

Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Visserij binnen windmolenparken op 28 mei 2025

Dit position paper is ingebracht namens operators van bestaande offshore windparken en ontwikkelaars van in constructie zijnde offshore windparken: Eneco, RWE, Ørsted, Vattenfall

Samenvatting

De wind op zee sector opereert in een gedeelde ruimte. De Noordzee is druk en kostbaar, en we staan samen met andere sectoren voor de uitdaging om meer energie van eigen bodem te produceren, de natuur te herstellen én duurzame voedselwinning een plek te geven.

Binnen bestaande wet- en regelgeving zijn windparken, die op dit moment 1,6% van de Noordzee gebruiken, in principe gesloten voor actieve, bodem beroerende visserij. Desalniettemin zien we ruimte voor samenwerking. Windparken kunnen bijdragen aan transitieperspectief voor vissers door ruimte te bieden voor nieuwe verdienmodellen zoals natuur-inclusieve aquacultuur of passieve visserij.

Iedere sector die op de drukke Noordzee opereert heeft een helder en toekomstbestendig perspectief nodig, van de wind op zee sector tot de visserij. Als sector zijn we ervan overtuigd dat toekomstig gebruik van de Noordzee alleen houdbaar is als het bijdraagt aan een gezond ecosysteem én aan stabiele en duurzame energie- en voedselproductie. Dat vraagt om een afweging van belangen en duidelijke keuzes door beleidsmakers: bodem beroerende visserij in toekomstige windparken betekent concessies op natuurherstel, hogere risico's, hogere kosten én daarmee hogere stroomprijzen.

Heldere kaders over wat wel en niet kan, een gezamenlijk ontwikkelpad voor medegebruik en overheidssteun voor innovatie en schade-afdekking waar nodig. Alleen zo kunnen we bouwen aan een toekomstbestendige Noordzee – voor natuur, energie én mensen.

1. Wat zijn de wettelijke kaders?

Ruimtelijke indeling van de Noordzee

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de ruimtelijke indeling van de Noordzee. Met het Programma Noordzee 2022-2027 stelt het Rijk de kaders voor ruimtelijk gebruik van de Noordzee in relatie tot de toestand van het mariene ecosysteem en voor het beleid gericht op het verbeteren van de milieutoestand. De ambitie is het bereiken van een duurzaam en veilig gebruik van de Noordzee dat bijdraagt aan de maatschappelijke, economische en ecologische doelstellingen van Nederland.

Een belangrijke onderligger voor het beleid zoals dat in het Programma Noordzee is uitgewerkt wordt gevormd door het Akkoord voor de Noordzee. Dit akkoord is in 2020 gesloten tussen overheid en vertegenwoordigers van de visserijsector, natuurorganisaties en de energiesector. Het bevat afspraken over keuzes en beleid om de strategische opgaven voor de energietransitie (uit het Klimaatakkoord), natuurherstel en een gezonde toekomst voor visserij op de Noordzee concreet en langdurig met elkaar in balans te brengen.

Om te beantwoorden aan de klimaatdoelstellingen voor 2030 en verder worden in het Programma Noordzee windenergiegebieden aangewezen, die samen voldoende ruimte moeten bieden voor windenergie op zee. Dit gebeurt op basis van een samenhangende afweging van ecologische effecten, de gevolgen voor andere gebruiksfuncties (zoals zeescheepvaart, olie- en gaswinning en visserij), tijdige realiseerbaarheid van windparken en maatschappelijke kosteneffectiviteit.

Wat opvalt is dat de actuele ecologische toestand van de Noordzee zorgen baart, terwijl de ecologische draagkracht van het systeem randvoorwaardelijk is voor het totale beoogde gebruik. Het Programma Noordzee geeft daarom invulling aan de beleidsambities tot het versterken en beschermen van het ecosysteem in lijn met EU-regelgeving.

Ongeveer 25% van de beschikbare ruimte op de Nederlandse Noordzee wordt op dit moment gebruikt door de visserijsector. Daarna is de scheepvaart de grootste ruimtegebruiker (20%), gevolgd door olie- en gaswinning (15%). Op dit moment nemen de windparken op zee ongeveer 950 km² ruimte in. Dit is zo'n 1,6% van het Nederlandse deel van de Noordzee. Rond 2032, wanneer er naar verwachting 21 GW is geïnstalleerd is dat 4,5% en bij 50 GW opgesteld vermogen in 2040 is dit ongeveer 9%¹.

Wind op zee

Nieuwe windparken op zee mogen alleen in een (in het Programma Noordzee) aangewezen windenergiegebied komen te staan. Op grond van de Wet windenergie op zee kan de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) voor een windenergiegebied een kavelbesluit nemen.

