Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 058 Regels omtrent windenergie op zee (Wet windenergie op zee)

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN **2**

Hoofdstuk 1. Inleiding **2**

Hoofdstuk 2. Aanleiding en achtergrond **3**
§ 2.1. Aanleiding *3*
§ 2.2. Achtergrond en tekortkomingen huidig stelsel *5*
2.2.1. Koppeling vergunningverlening en subsidie *6*
2.2.2. Gebrek aan sturingsmogelijkheden op locaties in de tijd *7*
2.2.3. Doorlooptijd *8*
2.2.4. Aansluiting op net *8*

Hoofdstuk 3. Hoofdlijnen van het voorstel **9**
§ 3.1. Het kavelbesluit *10*
3.1.1. Relatie tussen gebieden en kavels *10*
3.1.2. Belangenafweging *10*
3.1.3. Natuuraspecten *13*
3.1.3.1. Kaders Europese richtlijnen voor bescherming gebieden *13*
3.1.3.2. Kaders Europese richtlijnen voor bescherming soorten *15*
3.1.3.3. Implementatiewijze in Nederland bescherming gebieden *15*
3.1.3.4. Implementatiewijze in Nederland bescherming soorten *16*
3.1.3.5. Regeling in wetsvoorstel bescherming gebieden *16*
3.1.3.6. Regeling in wetsvoorstel bescherming soorten *17*
3.1.4. Inhoud en procedure *18*
§ 3.2. De vergunning *19*
§ 3.3. Uitbreiden taken netbeheerder voorbereidingsfase *20*

kst-34058-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Hoofdstuk 4. Internationaal kader en verhouding tot bestaande regelgeving **22**
§ 4.1. Rijkswet instelling Nederlandse exclusieve economische zone *22*
§ 4.2. Waterwet *22*
§ 4.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht *23*
§ 4.4. Wet milieubeheer *23*
§ 4.5. Wet ruimtelijke ordening *23*
§ 4.6. Elektriciteitswet 1998 *24*
§ 4.7. Mijnbouwwet *24*
§ 4.8. Monumentenwet 1988 *24*
§ 4.9. Wet installaties Noordzee *25*
§ 4.10. Kaderwet EZ-subsidies *25*

Hoofdstuk 5. Uitvoering en handhaving **26**
§ 5.1. Uitvoering *26*
§ 5.2. Handhaving *26*

Hoofdstuk 6. Bedrijfseffecten **27**
§ 6.1. Inleiding *27*
§ 6.2. Administratieve lasten voor bedrijven *28*
§ 6.3. Inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven *29*
§ 6.4. Overige bedrijfseffecten *29*

Hoofdstuk 7. Advisering en consultatie **29**

Hoofdstuk 8. Overgangsrecht **30**

II. ARTIKELEN **33**

I. ALGEMEEN

Hoofdstuk 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een integraal wettelijk kader voor het op grote schaal realiseren van windenergie op zee. In het «Energieakkoord voor Duurzame Groei» (verder: energieakkoord), dat op 6 september 2013 is gesloten tussen werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, decentrale overheden, het Rijk en vele andere organisaties, is afgesproken dat het kabinet zorg draagt voor een robuust wettelijk kader om de opschaling van windenergie op zee mogelijk te maken (Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202). Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Het huidige wettelijk kader is niet bevorderlijk voor realisatie van het afgesproken kostenreductiepad en snelle realisatie van windparken op zee. Bedrijven lopen onder het huidige wettelijk kader onnodige risico's die zij moeten incalculeren in hun concurrentie om de subsidie. Hiermee wordt het de bedrijven onnodig moeilijk gemaakt om de afgesproken kostenreductie te realiseren. Bedrijven maken in het huidige stelsel onnodige kosten voor vergunningen. Onder het huidige systeem zijn kosten gemaakt voor negenenzeventig initiatieven terwijl er uiteindelijk maar drie subsidie hebben gekregen. Voor een windpark op zee zijn vergunningen op grond van de Waterwet en de Natuurbeschermingswet 1998, ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet, diverse vergunningen voor het landtracé van de aansluiting en een besluit tot verlening van de SDE+ subsidie vereist. De besluitvormingsprocedures en bijbehorende bezwaar- en beroepsprocedures zorgen voor een lange doorlooptijd.

Om een gemiddelde kostprijsdaling van windenergie op zee met 40% per MWh te realiseren over de periode 2014–2024 zijn met name marktgedreven technologische innovaties van de sector nodig. Daarnaast moet het onderhavige wetsvoorstel leiden tot kostenreductie en kortere doorlooptijden. Daarom is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Er is sprake van onzekerheidsreductie doordat ontwikkelaars, voordat zij concurreren om subsidie, de zekerheid krijgen dat de locatie geschikt is voor windmolens en de voorwaarden waaronder men het windpark kan ontwikkelen. Er is sprake van voldoende flexibiliteit, omdat ontwikkelaars de ruimte krijgen om te kiezen uit diverse techniekopties binnen de gestelde natuur- en milieukaders. Er zijn zo min mogelijk beslismomenten om stapeling van bezwaar en beroep, en daarmee samenhangende lange doorlooptijden, te voorkomen. Het wetsvoorstel gaat uit van een planmatige aanpak om de samenhang tussen optimaal ruimtegebruik op zee en land, de ontwikkeling van het elektriciteitsnetwerk en de ontwikkeling van een windpark te borgen. Tot slot wordt op basis van dit wetsvoorstel de subsidie gekoppeld aan het bouwen van een windpark op een specifiek bepaalde locatie waardoor onnodige ruimteclaims worden vermeden.

Het kabinet wijst in het nationaal waterplan, een structuurvisie, gebieden aan voor windenergie op zee. Het wetsvoorstel introduceert een «kavelbesluit», waarmee het kabinet voorziet in ruimtelijke sturing op windparken op zee. In het kavelbesluit geven de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu aan op welke locatie en onder welke voorwaarden een windpark en de aansluitverbinding kunnen worden gerealiseerd. Vervolgens wordt via een SDE+ tender per kavelbesluit een partij geselecteerd die subsidie krijgt om het windpark op de kavel en de aansluitverbinding te realiseren. De partij krijgt ook een vergunning, die hem het alleenrecht geeft om op de betreffende kavel een windpark te bouwen en te exploiteren. Na vergunningverlening en voorafgaand aan de bouw laat de ontwikkelaar met een inrichtingsplan aan de handhaver zien dat het windpark gebouwd gaat worden conform de gestelde voorwaarden in het kavelbesluit. Dit inrichtingsplan is niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Er komt, daar waar dit efficiënter is dan een directe aansluiting van windparken op het landelijke hoogspanningsnet, een net op zee. Het onderhavige wetsvoorstel geeft de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak het net op zee voor te bereiden. De taak om het net op zee daadwerkelijk aan te leggen alsmede de randvoorwaarden die daarbij horen en de regulering van het net op zee zullen onderdeel zijn van de herziening van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in het kader van STROOM. Hiervoor is onderzoek gedaan naar de technische, ruimtelijke en organisatorische aspecten van het elektriciteitsnet voor de aansluiting van windparken op zee op het landelijk hoogspanningsnet. Op 18 juni 2014 heeft de Minister van Economische Zaken zijn richtinggevend besluit bekend gemaakt om TenneT bij wet aan te wijzen als netbeheerder op zee (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49).

Hoofdstuk 2. Aanleiding en achtergrond

§ 2.1. Aanleiding

Op grond van richtlijn 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEG 2009, L 140) (verder: richtlijn hernieuwbare energie) dient Nederland ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 minstens gelijk is aan 14%. In de brief van 4 november 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 31 239, nr. 172) geeft de

Minister van Economische Zaken aan dat de verwachting is dat het aandeel hernieuwbare energie stijgt van 4,6% (bandbreedte 4,2–5,0%) in 2013 naar 5,7% (5,1–6,3%) in 2015. De SDE+ is het stimuleringsinstrument voor hernieuwbare energie, met als belangrijkste kenmerk dat de meest kosteneffectieve opties als eerste worden gestimuleerd. Windparken op zee moeten ook een substantiële bijdrage leveren aan het halen van het doel van 14%. Daarom wordt nu onderhavige wetsvoorstel ingediend dat betrekking heeft op het uitgiftebeleid respectievelijk het net op zee zoals ook beschreven in de brief van 12 juni 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 31 239, nr. 140).

In het energieakkoord is afgesproken dat het aandeel duurzame energie stijgt naar 14% in 2020 en 16% in 2023. Specifiek voor windparken op zee is afgesproken dat er de komende jaren subsidie komt voor 3.450 MW. Door innovatie dient een kostenreductie van 40% te worden gerealiseerd (Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202).

In het energieakkoord is afgesproken dat het kabinet zorg draagt voor een robuust wettelijk kader om de opschaling van windenergie op zee mogelijk te maken. Het uitgangspunt bij deze opschaling is dat een windpark binnen vier jaar na het verkrijgen van een subsidiebeschikking operationeel is en is gebouwd volgens de stand der techniek van dat moment. Dit creëert optimale voorwaarden voor de opbouw van een krachtige windsector in Nederland met mondiale exportkansen.

In het energieakkoord is nader uitgewerkt wanneer voor windparken op zee subsidie wordt verleend. Via een gefaseerd tenderproces van in totaal 3.450 MW stelt het Rijk vanaf 2015 subsidie beschikbaar. De reeds bestaande parken en de nog te bouwen of in aanbouw zijnde windparken met een vergunning en subsidie, tellen op tot circa 1.000 MW. Met bovenstaande gefaseerd tenderproces wordt het operationeel windvermogen op zee opgeschaald naar circa 4.450 MW in 2023. Met de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee is bekend welke gebieden de komende jaren in welke volgorde ontwikkeld zullen worden (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Jaar	Schema energieakkoord (MW)	Nieuwe schema (MW)	Gebieden routekaart
2015	450	700	*Borssele*
2016	600	700	*Borssele*
2017	700	700	*Hollandse Kust: Zuid-Holland*
2018	800	700	*Hollandse Kust: Zuid-Holland*
2019	900	700	*Hollandse Kust: Noord-Holland*

Er zullen binnen het SDE+ budget middelen komen voor windparken op zee, die voldoende zijn om de hierboven afgesproken uitrol te realiseren. In de brief van 31 oktober 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 31 239, nr. 171) is aangegeven dat naar aanleiding van het energieakkoord aparte tenderprocedures worden georganiseerd, te beginnen in 2015. De kostenontwikkeling en het uitrolpad, zoals afgesproken in het energieakkoord zijn daarbij leidend. De Minister van Economische Zaken zal de komende tijd verder uitwerken hoe dat het beste vormgegeven kan worden in een SDE+ regeling. Waar nodig zal het Besluit stimulering duurzame energieproductie hiertoe worden aangepast. Dat gebeurt niet met dit wetsvoorstel.

§ 2.2. Achtergrond en tekortkomingen huidig stelsel

Voor het realiseren van windparken op zee is nu een vergunning op grond van de Waterwet vereist (watervergunning). Sinds 1 januari 2014 moet de initiatiefnemer daarnaast beoordelen of er een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 of een ontheffing van de Flora- en faunawet nodig is vanwege de effecten van zijn werkzaamheden voor de natuurwaarden in en rond het projectgebied.

In het huidige stelsel doet de initiatiefnemer na het verkrijgen van een watervergunning een beroep op een subsidie op grond van SDE+. Op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie kan de Minister van Economische Zaken op aanvraag subsidie verstrekken voor de productie van hernieuwbare elektriciteit. De Minister van Economische Zaken kan de subsidie verdelen op volgorde van binnenkomst of op volgorde van rangschikking.

Als eerste is er in Nederland op grond van de Beleidsregels near shore windpark gewerkt aan het in 2007 in gebruik genomen windpark Egmond aan Zee, dat ligt binnen de territoriale zee. Sinds 6 december 2000 is de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, nu Waterwet, ook van toepassing in de exclusieve economische zone (hierna: eez). Op basis hiervan is aan het in 2008 in gebruik genomen Prinses Amalia Windpark voor de kust van IJmuiden een vergunning verleend.

De op 8 mei 2002 inwerking getreden Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone gaven een belangrijke invulling aan de in abstracte termen gestelde regels van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Stcrt. 2002, nr. 85). Een essentieel onderdeel van de beleidsregels was de bepaling dat tot een nader te bepalen tijdstip geen vergunning zou worden verleend voor het oprichten van windturbines. Dit «moratorium» is destijds afgekondigd, omdat de gedachten uitgingen naar enigerlei vorm van een uitgiftestelsel voor gebieden in de eez ter oprichting van windturbineparken. In het bijzonder is gewerkt aan de totstandbrenging van een stelsel met een voorselectie tussen aspirant-exploitanten die belangstelling hadden getoond voor hetzelfde gebied. Op 12 oktober 2004 gaf de Minister van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, naar aanleiding van het advies van de Raad van State aan af te zien van indiening van dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2004/05, 29 575, nr. 5).

Als alternatief maakten de Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone het vanaf 31 december 2004 mogelijk een vergunning voor een windpark op zee aan te vragen (Stcrt. 2004, nr. 252). De essentie van dit stelsel was dat een ieder voor een gebied op zee een vergunning voor een windpark op zee kon aanvragen. De vergunning kon in beginsel alleen geweigerd worden met het oog op de bescherming van waterstaatsbelangen en het belang van de bescherming van de natuur. Er werd geen vergunning verleend voor een installatie in een gebied dat voor andere functies wordt vrijgehouden. Bij de vergunningverlening werd verder rekening gehouden met een doelmatig en veilig gebruik van de Noordzee. Ook werden aan een vergunning voorschriften verbonden ter bescherming van het milieu. Vergunningen werden niet geweigerd op grond van de vraag of het windpark – financieel gezien – wel gerealiseerd zou kunnen worden, omdat alleen subsidie werd verleend aan windparken die beschikten over een vergunning. Dit leidde tot negenenzeventig initiatieven, negentien vergunningaanvragen, waaruit uiteindelijk twaalf vergunningen zijn voortgekomen. Omdat met de Regeling windenergie op zee 2009 op

grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie, een beperkte hoeveelheid subsidie beschikbaar is gesteld, worden nu slechts drie van deze vergunde windparken daadwerkelijk gerealiseerd.

Gelet op de omstandigheid dat de reeds door de Minister van Verkeer en Waterstaat ontvangen startnotities de tot 2011 beoogde committering van 450 MW ruimschoots overschreden, én gelet op het voornemen om met een nieuw uitgiftestelsel en nieuwe groeimogelijkheden te gaan werken, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 2008 in afwachting van een nieuw stelsel voor het realiseren van windparken op zee opnieuw een moratorium ingesteld[1]. Sinds 1 april 2008 wordt in de eez tot een nader te bepalen tijdstip geen watervergunning verleend voor een installatie ten behoeve van de opwekking van elektriciteit met behulp van windturbines, met uitzondering van vergunningsaanvragen waarvoor voor 1 april 2008 een startnotitie was ingediend en voor 1 maart 2009 een ontvankelijke aanvraag.

Op basis van het stelsel zoals het gold vanaf 31 december 2004 tot 1 april 2008 worden er de komende jaren in Nederland met subsidie drie windparken op zee gebouwd. Dit betreft het windpark Luchterduinen voor de kust tussen Noordwijk en Zandvoort en de windparken Buitengaats en Zee-energie – samen de Gemini windparken – ten noorden van de Waddeneilanden.

Het huidige stelsel kent een aantal tekortkomingen. Er is geen koppeling tussen de toestemming van de Minister van Infrastructuur en Milieu om een windpark op zee aan te leggen en de verlening van subsidie door de Minister van Economische Zaken voor de exploitatie van het windpark, terwijl windparken op zee de komende jaren niet zonder subsidie kunnen worden gerealiseerd. De Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu hebben onvoldoende sturingsmogelijkheden op de uitgifte van locaties voor nieuwe windparken in de tijd. De doorlooptijden tussen de vergunningaanvraag en realisatie van het windpark zijn lang.

