

Rondetafelgesprek over de wijziging Wet windenergie op zee

11 januari 2019

Gezamenlijke inbreng van de sprekers Rob van Tilburg, Natuur & Milieu en Floris van Hest, Stichting De Noordzee voor het Rondetafelgesprek over de wijziging Wet windenergie op zee op donderdag 17 januari 2019.

Inleiding

De Noordzee staat aan de vooravond van grote veranderingen. Deze worden met name gedreven door de centrale rol van dit unieke natuurgebied in de energietransitie. Het aantal windparken zal substantieel groeien om te kunnen voorzien in de benodigde duurzame elektriciteitsvoorziening, van 1 GW opgesteld vermogen in 2018 naar minimaal 11,5 GW opgesteld vermogen in 2030. Het is mogelijk en wenselijk dat de ambitie voor 2030 binnen ecologische randvoorwaarden verder zal worden verhoogd naar 18,5 GW naar aanleiding van de afspraken die binnen het Klimaatakkoord worden gemaakt.

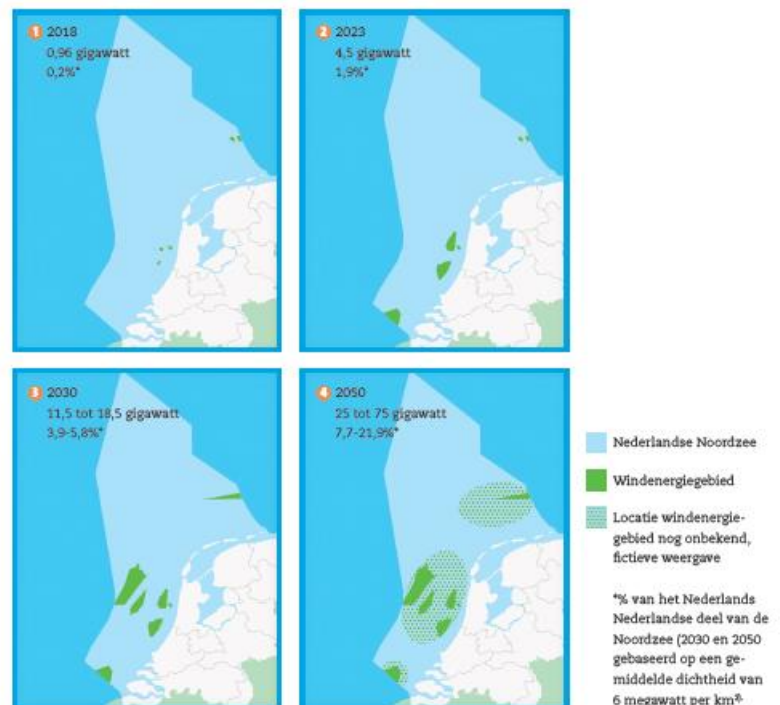
Natuur & Milieu, Stichting De Noordzee Greenpeace, Vogelbescherming Nederland en Natuurmonumenten pleiten voor de

uitrol van windparken op zee binnen de ecologische draagkracht van het systeem. Wind op zee vormt een cruciale pijler in onze duurzame energievoorziening, nu en in de toekomst. Tegelijkertijd brengt de ontwikkeling van windparken op zee kansen en risico's met zich mee voor de Noordzeenatuur en voor andere gebruikers. Nu de schaal waarop windparken op zee worden gebouwd snel toeneemt, wordt het steeds belangrijker om deze kansen en risico's adequaat te adresseren. Dit kan in de voorliggende Wet Windenergie op Zee, maar dan is een aantal wijzigingen nodig. Deze lichten wij hieronder toe.

Wijziging van de Wet Windenergie op Zee

De wijziging van de wet windenergie op zee komt op het moment dat het aantal geplande windparken sterk toeneemt, evenals het geplande tempo waarin deze zullen worden gebouwd. Daarmee is dit een cruciaal moment in de energietransitie op de Noordzee en is het van groot belang dat de wetswijziging wordt benut om een toekomstbestendige ontwikkeling van windparken op zee veilig te stellen.