In een kavelbesluit wordt bepaald waar en onder welke voorwaarden een windpark gebouwd en geëxploiteerd mag worden. Na vaststelling van het definitieve kavelbesluit start de Rijksoverheid een procedure voor de vergunningverlening (tender). De winnaar van de tender verkrijgt de vergunning voor het bouwen en exploiteren van het windpark. In deze vergunning staan in ieder geval twee belangrijke voorwaarden: 1) de vergunninghouder houdt zich aan het kavelbesluit; en 2) voert de maatregelen uit die hij als onderdeel van de bieding heeft voorgesteld.

Daarnaast geldt voor niet-windenergie gerelateerde activiteiten op de Noordzee een aantal bepalingen op grond van de Omgevingswet (tot 1 januari 2024: de Waterwet). Om de veiligheid van installaties en scheepvaart op de Noordzee – zoals windparken – te borgen worden per windpark veiligheidszones ingesteld. Dit gebeurt via een zogenaamd Besluit Algemene Strekking of BAS. In dit BAS worden nadere specifieke geografische afbakening van veiligheidszones en inhoudelijke randvoorwaarden vastgesteld. Er geldt een BAS voor de constructiefase en een BAS voor de operationele fase van windparken.

Bij het opnemen van voorwaarden in het BAS wordt rekening gehouden met de belangen van andere gebruiksfuncties van de Noordzee dan het betrokken windpark. Zo geldt voor het BAS van Hollandse Kust (noord) dat de doorvaartmogelijkheden die in het ontwerp van het windenergiegebied al bestaan corresponderen met de bestaande vaarroutes naar en vanuit havens en belangrijke visgronden.

Doorvaart en medegebruik

In het programma Noordzee 2022-2027 is het beleid voor doorvaart en medegebruik in windenergiegebieden op de Nederlandse Noordzee vastgesteld.

Doorvaart

De windparken op zee die vallen onder de Wet Windenergie op Zee zijn gesloten voor niet-bestemmingsverkeer. Alleen scheepvaart werkzaam in opdracht van de windparkbeheerder en TenneT of namens de Rijksoverheid heeft toegang tot een windpark. Sommige windparken hebben een zgn. doorvaartpassage. Onder voorwaarden geldt hier wel vrije toegang (e.g. schip moet kleiner zijn dan 46 m, werkende AIS en marifoon zijn verplicht). De toegangsregels worden per windpark vastgelegd in het BAS. Voor de windparken OWEZ en Prinses Amalia Wind Park gelden andere regels.

¹ Cijfers over offshore wind afkomstig van www.windopzee.nl, overige cijfers afkomstig uit Compendium voor de Leefomgeving.

Medegebruik

Volgens het Programma Noordzee 2022-2027 zijn de volgende soorten medegebruik mogelijk in windparken op zee:

- aquacultuur (onder andere schelp- en schaaldieren en zeewier);
- andere vormen van hernieuwbare energieopwekking en -opslag (onder andere zonne-, golf- en getijdenenergie);
- natuur-bevorderende projecten (bijvoorbeeld oesterherstel, schuilplekken voor vissen, kunstriffen);
- passieve visserij (onder andere korven voor krabben en kreeften).

In het BAS kunnen specifieke voorwaarden voor vormen van medegebruik worden opgenomen. Zo is het op grond van het BAS niet toegestaan zich binnen een straal van 500 meter om iedere windturbine en binnen 250 meter aan weerszijden van de parkbekabeling te bevinden dan wel objecten te plaatsen. Deze ruimte dient vrij te blijven voor het veilig kunnen uitvoeren van het benodigde onderhoud.

Voor het bovengenoemde windpark Hollandse Kust (noord) geldt dat onder voorwaarden experimenten met passieve visserij kunnen worden toegestaan binnen de veiligheidszone. Deze vormen van visserij-activiteiten worden gereguleerd via de specifieke visserijregelgeving en zijn daarom niet vergunningplichtig onder de Omgevingswet. Voor visserij-activiteiten is ten minste een visvergunning nodig voor het vaartuig en het vistuig op grond van de (Europese) Visserijwet- en regelgeving. Voor alle visserij-activiteiten geldt dat het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en de nationale visserijregelgeving onverminderd van toepassing zijn binnen de veiligheidszone van het windenergiegebied.

Voor de windenergiegebieden Borssele, Hollandse Kust (zuid) en Hollandse Kust (noord) is een zogenoemd 'Handreiking Gebiedspaspoort' opgesteld. Deze Handreiking geeft op basis van gebieds-specifieke kenmerken aan waar en welke vormen van medegebruik het gunstigste perspectief hebben en het best zijn in te passen en daarom de voorkeur genieten.