2.2.1. Koppeling vergunningverlening en subsidie

In het huidige stelsel kan een vergunning niet worden geweigerd op grond van de vraag of het windpark wel gerealiseerd zou kunnen worden. Windparken op zee zullen de komende jaren zonder subsidie echter niet gerealiseerd worden. De huidige negen vergunningen zonder subsidie leggen intussen beperkingen op aan of vergen tenminste afstemming met andere gebruikers van de Noordzee, indien zij op die locaties bijvoorbeeld gas zouden willen winnen of kabels en leidingen neerleggen. In de berekening van de cumulatie van de natuureffecten spelen de huidige negen vergunningen mogelijk ook een rol. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee is aangegeven dat de bestaande vergunningen niet zullen worden benut voor de tenders van het energieakkoord en dat het voornemen is met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel windenergie op zee de vergunningen te laten vervallen voor windparken waarvoor geen subsidie is verleend (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). In de Beleidsnota Noordzee (Kamerstukken II 2009/10, 31 710, nr. 12) heeft het kabinet aangegeven dat bij de uitwerking van een nieuw stelsel voor vergunninguitgifte, de toekenning van SDE-subsidie en verwerving van de benodigde watervergunning aan elkaar gekoppeld zullen worden. Koppeling van efficiënt ruimtegebruik

[1] Besluit houdende wijziging van de Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone van 1 april 2008 (Staatscourant 2008, nr. 67 / pag. 23)

binnen de windgebieden aan daadwerkelijke realisatie is ook volgens het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 uitgangspunt van nieuwe (wet- en) regelgeving. Dit om ervoor te zorgen dat er geen onnodige claims op de ruimte worden gelegd. Voor windparken op land geldt deze problematiek in veel mindere mate, aangezien de benodigde subsidie voor windenergie op land lager is en de subsidie in volgorde van binnenkomst wordt verleend. Hierdoor volgt er na vergunningverlening voor een windpark op land uiteindelijk bijna altijd wel subsidieverlening.

2.2.2. Gebrek aan sturingsmogelijkheden op locaties in de tijd

Er is een aantal redenen, waarom het gebrek aan sturingsmogelijkheden op de uitgifte van locaties voor nieuwe windparken in de tijd gaat knellen. In tegenstelling tot de eerste vergunningverleningen voor de windparken OWEZ en Amalia en de daaropvolgende ronde van vergunningverleningen voor de windparken Luchterduinen, Buitengaats en Zee-energie, gaat het nu om veel meer windparken. Bij een gemiddelde omvang van circa 350 MW per windpark zal het bij de afgesproken 3.450 MW naar verwachting om tien nieuwe windparken gaan. Dit leidt er onder andere toe dat het meer dan hiervoor van belang is om de voor windparken op zee geschikte gebieden optimaal te benutten. In het huidige systeem is dat niet mogelijk, omdat daarvoor geldt «wie het eerste komt het eerst maalt». Indien onder het huidige stelsel een aanvrager een windpark midden in een geschikt gebied als eerste aanvraagt, is de kans groot dat de rest van dat geschikte gebied niet goed of helemaal niet meer bruikbaar is voor andere windparken. Bij een optimale indeling van een zeer geschikt gebied met de windparken meer aan de buitenkant, zouden misschien wel drie windparken mogelijk zijn. Het optimaal benutten van de beschikbare zeer geschikte ruimte voor windparken op zee, is dus een eerste reden dat het gebrek aan sturingsmogelijkheden op de uitgifte van locaties voor nieuwe windparken gaat knellen.

Een tweede knelpunt is de aansluiting van de windparken op het hoogspanningsnet op land. Er is maar een beperkt aantal aansluitpunten in het elektriciteitsnet op land, waar windparken op zee op aangesloten kunnen worden. Naast de stations Eemshaven, Borssele en Maasvlakte, zullen windparken voor de kust van Noord- en Zuid-Holland vooral willen aansluiten op de drie stations Wateringen, Vijfhuizen (vanaf 2018 gereed) en Beverwijk. De stations Wateringen, Vijfhuizen en Beverwijk zijn, vanaf zee bezien, zeer lastig bereikbaar, omdat zij achter duingebieden en steden of dorpen liggen. Het zal niet acceptabel zijn om een zelfde tracé binnen enkele jaren meerdere keren open te graven om (weer) nieuwe kabels van (weer) een nieuw windpark te leggen.

In het verlengde hiervan ligt de derde reden dat een gebrek aan sturingsmogelijkheden op de uitgifte van locaties voor nieuwe windparken in de tijd een probleem is. Het gaat dan om de aanleg van het net op zee. Op 18 juni 2014 heeft de Minister van Economische Zaken zijn richtinggevend besluit bekend gemaakt om TenneT bij wet aan te wijzen als netbeheerder op zee (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49).Onder het huidige stelsel heeft TenneT echter geen enkel houvast waar en wanneer windparken op zee gerealiseerd zullen worden. Een net op zee zal in dat geval niet snel goedkoper zijn dan een directe aansluiting van windparken op het landelijke hoogspanningsnet. Een net dat qua transportcapaciteit te ruim wordt ontworpen is geen efficiënte investering. Echter vanuit de ruimtelijke ordening op land kan een net op zee wel eens de enige oplossing zijn als er meer windparken binnen een korte tijd op hetzelfde aansluitpunt in het elektriciteitsnet op land aangesloten moeten worden.

Een vierde reden is de ligging van de kabels. In het huidige stelsel kunnen initiatiefnemers zelf de route van de kabel aanvragen. Met een toenemend aantal windparken is het wenselijk de kabels van de windparken dichtbij elkaar te leggen, zodat er zoveel mogelijk ruimte resteert voor windparken en de zandwinning en zandsuppletie nabij de kust. De noodzaak van zandsuppletie neemt toe als gevolg van de zeespiegelstijging. Het huidige stelsel bevat geen mogelijkheden om op de ligging van de kabels te sturen, met uitzondering van de ligging van de kabels in bestemd gebied tot 1 kilometer uit de kust waarvoor een inpassingsplan noodzakelijk is.

2.2.3. Doorlooptijd

De lange doorlooptijd heeft drie aspecten. Ten eerste betekent het huidige stelsel dat degenen die subsidie willen verkrijgen voor een windpark op zee, eerst over een vergunning moeten beschikken. Vanwege de gewenste concurrentie om de subsidie, zijn er aanzienlijk meer vergunningen nodig, dan het aantal windparken dat met de subsidie gerealiseerd kan worden. Dit leidt ertoe dat veel initiatiefnemers, maar ook de overheid, tijd en geld stoppen in een veelheid aan vergunningen, terwijl er maar een klein aantal benut wordt. In ronde twee waren dit drie van de negenenzeventig initiatieven of drie van de twaalf verleende vergunningen.

Een tweede aspect van de lange doorlooptijd is dat in de huidige situatie een vergunning wordt verleend op basis van een concreet turbinetype en indeling van het windpark. Vanaf het moment van aanvraag duurt het lang voordat de vergunning verleend is, vervolgens subsidie verkregen wordt en vervolgens de vergunningen voor de kabels over het land verkregen worden. Op dat moment is de kans groot dat een ander turbinetype en indeling van het windpark dan oorspronkelijk aangevraagd de voorkeur van de initiatiefnemer heeft. Dit vergt dan weer wijziging van de oorspronkelijke vergunning.

Het derde aspect dat te maken heeft met de doorlooptijd is het feit dat de vergunningen en ontheffingen, die op grond van de toepasselijke wetgeving nodig zijn, hun eigen procedure volgen. Ze kunnen ieder afzonderlijk getoetst worden voor de rechter. Dit zorgt in de praktijk vaak voor een lange doorlooptijd en wijzigingen in de voorschriften van de vergunningen met onzekerheid voor investeerders tot gevolg. Dit derde aspect geldt overigens alleen indien de rijkscoördinatieregeling niet van toepassing zou worden verklaard voor het onderhavige project.

2.2.4. Aansluiting op net

Bij de opschaling van wind op zee is voor de verbinding van de windparken op zee met het landelijk hoogspanningsnet op het land van belang dat dit gebeurt op een kostenefficiënte wijze en dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Een net op zee zal in sommige situaties wel en in andere situaties niet efficiënter zijn dan radiale aansluitingen van de windparken. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de afstand, het vermogen van de windparken die aangesloten worden, de waardering van redundantie en netverliezen. De wijze waarop de kosten gesocialiseerd worden kan wel anders zijn, afhankelijk van welk deel van de kosten via de tarieven gedragen moeten worden en welk deel via de SDE+. Radiale aansluitingen worden in beginsel enkelvoudig aangelegd, terwijl een net normaliter meervoudig wordt aangelegd. Redundantie vermindert de kans op transportonderbrekingen. Welke eisen ten aanzien van redundantie gelden ten aanzien van een net op zee wordt in het kader van de herziening van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (STROOM) bepaald.

Naast de kosten van een net of radiale aansluitingen moeten ook andere maatschappelijke kosten in beschouwing worden genomen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het landtracé. Dit is vaak complex door de schaarse ruimte op land in combinatie met ontwerpeisen van de infrastructuur en natuuraspecten. Het is duur en belastend om meerdere keren kabels via eenzelfde traject over land aan te leggen. Dat is mogelijk onnodig en onwenselijk belastend voor bewoners, bedrijven en de natuur. Voor wat betreft de uitbreiding van het bestaande net op land, heeft de keus voor een net op zee of radiale aansluitingen in principe geen gevolgen. Dezelfde hoeveelheid elektriciteit van de windparken op zee zal via de bestaande aansluitpunten op land verder afgevoerd moeten worden.

Per gebied zal, rekening houdend met bovenstaande factoren, besloten moeten worden of de windparken in dat gebied zullen worden aangesloten door middel van radiale aansluitingen of een net. De keuze is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de verdere voorziene ontwikkeling van windparken in de nabijheid, ruimtelijke aspecten en de kosten van verschillende opties. Voordat een kavelbesluit wordt genomen zal een keuze worden gemaakt, zodat potentiële exploitanten van een windpark voor deze kavel hier rekening mee kunnen houden bij het uitwerken van hun plannen. Dit geldt ook voor de overige aspecten ten aanzien van een net op zee die in het kader van de herziening van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (STROOM) worden gemaakt.

Op dit moment is de Elektriciteitswet 1998 slechts beperkt van toepassing binnen de eez. Er is geen beheerder voor netten binnen de eez aangewezen. Hierdoor kan, wanneer dit efficiënter zou zijn of vanuit ruimtelijke ordening noodzakelijk zou zijn, dit net niet worden aangelegd. Het is van belang dat de verbinding van de toekomstige windparken op zee met het landelijk hoogspanningsnet gebeurt op een kostenefficiënte wijze en met een goede ruimtelijke inpassing.

Hoofdstuk 3. Hoofdlijnen van het voorstel

Vanwege het in het energieakkoord afgesproken tijdpad en omdat alle elementen uit het onderhavige wetsvoorstel nodig zijn voor de tijdige opschaling van windenergie op zee, heeft de regering ervoor gekozen het nieuwe wettelijk kader voor windenergie op zee vorm te geven in een zelfstandige wet. De verwachte inwerkingtreding van reeds lopende wetstrajecten, zoals wijzigingen van het omgevingsrecht (Kamerstukken II 2013/14, 33 118) en de wetgevingsagenda STROOM om te komen tot een herziene Elektriciteits- en Gaswet (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49) komen te laat om het tijdpad voor windenergie op zee te realiseren. De omgevingsrechtelijke elementen van onderhavig wetsvoorstel, zoals het kavelbesluit, zullen na inwerkingtreding van de Omgevingswet, in die wet worden opgenomen.
Het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming is reeds in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 33 348). Daar waar mogelijk geeft deze toelichting met name in hoofdstuk 4 al wel aan hoe het onderhavige wetsvoorstel samenhangt met andere wetgevingstrajecten.

Het uitgiftestelsel omvat een aantal stappen en besluiten die genomen moeten worden voordat nieuwe windparken op zee gebouwd mogen worden. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat windparken alleen gebouwd mogen worden op locaties (kavels) die zijn aangewezen in een kavelbesluit. Kavels worden uitsluitend aangewezen binnen een gebied dat is aangewezen in het nationaal waterplan. In het kavelbesluit wordt bepaald waar en onder welke voorwaarden een windpark gebouwd en

geëxploiteerd mag worden. Het kavelbesluit bepaalt niet wie het recht heeft om op die locatie een windpark te bouwen en te exploiteren. Op het vaststellen van een kavelbesluit volgt de procedure van het verlenen van een vergunning. Alleen de houder van een vergunning heeft het recht om op de locatie van de kavel een windpark te bouwen en te exploiteren.

§ 3.1. Het kavelbesluit

3.1.1. Relatie tussen gebieden en kavels

Het wetsvoorstel beoogt dat windparken uitsluitend kunnen worden gerealiseerd binnen gebieden die in het nationaal waterplan zijn aangewezen als voor de opwekking van windenergie geschikte gebieden. De Minister van Economische Zaken wijst daartoe in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu kavels aan waar een windpark inclusief aansluiting kan worden gerealiseerd.

Het nationaal waterplan is een beleidsplan dat op basis van de Waterwet is vastgesteld. Het nationaal waterplan is voor de ruimtelijke aspecten ervan een structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Het nationaal waterplan bevat de hoofdlijnen van het Noordzeebeleid. Het nationaal waterplan voor de periode 2009–2015 schept ruimte voor windenergie op de Noordzee in 2020 (minimaal 1.000 km^2) en voorwaarden voor verdere doorgroei na 2020. Bij de vaststelling van het nationaal waterplan in 2009 zijn de windenergiegebieden Borssele (344 km^2) en IJmuiden (1.170 km^2) aangewezen. Bij een partiële herziening van het nationaal waterplan zijn in 2014 meer gebieden aangewezen binnen de «zoekgebieden» Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden (Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee).

Omdat de SDE+ als belangrijkste kenmerk heeft dat de meest kosteneffectieve opties als eerste worden gestimuleerd, zal rekening worden gehouden met de verwachte kosteneffectiviteit van de kavel. De in het nationaal waterplan aangewezen gebieden zijn in de meeste gevallen ruimer dan de economisch efficiënte omvang van een windpark. Een gebied waarin plaats is voor 1.400 MW zal worden opgedeeld in meerdere kavels. Op dit moment is de efficiënte omvang van een windpark ongeveer 350 MW. Bij de keus voor de omvang en precieze locatie van een kavel zullen onder andere de eigenschappen van het gebied, zoals bijvoorbeeld de ligging van kabels en leidingen of andere windparken, de schaalbaarheid van een eventueel net op zee en de beschikbare subsidie in het jaar waarvoor het kavelbesluit wordt voorbereid, een rol spelen. Ook kan bij de concretisering blijken dat er uiteindelijk voor minder MW plaats is in de kavels, bijvoorbeeld omdat er in dat gebied een bepaalde afstand tot mijnbouwinstallaties of kabels en leidingen in acht moet worden genomen, of omdat er natuurwaarden moeten worden beschermd.

3.1.2. Belangenafweging

Bij de besluitvorming omtrent het aanwijzen van een kavel zullen de voor die locatie relevante belangen worden betrokken. Naast de activiteiten van nationaal belang, spelen ook andere belangen, zoals die van de visserij en kabels en leidingen, een rol. De mate waarin sprake is van plaatsgebonden gebruik van het gebied is daarbij van belang. Ook met de ligging van windparken ten opzichte van elkaar, zal rekening gehouden worden, zodat deze elkaars wind zo min mogelijk afvangen.

Bij de voorbereiding van een kavelbesluit zal een milieueffectrapport worden gemaakt. Het Besluit mer zal hiertoe worden aangepast. Het aanwijzen van een kavel zal beginnen met het kennis geven van het voornemen hiertoe en mogelijk met het nemen van een voorbereidingsbesluit. Op dat moment is voor alle partijen in de windsector, maar ook voor andere belanghebbenden op de Noordzee, duidelijk op welk gebied en welke locatie binnen dat gebied een kavelbesluit betrekking gaat krijgen. In een conceptnotitie reikwijdte en detailniveau kan vervolgens worden toegelicht welke aspecten op welke wijze in het milieueffectrapport onderzocht gaan worden. Hierop kunnen zienswijzen worden ingediend. Tijdens de periode van het schrijven van het milieueffectrapport die daarop volgt, kan vervolgens afstemming plaatsvinden met de windsector en andere belanghebbenden op de Noordzee. Deze afstemming zal uiteindelijk zijn beslag krijgen in een ontwerpkavelbesluit. Het ontwerpkavelbesluit wordt ter inzage gelegd en een ieder heeft dan de mogelijkheid een zienswijze in te dienen.