De hoofdvraag van het Rondetafelgesprek is dan ook in hoeverre deze wetswijziging de energietransitie ondersteunt. Wij denken dat er twee aspecten zijn die op dit moment onvoldoende door de wetswijziging worden geadresseerd:



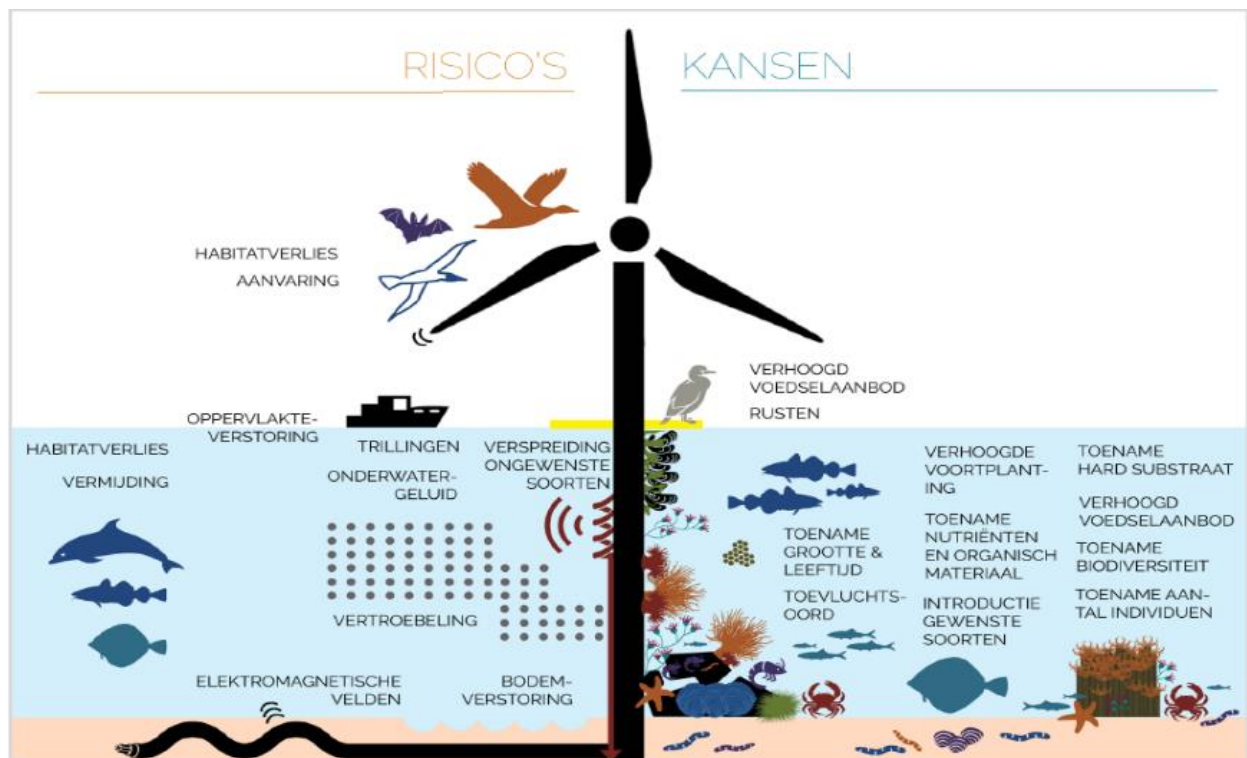
- Het beperken van de ecologische risico's en benutten van de ecologische kansen van windparken op zee.
- Het beperken van het risico op vertraging in de uitrol van windenergie op zee en het risico dat parken uiteindelijk niet gebouwd worden.

In de volgende paragrafen zullen we deze aspecten verder toelichten.

Ecologische kansen en risico's van windparken op de Noordzee¹

Windparken op zee brengen kansen en risico's met zich mee voor de natuur. Belangrijke risico's bestaan voor vleermuizen en voor vogels die in aanvaring kunnen komen met de turbines, of een deel van hun habitat kunnen verliezen. Daarnaast bestaan er risico's voor vissen en zeezoogdieren, met name tijdens de bouwfase wanneer het heien van de funderingen zorgt voor veel onderwatergeluid. Voor sommige soorten is berekend dat de effecten van de windparken die de komende jaren op de Noordzee worden gebouwd dusdanig groot zijn, dat de juridische verplichting om deze soorten te beschermen de verdere groei van wind op zee na 2030 in de weg zou kunnen staan.²

Windparken op zee bieden tegelijkertijd ook kansen voor de onderwaternatuur. Doordat 'bodemberoerende activiteiten' na de bouw bij de windparken verboden zijn, is er ruimte voor de ontwikkeling van de zeebodem en de karakteristieke Noordzeefauna. Op het harde substraat van de turbines kunnen specifieke soorten zich vestigen en door natuurherstel in de windparken actief te



¹ Zie voor een uitgebreid overzicht van kansen, risico's en oplossingsrichtingen het rapport ['Windparken op de Noordzee: kansen en risico's voor de natuur'](#) van Stichting De Noordzee (2018).