Een gebiedspaspoort wordt in de regel eerst opgesteld vlak voor aanvang van de operationele fase van het windpark. Daarvoor richt het ministerie van I&W een consultatie proces in, waarin belanghebbende stakeholders, zoals de energiesector, natuurorganisaties en visserijsector, kunnen deelnemen.

2. Wat zijn de kansen en mogelijkheden op economisch en ecologisch vlak, zowel landelijk als Europees?

Realiseren van toekomstbestendige energievoorziening

Offshore windenergie is van cruciaal belang voor de energietoekomst van Nederland, omdat het snel en op grote schaal hernieuwbare elektriciteit kan leveren. Sinds 2013 is wind op zee het werkpaard van de energietransitie, met een productie van 14,8 TWh hernieuwbare elektriciteit in 2024 en een verwachte groei naar 76 TWh in 2035. Dit komt overeen met ongeveer 67% van de elektriciteitsbehoefte in 2024 (112 TWh).

In een dichtbevolkt land als Nederland, met een uitgestrekte ondiepe offshore-zone (1,5 keer zo groot als het vasteland) en een overvloed aan wind, is wind op zee de meest effectieve en efficiënte manier om grote hoeveelheden CO₂-vrije energie te produceren. De aanleg van offshore windparken draagt in belangrijke mate bij aan de autonomie van Nederland en Europa, zowel economisch als op het gebied van de energievoorziening.

Herstel van biodiversiteit

De actuele ecologische toestand van de Noordzee baart zorgen, was de duidelijke conclusie van het rapport *Staat van de Noordzee* – een tweejaarlijks rapport van de Rijksoverheid over de natuur van de Noordzee. Eenzelfde beeld komt naar voren uit het *OSPAR Quality Status Report* van 2023. Er zijn significante inspanningen nodig om de ecologische toestand te verbeteren, in lijn met nationale en EU-regelgeving.

Het beperken van activiteiten binnen windparken, waaronder bodem beroerende visserij, biedt grote kansen en mogelijkheden voor het herstel van het mariene ecosysteem op de Noordzee. Wanneer de zeebodem met rust wordt gelaten krijgen levende rif structuren op de zeebodem, opgebouwd uit zgn. biogene soorten, de kans zich te herstellen. Dit is essentieel voor populatie herstel van schaal- en schelpdieren en van vissen. Om dit proces te ondersteunen en mogelijk te versnellen worden er aan het ontwerp van de windparken natuur inclusieve elementen toegevoegd, zoals steenriffen en oesterbanken. Windontwikkelaars worden hiertoe aangemoedigd door de Rijksoverheid via de aanbestedingscriteria voor de windparken op zee.

Windparken op zee kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. Deze strategie is erop gericht om herstelmaatregelen in te voeren die in 2030 ten minste 20% van de land- en 20% van de zeegebieden van de EU moeten bestrijken, en alle ecosystemen die in 2050 moeten zijn hersteld. Dit sluit ook aan bij de voorwaarden en non-price criteria die uit de EU Net Zero Industry Act voortvloeien.

Op termijn is een zogenaamd ‘*spill-over effect*’ te verwachten, zoals ook het geval is nabij zgn. *Marine Protected Areas* of beschermde mariene zones. Er is sprake van een overloopeffect als de populatie van een bepaalde soort in een beschermd gebied zo overvloedig wordt, dat deze “overloopt” naar omliggende gebieden waar visserij wel is toegestaan.

Positieve effecten op natuurwaarden zullen teniet worden gedaan wanneer windenergiegebieden worden opengesteld voor bodem beroerende visserij. E.e.a. sluit niet goed aan op de natuurtransitie die mede gestalte wordt gegeven door natuurversterkende kavelbesluiten en tendercriteria.

Mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik

Windparken bieden ruimte en mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. In Nederland wordt op dit moment ervaring opgedaan met verschillende soorten medegebruik. Zo loopt er op dit moment een pilotproject voor mosselkweek in één van de Borssele windparken en wordt geëxperimenteerd met zeewierkweek in windgebied Hollandse Kust (zuid).

Ook internationaal lopen er verschillende onderzoekstrajecten gericht op het opdoen van praktische ervaring met het opschalen van zeewier- en mosselkweek in windparken (bv. Win@Sea). Hierbij wordt ook gekeken naar de potentiële netto positieve impact van deze activiteit op de kwaliteit van het mariene milieu (e.g. zeewier kan een surplus aan nutriënten wegnemen).

3. Wat is er nodig voor de toekomst?

Voortdurende zorgvuldige en integrale afweging van belangen

Het huidige activiteitsniveau op de Noordzee is hoog en de toekomstige beleidsopgave is ambitieus. Om ook in de toekomst een duurzaam en veilig gebruik van de Noordzee te kunnen garanderen dat bijdraagt aan de maatschappelijke, economische en ecologische doelstellingen van Nederland is een voortdurende zorgvuldige en integrale afweging van belangen noodzakelijk. Om te bepalen wat in het licht van deze doelstelling de beste manier is om invulling te geven aan de nog niet vergunde windenergiegebieden is een dergelijke brede belangenafweging essentieel.