Bij de aanwijzing van een kavel zullen de uitgangspunten en het afwegingskader voor de Noordzee worden betrokken. Uit het nationaal waterplan volgt dat het kabinet in de ruimtelijke afweging prioriteit geeft aan activiteiten van nationaal belang, zijnde scheepvaart, olie- en gaswinning, CO_2-opslag, windenergie, zandwinning en -suppletie en defensie boven andere activiteiten. In de gebieden die zijn aangemerkt voor activiteiten van nationaal belang mogen andere activiteiten dit gebruik niet belemmeren. Wanneer activiteiten van nationaal belang stapelen in hetzelfde gebied, is het uitgangspunt dat gestreefd wordt naar gecombineerd en ruimte-efficiënt gebruik, mits de eerste initiatiefnemer daarbij geen onevenredige schade of hinder ondervindt.

De afstemming tussen windparken en bepaalde andere activiteiten van nationaal belang heeft reeds plaatsgevonden bij de aanwijzing van voor windenergie geschikte gebieden in het nationaal waterplan. Dit geldt bijvoorbeeld voor scheepvaart. Om het scheepvaartverkeer te ordenen en een veilig scheepvaartverkeer te bevorderen zijn onder andere scheepvaartroutes en ankerplaatsen aangewezen. In het nationaal waterplan is bij het aanwijzen van gebieden die geschikt zijn voor windenergie rekening gehouden met de scheepvaartroutes. Bij de aanwijzing van een kavel zal rekening gehouden moeten worden met het overig scheepvaartverkeer.

Bij andere belangen is het niet mogelijk deze reeds op het niveau van het nationaal waterplan goed af te stemmen. De afweging tussen die belangen vindt dan plaats bij de voorbereiding van een kavelbesluit. Een belangrijk voorbeeld daarvan betreft de mijnbouw. In sommige gebieden die zijn aangewezen in het nationaal waterplan vindt winning naar olie of gas plaats en staan er in die gebieden dan ook mijnbouwinstallaties. Bij het vaststellen van een kavelbesluit zal met dit bestaande gebruik rekening moeten worden gehouden bij het bepalen van de buitengrenzen van een kavel. Waar sprake is van mijnbouwinstallaties in de omgeving van de beoogde kavel zal veilig helikopterverkeer van en naar de installatie worden geborgd. Hiervoor wordt momenteel in overleg met onder meer de olie-, gas- en luchtvaartsector een kader ontwikkeld dat nadere invulling geeft aan de mogelijkheden voor maatwerk met betrekking tot de obstakelvrije zone van 5 nautische mijl rond platforms met een helikopterdek, om veilig helikopterverkeer van en naar deze platforms – onder alle weersomstandigheden – te garanderen. Dit kader zal zijn beslag krijgen in het nationaal waterplan 2015–2021.

In het geval dat in het gebied, dat door de kavel zal worden beslagen, tevens een opsporings- of winningsvergunning is verleend, maar er nog geen boor- of winningsactviteiten plaatsvinden, zal met het bestaan van een dergelijke vergunning in zoverre rekening worden gehouden dat onderzocht zal moeten worden of sprake is van aanstaande daadwerkelijke exploitatie van het gebied. Voor de belangenafweging die hierbij plaatsvindt zij allereerst opgemerkt dat het bezit van een opsporings- of winningsvergunning op zich nog geen garantie geeft op het kunnen winnen van delfstoffen. De opsporingsvergunning en winningsvergunning zijn marktordenende instrumenten, dat wil zeggen dat deze de houder ervan het exclusieve recht geven op opsporing respectievelijk winning van koolwaterstoffen; daarmee wordt voorkomen dat meerdere mijnbouwondernemingen gelijktijdig met eenzelfde activiteit bezig zijn. Bij het verlenen van een dergelijke vergunning vindt geen omgevingsrechtelijke afweging plaats. Het is dus niet mogelijk (en niet wenselijk) om de opsporings- of winningsvergunning te weigeren met het oog op ander rechtmatig gebruik van het betreffende gebied. De opsporings- en winningsactiviteiten zelf zijn met het oog op omgevingsrechtelijke belangen wel aan diverse restricties, waaronder vergunningsplichten, onderhevig. Op grond van artikel 55 van het Mijnbouwbesluit kan de Minister van Economische Zaken instemming met het plaatsen van een mijnbouwinstallatie weigeren in verband met de opwekking van elektriciteit. Het voornemen is om gelijktijdig met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, in het Mijnbouwbesluit expliciet te regelen dat in gebieden waarvoor een voorbereidings- of kavelbesluit geldt geen mijnbouwinstallaties mogen worden geplaatst, tenzij de Minister daarvoor ontheffing heeft verleend. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de plaatsing van een mijnbouwinstallatie een beperkende invloed heeft op het oprichten of in werking hebben van een windpark.

Met het kleine-veldenbeleid (olie- en gaswinning als nationaal belang) en met de belangen van de houder van een opsporings- of winningsvergunning zal rekening worden gehouden bij het aanwijzen van kavels. Dit vergt een belangenafweging in het concrete geval, waarbij vastgesteld moet worden in hoeverre sprake is van strijdige belangen. Aanwijzing van een kavel betekent immers niet per se dat koolwaterstofvoorkomens onder de kavel niet meer gewonnen zouden kunnen worden. Opsporing en winning van voorkomens onder een kavel is mogelijk, maar de vergunninghouder van de opsporings- of winningsvergunning zal vanaf het moment van bekendmaking van het voorbereidingsbesluit voor het kavelbesluit er rekening mee moeten houden dat alleen een mijnbouwinstallatie in de kavel zal mogen worden geplaatst indien het gaat om een tijdelijke mijnbouwinstallatie die tijdig wordt verwijderd. In het geval van een voorziene permanente mijnbouwinstallatie in de buurt van een kavel is gecombineerd en efficiënt gebruik bijvoorbeeld mogelijk door beperkingen in helikopterbereikbaarheid te accepteren of middels schuin boren de voorkomens alsnog te winnen. Mijnbouwondernemingen worden in een vroeg stadium geattendeerd op de voorgenomen ontwikkelingen en zij kunnen hiermee rekening houden.In het Nationaal Waterplan zijn de gebieden aangewezen die geschikt worden geacht voor de productie van windenergie; verder blijkt uit de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee welke gebieden de komende jaren in welke volgorde ontwikkeld zullen worden (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). Hierdoor worden mijnbouwondernemingen in een vroeg stadium geattendeerd op de voorgenomen ontwikkelingen en kunnen zij hiermee rekening houden.

De aanwezigheid van kabels of leidingen in de aangewezen gebieden kunnen beperkingen opleggen aan de aanwijzing van kavels of het gebruik van de kavels. Met het oog op efficiënt ruimtegebruik zal in

overleg met betrokken partijen bekeken worden of en onder welke voorwaarden het mogelijk is veiligheidszones en onderhouds- van kabels en leidingen te verkleinen.

Archeologisch erfgoed onder water is een maatschappelijke functie van de zee die bij het aanwijzen van kavels betrokken moet worden. In de Noordzee is waardevol archeologisch erfgoed aanwezig. Dit betreft onder andere resten van historische scheepswrakken en bewoningssporen uit de vroege prehistorie, toen de Noordzee nog land was. Het uitgangspunt van de archeologische monumentenzorg is het behoud van archeologische monumenten, waar mogelijk in situ. Als dit niet mogelijk is, kan de wetenschappelijke waarde veiliggesteld worden door middel van een archeologisch onderzoek. Door middel van vooronderzoek worden de in een kavel aanwezige monumenten zoveel mogelijk in kaart gebracht. Op basis van dit vooronderzoek wordt in het kavelbesluit rekening gehouden met de archeologie en is het streven om de archeologische monumenten zo veel mogelijk buiten de kavels te houden. Als dat niet mogelijk is, kan aan het kavelbesluit het voorschrift worden verbonden dat binnen een bepaalde omtrek rondom een archeologisch monument geen bodemverstorende activiteiten mogen worden verricht, zoals het plaatsen van een windturbine.

3.1.3. Natuuraspecten

Een belangrijk onderdeel van het kavelbesluit behelst de toets van de natuuraspecten. Sinds 1 januari 2014 zijn de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet ook van toepassing op activiteiten in de eez. Beide wetten geven uitvoering aan de Vogelrichtlijn[2] en Habitatrichtlijn[3]. De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in de bescherming van natuurlijke habitats. De Flora- en faunawet voorziet in de bescherming van de aangewezen dier- en plantensoorten. In dit wetsvoorstel wordt de toets die ingevolge deze richtlijnen moet plaatsvinden geïntegreerd in het kavelbesluit. Het ecologisch belang is opgenomen als een van de criteria in voorgesteld artikel 3. De geïntegreerde uitvoering van de toets van de natuuraspecten wordt vervolgens nader uitgewerkt in de voorgestelde artikelen 5, 6 en 7.

3.1.3.1. Kaders Europese richtlijnen voor bescherming gebieden

De Habitatrichtlijn voorziet in artikel 3 in de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk, Natura 2000 genaamd. De doelstelling van het netwerk is om de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. Als bijdrage aan de totstandkoming van Natura 2000 wijzen de lidstaten speciale beschermingszones aan voor de betrokken habitats. De aangewezen speciale beschermingszones voor vogels maken ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Habitatrichtlijn deel uit van het Natura 2000-netwerk.

De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten er in artikel 3 toe om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten alle nodige maatregelen te treffen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Tot de maatregelen die in ieder geval moeten worden getroffen behoort de instelling van bescher-

---

[2] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

[3] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

mingszones, waarvoor speciale beschermingsmaatregelen worden getroffen.

Artikel 4 van de Vogelrichtlijn verplicht ertoe om speciale beschermingsmaatregelen te treffen die gekoppeld zijn aan speciale beschermingszones. Speciale beschermingszones moeten worden aangewezen voor kwetsbare vogelsoorten. Bij de kwetsbare vogelsoorten gaat het om soorten die dreigen uit te sterven, om soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied, om soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen, en om andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen. Verder moeten speciale beschermingszones worden aangewezen voor geregeld voorkomende trekvogels.

Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR)[4] heeft tot doel om het maritieme milieu te beschermen in de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan. De Europese Unie is partij bij dit verdrag. De verplichtingen ten aanzien van soorten- en gebiedsbescherming die voortvloeien uit het OSPAR-verdrag zijn in Europees verband omgezet in de Vogel- en Habitatrichtlijn. De «Marine protected areas» onder het OSPAR-verdrag zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, of met het oog daarop op de communautaire lijst geplaatst.

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist een specifieke toets vooraf ten aanzien van projecten en plannen die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, en die op zich zelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied. Een plan of project moet passend worden beoordeeld als het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Het bevoegd gezag mag slechts toestemming geven voor dat plan of project, nadat het de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn, aldus het Hof van Justitie[5].

Artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn bevat een uitzondering ten aanzien van de vereiste zekerheid: als een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moeten worden gerealiseerd, kan toch toestemming worden verleend. Voorwaarde is dan wel dat de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Onder dwingende redenen van groot openbaar belang worden volgens artikel 6, vierde lid, ook begrepen redenen van sociale of economische aard. Wanneer het betrokken gebied evenwel een gebied met een op

[4] Parijs, 22 september 1998 (Trb. 1998, 169).
[5] HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij).

bijlage I of II bij de Habitatrichtlijn als prioritair aangeduid type habitat of soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid worden aangevoerd. Voor het aanvoeren van andere dwingende redenen van groot openbaar belang is advies van de Europese Commissie nodig.

3.1.3.2. Kaders Europese richtlijnen voor bescherming soorten

Behalve de speciale bescherming van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden voorzien de Vogel- en Habitatrichtlijn ook in een algemeen beschermingsregime voor de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en soorten. Dit regime geldt ook buiten de Natura 2000-gebieden.

Artikel 5 van de Vogelrichtlijn verplicht lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om een algemene regeling voor de bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in te voeren. Deze regeling richt zich op alle van nature in Europa voorkomende vogels. Daarbij is niet relevant of de vogelsoort voorkomt in de Noordzee of het gebied als trekvogel gewoonlijk passeert. De bescherming omvat onder andere verboden op het opzettelijk vangen, doden en verstoren van vogels en op het opzettelijk beschadigen of vernielen van nesten en eieren. Artikel 12 van de Habitatrichtlijn vereist dat lidstaten een systeem vaststellen voor de strikte bescherming van de soorten, genoemd in Bijlage IV van de richtlijn. Voor de werkzaamheden, waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, zijn de in de Noordzee voorkomende zeezoogdieren relevant, alsmede de vliegende soorten voor zover deze buiten de kusstrook voorkomen (vleermuizen). Tot het beschermingssysteem behoren in ieder geval verboden op het opzettelijk doden, vangen of verstoren van deze soorten, alsmede het beschadigen of vernielen van vaste voortplantings- of rustplaatsen.

Artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn geven limitatief aan onder welke voorwaarden afgeweken kan worden van de verbodsbepalingen. Lidstaten mogen onder voorwaarden inbreuken op de genoemde verboden toestaan als er geen ander bevredigend alternatief is en er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de beschermde soorten. Afwijkingen mogen voorts uitsluitend worden toegestaan als deze gerechtvaardigd kunnen worden op grond van een in de richtlijnen aangewezen belang, zoals bijvoorbeeld volksgezondheid en openbare orde.

3.1.3.3. Implementatiewijze in Nederland bescherming gebieden

In het aanwijzingsbesluit van Natura 2000-gebieden worden de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in de betrokken gebieden vastgelegd. Deze worden in termen van behoud, verbetering of herstel gesteld. De uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen geschiedt vervolgens per Natura 2000-gebied in de zogenoemde beheerplannen.

Aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is onder meer uitvoering gegeven met de vergunningplicht in de Natuurbeschermingswet 1998 voor handelingen en projecten die mogelijk schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied.

Artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn zijn geïmplementeerd in de artikelen 19d, 19f, 19g en 19h, in samenhang met artikel 19d en artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998. De ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereiste voorafgaande toestemming heeft

in Nederland de vorm gekregen van een vergunning (in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998).

3.1.3.4. Implementatiewijze in Nederland bescherming soorten

De Flora- en faunawet geeft uitvoering aan de bepalingen omtrent de strikte bescherming van soorten. De wet verbiedt het doden, het vangen en het verstoren van inheems beschermde dier- en plantensoorten, evenals het beschadigen, verstoren of vernielen van voortplantings-, verblijf- en rustplaatsen. Als beschermde inheemse diersoorten zijn aangewezen alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, vissen, reptielen en amfibieën en alle van nature in Europa voorkomende vogels. De Flora- en faunawet beschermt daarmee meer soorten dan de Habitatrichtlijn. De wet verbiedt tevens meer handelingen dan vereist wordt door de Europese richtlijnen. Bij totstandkoming van de Flora- en faunawet is bijvoorbeeld gekozen om het vereiste van opzet niet op te nemen in de verbodsbepalingen, waardoor ook het niet-opzettelijk doden of verwonden van beschermde dieren verboden is.

De wet biedt de kaders waarbinnen uitzonderingen op de verboden kunnen worden toegestaan. De Minister van Economische Zaken kan vrijstelling of ontheffing verlenen van de verboden. Artikel 75 van de Flora- en faunawet bevat de voorwaarden waaronder vrijstellingen en ontheffingen kunnen worden verleend. Zo mag de verlening van een ontheffing of vrijstelling geen afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de betreffende soort (vijfde lid). Daarnaast geldt voor een aantal soorten dat er geen andere bevredigende oplossing mag zijn en dat de uitzondering nodig is ten behoeve van bij of krachtens artikel 75, zesde lid, aangewezen belang.

Bovenstaande betekent dat de ontwikkelaar van een windpark in de territoriale zee en exclusieve economische zone rekening moet houden met de effecten van de bouw en exploitatie van het windpark op de dieren die in het plangebied voorkomen. Naast de in het plangebied voorkomende vogels en zeezoogdieren kan eventueel gaan om vleermuizen en vissen. Bij vergunningverlening op grond van de Waterwet zijn onderzoeken uitgevoerd in het kader van het milieueffectrapport. Uit de kennis die hierbij is opgedaan blijkt dat gevolgen van windparken op zee vooral kunnen bestaan uit geluidsoverlast voor zeezoogdieren en vissen tijdens de bouw, en aanvaringskansen voor kustbroedvogels en trekvogels na het operationeel worden van het park.

