Stevinproject noodzakelijk is. Dit is uiteraard niet de bevoegdheid van Elia, wel van de windmolenuitbaters.

Aanbeveling 25. Een protocol met Natuurverenigingen? ☺

Met de landbouwverenigingen werd een protocol afgesloten over de vergoedingen voor grondinname en verminderde gewasopbrengsten. Op die manier zijn er duidelijke richtlijnen voor de onderhandelingen met de individuele landbouwers. Een gelijkaardige afspraak op sectorniveau zou ook gemaakt kunnen worden met natuurbeherende verenigingen, over o.a. beheer van restpercelen, aanplantingen, voorzien van vogelkrullen op lijnen om de zichtbaarheid te vergroten,... Nu worden dergelijke afspraken met natuurverenigingen op het lokale niveau gemaakt, maar dat werkt niet optimaal.

⁵ Dit fonds kwam tot stand in het kader van een dading rond een rechtszaak tegen de milieuvergunning voor een huisvuilverbrandingsoven.

5 Quick wins

Naast de hierboven genoemde structurele aanbevelingen, heeft BBL op basis van de rondetafelgesprekken en interviews ook een lijstje gemaakt van mogelijke quick wins, zaken die vrij eenvoudig kunnen worden aangepakt om tot een groter draagvlak te komen.

- De eerste brochures van Elia werden verspreid samen met de Streekkrant. Hierdoor geraakte de brochure van Elia vaak tussen de reclamefolders en ging verloren. Bij burgers roept dit de reactie op “ze willen ons niet bereiken”. De brochure wordt best apart verspreid en in een formaat dat opvalt en het belang ervan benadrukt, bijvoorbeeld in een enveloppe met het logo van Elia.
- Er worden best zo veel mogelijk communicatiekanalen gebruikt om zo veel mogelijk mensen te bereiken. Hoe meer informatie actief verspreid wordt, hoe minder wantrouwen er zal zijn bij de bevolking. Naast de infobrochures en de website, kan ook gedacht worden aan een e-zine of een papieren nieuwsbrief, zodat iedere betrokken bewoner op de hoogte kan worden gehouden van de vorderingen in het proces.
- Verschillende stakeholders wijzen op het belang van nieuwe sociale media zoals Facebook, Youtube of twitter,... Zeker voor jongeren zijn dit veruit de belangrijkste informatiekkanalen.
- Nieuwe sociale media kunnen ook ingezet worden via een netwerk van intermediairen, bv. via het verenigingsleven.
- Laat informatie over het project opnemen op bestaande websites, zoals bv. <http://www.zeebruggeopen.be/>. Op deze website worden alle projecten in Zeebrugge opgenomen, met een beknopte beschrijving, nieuws en downloads. Momenteel staat het Stevinproject hier niet op.
- De Duitse netbeheerder 50 Hertz maakt voor een nieuwe hoogspanningslijn in Duitsland gebruik van een rondtrekkende informatiebus, die onder meer wekelijkse markten afschuimt. Op markten komt een heel ander publiek dan op bv. hoorzittingen, zo kan dus een veel ruimer publiek worden bereikt. Het maakt het ook makkelijker om je verhaal aan te passen aan je publiek, wat op hoorzittingen veel moeilijker is.
- Lokale stakeholders vragen om één duidelijk aanspreekpunt te voorzien, waar ze terecht kunnen voor persoonlijk advies over hun vragen.
- Maak gebruik van bestaande gemeentelijke adviesraden zoals de gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening (GECORO) of de gemeentelijke Mina-raad om informatie snel bij de juiste personen te krijgen.
- Het is beter om direct bos aan te planten in plaats van geld te storten in het boscompensatiefonds, aangezien het geld in dit fonds te lang onaangeroerd blijft. Effectieve aanplantingen geven ook veel meer zichtbaarheid.
- Universiteiten in Duitsland voeren metingen uit onder bestaande lijnen om te informeren over de sterkte van het elektromagnetisch veld. Dat is een objectieve aanpak, best is dan wel dat die universiteiten niet betaald worden door de netbeheerder of door energiebedrijven. Er wordt veel belang gehecht aan onafhankelijkheid van onderzoekers.