Het ziet er naar uit dat dat windenergiegebieden een netto positieve bijdrage moeten leveren aan de natuurwaarden. Dit is noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan alle beleidsdoelen die er zijn op het Nederlandse deel van de Noordzee, binnen de ecologische draagkracht van de Noordzee. Inzet op natuurversterkende maatregelen binnen de windenergie gebieden beïnvloedt naar verwachting de algehele toestand van het Noordzee-ecosysteem positief. Een keuze voor bodem beroerende visserij is een expliciete keuze tegen herstel van natuurwaarden binnen de windenergiegebieden.

Daarnaast is een keuze voor bodem beroerende visserij een keuze tegen het meest kostenefficiënte offshore windpark. Er zullen afwijkende ontwerpprincipes gehanteerd moeten worden (suboptimale positioning van windturbines, suboptimale positioning en diepteligging van de parkbekabeling, extra veiligheidsmaatregelen) om visserij mogelijk te maken die ten koste gaan van de energie output van het gebied en daarmee zorgen voor hogere stroomprijs (EUR/MWh). In 2019 liet de overheid, in samenwerking met vissersorganisaties, verzekeringsmaatschappijen, de windsector en de Rijksoverheid al onderzoeken wat de kosten zijn van het ingraven en daarna ingegraven houden van de kabels van een windpark. Ook werd onderzocht welke veiligheidsrisico's er zijn en of de voordelen opwegen tegen de kosten. Vastgesteld werd dat de veiligheidsrisico's en hogere kosten niet opwegen tegen de voordelen van visserij in windparken.

Doorlopende inzet op onderzoek en kennisontwikkeling

Om de consequenties van de verschillende gebruiksfuncties op het lokale ecosysteem nog beter te kunnen doorgronden is het belangrijk om te blijven investeren in onderzoek en kennisontwikkeling.

Oplissing voor verhoogde risico's op schade en problemen met verzekeraarbaarheid

Met het openstellen van windparken voor visserij worden verschillende risico's geïntroduceerd, waarbij het risico op schade aan de parkbekabeling of de turbines zelf de grootste impact heeft. Dit zijn risico's waar de windparkeigenaar zich niet of slecht voor kan verzekeren. Tegelijkertijd zal de verzekering van de eigenaar van het visserschip dergelijke schades niet dekken. Hier ligt daarmee een rol voor de overheid. De overheid zal moeten onderzoeken of zij bereid is om een voorziening in te richten die de schade t.g.v. potentiële incidenten kan dekken.

Een strategie en voldoende uitvoeringscapaciteit voor handhaving

Daarnaast ligt er een belangrijke rol voor de overheid i.r.t. handhaving. Het is aan de overheid om te monitoren of schepen voldoende afstand houden tot de windturbines, maar bv. ook of er niet gevestigd wordt op locaties waar de parkbekabeling bloot is komende te liggen t.g.v. bewegingen van de zeebodem. Er dient een passende handhavingstrategie ontwikkeld te worden en daarnaast te worden voorzien in voldoende capaciteit bij de betrokken overheidsinstanties (Kustwacht, Rijkswaterstaat) om uitvoering te kunnen geven aan deze strategie.

Voortzetten van publiek-private samenwerking op het gebied van passieve visserij en aquacultuur

Windparken kunnen ruimte en mogelijkheden bieden voor aquacultuur en bepaalde vormen van passieve visserij. Afgelopen jaren zijn er in verschillende windparken experimenten en pilotprojecten uitgevoerd in samenwerkingsverbanden tussen de overheid, de visserijsector, windparkexploitanten en kennisinstituten. Het doel van deze projecten is het vergroten van kennis over de commerciële, operationele en ecologische kansen en uitdagingen van deze activiteiten. Gelet op de transitie uitdagingen waar de visserijsector op dit moment voor staat is de windsector zeer bereid om proactief te blijven samenwerken op deze onderwerpen. Het is hierbij belangrijk dat de overheid ook in de toekomst ondersteuning blijft bieden aan dergelijke initiatieven.

Sinds enige jaren is er vanuit de Rijksdienst voor Ondernemingen (RVO), in samenwerking met de betrokken ministeries van LNV, I&W en KGG, een zogenoemde 'Community of Practice' actief. Dit is een platform waarin ongeveer alle op de Noordzee actieve stakeholders discussiëren over o.a.

medegebruik. Dit forum is zeer geschikt om ook bv. de juridische aspecten van medegebruik te bespreken.