3.1.3.5. Regeling in wetsvoorstel bescherming gebieden

Voorgesteld wordt dat de beoordeling van de natuuraspecten deel uitmaken van het kavelbesluit. Dat betekent dat geen afzonderlijke vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist voor windparken op zee. In het kavelbesluit worden op basis van voorafgaand onderzoek zo nodig regels opgenomen voor de bouw en exploitatie van een windpark en de aansluiting op het hoogspanningsnet en worden onder meer de buitencontour van de kavel, de minimale hoogte voor de onderkant van de wieken, de maximale hoogte voor de bovenkant van de wieken en de minimale afstand tussen de turbines aangegeven. Ook worden regels ten aanzien van het onderwatergeluid opgenomen. Op het tijdstip waarop het kavelbesluit wordt vastgesteld, is nog onbekend door wie het windpark zal worden gerealiseerd en welke materialen en technieken zullen worden gebruikt. Om de gevolgen voor de natuur vast te kunnen stellen, zullen de op dat moment bekende technieken en materialen onderzocht moeten worden.

De Minister van Economische Zaken maakt, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, in het kader van het kavelbesluit de passende beoordeling van de gevolgen van de bouw en exploitatie van het windpark voor Natura 2000-gebieden. Omdat de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu in de passende beoordeling de uiterste varianten die het kavelbesluit mogelijk maakt onderzoeken op de gevolgen voor de natuur en aantonen dat de effecten van alle mogelijke varianten tussen de per natuuraspect relevante uitersten liggen, hoeft de houder van een windvergunning daarnaast geen afzonderlijke vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 aan te vragen. Daarvoor is wel vereist dat het project – de bouw en de wijze van exploitatie van het windpark – in het kavelbesluit voldoende concreet zijn beschreven. Verder moet de passende beoordeling van de gevolgen van het windpark voor Natura 2000-gebieden op het moment dat de vergunning wordt aangevraagd nog actueel zijn. In artikel 19f, derde lid, is geregeld dat geen nieuwe passende beoordeling behoeft te worden gemaakt voor zover die passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van een project. Ingeval de passende beoordeling niet meer actueel is op het moment van vergunningverlening, moet het kavelbesluit opnieuw worden vastgesteld op basis van een geactualiseerde passende beoordeling. Gelet op de korte tijd die tussen de vaststelling van het kavelbesluit en de verlening van de windvergunning, is de kans overigens gering dat een passende beoordeling niet meer actueel is.

Wanneer de Minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, op grond van de passende beoordeling niet met zekerheid kan vaststellen dat de gevolgen van het Natura 2000-gebied niet door het windpark zullen worden aangetast, kan hij toch het kavelbesluit vaststellen, mits er geen alternatieve oplossingen zijn en sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. In dat geval moeten de Ministers vóórdat zij het kavelbesluit vaststellen, onderzoeken of er geen alternatieven zijn. Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, is de bevordering van windenergie aan te merken als een dwingende reden van openbaar belang. In dat geval moeten de Ministers in het kavelbesluit de verplichting voorschrijven om compenserende maatregelen te treffen.

3.1.3.6. Regeling in wetsvoorstel bescherming soorten

Onderhavig wetsvoorstel beoogt de afweging omtrent bescherming van in het wild levende soorten te integreren in het wettelijk kader voor de bouw en exploitatie van windparken op zee. In de voorstellen is aansluiting gezocht bij de beleidsuitgangspunten van het wetsvoorstel natuurbescherming (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nrs. 2 en 5). In dat wetsvoorstel, zoals gewijzigd bij nota van wijziging, staat de bescherming van natuurwaarden centraal overeenkomstig de Europese en internationale verplichtingen.

Dit betekent allereerst dat de verboden van de Flora- en faunawet in dit wetsvoorstel buiten toepassing worden verklaard voor zover zij verder gaan dan vereist wordt op grond van de Europese kaders. Concreet gaat het om het thans geldende verbod op handelingen die leiden tot het niet-opzettelijk doden, verwonden of bemachtigen van dieren, behorende tot beschermde inheemse diersoorten en het verbod op de verstoring van vogels zonder dat dit van wezenlijke invloed is. Voorwaarde is dat het gaat om handelingen, waarop het kavelbesluit betrekking heeft, oftewel de handelingen die betrekking hebben op de bouw en de exploitatie van het betreffende windpark.

Voor het overige blijft de Flora- en faunawet van toepassing. Waar de werkzaamheden met betrekking tot de bouw en exploitatie van het windpark leiden tot overtreding van in die wet opgenomen verboden, kan de Minister van Economische Zaken, met inachtneming van de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn, vrijstelling verlenen. Met het oog op de beoogde geïntegreerde aanpak wordt voorgesteld dat de Minister van Economische Zaken die vrijstelling in het kavelbesluit verleent in plaats van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zoals bepaald in artikel 75 van de Flora- en faunawet. De overheid zal bij de voorbereiding van het kavelbesluit de effecten van het project beoordelen om te borgen dat deze effecten geen afbreuk doen aan de instandhouding van beschermde soorten. Ten aanzien van vogels en soorten, genoemd in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn kan de vrijstelling slechts worden verleend met het oog op een van de belangen die zijn aangewezen op grond van artikel 75, zesde lid, onderdeel c, van de Flora- en faunawet. Op deze wijze is geborgd dat de verleende vrijstelling past binnen de kaders van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn.

3.1.4. Inhoud en procedure

In het kavelbesluit worden regels en voorwaarden opgenomen voor de bouw en exploitatie van een windpark op die kavel en voor de aansluiting op het net. In elk geval zullen de buitenste contouren van het op te richten windpark worden vastgelegd. De gehele windmolen inclusief rotor moet binnen deze contour blijven. In het kavelbesluit kan tevens een maat worden opgenomen voor de minimale elektriciteitsproductie per jaar, bijvoorbeeld door het voorschrijven van een minimum aan totaal rotoroppervlak. In het kavelbesluit wordt niet het aantal windmolens en de exacte locatie van iedere mast bepaald. Er zijn immers meerdere varianten denkbaar om de minimum jaarlijkse elektriciteitsproductie van het park te realiseren. Vermogen van de turbines, lengte van de rotorbladen en tiphoogte zijn van invloed op het aantal windmolens dat nodig is om een bepaald vermogen te behalen. De keuze voor de inrichting van het windpark, dus met welke turbines en fundatietechnieken, wordt overgelaten aan de partijen die daar de meeste kennis van hebben. Tegelijkertijd biedt het vastleggen van de buitencontour van de kavel, met daarnaast mogelijkheden voor het opnemen van een minimale hoogte voor de onderkant van de wiek in de onderste stand boven zeeniveau, een maximale hoogte voor de bovenkant van de wieken in de bovenste stand boven zeeniveau, het maximumoppervlakte dat alle wieken samen mogen bestrijken op de kavel, een minimale afstand tussen de turbines en voorwaarden voor de diverse wijzen van fundatie, voldoende mogelijkheid om de milieu en andere effecten vooraf te beschermen.

Bij kavelbesluit kunnen ook regels worden gesteld over medegebruik, zoals duurzame niet bodem beroerende visserij, mariene aquacultuur en recreatie. Momenteel wordt onderzocht of en hoe ander gebruik kan worden gecombineerd met een windpark op een kavel. Dit kan mogelijk leiden tot een heroverweging van het huidige doorvaarverbod voor dit type activiteiten. Bij de kavelbesluiten zal rekening worden gehouden met de afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van de verdere uitwerking (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 7).

Op het vaststellen van een kavelbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het ontwerp van het besluit zal ter inzage worden gelegd en een ieder wordt in gelegenheid gesteld om gedurende zes weken te reageren op het ontwerp. De voorbereidingsprocedure is het formele einde van de voorbereiding van een ontwerpkavelbesluit. Tijdens het traject dat leidt tot een ontwerpkavelbesluit zal er veelvuldig contact zijn tussen de Ministers

van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu en belanghebbenden. Dan zijn er ook mogelijkheden om de belangen in te brengen of te toetsen, bijvoorbeeld met betrekking tot de vliegveiligheid. De vergunninghouders op grond van de Mijnbouwwet en eigenaren van kabels en leidingen in de nabijheid van het in voorbereiding zijnde ontwerpkavelbesluit zullen bij de voorbereiding betrokken worden. De informatie van de marktpartijen uit de windsector is nodig om de laatste stand van de techniek op te kunnen nemen in het kavelbesluit. Turbinetypes, fundatietechnieken en mastontwerpen zijn nog volop in ontwikkeling en ieder kavelbesluit zal op deze punten actueel moeten zijn. Dit geldt ook voor vliegveiligheidseisen afstanden tot mijnbouwinstallaties of kabels en leidingen. Er is beroep in één instantie en de Raad van State zal binnen zes maanden na ontvangst van het verweer uitspraak doen.

Om niet terug te vallen in een gebrek aan sturingsmogelijkheden op locaties in de tijd, voorziet dit wetsvoorstel niet in een procedure waarin marktpartijen de Ministers kunnen verzoeken een kavelbesluit te nemen. De Algemene wet bestuursrecht voorziet op grond van artikel 6:2 in de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het niet nemen van besluiten.

§ 3.2. De vergunning

Een kavelbesluit geeft nog niemand het recht om een windpark op zee te bouwen. In de systematiek van het wetsvoorstel kan alleen een vergunning worden verleend voor locaties die bij kavelbesluit zijn aangewezen. De belangrijkste functie van de vergunning is het bepalen welke partij op een kavel gerechtigd is om een windpark te realiseren en te exploiteren. In de procedure met subsidie wordt de vergunning aangevraagd in de periode dat ook subsidie kan worden aangevraagd en de vergunning verleend gelijktijdig met de beslissing op de subsidie. Naast de op naamstelling van de vergunning zal in de vergunning worden opgenomen voor welk tijdvak de vergunning geldt – dit volgt uit en binnen welke termijn na het onherroepelijk worden van de vergunning, gestart moet worden met de bouw. Tot slot wordt in het kavelbesluit bepaald welke kosten, die samenhangen met het nemen van een kavelbesluit, degene die de vergunning krijgt, verschuldigd is.

Nadat het kavelbesluit is vastgesteld, zal de Minister van Economische Zaken via een tender bepalen aan wie de vergunning wordt verleend. In de tender kunnen alle marktpartijen die een windpark op dat kavel zouden willen realiseren, een aanvraag indienen. Het is te verwachten dat telkens meerdere aanvragen voor een kavel worden ingediend zodat een rangschikking gemaakt moet worden van de aanvragen die voldoen aan de ingangseisen. De ingangseisen worden gesteld om zekerheid te verkrijgen dat aanvragers een serieus plan hebben om een windpark te realiseren en daarvoor ook de financiële mogelijkheden hebben. Voor iedere aanvraag zal daarom worden nagegaan of in de aanvraag voldoende aannemelijk is gemaakt dat de bouw en exploitatie van het windpark gefinancierd kan worden, technisch haalbaar is, economisch haalbaar is en tijdig kan worden gestart.

De tenderprocedure kan één kavel of meerdere kavels omvatten. Indien er één kavel beschikbaar is, zullen alle aanvragen zich richten op deze kavel. Indien er meerdere kavels beschikbaar zijn, kunnen aanvragers een aanvraag voor één of meerdere kavels indienen. Het is niet op voorhand uitgesloten dat in één tenderprocedure of in opeenvolgende tenderprocedures meerdere vergunningen aan dezelfde aanvrager worden verleend. Als zich een dergelijke situatie voordoet, zal wel worden beoordeeld of het realistisch is dat deze marktpartij meerdere windparken te gelijkertijd kan financieren.

De tenderprocedure voor de vergunning zal, zolang subsidie vereist is voor het realiseren van windparken op zee, samenvallen met de procedure voor de subsidieverlening (zie paragrafen 2.2.1 en 4.10). Het zou immers ongewenst zijn als beide procedures tot een andere «winnaar» zouden leiden. Aan de subsidieverlening zullen ook eventuele financiële garanties worden verbonden die te maken hebben met het ook daadwerkelijk realiseren van het windpark waarvoor subsidie is verleend. Wanneer er geen subsidie meer nodig is, zal de rangschikking van de aanvragen geschieden aan de hand van de rangschikkingscriteria die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Tot deze criteria behoren in ieder geval de verwachte productie van het windpark, de kennis en ervaring van de aanvrager en de kwaliteit van het ontwerp van het windpark. Bij de kwaliteit van het ontwerp van het windpark kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag in welke mate het ontwerp van het windpark de effecten op andere belangen zoals natuur, visserij, scheepvaart of olie- en gaswinning beperkt. Zonder het exacte ontwerp van het windpark vast te leggen, zou de Minister van Economische Zaken in het geval dit onderscheidend is in de rangschikking, aan de vergunning de voorwaarden en voorschriften verbinden die zorg dragen voor het beperken van de effecten op een of meer van de andere belangen.

§ 3.3. Uitbreiden taken netbeheerder voorbereidingsfase

De ruimtelijke ordening is de meest kritische factor voor de tijdige realisatie van een net op zee en de daarop aan te sluiten windparken op zee. Om het tijdspad te kunnen halen dat in het energieakkoord is afgesproken, is het van belang dat zo snel mogelijk wordt begonnen met de voorbereidingen van deze ruimtelijke ordeningsactiviteiten voor een eventueel net op zee. In de brief van 12 juni 2009 heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken toegezegd om vooruitlopend op besluitvorming over een wettelijke taak voor de landelijk netbeheerder voor de het net op zee, de landelijk netbeheerder te vragen om door te gaan met het treffen van voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van een tijdige aansluiting van offshore windparken op de netinfrastructuur (Kamerstukken II 2008/09, 31 239, nr. 64). In het onderhavige wetsvoorstel wordt nu uitvoering gegeven aan deze toezegging. De beheerder van het landelijk hoogspanningsnet krijgt de taak de aanleg van het net op zee voor te bereiden. Om eerder met de voorbereidingstaken te kunnen starten dan de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is ervoor gekozen om de kosten die de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet maakt vanaf het moment van ondertekening van het energieakkoord op 6 september 2013 op te nemen in de tarieven. Met de wetgevingsagenda STROOM om te komen tot een herziene Elektriciteits- en Gaswet (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49) zal in samenhang met de regulering van het net op zee een beheerder voor een net op zee worden aangewezen, daar waar dit efficiënter is dan een directe aansluiting. In dat wetsvoorstel zal ook de kostentoerekening van het net op zee aan de orde komen, alsmede de verdere invulling van de taak van de netbeheerder voor het eigendom en beheer van het net op zee en bijbehorende ontwerpcriteria en aansprakelijkheden. De wijze waarop de kosten gesocialiseerd worden kan wel anders zijn dan bij radiale aansluitingen, afhankelijk van welk deel van de kosten via de tarieven gedragen moeten worden en welk deel via de SDE+.

Het begrip net op zee behoeft overigens enige nuance. Omdat de gebieden die in de structuurvisie zijn aangewezen voor wind op zee tamelijk verspreid over de Noordzee liggen, is het goed mogelijk dat geen kostenefficiëntie behaald kan worden met het realiseren van een integraal en vermaast net dat al deze gebieden met elkaar verbindt.

Voor wat betreft de uitbreiding van het bestaande net op land, heeft de keus voor een net op zee of radiale aansluitingen in principe geen gevolgen. Dezelfde hoeveelheid elektriciteit van de windparken op zee zal via de bestaande aansluitpunten op land verder afgevoerd moeten worden, of windparken op zee nu via radiale aansluitingen of via een net op zee op deze punten in het bestaande hoogspanningsnet aangesloten worden.

