

## **PROJECTDOSSIER WINDENERGIE**

### **Egmond aan Zee smaakt naar meer**

Sjoerd Zeelenberg. Verschenen in ROM, Maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling, vol. 24, nr. 3, pp. 34-39 (maart 2006)

Meer dan zeventig plannen, één park in aanbouw en een tweede park dat volledig is vergund, maar waarvan de bouw onzeker is. Zie hier de stand van zaken van windenergie op zee anno 2006. Het Rijk formuleert ambitieuze doelstellingen, maar de uitvoering hapert. En dat terwijl de vooruitzichten voor windenergie positief zijn. Welke lessen kunnen we trekken uit de totstandkoming van windpark Egmond aan Zee?

Het beeld van het 'windbeleid op zee' van vorig jaar is grillig. Tweeduizendvijf gaat de boeken in als het jaar waarin werd begonnen met de bouw van het eerste offshore windmolenpark van Nederland, windpark Egmond aan Zee. Shell en Nuon, verenigd in NoordzeeWind, bouwen een park van 36 molens met een vermogen van 108 megawatt, dat eind dit jaar operationeel moet zijn. Aan de definitieve beslissing (mei 2005) om te gaan bouwen, ging een planvorming- en vergunningtraject van ruim vijf jaar vooraf. Een tweede project, Q7, is volledig vergund. De uitvoering is echter hoogst onzeker.

#### ***Zeventig plannen***

Begin 2005 werden de nieuwe beleidsregels voor de vergunningverlening van offshore windparken van kracht. De langverwachte beleidsregels op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) hielden nog geen zes maanden stand. In die tijd werden ruim zeventig startnotities voor nieuwe windparken op de Noordzee ingediend. Reden voor minister Brinkhorst (EZ) om een cruciale subsidie af te schaffen, en voor staatssecretaris Schultz van Haegen (V&W) om de vergunning- en mer-procedures voor onbepaalde tijd op te schorten. De financiële ondersteuning van windenergie door het Rijk dreigde uit de hand te lopen. Bovendien bleken de cumulatieve milieueffecten niet goed in te schatten, waardoor toetsing en afweging van de aanvragen praktisch onmogelijk werden. De startnotities liggen voorlopig op de plank bij Rijkswaterstaat, in afwachting van een oplossing. Aangezien diverse indieners van de plannen beamen dat het een beetje hagel schieten was, ligt het voor de hand tot een realistischer aantal te komen (Ditte 2005). Hoe het ministerie en de initiatiefnemers dit gaan bereiken, is vooralsnog onduidelijk.

Deze twee uitersten tekenen het beeld van offshore windenergie in 2005. Aan de ene kant staat het succes van het reeds vergunde park Egmond aan Zee, waarvan de bouw definitief wordt. Aan de andere kant staan de ruim zeventig nieuwe initiatieven, waarvan de behandeling ijlings wordt gestaakt als blijkt dat de bijbehorende beleidsregels onvoldoende houvast bieden. Deze nieuwe beleidsregels betekenden een aanzienlijke koerswijziging ten opzichte van de planvorming voor het park Egmond aan Zee. Hier werd een aanbestedingsprocedure gevolgd waarin het Rijk locatie en grootte van het

park had bepaald; in de nieuwe opzet is de keuze aan de indienende partij. Het Rijk is nu dus voor de locatiekeuze afhankelijk van de startnotities. Hoe is deze impasse te doorbreken?

### ***Twee regimes***

Er zijn diverse regimes om tot vergunningverlening van offshore windparken te komen. De twee belangrijkste (internationaal) zijn het *first come, first served* (FCFS)-principe en de *tender*-procedure. In het eerste geval geeft het Rijk slechts randvoorwaarden voor projecten aan en stelt in beleidsregels voorwaarden voor vergunningverlening en exploitatie vast. Vervolgens is het aan de markt om met initiatieven te komen. Op locatiekeuze kan het Rijk slechts beperkte invloed uitoefenen (Roggenkamp en Van Beuge 2005). De huidige beleidsregels in Nederland, waaronder de zeventig startnotities uit 2005 zijn ingediend, zijn gebaseerd op het FCFS-principe.

Bij een tenderregeling heeft het Rijk juist een grote stem in de locatiekeuze en het aantal initiatieven. Het bevoegd gezag kan de grootte en locatie van een nieuw project tevoren vastleggen. Vervolgens vindt de aanbesteding plaats en wordt het alleenrecht op vergunningverlening gegund aan de partij die het meest tegemoetkomt aan de voorwaarden van het Rijk. Op een dergelijke wijze is het windpark Egmond aan Zee vergund.

Een van de voordelen van een tenderregeling is dat de overheid direct kan sturen op het aantal parken en eisen kan stellen aan het project of de beoogde ontwikkelaar. Hiermee is financiële ondersteuning beter in de hand te houden. Door een gefaseerde capaciteitsopbouw kan optimaal worden geprofiteerd van technologische innovaties.<sup>1</sup> Bovendien krijgen marktpartijen in een vroeg stadium zekerheid over het project.