² Zie hiervoor onder andere de [Kamerbrief over de Vervolroutekaart Wind op Zee](#) die Minister Wiebes op 27 maart 2018 naar de Tweede Kamer stuurde.

bevorderen, kunnen bijvoorbeeld oesterriffen zich herstellen.³ Op deze manier kunnen windparken dienen als locaties waar verloren gegane natuur wordt teruggebracht.

Beperken van de ecologische risico's en benutten van de ecologische kansen van windparken op zee

De bouw van windparken op de Noordzee zorgt voor grote veranderingen en brengt aanzienlijke kansen en risico's met zich mee voor de natuur. Deze kansen en risico's komen op een moment dat verschillende soorten onder druk staan en Nederland nog niet voldoet aan haar Europese verplichting om de Goede Milieutoestand te bereiken in haar wateren.⁴

De nu voorgestelde wijziging van de Wet Windenergie op Zee focust met name op kostprijs van elektriciteit bij vergunningverlening. Dit is begrijpelijk om de kosten van de energietransitie zo laag mogelijk te houden maar wij willen benadrukken dat er ook goed naar de kwaliteit van de plannen gekeken moet worden. **De Wet Windenergie op Zee zou moeten borgen dat de wind op zee doelstellingen behaald worden en dat tegelijkertijd de Goede Milieutoestand wordt bereikt, door bij de uitrol van wind op zee maximaal rekening te houden met de ecologische kansen en risico's die hiermee zijn gemoeid**⁵. De mogelijkheden om positieve effecten te versterken, en negatieve effecten te beperken moeten optimaal worden benut. Hierdoor kan de energietransitie worden ingezet om doelen op het gebied van natuurherstel te behalen, en wordt voorkomen dat al te grote effecten op (beschermde) natuurwaarden de uitrol van windparken op zee in de toekomst onmogelijk maken. In de huidige Wet Windenergie op Zee is de 'kwaliteit van het ontwerp' expliciet opgenomen als criterium waarmee rekening gehouden dient te worden indien gekozen wordt voor een procedure zonder subsidie. Hier zou natuurversterking en het beperken van ecologische impacts onder kunnen vallen waardoor er een mooie prikkel bestond voor windparkexploitanten om hierop te innoveren en goede plannen in te dienen. Zo kan de voorkeur worden gegeven aan een ontwikkelaar die met een plan komt waarbij bijvoorbeeld grotere turbines worden ingezet om tegen geringe meerkosten het aantal vogelslachtoffers drastisch te beperken, of aan een ontwikkelaar die voor geringe meerkosten kiest voor een geluidsarme bouwmethode waardoor vissen en zeezoogdieren worden gespaard.

In de beoogde wetswijziging is 'kwaliteit van het ontwerp' als toetsingscriterium afgefallen. Op grond van het derde lid van de artikelen 24 en 25b kunnen aanvullende criteria worden vastgesteld in de procedure van een vergelijkende toets of in de procedure van een vergelijkende toets met financieel bod. Bij een keuze voor een van deze twee procedures kan ecologie als *aanvullend* criterium bij de rangschikking worden betrokken. Hier ligt echter onze zorg: ecologie is geen vast en altijd geldend selectiecriterium in de wet, maar een rangschikkingscriterium dat bij ministeriële regeling uitgewerkt

³ Natuur & Milieu en Stichting De Noordzee zijn recent i.s.m. ASN Bank, Eneco Luchterduinen en Van Oord een pilot gestart waarbij platte oesters zijn geïntroduceerd in een bestaand windpark. De kennis die binnen deze pilot wordt opgedaan kan helpen om natuurversterking in alle windparken mogelijk te maken. Zie: www.derijkenoordzee.nl

⁴ Volgens de [beleidsnota Noordzee](#) van Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken betekent GMT dat 'de Noordzee schoon, gezond en productief is, met een veerkrachtig, optimaal functionerend ecosysteem en het gebruik van de zee is duurzaam'. Alhoewel dit niet direct verband houdt met deze wet, achten wij het belangrijk te vermelden dat wij pleiten voor een ambitieus pakket aan bestaande én nieuwe maatregelen die nodig zijn voor het bereiken en behouden van de GMT, overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Dit omvat de uitvoering op de kortst mogelijke termijn van reeds geplande maatregelen en aanvullende soort- en gebiedsgerichte maatregelen die nodig zijn voor het behoud en herstel van biodiversiteit, waaronder de natuurwaarden die binnen het bereik vallen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn (VHR), het OSPAR-verdrag en andere relevante regelgeving.