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot de fase van de voorbereiding van het ontwerp en de voorbereiding van het land- en zeetracé van voorziene locaties voor het net op zee. De taak en de toewijzing daarvan om het net op zee aan te leggen en te beheren wordt opgenomen in de integrale herziening van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, als onderdeel van de wetgevingsagenda STROOM. De keuze voor het «knippen» van de taken voor het net op zee heeft twee redenen. Ten eerste kan geen tijd verloren gaan met het ontwerpen van de diverse mogelijke uitbreidingen. Als aansluiting via een net efficiënter is dan radiale aansluitingen, moet dat net ook gereed zijn wanneer de windparken zijn gerealiseerd. Met de voorbereidingen daarvoor moet vroegtijdig worden gestart. Tegelijkertijd bieden ontwerpstudies ook inzicht in de kosten voor de diverse uitbreidingen. De tweede reden vormt de wetgevingsagenda STROOM. In dat kader worden de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet herzien, waarbij met name ook aandacht zal zijn voor de inrichting van het netbeheer, de taken van de netbeheerder en de tariefregulering. De taak en toewijzing daarvan tot aanleg en beheer en een regeling van de tarifering van het net op zee wordt niet vooruitlopend op de integrale herziening in de Elektriciteitswet 1998 opgenomen. Die wijziging zou slechts van tijdelijke aard zijn en het is van belang dat deze taak integraal wordt bezien met de reguliere netbeheer taken. Bovendien kan worden gewacht op STROOM omdat dit wetsvoorstel naar verwachting in werking zal zijn getreden als er sprake is van de fase van aanleg van een eerste net op zee.

Zoals hierboven uiteen is gezet wijzigt dit wetsvoorstel de Elektriciteitswet 1998 door de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak te geven voor de voorbereiding van een net op zee. De taak omvat in elk geval de uitvoering van de noodzakelijke technische onderzoeken en het voorbereiden van een netontwikkelingsplan voor het net op zee. Een netontwikkelingsplan geeft aan welke netuitbreidingen de landelijk netbeheerder de komende jaren voorziet. Daarnaast betreft het de voorbereiding van de verkrijging van vergunningen voor die gebieden die door het de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu worden aangemerkt als te ontwikkelen gebieden op de korte en middellange termijn.

Aan de nieuwe taak zijn ook kosten gebonden. De kosten die de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet maakt bij de uitvoering van de nieuwe taak komen met terugwerkende kracht in aanmerking voor verwerking in de transporttarieven. De keus om de kosten van de voorbereiding van een net op zee apart te vergoeden is met de voorziene inwerkingtreding van STROOM van tijdelijke aard. Met STROOM wordt ook besloten wie wordt aangewezen als netbeheerder op zee. De voorbereidende activiteiten van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet vinden plaats rekening houdend met de keuzes welk gebied op de korte en middellange termijn ontwikkeld zal worden voor wind op zee. Het is van belang dat de voorbereidende fase tijdig kan beginnen omdat deze het kritische pad bepaalt voor de realisatie van een net op zee en derhalve ook de realisatie van windparken. De kosten die bij deze voorbereiding gemoeid zijn, zijn zeer klein in verhouding tot de kosten voor realisatie van een net op zee. Het is noodzakelijk om tijdig te beginnen met de voorbereidingen, ook als er nog geen volledige zekerheid zou zijn voor de daadwerkelijke realisatie

van een net op zee. De verwerking in de tarieven staat los van een besluit nadien van het de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu of de investeringen in het net op zee ook daadwerkelijk dienen plaats te vinden door de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De kosten voor de voorbereidingshandelingen komen derhalve ook voor verwerking in de transporttarieven in aanmerking als uiteindelijk besloten zou worden om in het relevante gebied geen net op zee te realiseren of de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet niet wordt aangewezen als netbeheerder op zee. Het is aan de Autoriteit Consument en Markt om te beoordelen in hoeverre de gemaakte kosten ook efficiënte kosten zijn.

Hoofdstuk 4. Internationaal kader en verhouding tot bestaande regelgeving

Onderhavig wetsvoorstel is van toepassing op het Nederlandse deel van de Noordzee. De Noordzee is tot circa één kilometer uit de kust gemeentelijk en provinciaal ingedeeld. Daarbuiten valt het beleid en beheer van de Noordzee onder de directe verantwoordelijkheid van het Rijk. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de territoriale zee (binnen de 12-mijlszone) en de exclusieve economische zone. De begrenzing van de Nederlandse territoriale zee is vastgelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. Het VN-zeerechtverdrag vormt het internationaalrechtelijke kader voor de uitoefening van de rechtsmacht van kuststaten over hun territoriale zee, continentaal plat en exclusieve economische zone.

§ 4.1. Rijkswet instelling Nederlandse exclusieve economische zone

Met de rijkswet instelling exclusieve economische zone heeft Nederland gebruik gemaakt van het recht van de kuststaat om, met inachtneming van de grenzen die het volkenrecht daaraan stelt, een eez in te stellen. De rechtsmacht van een kuststaat in zijn eez is beperkter dan die in zijn territoriale zee. Met de instelling van de eez heeft Nederland soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Ook heeft Nederland met de instelling van de eez rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Nederlandse wetten gelden in principe alleen binnen het Nederlandse grondgebied en zijn alleen mede van toepassing in de eez voor zover dat in de betreffende wet geregeld is. Onderhavig wetsvoorstel bepaalt dan ook uitdrukkelijk dat het van toepassing is in de eez.

§ 4.2. Waterwet

Onderhavig wetsvoorstel kan niet los worden gezien van de Waterwet. In het nationale waterplan op grond van die wet zijn de gebieden op de Noordzee aangewezen die in beginsel geschikt zijn voor het realiseren van windenergie. De Waterwet biedt voorts het kader voor regulering van activiteiten op zee, met uitzondering van scheepvaart en mijnbouw. Op grond van de Waterwet is het oprichten en in stand houden van windturbines in waterstaatswerken vergunningplichtig (artikel 6.5 van de Waterwet juncto artikel 6.13 van het Waterbesluit). Deze vergunningplicht zal vervallen bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. De met de watervergunning te beschermen belangen zullen worden geborgd door het kavelbesluit en de daaraan te verbinden regels en voorschriften voor de locatiespecifieke aspecten van windparken. De Waterwet blijft echter

relevant voor windparken en de daarmee samenhangende activiteiten. Op grond van de Waterwet kunnen algemene (niet-locatiespecifieke) regels met betrekking tot windparken op zee worden gesteld (artikel 6.6 van de Waterwet). In het kavelbesluit zal worden geborgd dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om het windpark na zijn economische levensduur ook weer af te breken. Het instellen van een veiligheidszone rondom een windpark zal blijven plaatsvinden op grond van artikel 6.10 van de Waterwet.

§ 4.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is niet van toepassing in de eez en is alleen relevant wanneer er sprake zou zijn van windparken in de territoriale zee. De Wabo is van toepassing op het oprichten en in werking hebben van een inrichting in de territoriale zee voor zover daarvoor geen regels gelden op grond van de Waterwet (artikel 8.3, tweede lid, Wabo). Niet-watergerelateerde zaken (bijvoorbeeld luchtemissies) zouden dus onder de Wabo-vergunningplicht vallen. Deze vergunningplicht zal vervallen bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Indien een kavel deels in de territoriale zee komt te liggen, zullen de met de omgevingsvergunning te beschermen belangen worden geborgd door het kavelbesluit en de daaraan te verbinden regels en voorwaarden. Hierbij moet met name worden gedacht aan de bescherming van het milieu en van eventuele beschermde monumenten.

§ 4.4. Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer is een kaderwet die algemene regels bevat voor de bescherming van het milieu. Hoofdstuk 7 (de voorschriften voor de milieueffectrapportage), Hoofdstuk 12, titel 3 (de voorschriften omtrent rapportage door bepaalde inrichtingen) en Hoofdstuk 16, titel 2 (de voorschriften omtrent inrichtingen die broeikasgassen uitstoten) zijn ook van toepassing in de eez (zie artikelen 7.1a, 12.19 en 16.3). De hoofdstukken 8 (Inrichtingen) en 9 (Stoffen en produkten) voorzien in de mogelijkheid om de op grond van die hoofdstukken gestelde regels mede van toepassing te laten zijn in de eez.

Hoofdstuk 7 over milieueffectrapportages is uitgewerkt in het Besluit milieueffectrapportage 1994 (Besluit mer) dat onder andere de activiteiten aanwijst die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu en mer-(beoordelings)plichtig zijn. Het kavelbesluit zal aan het Besluit mer worden toegevoegd.

Het kavelbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 7.1 van de Wet milieubeheer. Bij de voorbereiding van een besluit tot aanwijzen van een kavel zal dus een milieueffectrapport moeten worden opgesteld. In dit milieueffectrapport zullen de uiterste varianten qua turbinetypes en fundatietechnieken op hun milieueffecten worden beoordeeld en aangetoond worden dat de effecten van de andere varianten binnen deze bandbreedte liggen. De partij waaraan uiteindelijk de vergunning wordt verleend hoeft geen nieuw milieueffectrapport op te stellen zolang deze technieken toepast die binnen de bandbreedte van het kavelbesluit passen.

§ 4.5. Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening is in beginsel ook van toepassing in de eez. Structuurvisies op grond van deze wet kunnen dus ook betrekking hebben op het Nederlandse deel van de Noordzee. Het op de Waterwet gebaseerde nationale waterplan is tevens een structuurvisie in de zin de

van Wro. Gemeentelijke bestemmingsplannen volgen de begrenzing van de bestuurlijke indeling, die voor de kuststrook reikt tot 1 kilometer uit de kust. Alhoewel de Wro in artikel 10.3 voorziet in de mogelijkheid van het opstellen van een rijksbestemmingsplan voor (delen van) de territoriale zee of eez, heeft het Rijk hiervan vooralsnog geen gebruik van gemaakt. In het kader van de ontwikkeling van het uitgiftestelsel voor windparken op zee is afgezien van het inzetten van het instrument rijksbestemmingsplan, omdat dit instrument – alhoewel het kenmerken van het voorgestelde kavelbesluit bevat – tekortschiet voor de aanwijzing van kavels (afweging natuur-, water- en milieubelangen) en de daarbij te stellen regels.

§ 4.6. Elektriciteitswet 1998

Dit wetsvoorstel kan niet los worden gezien van de Elektriciteitwet 1998. In de paragrafen 2.2.4 en 3.3 is al ingegaan op de Elektriciteitswet 1998. Op dit moment is de Elektriciteitswet 1998 niet van toepassing ten aanzien van netten buiten de 12 mijlszone. Hierdoor kan op dit moment een net op zee niet worden aangelegd. In het wetsvoorstel tot herziening van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zal, in samenhang met de regulering van het netbeheer, de taak het net op zee aan te leggen en te beheren, daar waar dit efficiënter is dan een directe aansluiting, en de toewijzing van die taak worden opgenomen. In dat wetsvoorstel zal dan ook de kostentoerekening van het net op zee aan de orde komen, alsmede de verdere invulling van de taak van de netbeheerder voor het eigendom en beheer van het net op zee en bijbehorende ontwerpcriteria. In het onderhavige wetsvoorstel zal de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak krijgen het net op zee voor te bereiden.

§ 4.7. Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet biedt het kader voor de regulering van mijnbouwactiviteiten (met name olie- en gaswinning, maar ook activiteiten als de opslag van CO_2) binnen het Nederlandse grondgebied en op het Nederlandse continentale plat. Het continentale plat heeft in de Nederlandse situatie hetzelfde geografische bereik als de eez. De ontwikkeling van windparken op zee zal kunnen botsen met de uitvoering van mijnbouwactiviteiten. Thans voorziet het op de Mijnbouwwet gebaseerde Mijnbouwbesluit in een instemmingsvereiste voor het plaatsen van mijnbouwinstallaties. De Minister van Economische Zaken kan instemming weigeren in verband met de opwekking van elektriciteit. Het voornemen is om gelijktijdig met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, in het Mijnbouwbesluit expliciet te regelen dat in gebieden waarvoor een voorbereidings- of kavelbesluit geldt geen mijnbouwinstallaties mogen worden geplaatst, tenzij de Minister daarvoor ontheffing heeft verleend.

§ 4.8. Monumentenwet 1988

De Monumentenwet 1988 is van toepassing op het grondgebied, inclusief de territoriale zee. De artikelen 45 tot en met 47 over de opgravingsvergunning en de artikelen 53 en 54 over de meldingsplichten zijn tevens van toepassing in de aansluitende zone, dus tot 24 zeemijl uit de kust. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg werden de uitgangspunten van het Verdrag van Malta (ook wel: Conventie van Valletta) verwerkt in onder meer de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet en de Wet milieubeheer. Het Verdrag van Valletta werkt ook door in het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet. Het doel van het verdrag is de bescherming van het archeologische erfgoed als bron van het Europese gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Het verdrag verplicht onder meer tot de conservering en instand-

houding – bij voorkeur in situ – van het archeologisch erfgoed, het instellen van een meldplicht voor archeologische vondsten, het verankeren van de archeologie in de ruimtelijke ordening, het doorvoeren van het beginsel dat de verstoorder betaalt en het waarborgen dat milieueffectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context. Ten behoeve van het kavelbesluit wordt archeologisch vooronderzoek verricht waarvan de kosten verrekend kunnen worden met de vergunninghouder.

§ 4.9. Wet installaties Noordzee

De Wet installaties Noordzee (WIN) heeft sinds zijn inwerkingtreding in 1964 aan betekenis ingeboet door de totstandkoming of uitbreiding van diverse wetten die mede van toepassing zijn in de Nederlandse eez (extraterritoriale werking). Niettemin blijft de WIN relevant in de Nederlandse eez doordat die wet bepaalt dat de Nederlandse strafwetgeving toepasselijk is op ieder die zich op of met betrekking tot een installatie ter zee aan enig strafbaar feit schuldig maakt. De WIN biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere Nederlandse wettelijke voorschriften van toepassing te verklaren ten aanzien van installaties ter zee (artikel 3). Een dergelijke maatregel moet onverwijld worden ingetrokken, indien niet binnen drie maanden na inwerkingtreding een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal is ingediend ter vervanging van die maatregel. De WIN voorziet tevens in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de bevoegde autoriteiten, colleges en ambtenaren belast met de uitvoering van de krachtens artikel 3 van toepassing verklaarde voorschriften, dan wel het ten uitvoer leggen van rechterlijke uitspraken, aan te wijzen. Hieraan is uitvoering gegeven door middel van het Besluit van 8 december 1964, tot toepassing van artikel 4 van de Wet installaties Noordzee. Dit besluit wijst de rechtbank te Amsterdam aan als bevoegd rechtscollege voor strafbare feiten begaan op installaties in de zin van de Wet. De zaak wordt behandeld en beslist door de kantonrechter van de rechtbank. Dit besluit verschaft opsporingsambtenaren, deurwaarders en ambtenaren de mogelijkheid hun bevoegdheden uit te oefenen op installaties ter zee.

§ 4.10. Kaderwet EZ-subsidies

Voorlopig zullen er geen windparken op zee worden gerealiseerd als daarvoor geen subsidie wordt verleend. Het kader voor de subsidieverlening is het Besluit stimulering duurzame energieproductie op grond van de Kaderwet EZ-subsidies. In de brief van 4 november 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 31 239, nr. 172) geeft de Minister van Economische Zaken aan dat hij naar aanleiding van het energieakkoord aparte tenders zal organiseren, te beginnen in 2015. Uit de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee blijkt welke gebieden de komende jaren in welke volgorde ontwikkeld zullen worden (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). De Minister werkt de komende tijd verder uit hoe dat het beste vormgegeven kan worden in een SDE+ regeling. Waar nodig zal het Besluit stimulering duurzame energieproductie aangepast worden.

Met dit wetsvoorstel wordt de procedure voor de vergunning samengevoegd met de procedure voor de subsidieverlening en wordt aan de aanvrager aan wie de subsidie wordt verleend, ook de vergunning verleend.

Hoofdstuk 5. Uitvoering en handhaving

§ 5.1. Uitvoering

Een kavelbesluit zal worden voorbereid door de Minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij het kavelbesluit gaat het om een belangenafweging die de beleidsvelden van zowel de Minister van Economische Zaken als van de Minister van Infrastructuur en Milieu betreffen. De vergunning wordt verleend door de Minister van Economische Zaken.

Omdat het wetsvoorstel mede strekt tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 is het wetsvoorstel conform van artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en Ministers voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan de Autoriteit Consument en Markt. De uitkomsten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 7.