De FCFS-benadering bergt een competitie-element in zich: projectontwikkelaars kunnen meedoen tot ver in het proces van vergunningverlening. Dit principe lijkt vooral geschikt als markt en technologie volwassen en stabiel zijn (COD 2005).

De haperende ontwikkeling in Nederland van offshore windenergie is voor een groot deel te verklaren door de wisselingen van regimes de afgelopen jaren. Zo werd in de Vijfde Nota, toen de aanbestedingsprocedure voor Egmond aan Zee al in volle gang was, nog gesproken over voorkeursgebieden op de Noordzee, in combinatie met een concessiestelsel. Twee jaar later werden in de Nota Ruimte restrictiegebieden geïntroduceerd; daarbuiten zijn marktpartijen vrij om initiatieven te ontplooiën. Zoals bekend, zijn de bijbehorende beleidsregels slechts een half jaar van kracht geweest, waarin een wildgroei aan startnotities ontstond. Inmiddels klinkt de roep om de herinvoering van een tendersysteem steeds luider (zie bijvoorbeeld Roggenkamp en Van Beuge 2005). Aanbestedingen zouden moeten worden gebaseerd op een strategisch milieuonderzoek, waarin een langetermijnvisie op offshore windenergie op de Noordzee wordt vastgelegd, zo betoogt Stichting De Noordzee naar aanleiding van haar symposium.<sup>2</sup> De ervaringen met de planning van het eerste Nederlandse windpark op zee ondersteunen deze overtuiging.

### **Planvorming**

Het oorspronkelijke initiatief om een offshore windpark te bouwen, kwam van het Rijk, ruim acht jaar geleden. Omdat binnen de departementen behoefte was aan een zorgvuldige ruimtelijke afweging – het ging immers om een nieuwe vorm van ruimtegebruik – besloot men tot een pkb-procedure. In de PKB zijn de locatie, capaciteit en kabelroute van het park in grote lijnen vastgelegd. Een milieueffectonderzoek voorafgaand aan pkb-procedure wees Egmond aan Zee aan als voorkeurslocatie.

Na het afronden van de pkb-procedure in 2001 schreef het ministerie van Economische Zaken een *tender* uit, waarin de voorwaarden voor opbouw van het park, de mogelijke financiële ondersteuning en de uitvoering van een Monitoring- en Evaluatieprogramma (MEP) werden vastgelegd. NoordzeeWind won in 2002 de aanbesteding en verwierf het alleenrecht op erfpacht van het gebied. Vanaf dat moment is begonnen met de nulmetingen van het MEP, de vergunningprocedures op basis van de Wet milieubeheer (Wm) en Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en een milieueffectrapportage. In mei 2005, toen alle vergunning- en beroepsprocedures waren afgerond, namen Shell en Nuon het definitieve investeringsbesluit. Voor de bouw van het park werd Bouwcombinatie Egmond gecontracteerd, een *joint venture* van bouwconcern Ballast Nedam en turbinebouwer Vestas (zie kader). Inmiddels zijn de bouwwerkzaamheden op land begonnen; in de loop van dit jaar start de bouw van het park zelf (Gerdes, Tiedemann en Zeelenberg 2006).

De PKB vereiste interdepartementale samenwerking en vroegtijdig overleg met lagere overheden. Natuur-en-milieuorganisaties, burgers en marktpartijen werden hierbij nauw betrokken. Door in een vroeg stadium duidelijkheid en overeenstemming over het project te creëren, heeft de PKB de weg geëffend voor de subsidie- en vergunningverlening.

Toch heeft de PKB niet kunnen voorkomen dat de juridische bezwaar- en beroepsprocedures tot het uiterste zijn gevoerd. Pas in januari 2005 wees de Raad van State het beroep van Stichting Vogelwacht Egmond van de hand; bijna drie jaar na aanvraag van de milieuvergunning.<sup>3</sup>

Vooralsnog wijst niets er echter op dat de bouw van windpark Egmond aan Zee onnodig is opgehouden door bureaucratische procedures (Gerdes, Tiedemann en Zeelenberg 2006). Ten eerste zijn de nulmetingen van het MEP pas in 2005 afgerond, en daarnaast is het maar de vraag of Shell en Nuon eerder tot een besluit hadden kunnen komen.

### **Cruciaal**

De combinatie van PKB en de tenderregeling is cruciaal geweest voor het slagen van het project, zo beamen Rijkswaterstaat en NoordzeeWind. Doordat het consortium al in een vroeg stadium het alleenrecht op vergunningverlening had, waren Nuon en Shell bereid om in het voortraject te investeren. Rijkswaterstaat kon door de tenderregeling extra eisen aan het project stellen. Met de uitkomsten van het MEP kunnen toekomstige projecten

beter worden beoordeeld; gedegen kennis over de milieueffecten van windturbineparken ontbreekt, ook in het buitenland.