⁵ Hierbij pleiten wij ervoor om ecologisch waardevolle gebieden, zoals gebieden die vanuit de KRM of VHR worden beschermd, buiten beschouwing te laten bij de locatiekeuze voor nieuwe windgebieden op zee.

kan worden. Dat betekent dus een lobby per park en kavelbesluit om ecologie mee te laten wegen, terwijl het minimaliseren van negatieve ecologische effecten ten alle tijden en op elke locatie zou moeten worden gestimuleerd.

- **Wij pleiten er daarom voor om in de toetsingscriteria rekening te houden met ecologie en een aanvullend criterium op te nemen: ‘de mate waarin het ontwerp van het te bouwen windpark voorziet in het minimaliseren van negatieve ecologische effecten en het maximaliseren van positieve ecologische effecten’.**

In de kavelbesluiten kunnen dan aanvullende en specifieke eisen gesteld worden, zoals concrete en ambitieuze natuurversterkende maatregelen en een optimale benutting van de mogelijkheden om via technische innovaties de negatieve effecten van windparken op de natuur te verkleinen. Voorbeelden hiervan zijn het voorschrijven van de best beschikbare technieken om negatieve impacts op kwetsbare natuurwaarden zoals vogels en zeezoogdieren te voorkomen en te beperken. Op deze manier worden marktpartijen op verschillende niveaus en momenten, vanaf de keuze voor een specifieke ontwikkelaar tot aan de uiteindelijke vergunningsvoorwaarden, gestimuleerd om het windpark zo te ontwerpen en te bouwen dat dit maximaal rekening houdt met positieve en negatieve effecten op de natuur.

Het beperken van het risico op procedurele vertraging in de uitrol van windenergie op zee en het risico dat parken uiteindelijk niet gebouwd worden

De wetwijziging voorziet in diverse procedures om een windparkvergunning te verlenen. Hierin lijkt de gecoördineerde, gestructureerde en voorspelbare uitrol enigszins losgelaten, nu per locatie beschouwd zal worden welke procedure zal worden gevolgd. Daarnaast voorziet de wet niet in een goede uitwerking hoe het risico afgedekt wordt dat parken uiteindelijk niet gebouwd worden. Dit speelt met name een rol bij een veiling, waar het risico het hoogst is vanwege de ontwikkeling van de prijs van elektriciteit bij een grote hoeveelheid aanbod windenergie, maar evengoed bij de procedure van een vergelijkende toets of van een vergelijkende toets met financieel bod. Hier wordt weliswaar een bankgarantie/waarborgsom afgegeven, maar dit biedt wat ons betreft te weinig garanties. Alleen de procedure met subsidie geeft door de vormgeving van de SDE+ een garantie op een minimum aan de inkomsten. Op de procedure met subsidie kan terug gevallen worden, als de procedure van een vergelijkende toets, van een vergelijkende toets met financieel bod of van veilen niet tot vergunningverlening leidt. Onze zorg voor vertraging en zelfs het niet doorgaan van projecten zit juist in dit terugvalscenario, waar meerdere procedures doorgelopen worden, wat veel tijd zal kosten.

- **Om de risico's af te dekken dat parken uiteindelijk niet gebouwd gaan worden, is het goed om een vorm van garantie op te nemen zoals een ondergrens van de prijs van elektriciteit voor de inschrijver.**

Uitstel behandeling wet

Er lopen verschillende nationale trajecten om tot nieuw beleid te komen voor onder andere windenergie op zee zoals het Klimaatakkoord en de Noordzeestrategie 2030. Recent is door Jacques Wallage geadviseerd om voor de zomer toe te werken naar een Noordzeeakkoord dat door alle belangrijke Noordzee stakeholders wordt ondertekend. Wij zien graag dat deze wet pas behandeld wordt als er een Klimaatakkoord en Noordzeeakkoord ligt, omdat binnen deze trajecten nu momentum bestaat om

bepaalde zaken goed te regelen, die vervolgens in de Wet Windenergie op Zee kunnen worden geformaliseerd. Wij denken dat het uitstellen van de behandeling van deze wetswijziging geen risico op vertraging met zich meebrengt, nu de bestaande Wet Windenergie op Zee volstaat voor het succesvol doorlopen van de volgende tender.

- **Wij zien graag dat de behandeling van de wet uitgesteld wordt tot na het finaliseren van het Klimaatakkoord en Noordzeeakkoord.**