§ 5.2. Handhaving

Het wetsvoorstel voorziet in het instrumentarium voor de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving van het verbod om zonder vergunning op grond van dit wetsvoorstel een windpark op te richten of in werking te hebben en van het verbod om in strijd met het kavelbesluit en de vergunningvoorschriften te handelen. De instrumenten voor bestuursrechtelijke handhaving zijn de bevoegdheden strekkend tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom alsmede het intrekken van de vergunning.

Aan de Minister van Economische Zaken wordt de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang toegekend. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is aan deze bevoegdheid tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom verbonden. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom waarin thans de Waterwet voorziet ten aanzien van watervergunningen voor windparken op zee wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd.

Het strafrecht is eveneens een belangrijk aspect van de handhaving. In het verleden werd het vaak nog gezien als een ultimum remedium, maar steeds meer wordt betoogd dat de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving complementair zijn. Om de strafrechtelijke handhaving te verzekeren zal overtreding van de voorschriften uit het wetsvoorstel als economisch delict worden aangemerkt. Dit sluit aan bij de huidige sanctionering van de water, milieu en natuurwetgeving. De Wet op de economische delicten kent met name in de sfeer van opsporing en vervolging een uitgebreider pakket aan bevoegdheden dan het commune strafrecht en is daardoor geschikt voor toepassing jegens bedrijven.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden afspraken gemaakt over de uitvoering van de handhaving van dit wetsvoorstel tussen de ministeries, Rijkswaterstaat, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Op grond van artikel 25 wijst de Minister van Economische Zaken vervolgens ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel.

Het houden van toezicht op de bouw en exploitatie van windparken op zee is deels een administratief en deels operationele aangelegenheid. Vooralsnog wordt voorzien dat voor de handhaving van dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij bestaande infrastructuren. De controleurs en inspecteurs die ressorteren onder de afzonderlijke ministeries voeren zelf

de handhavingstaken uit voor wetten op het gebied van douane, milieu, visserij, mijnbouw en scheepvaart. Voor de operationele kant speelt de inzet van de kustwacht een belangrijke rol. De kustwacht vormt in feite de ogen en oren van de toezichthouder op zee en faciliteert toezichts- en handhavingstaken. De Rijksrederij beheert en onderhoudt de specialistische schepen, die beschikbaar worden gesteld aan onder andere de Kustwacht. De Rijksrederij is een zelfstandig opererend onderdeel binnen Rijkswaterstaat. Daarnaast gebeurt toezicht en handhaving vanaf de wal en met behulp van inzet van surveillance vanuit de lucht. Vanuit het kustwachtcentrum wordt scheepvaart waargenomen met behulp van AIS, het Vessel Monitoring through Satellite (VMS) en radarbeelden van de verschillende Vessel Traffic Services (VTS) centra langs de kust.

In de huidige situatie is voor het opleggen en het uitvoeren van bestuursrechtelijke sancties op grond van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een belangrijke rol weggelegd voor de coördinerend waterbeheerder Rijkswaterstaat.

Hoofdstuk 6. Bedrijfseffecten

§ 6.1. Inleiding

Om een zinvolle vergelijking te kunnen maken van de effecten op de regeldruk is een vergelijking gemaakt met het stelsel zoals het gold vanaf 31 december 2004 tot 1 april 2008 en beschreven is in paragraaf 2.2. Hierbij wordt aangetekend dat in vergelijking met periode tussen 1 april 2008 en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, het grootste bedrijfseffect is dat nadat het Rijk kavelbesluiten heeft genomen, weer nieuwe vergunningen voor windenergie op zee kunnen worden aangevraagd en verleend.

Bij de in het energieakkoord afgesproken 3.450 MW en met een gemiddelde omvang van circa 350 MW per windpark zal het in de periode tot en met 2019 naar verwachting om vergunningverlening voor tien nieuwe windparken gaan. Het aantal bedrijven dat door het wetsvoorstel geraakt wordt is lastig te bepalen. Dit is onder andere afhankelijke van welke en hoeveel verschillende partijen de tenders om SDE+ subsidie zullen winnen en welke subcontractors zij hebben. Gezien de grote schaalomvang van windenergie op zee, zullen dit naar verwachting geen MKB-bedrijven zijn.

Het in onderhavige wetsvoorstel voorgestelde uitgiftestelsel omvat een aantal stappen en besluiten die genomen moeten worden voordat nieuwe windparken op zee gebouwd mogen worden. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat windparken alleen gebouwd mogen worden op locaties (kavels) die zijn aangewezen in een kavelbesluit. Kavels worden uitsluitend aangewezen binnen een gebied dat is aangewezen in het nationaal waterplan. In het kavelbesluit wordt bepaald waar en onder welke voorwaarden een windpark gebouwd en geëxploiteerd mag worden. Op het vaststellen van een kavelbesluit volgt de procedure van het verlenen van een vergunning. Alleen de houder van een vergunning heeft het recht om op de locatie van de kavel een windpark te bouwen en te exploiteren. In de situatie dat SDE+ subsidie beschikbaar is voor de kavel, vindt de selectie plaats via de selectiecriteria van de SDE+ en wordt de vergunning verleend aan degene aan wie subsidie wordt verleend. Tot slot wordt voorzien dat de Minister van Economische Zaken voor elk kavelbesluit ook diverse studies zal verrichten naar het windklimaat, het golfklimaat en de bodemgesteldheid en deze beschikbaar stelt aan de projectontwikkelaars. Dit om de risico's voor de projectontwikkelaars, en daarmee de subsidiebehoefte, te verlagen.

Een groot deel van de effecten hangt niet met dit wetsvoorstel samen, maar met de kavelbesluiten die op grond van dit wetsvoorstel genomen worden. Bijvoorbeeld de milieueffecten zullen volledig meegewogen worden door het opstellen van een milieueffectrapport voorafgaand aan het kavelbesluit. Omdat de administratieve lasten en nalevingskosten ook pas ontstaan na het nemen van kavelbesluiten, zijn de lasteneffecten in dit wetsvoorstel daarom slechts globaal indicatief en niet kwantitatief beschreven.

Het wetsvoorstel heeft geen regeldrukeffecten voor burgers. Het wetsvoorstel heeft ook geen gevolgen voor decentrale overheden of professionals in de publieke sector. Door het toepassen van de uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht voor de totstandkoming van de kavelbesluiten en beroep in één instantie bij de Raad van State wordt ook het aantal rechtsgangen beperkt. Hierdoor zal de werklast voor de rechtspraak per windpark afnemen.

Zoals in paragraaf 3.3 aangegeven zijn de kosten van de uitbreiding van de taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet met de voorbereiding van het ontwerp en de voorbereiding van het land- en zeetracé van voorziene locaties voor het net op zee zeer klein in verhouding tot de kosten voor realisatie van een net op zee. De handhavingskosten voor de Autoriteit Consument en Markt zullen navenant relatief klein zijn.

§ 6.2. Administratieve lasten voor bedrijven

Dit wetsvoorstel zelf heeft geen gevolgen voor administratieve lasten. Zolang er geen kavelbesluiten worden genomen, ontstaan er geen administratieve lasten. Als er wel kavelbesluiten worden genomen, nemen de administratieve lasten voor de bedrijven af, in vergelijking met het stelsel zoals het gold tot 1 april 2008, omdat nu niet meer de projectontwikkelaar alle milieuinformatie en de gegevens over het windklimaat, het golfklimaat en de bodemgesteldheid voor zijn vergunningaanvraag hoeft te verzamelen, maar de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu dit doen voor het kavelbesluit. Daar staat tegenover dat projectontwikkelaars zich op basis van deze gegevens voor de tien nieuwe windparken telkens in een ander kavel moeten verdiepen om te bepalen of en zo ja met welk bod zij mee willen doen in de selectieprocedure voor de verlening van subsidie en een vergunning. Ook kunnen de kosten die samenhangen met het kavelbesluit ten laste komen van degene die het windpark uiteindelijk gaat ontwikkelen. In het stelsel zoals het gold tot 1 april 2008 kon telkens met de eigen vergunning voor dezelfde locatie mee worden gedongen naar subsidie. Dit effect wordt echter kleiner ingeschat dan het feit dat de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu de gegevens verzamelen en beschikbaar stellen.

De administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met de subsidie op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie, zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De administratieve lasten hiervan worden verantwoord in het Besluit stimulering duurzame energieproductie en ministeriële regelingen die hierop zijn gebaseerd.

In het eerdere stelsel waren er 79 initiatieven, 19 vergunningaanvragen en vooralsnog 12 verleende vergunningen met alle milieuinformatie, klimaat en bodemgegevens en bezwaren en beroepen, waarvan er drie subsidie hebben gekregen. In het voorgestelde stelsel worden er echter alleen kavelbesluiten genomen als de verwachting is dat er ook subsidie beschikbaar is om de windparken ook daadwerkelijk op die kavel te

realiseren of wanneer de verwachting is dat de windparken ook zonder subsidie op die kavel gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor zal de verhouding tussen het aantal kavelbesluiten en de gerealiseerde windparken aanzienlijk verbeteren ten opzichte van het eerdere stelsel en zullen de administratieve lasten navenant dalen.

§ 6.3. Inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven

Dit wetsvoorstel zelf heeft geen gevolgen voor de inhoudelijke nalevingskosten. Zolang er geen kavelbesluiten worden genomen, ontstaan er geen inhoudelijke nalevingskosten. Als er wel kavelbesluiten worden genomen, veranderen de inhoudelijke nalevingskosten niet met dit wetsvoorstel. De vergunningsvoorschriften, die nu veelal zijn opgenomen in de huidige watervergunningen, zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor de nieuwe windparken een plek krijgen in het kavelbesluit of in algemene regels. Het onderhavige wetsvoorstel verandert inhoudelijk niets aan deze voorschriften.

§ 6.4. Overige bedrijfseffecten

De eisen en voorschriften voor het windpark worden met dit wetsvoorstel eerder bekend voor de bedrijven. Dit komt doordat de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu de projectontwikkelaars vooraf in het kavelbesluit en de algemene regels duidelijkheid geven over de voorwaarden waaronder op een kavel een windpark gerealiseerd kan worden. De voorwaarden komen niet pas bij de vergunningverlening tot stand, zoals in het huidige stelsel. Doordat de voorwaarden eerder bekend zijn, kunnen de bedrijven in een eerder stadium een optimaler (financieel) ontwerp van het windpark maken.

In het wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij de beleidsuitgangspunten van het wetsvoorstel natuurbescherming (zie paragraaf 3.1.3.6), waarin het kabinet de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn tot uitgangspunt neemt. Hierdoor worden minder handelingen verboden dan thans het geval is en dalen de nalevingskosten enigszins.

Hoofdstuk 7. Advisering en consultatie

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Consument en Markt voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Elektriciteitswet 1998. De Autoriteit Consument en Markt concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het advies van Autoriteit Consument en Markt om nader te specificeren van hetgeen onder voorbereidingshandelingen wordt verstaan en om bij de het voorgestelde artikel over tariefregulering nauwer aan te sluiten bij het huidige artikel 41b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 is overgenomen.

Op 27 maart 2014 heeft het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu een bijeenkomst met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties over het wetsvoorstel georganiseerd. De belangrijkste conclusies van de bijeenkomst waren dat het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de overheid op een snellere en efficiëntere manier de te ontwikkelen gebieden optimaal kan tenderen en integrale beslissingen kan nemen en meer de regie voeren. Het is wenselijk dat er snel duidelijkheid komt over waar de kavels komen te liggen en dat partijen blijvend geïnformeerd en betrokken worden bij deze plannen en stappen met betrekking tot de kavelbesluiten.

Daarnaast heeft een ieder van 19 maart 2014 tot en met 16 april 2014 zijn reactie kunnen indienen op het ontwerp van dit wetsvoorstel via de website www.internetconsultatie.nl. Er zijn in totaal zestien reacties ontvangen. De reacties hadden betrekking op de afweging van de belangen, het proces om te komen tot een kavelbesluit, medegebruik binnen een kavel, gebruik buiten de kavel, de inhoud van het kavelbesluit, het energieakkoord, de netaansluiting, ecologie, de vergunningprocedure en een aantal overige punten. Naar aanleiding van de reacties in de internetconsultatie is een aantal onderdelen van artikel 3, derde lid, samengevoegd en is de toelichting verduidelijkt. In de memorie van toelichting is tevens verduidelijkt wanneer belangen kunnen worden ingebracht of getoetst bij de voorbereiding van een ontwerpkavelbesluit. De uitleg van de ruimtelijke afweging van de nationaal belangen olie- en gaswinning en windenergie is ongewijzigd gebleven. Beide sectoren pleitten voor aan elkaar tegenstrijdige veranderingen. De lijst met onderzoeken uit artikel 4 is naar aanleiding van reacties verduidelijkt. Artikel 34 en de toelichting op het overgangsrecht is aangescherpt voor de bestaande vergunningen. Het netontwikkelingsplan is aan artikel 29 toegevoegd en terugwerkende kracht is aangepast aan de datum van het energieakkoord. In de toelichting is verduidelijkt wanneer geen nieuwe passende beoordeling behoeft te worden gemaakt. Om verwarring over het moment van vergunningverlening te voorkomen, zijn twee artikelen samengevoegd tot artikel 21. In artikel 28 is de financiële zekerheid geregeld om duidelijkheid te geven over de bankgarantie. Ook is de toelichting op de handhaving verder uitgeschreven.

Hoofdstuk 8. Overgangsrecht

Op 18 september 2007 is het «werkprogramma Schoon en Zuinig: Nieuwe energie voor het klimaat» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 1). In dit werkprogramma is aangegeven dat committering van 450 MW wind op zee nodig zal zijn. Dit werkprogramma leidde tot de negenenzeventig initiatieven, negentien vergunningaanvragen en twaalf vergunningen zoals beschreven in paragraaf 2.2. Op 4 april 2008 berichtte de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer dat om te komen tot een goede overgang naar het nieuwe stelsel het noodzakelijk is het huidige stelsel zo spoedig mogelijk af te sluiten om daarna zo snel mogelijk te kunnen overgaan op het stapsgewijze gebiedsuitgiftesysteem dat is gekoppeld aan de toekenning van een SDE bijdrage (Kamerstukken II 2007/08, 31 209 en 31 239, nr. 26). Dezelfde Staatssecretaris gaf op 30 juni 2008 aan dat de verstrekte Wbr-vergunningen in principe gelden voor een periode van 3 jaar. Indien in deze periode niet tot bouw wordt overgegaan, vervallen de vergunningen. Hierdoor zijn er geen onnodige ruimteclaims op de Noordzee én kan overgegaan worden op het nieuwe beleid voor de lange termijn (Kamerstukken II 2007/08, 31 209 en 31 239, nr. 35). Daarmee was vanaf 4 april 2008 duidelijk dat de kans bestond dat de vergunningen niet tot subsidie zouden kunnen leiden en zouden komen te vervallen.

Per brief van 1 oktober 2009 heeft de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer laten weten dat met het aanvullend beleidsakkoord 500 MW extra kan worden gesubsidieerd (Kamerstukken II 2009/10, 31 239, nr. 71). Dit was ruim na de datum van 28 februari 2009 waarop de initiatiefnemers de door hun aangemelde initiatieven moesten hebben uitgewerkt tot een volledige vergunningaanvraag voor windturbineparken op zee, met inbegrip van een daarbij behorend milieueffectrapport. Enige tijd na sluiting van de Regeling windenergie op zee 2009, op 1 maart 2010, was duidelijk welke drie vergunningen wel subsidie hebben gekregen en welke negen vergunningen niet.