Door de tenderregeling kon het ministerie van EZ de hoogte van de financiële ondersteuning vrij snel en met zekerheid inschatten (zie kader). Hoewel deze ondersteuning in eigen land zwaar onder vuur heeft gelegen, is de praktijk in heel Europa hetzelfde: zonder overheidssteun worden er geen offshore windparken gebouwd. In Engeland en Denemarken blijkt dat de vorm van financiële ondersteuning minder belangrijk is dan de structurele beschikbaarheid ervan. De verschillende protocollen in die landen zijn effectief (Zeelenberg 2005). Gezien de lange voorbereidingstijd en de aanzienlijke investeringen is het voor de voortgang van een project essentieel dat de financiële randvoorwaarden niet veranderen. Anders zullen marktpartijen geneigd zijn een afwachtende houding aan te nemen en dreigt een impasse.

Vroegtijdige bestuurlijke overeenstemming is een van de resultaten van de pkb-procedure geweest. Maar belangrijker is misschien nog wel de ruimtelijke component: door middel van de PKB werd een ruimtelijke afweging gemaakt, in de typisch Nederlandse lijn van consensusvorming. Met de huidige beleidsregels en meer dan zeventig startnotities lijkt er van een zorgvuldige ruimtelijke afweging niet veel terecht te komen. Zolang het Rijk de huidige FCFS-benadering doorzet, zullen projecten op ad-hocbasis worden beoordeeld. De beoordeling van vooral cumulatieve milieueffecten wordt hiermee bemoeilijkt en maakt ruimtelijke planning een illusie. Met de opkomst van de grootste ruimtevrager op de Noordzee in de komende decennia is deze houding van het Rijk op zijn zachtst gezegd opvallend.

### ***Commitment***

De conclusie kan niet anders zijn dan dat markt en beleid nog in de kinderschoenen staan: er is behoefte aan meer kennis, stabiele (financiële) randvoorwaarden, vroegtijdige zekerheid en een gedegen ruimtelijke afweging. Zowel de overheid als marktpartijen hebben baat bij een gefaseerde capaciteitsopbouw van offshore windenergie. Het ministerie moet hierin een leidende rol spelen, door de komende jaren een klein aantal nieuwe projecten aan te besteden. Aan de voor te stellen locaties dient een solide ruimtelijke afweging ten grondslag te liggen. Dit kan door middel van een strategisch milieueffectonderzoek, waarin voorkeurslocaties in kaart worden gebracht. De ervaringen met windpark Egmond aan Zee moeten hierin plaats krijgen.

Maar de overheid kan alleen sturen als zij geen zwalkend beleid voert en daarom zal ook de politiek zich voor een lange termijn moeten committeren. Politiek commitment en eenduidig, structureel beleid lijken de grootste uitdagingen voor een volwassen ontwikkeling van offshore windenergie in Nederland.

Sjoerd Zeelenberg ([s.zeelenberg@rug.nl](mailto:s.zeelenberg@rug.nl)) is als onderzoeker verbonden aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. Zie [www.ruimte-rijk.nl](http://www.ruimte-rijk.nl) en [www.rug.nl/frw](http://www.rug.nl/frw) voor meer informatie.

Noten

1 Een gefaseerde capaciteitsopbouw is een van de belangrijkste voorwaarden voor offshore windenergie om op langere termijn rendabel te worden, volgens onderzoek van het CPB en ECN. Zie Verrips et al. (2005).

2 Zie de brief van Stichting De Noordzee aan staatssecretaris Schultz van Haegen (V&W) op [www.noordzee.nl/symposium/](http://www.noordzee.nl/symposium/).

3 Uitspraak Raad van State, 12 januari 2005, nr. 200403116/1.

**Windpark Egmond aan Zee in het kort**

Ontwikkelaar

NoordzeeWind, *joint venture* van Shell Wind Energy en Nuon Renewable Energy.

Bouw

Bouwcominatie Egmond, *joint venture* van Ballast Nedam en Vestas.

Locatie

10 tot 18 kilometer uit de kust, voor Egmond aan Zee.

Vermogen

36 Vestas V90 turbines van 3 MW, totaal vermogen 108 MW. Hiermee is Egmond aan Zee een middelgroot park in Noordwest Europa.

Geschatte opbrengst

Elektriciteit voor ruim 100.000 huishoudens.

Geschatte kosten

De totale investering wordt geschat op ruim €200 miljoen.

Financiële ondersteuning

Via de milieukwaliteit elektriciteitsproductieregeling wordt voor een periode van 10 jaar per geproduceerd kilowattuur 9,7 eurocent door EZ betaald aan NoordzeeWind. Daarnaast is een eenmalige subsidie toegekend van 27 miljoen euro, voor de uitvoering van het MEP en milieucompensatie. Tot slot zijn enkele fiscale regelingen van toepassing.

Onderzoek

In het Monitoring- en Evaluatieprogramma (MEP) worden zowel technische ervaringen als diverse milieueffecten verzameld. Deze kennis kan worden gebruikt bij de beoordeling van toekomstige projectvoorstellen.

Belangrijkste wetgeving

Door middel van een pkb-procedure is het tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV II) deels herzien. Vervolgens zijn op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en Wet milieubeheer (Wm) vergunningen verleend voor de bouw en exploitatie van het park. Op land zijn diverse vergunningen en ontheffingen verleend.

Bron: [www.noordzeewind.nl](http://www.noordzeewind.nl) en Gerdes, Tiedemann en Zeelenberg (2005).