Het kabinet Rutte I gaf in het regeerakkoord «Vrijheid en verantwoordelijkheid» van 30 september 2010 aan dat de opwekking van duurzame energie zo snel mogelijk concurrerend moest worden, maar in de overgangsfase stimulering verdiende. Hiertoe werd de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) geleidelijk omgevormd in een SDE+ regeling. Met de brief van 30 november 2010 gaf de toenmalige Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hier uitwerking aan (Kamerstukken II 2010/11, 31 239, nr. 103). Vanaf dat moment was duidelijk dat er voorlopig geen subsidie voor nieuwe windparken op zee zou komen. Dit leidde op 13 december 2010 tot de motie Van Veldhoven (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 A, nr. 52). Naar aanleiding van deze motie heeft de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 31 januari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 A, nr. 58) laten weten dat de reeds verleende vergunningen geldig blijven tot 2020, indien de vergunninghouders kunnen aantonen dat er in de periode tot 2020 reëel zicht is op het realiseren van windturbineparken in het in de vergunning genoemde gebied. Mocht in de periode tot 2020 duidelijk worden dat de vergunde parken (om bedrijfseconomische redenen) door de windsector niet worden gebouwd, dan kan de Minister van Infrastructuur en Milieu de desbetreffende vergunningen intrekken.

De negen windparken, waarvoor onder de huidige regelgeving vergunning is verleend op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of op grond van artikel 6.5 van de Waterwet, zullen naar verwachting zonder subsidie niet gerealiseerd worden. Deze vergunningen blijven op grond van de Beleidsregels intrekken watervergunningen windparken in de exclusieve economische zone in beginsel behouden tot 2020. Benutten de vergunninghouders de ruimere termijn niet en is er geen begin gemaakt met de realisatie van het park, dan zal het bevoegd gezag de vergunningen vervolgens in 2020 intrekken. Echter, beleidswijzigingen of ander gebruik kunnen vóór 2020 wel aanleiding zijn om de vergunning alsnog in te trekken.

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw stelsel geïntroduceerd. In het energieakkoord is afgesproken om vanaf 2015 subsidie beschikbaar te stellen via een gefaseerd tenderproces. In het algemeen overleg van 24 april 2014 over windenergiegebieden heeft de Minister van Economische Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd dat eind 2015 de eerste tender wordt geopend. Uit de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee blijkt welke gebieden de komende jaren in welke volgorde ontwikkeld zullen worden (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). Het is onwenselijk om twee uitgiftestelsels naast elkaar te laten bestaan.

In het onderhavige wetsvoorstel krijgt de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak de aanleg van het net op zee voor te bereiden. De beheerder van het landelijk hoogspanningsnet voorziet de netontwikkeling op zee mogelijk te maken via een standaard platform van 600 MW waarop de windparken rechtstreeks aansluiten, hetgeen tot aanzienlijke kostenvoordelen leidt. De verspreid liggende negen vergunningen passen niet bij dit concept. Een individuele oplossing leidt tot kostenverhoging, alsmede tot eventuele knelpunten voor het elektriciteitsnet op land, zoals beschreven in paragraaf 2.2.2. In paragraaf 2.2.1. is opgemerkt dat deze vergunningen voor de aanwijzing van kavels mogelijk ook met betrekking tot de berekening van de gevolgen voor ecologie tot problemen kunnen leiden, indien deze negen vergunningen in de cumulatie met kavelbesluiten beschouwd worden. Zoals in paragraaf 2.2.2. is beschreven, kan de ligging van de huidige vergunningen ervoor zorgen dat de beschikbare ruimte voor windparken op zee niet optimaal benut kan worden. De ruimte wordt onnodig geblokkeerd en een onoverzichtelijk geheel van

slapende vergunningen staat in de weg aan toekomstige ontwikkelingen. Het nieuw uitgiftestelsel heeft daarmee ook in de uitwerking ruimtelijk relevante gevolgen. Er is dus ook sprake van nieuw ruimtelijke relevant beleid ten aanzien van windturbineparken op zee als bedoeld in de Beleidsregels.

Op grond van bovenstaande ontwikkelingen sinds 2007 en uit oogpunt van rechtszekerheid voorziet dit wetsvoorstel in het definitief sluiten van het huidige stelsel op de datum dat dit wetsvoorstel in werking treedt en het laten vervallen van de bestaande vergunningen voor een windpark waarvoor geen subsidie is verleend. Hierdoor zijn er geen onnodige ruimteclaims op de Noordzee meer. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee is reeds aangegeven dat in 2014 geen subsidie onder de SDE+ wordt verleend en dat vanaf 2015 alleen subsidie onder de SDE+ wordt verleend voor vergunningen die op grond van dit wetsvoorstel worden verleend (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). Het onderhavige wetsvoorstel verandert niets aan deze situatie van de vergunningen van de twee reeds bestaande windparken OWEZ en Amalia en aan vergunningen van windparken Luchterduinen en Gemini waarvoor wel subsidie is verleend.

Bij het intrekken van de vergunningen doet zich de vraag voor of een vergunninghouder schade lijdt die niet tot zijn last behoort te blijven. Op grond van het rechtsbeginsel van «égalité devant les charges publiques» (gelijkheid voor openbare lasten) geldt een plicht tot compensatie van onevenredige, buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade. Er kan worden aangenomen dat er sprake is van een onevenredige last, als de concurrentieverhoudingen wezenlijk worden verstoord. Die last zal veelal bestaan uit relatief hoge en zwaarwegende kosten voor «bovennormale» inspanningen. «Bovennormaal» vergeleken met gangbare inspanningen die andere ondernemers moeten verrichten om een vergunning voor een windpark op zee te verkrijgen. Het is moeilijk denkbaar dat een bepaald bedrijf als gevolg van de introductie van het nieuwe uitgiftestelsel en het intrekken van de vergunningen een onevenredig zware last zal moeten dragen. De houder van een watervergunning zal de vergunning moeten wijzigen voordat hij daadwerkelijk een windpark kan realiseren (de huidige vergunningen gaan uit van verouderde technieken) en moet hiervoor kosten maken. In het nieuwe stelsel voert de overheid de onderzoeken uit en brengt deze kosten uiteindelijk in rekening bij de uiteindelijke vergunninghouder. Tevens is van belang dat de betrokken bedrijven met de intrekking van de watervergunningen rekening kunnen houden. Zoals hierboven is toegelicht was van het moment van vergunningverlening kenbaar dat niet alle vergunningen zouden leiden tot een windpark, mede vanwege een beperkt subsidiebudget, en dat nieuw ruimtelijk relevant beleid ten aanzien van windturbineparken tot intrekking van de vergunningen zou kunnen leiden. Aangezien het bedrijfsleven aldus rekening heeft kunnen houden met de intrekking van de watervergunningen, zal er niet snel sprake zijn van een compensatieplicht van de overheid op grond van het evenredigheidsbeginsel.

Of het intrekken van de watervergunningen zonder financiële compensatie een ongeoorloofde inbreuk vormt op rechten van bedrijven, dient mede te worden beschouwd in het licht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Hierbij is van belang dat uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat bij intrekking van een vergunning niet de vergunning zelf het aanknopingspunt voor eigendomsbescherming is, maar het met die vergunning uitgeoefende bedrijf. Het bedrijf waaraan de vergunning is verleend heeft sinds 2009 het recht een windpark op de vergunde locatie te bouwen en exploiteren. Zoals reeds eerder is vermeld, zal een bedrijf zonder dat de

Minister van Economische Zaken subsidie verleent niet overgaan tot de bouw van een windpark omdat dit tot een zwaar verlies voor het bedrijf zal leiden. De activiteit waarop de vergunning betrekking heeft wordt om andere redenen dan de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden niet ontplooid. Inmenging in rechten moet ook gerechtvaardigd zijn. In de eerste plaats moet de inmenging bij de wet zijn voorzien. Ingevolge het onderhavig wetsvoorstel wordt aan deze eis voldaan; het nieuwe uitgiftestelsel dat in de plaats komt van de watervergunningen is opgenomen in een wet in de zin van artikel 81 van de Grondwet. In de tweede plaats moet de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dienen. Het kabinet heeft er voor gekozen een nieuw uitgiftestelsel te introduceren dat leidt tot een efficiënter ruimtegebruik van de zee. In de derde plaats moet sprake zijn van een balans tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken bedrijven; de inmenging moet proportioneel zijn. Het voorgestelde uitgiftestelsel leidt tot een efficiënter ruimtegebruik van de zee en tot het planmatig kunnen aansluiten van windparken op zee op het landelijk hoogspanningsnet. De huidige watervergunningen liggen verspreid over de Noordzee en dragen niet bij aan genoemde doelen. Het wetsvoorstel dient daarmee als proportioneel te worden beschouwd. Dit wetsvoorstel trekt de watervergunningen van bedrijven waaraan op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt geen subsidie is verleend daarom in.

Tot slot rest de vraag of de benadeelde zich bewust had moeten zijn van de mogelijkheid van het intrekken van de vergunning. Dit is het geval bij de voorgestelde intrekking van de vergunningen. In de watervergunningen in 2009 was reeds bepaald dat de vergunning zou vervallen indien niet binnen drie jaar na de datum van verlening een aanvang was gemaakt met de bouw van het windpark. De Waterwet, en andere wetten op grond waarvan vergunningen worden verleend, bieden altijd de basis dat een verleende vergunning op een later moment kan worden gewijzigd of kan worden ingetrokken. De vergunningvoorwaarde omtrent het vervallen van de vergunning is later uit de vergunningen verwijderd, waarbij in beleidsregels is aangegeven dat de vergunningen uiterlijk in 2020 worden ingetrokken opdat de bedrijven kans behouden een windpark te realiseren. Tegelijkertijd is aangekondigd dat een nieuw uitgiftestelsel wordt ontwikkeld waarbij bezien wordt of en welke rol de vergunningen in dat stelsel kunnen spelen. Met het intrekken van de vergunningen moesten degenen aan wie de vergunning is verleend, ook rekening houden; het intrekken van de watervergunningen was voorzienbaar.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

De definitie van kavelbesluit is van groot belang voor het wetsvoorstel. Alleen locaties die bij kavelbesluit zijn aangewezen komen in aanmerking voor een vergunning. Hieruit volgt dat het alleen op die locaties is toegestaan om een windpark te bouwen en te exploiteren. In de definitie van kavelbesluit is vastgelegd wat tot het kavelbesluit behoort. Allereerst geeft een kavelbesluit de begrenzing van een gebied weer. Alleen binnen die grens is het toegestaan windmolens op te richten. Het kavelbesluit omvat ook het tracé voor de aansluitverbinding van het windpark op het landelijk hoogspanningsnet. Een kavelbesluit heeft als het ware een staartje. Hoe lang dat staartje is, is afhankelijk van de locatie waarop het windpark op het landelijk hoogspanningnet kan worden aangesloten. Indien ten behoeve van de ontsluiting van een aantal kavels een net op zee wordt aangelegd, zal het tracé in het kavelbesluit zich uitstrekken tot

het transformatiestation in zee. Als kavel en transformatorstation beide in de eez liggen, beperkt het tracé voor de aansluiting dat onderdeel is van het kavelbesluit zich tot de eez. Het tracé wordt langer naarmate het net verder van de kavel ligt. In het geval geen net op zee wordt aangelegd om bepaalde windparken te ontsluiten, zullen deze windparken worden aangesloten via een transformator- of verdeelstation dat op het land is geplaatst. In dat geval loopt het tracé in het kavelbesluit tot de laagwaterlijn, bedoeld in de artikelen 1, tweede lid, en 2, eerste lid, van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. In de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee is bepaald waar de laagwatergrens en de basislijnen lopen. De landwaartse begrenzing van de eez wordt bepaald ten opzichte van de Lowest Astronomical Tide (LAT): het laagste getijdenniveau dat voorspeld kan worden onder gemiddelde meteorologische omstandigheden en onder elke combinatie van astronomische omstandigheden, kort gezegd de «laagste eblijn».

Het vereiste om een vergunning te hebben voor het bouwen en exploiteren is gekoppeld aan het begrip windpark. Een windpark is gedefinieerd als een samenstel van productie-installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van wind. Met samenstel wordt bedoeld dat het moet gaan om een groep windmolens. Een enkele windmolen op een boorplatform kwalificeert bijvoorbeeld niet als een windpark.

Artikel 2

Dit artikel voorziet in toepasselijkheid in de eez. De Nederlandse wetgeving is in beginsel alleen van toepassing binnen de landgrenzen. Extraterritoriale werking van wet moet in die wet uitdrukkelijk worden bepaald. Voor windenergie op zee zijn in het nationaal waterplan gebieden aangewezen die in de eez liggen.

Artikel 3

Het kavelbesluit vormt een belangrijke bouwsteen van dit wetsvoorstel. Artikel 3, eerste lid, bepaalt dat de Minister van Economische Zaken in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu een kavelbesluit kan nemen. Het nemen van een dergelijk besluit is opgenomen als een bevoegdheid, en niet als een verplichting. Hiermee behouden de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu de regie waar en op welk moment locaties beschikbaar komen voor nieuwe windparken op zee.

In het tweede lid is bepaald dat alleen in gebieden die zijn aangewezen in het nationaal waterplan als geschikte gebieden, kavels kunnen worden aangewezen. Deze bepaling voorkomt dat het mogelijk is om de ordenende functie van het nationaal waterplan teniet te doen. In het tweede lid is tevens opgenomen tot waar het kavelbesluit reikt. Dit is van belang in verband met het tracé van de aansluitverbinding. Het kavelbesluit strekt zich maximaal uit tot de laagwaterlijn als bedoeld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.

Op grond van de Waterwet is het oprichten en in stand houden van een windpark in de Noordzee vergunningplichtig (artikel 6.5 Waterwet juncto artikel 6.13 Waterbesluit). Deze vergunningplicht zal voor windparken vervallen bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het bouwen van een windpark dat gedeeltelijk in de territoriale zee is gelegen. In het wetsvoorstel worden de met de watervergunning en omgevingsvergunning te beschermen belangen geborgd door het kavelbesluit en de daaraan te verbinden

regels en voorschriften. Dit is onder meer tot uitdrukking gebracht in de artikel 3, derde lid, waarin de factoren of belangen die moeten worden betrokken bij de totstandkoming van een kavelbesluit zijn gepreciseerd. Het gaat om het vergaren van voldoende kennis over de af te wegen factoren of belangen om tot een zorgvuldig afgewogen kavelbesluit te komen. Deze factoren en belangen worden hieronder nader toegelicht.

Vervulling van maatschappelijke functies van de zee (derde lid, onderdeel a)

De Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu betrekken volgens dit onderdeel bij de voorbereiding en het vaststellen van het kavelbesluit de vervulling van maatschappelijke functies van de zee, waaronder ook worden begrepen het belang van een doelmatig ruimtegebruik. In de Waterwet heeft het begrip maatschappelijke functievervulling een brede reikwijdte. Bij de vervulling van maatschappelijke functies van de Noordzee speelt niet alleen een goede infrastructuur (scheepvaartfunctie) een belangrijke rol, maar ook de realisatie van andere belangen via toekenning van specifieke functies aan watersystemen, zoals duurzame energieopwekking in zee. Deze maatschappelijke functietoekenning aan de Noordzee is uitgewerkt in plannen op grond van hoofdstuk 4 van de Waterwet en andere plannen voor het waterbeheer, waaronder het genoemde nationaal waterplan. Er kunnen echter ook nieuwe relevante plannen en gebiedsaanwijzingen op basis van (inter)nationale of Europese regelgeving tot stand komen, bijvoorbeeld op basis van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. De plannen werken de voorwaarden en beperkingen aan het gebruik van de Noordzee uit voor de afzonderlijke functies en meervoudige functievervulling en geeft daarvoor een afwegingskader. In dit onderdeel ligt tevens besloten dat de kuststaat bij de uitoefening van zijn rechtsmacht in de eez rekening moet houden met de voor alle staten in die zone geldende rechten van scheepvaart, overvlucht, het leggen van onderzeese kabel- en buisleidingen en ander rechtmatig gebruik van de zee.

In het kader van een doelmatig ruimtegebruik richt het beheer van de Noordzee zich op een meer duurzame economische ontwikkeling in evenwicht met het mariene ecosysteem en efficiënte benutting van de beschikbare ruimte. Efficiënt ruimtegebruik wordt bereikt door windparken zoveel mogelijk aansluitend op elkaar te realiseren en gebieden vanaf de randen geleidelijk aan vol te bouwen.

De gevolgen van een aanwijzing voor derden (derde lid, onderdeel b)

Als een gebied wordt aangewezen als kavel en daarna voor dat kavel een vergunning wordt verleend, betekent dit dat andere gebruikers of functies beperkt worden. Dit kan ook toekomstig gebruik betreffen. De mate waarin rekening gehouden moet worden met bestaand gebruik op de plek of in de omgeving van de bestaande kavel is afhankelijk van de plaatsgebondenheid van dat bestaande gebruik en van de vraag of sprake is van een nationaal belang. Voor een beschouwing van derdenbelangen wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het ecologisch belang (derde lid, onderdeel c)

De Minister van Economische Zaken betrekt bij de afweging tot het nemen van een kavelbesluit onder andere het milieubelang, waaronder het ecologisch belang. De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet vormen de kaders voor deze afweging met inachtneming van wat in artikel 5, 6 en 7 is bepaald over de toepassing van die wetten. Dat

zijn voor wat betreft de Flora- en faunawet niet alleen de verboden genoemd in artikel 7, eerste lid, maar bijvoorbeeld ook de zorgplicht, bedoeld in artikel 2 van de Flora- en faunawet.

Kosten (derde lid, onderdeel d)

Daarnaast spelen ook belangen van financiële aard. In het nationaal waterplan zijn meerdere gebieden aangewezen als geschikt gebied. De kosten voor het realiseren van een windpark varieert per gebied. Hierbij speelt afstand tot de kust, waterdiepte en bijvoorbeeld de ligging van de windparken ten opzichte van elkaar een rol. De afweging kan ook tot gevolg hebben dat binnen het gebied dat is aangewezen in het nationaal waterplan (voorlopig) geen kavels worden aangewezen.

Bij de opschaling van wind op zee is voor de verbinding van de windparken op zee met het landelijk hoogspanningsnet op het land van belang dat dit gebeurt op een kostenefficiënte wijze en dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Een net op zee zal in sommige situaties wel en in andere situaties niet efficiënter zijn dan radiale aansluitingen van de windparken. Naast de kosten van een net of radiale aansluitingen moeten ook andere maatschappelijke kosten in beschouwing worden genomen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het landtracé. Dit is vaak complex door de schaarse ruimte op land in combinatie met ontwerpeisen van de infrastructuur en natuuraspecten. Het is duur en belastend om meerdere keren kabels via eenzelfde traject over land aan te leggen. Dat is mogelijk onnodig en onwenselijk belastend voor bewoners, bedrijven en de natuur. Met het afwegen van kosten wordt in dit wetsvoorstel niet bedoeld het uitvoeren van een maatschappelijke kosten baten analyse. Bovengenoemde belangen kunnen ook zonder een dergelijke analyse afgewogen worden. Bovendien worden ook het ecologisch belang en de maatschappelijke functie van de zee zonder maatschappelijke kosten baten analyse afgewogen.

Belang van een doelmatige aansluiting (derde lid, onderdeel e)

Op basis van de huidige regelgeving realiseert ieder windpark een eigen aansluiting op het landelijk hoogspanningsnet. De Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu beschikken niet over sturingsmogelijkheden op de uitgifte van locaties voor nieuwe windparken in de tijd. Met name voor het landtracé is dit vanwege de impact op de ruimtelijke ordening geen houdbare situatie in het licht van de beoogde opschaling van windenergie op zee. In het huidige stelsel vormt de aansluiting van windparken een knelpunt, vanwege de zeer lastige bereikbaarheid van een aantal stations, of vanwege belemmeringen voor het achterlandtracé. In het nieuwe stelsel wordt het belang van een doelmatige aansluiting op het net betrokken bij de totstandkoming van kavelbesluiten.

Artikel 4

Als na weging van de belangen die zijn opgenomen in artikel 3, derde lid, blijkt dat een kavel kan worden aangewezen, worden conform het bepaalde in de artikelen 3, vierde lid, 5, 6 en 7 de voorbereidingen getroffen om een kavelbesluit te nemen. In het wetsvoorstel is er voor gekozen om nagenoeg alle locatiespecifieke randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor de bouw en exploitatie van een windpark, in het kavelbesluit op te nemen. In artikel 4, eerste lid, is om deze reden opgenomen dat aan een kavelbesluit altijd regels en voorschriften worden verbonden. In het kavelbesluit worden met name regels en voorschriften opgenomen die van toepassing zijn op de houder van de vergunning.

Voorbeelden van dergelijke regels zijn locatiespecifieke geluidsnormen of ter plaatse van archeologische monumenten beperkingen van bodemberoerende activiteiten, een opgravingsverplichting of archeologische begeleiding, die in acht moeten worden genomen tijdens de bouw, periodes waarin niet mag worden geheid en minimale en maximale tiphoogte van de rotorbladen. Ook kunnen normen over de dichtheid van het park worden opgenomen om te komen tot optimalisatie van het totaal aantal beschikbare kavels op zee. Regels kunnen ook anderen dan de vergunninghouder binden. Bij het kavelbesluit wordt de geldingsduur van de windvergunning voorgeschreven. Deze termijn is gebaseerd op de levensduur van de windparken. Om er zeker van te zijn dat het windpark na het verstrijken van de vergunningstermijn kan worden verwijderd, kan bij het kavelbesluit het stellen van financiële zekerheid voor de opruimkosten worden voorgeschreven. Bij het kavelbesluit wordt inzicht gegeven in de hoogte van de financiële zekerheid. Voor de bouw van het windpark kan het noodzakelijk blijken te zijn dat tijdelijke veiligheidsvoorzieningen worden getroffen of dat tijdelijk werkzaamheden plaatsvinden buiten het gebied dat wordt bestreken met het kavelbesluit.

Omdat een kavelbesluit zich tot een ieder richt zal een kavelbesluit bekend worden gemaakt in de Staatscourant. Tegen een kavelbesluit staat beroep in één instantie bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Naast regels zal een kavelbesluit ook andere onderdelen bevatten. In het derde lid is opgenomen dat onder andere de uitkomsten van gedane onderzoeken worden opgenomen in een kavelbesluit. Dit betreft onder andere onderzoek naar de meteorologische omstandigheden om de windopbrengst te bepalen en onderzoek naar de bodemgesteldheid en stromingen en golfhoogtes in verband met de benodigde fundaties en kabels. Tevens zal tijdens de operationele fase van het windpark periodiek gemonitord worden wat de effecten op met name de fauna zijn. Op deze wijze kunnen de voorwaarden die aan de vrijstelling die in het kavelbesluit wordt verleend voor het bepaalde in de artikelen 9 tot en met 13 van de Flora- en faunawet moeten worden versoepeld of verzwaard

Het vijfde lid bepaalt dat het een ieder verboden is om in strijd met een kavelbesluit en de daaraan verbonden regels te handelen. Samen met de vergunning bepaalt een kavelbesluit wat er wel en niet mag tijdens de bouw en exploitatie van een windpark. Bij overtreding van dit verbod kan de Minister van Economische Zaken handhavend optreden door een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast is overtreding van artikel 4 strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

Artikel 5

Dit artikel regelt dat de vergunningplicht ingevolge artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 niet geldt voor projecten of andere handelingen waarop het kavelbesluit betrekking heeft. Dat betekent dat de houder van een vergunning niet nog een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hoeft aan te vragen. Ingeval het windpark mogelijk significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, maakt de Minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, in het kader van het kavelbesluit de vereiste passende beoordeling. De toestemming wordt in dat geval niet verleend in een afzonderlijke natuurbeschermingswetvergunning, maar bij het kavelbesluit.

Dit artikel heeft zowel betrekking op projecten als op andere handelingen in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998. De begrippen «project» en «andere handeling» zijn niet gedefinieerd in de Natuurbeschermingswet 1998 of in richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206) (verder: Habitatrichtlijn). De betekenis van deze begrippen is volledig ingevuld door de jurisprudentie. Blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof dient voor de uitleg van het begrip project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn aansluiting te worden gezocht bij de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26) (verder: mer-richtlijn). In artikel 1, tweede lid, van de mer-richtlijn is het begrip project gedefinieerd als «de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, of andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten». Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt daaruit dat met een «project» materiële werken of ingrepen worden bedoeld. Het hof heeft dit onder andere uitgesproken in de arresten Kokkelvisserijzaak (HvJ EG 7 september 2004, C-127/02), Stadt Papenburg (HvJ EG 14 januari 2010, C-226/08) en Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (HvJ 17 maart 2011, C-275/09).

Over de exacte inhoud van het begrip «andere handeling» bestaat nog weinig jurisprudentie. In de (weinige) uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over andere handelingen wordt dit begrip veelal afgezet tegen het begrip «project», waarbij de Afdeling steeds verwijst naar het feit dat er geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of landschap plaatsvindt, zodat geen sprake is van een project maar een andere handeling.

De bouw en exploitatie van een windpark is aan te merken als een project in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998. Een voorbeeld van een andere handeling kan het onderhoud van het windpark zijn, mits daarbij geen sprake is van materiële werken of ingrepen.

Voor de vraag of verschillende activiteiten tezamen als één project kunnen worden beschouwd, waarvoor in dat geval één vergunning moet worden aangevraagd, kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak naar de feitelijke onderlinge verbondenheid van activiteiten. Een belangrijk criterium daarbij is of de ene activiteit kan worden uitgevoerd zonder de andere activiteit. Behalve de aard van de activiteiten speelt ook tijdfasering een rol bij de beoordeling of verschillende activiteiten één project vormen. In lijn met jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (ABRvS 27 december 2012, zaaknr. 201007498/1/R2 en 201007499/1/R2 inzake de herinrichting van het Eemshaventerrein, het uitbreiden en verdiepen van de Eemshaven, het verspreiden van baggerslib en het uitvoeren van onderhoudsbaggerwerk; ABRvS 25 februari 2009, zaaknr. 200800675/1/R2 inzake onderhoudswerkzaamheden aan de spoorlijn Budel-Weert) kunnen de bouwvoorbereidende werkzaamheden, de bouw zelf en de exploitatie van een windpark als één project worden gezien. Er is geen sprake van één project indien het activiteiten betreft die zowel naar hun aard als in tijd in voldoende mate van elkaar te onderscheiden zijn (ABRvS 26 december 2008, nr. 200705874/1; ABRvS 5 maart 2008, nr. 200606949/1).

Artikel 6

In dit artikel worden de delen van de verboden van artikel 9 en 10 van de Flora- en faunawet buiten toepassing gelaten, voor zover die meer handelingen verbieden dan verplicht is op grond van artikel 5 van richtlijn 2009/147 van het Europees parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20) (verder: Vogelrichtlijn) en artikel 12 van de Habitatrichtlijn. De grens tussen opzettelijk en niet-opzettelijk handelen is in dit geval afhankelijk van de geschatte kans dat dieren gedood of verwond worden. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt immers dat onder het begrip «opzettelijk» in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn ook voorwaardelijk opzet valt (zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), ro. 36, 39, 43 e.v.). Handelen met voorwaardelijk opzet ten aanzien van bijvoorbeeld het doden van dieren houdt in dat iemand zich willens en wetens blootstelt aan een geenszins te verwaarlozen kans dat er dieren worden gedood. De Minister van Economische Zaken zal in zijn afweging tot het nemen van een kavelbesluit beoordelen wat deze kans is, onder andere op basis van de binding van een soort met het plangebied en het gedrag van de soort (bijvoorbeeld de ligging van trekroutes en gebruikelijke vlieghoogte).

Artikel 7

De Minister van Economische Zaken krijgt op basis van het eerste lid de bevoegdheid om in het kavelbesluit een vrijstelling te verlenen van de verboden van de Flora- en faunawet. Op basis van voorgesteld artikel 7 hanteert de Minister voor het verlenen van een vrijstelling een afwegingskader vergelijkbaar met dat in artikel 75, vijfde en zesde lid. Een vrijstelling wordt slechts verleend indien dit geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soort. Daarbij wordt de door het Hof van Justitie van de Europese Unie aangedragen en door het ORNIS-comité geformuleerde 1% mortaliteitsnorm gehanteerd. Indien het verwachte aantal additionele slachtoffers lager is dan 1% van de natuurlijke sterfte van de soort, dan gaat het om een kleine hoeveelheid die geen nadelige invloed heeft op de instandhouding.

Vrijstelling kan slechts worden verleend indien er geen andere bevredigende oplossing is en de vrijstelling nodig is met het oog op bij of krachtens de Flora- en faunawet aangewezen belangen. Ingevolge artikel 75, zesde lid, aanhef van de Flora- en faunawet zijn deze twee criteria alleen van toepassing als vrijstelling wordt verleend voor vogels, voor de diersoorten, genoemd in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn of voor soorten die bij of krachtens algemene maatregel zijn aangewezen. In deze laatste categorie is in Bijlage 1 van het Besluit vrijstellingen beschermde dier- en plantensoorten onder andere de gewone zeehond aangewezen vanwege de kwetsbare status van de instandhouding van deze soort. Het onderscheid tussen de drie genoemde categorieën is voorts van belang, omdat er meer belangen zijn aangewezen om een vrijstelling te verlenen voor de gewone zeehond, dan voor Europees beschermde soorten, en de Habitatrichtlijn meer belangen aanwijst dan de Vogelrichtlijn[6].

Het kabinet is van mening dat de in het nationaal waterplan aangewezen windenergiegebieden zorgvuldig zijn gekozen. Bij de keuze voor een gebied zijn alle belangen op hoofdlijnen afgewogen, waaronder de natuuraspecten. Ingevolge voorgesteld artikel 3, tweede lid, kan er geen gebied in een kavelbesluit worden aangewezen buiten deze windenergiegebieden. Daarmee is in beginsel voldoende geborgd dat het windpark op de geschiktste locatie wordt gebouwd en dat er geen bevredigende

[6] Zie artikelen 2 tot en met 2d van het Besluit vrijstellingen beschermde dier- en plantensoorten

alternatieven zijn. De Minister van Economische Zaken zal bij elk kavelbesluit op basis van de specifieke omstandigheden beoordelen of de eventuele vrijstellingen kunnen worden gerechtvaardigd. In de regel zal die rechtvaardiging gezocht worden in de aangewezen belangen van «volksgezondheid en openbare veiligheid», «dwingende reden van groot openbaar belang»en «werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting en ontwikkeling». Het belang van windenergie ligt in het bijzonder in de bijdrage aan het beperken van de klimaatverandering, de transitie naar hernieuwbare energie en de vermindering van de afhankelijkheid van energie-exporterende landen en het verbeteren van de luchtkwaliteit. Door klimaatverandering kunnen de economie, de openbare veiligheid en volksgezondheid in gevaar komen. Te denken valt aan een zeespiegelstijging met risico op overstroming, langere droogteperiodes, zoetwatervoorziening, verandering van aanwezigheid infectieziekten, voorkomen van extreme hitte en koude en optreden van hittegolven. Door minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen kan de klimaatverandering worden beperkt en vertraagd. Maar tevens zal de luchtkwaliteit sterk verbeteren, omdat er bij de productie van elektriciteit geen emissies vrijkomen welke schadelijk zijn voor de volksgezondheid en welke bijdragen aan klimaatverandering. De Europese Commissie bevestigt dat deze belangen de bouw van windmolens kunnen rechtvaardigen[7]. Ook wordt waarde gehecht aan de verplichtingen uit de Europese richtlijn voor hernieuwbare energie[8]. Ingevolge deze richtlijn dient Nederland er immers voor te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 minstens gelijk is aan 14%. De opschaling van de bouw van windparken op zee, zoals beoogd in dit wetsvoorstel, is noodzakelijk om de kabinetsdoelstelling inzake de duurzame energievoorziening te kunnen halen.

Artikel 8

Om tot een snelle uitrol van windenergie op zee te komen is het van belang dat procedures tegen het vaststellen van een kavelbesluit niet heel lang duren. Om deze reden wordt hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Crisis- en herstelwet van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze afdeling voorziet in een inperking van en snelle doorlooptijd voor procedures bij de bestuursrechter. Er is gekozen om de Crisis- en herstel wet in dit wetsvoorstel van toepassing te verklaren. De Crisis- en herstelwet is niet van toepassing op de eez en het is niet wenselijk dit wel te doen. Met artikel 8 blijft de Crisis- en herstelwet verder ongewijzigd, maar wordt het gewenste effect evenwel bereikt.

Artikel 9

Het kan nodig zijn een locatie waarvoor een kavelbesluit wordt voorbereid reeds tijdens die voorbereiding te beschermen tegen veranderingen in en in de nabijheid van die locatie als die de verwezenlijking van een windpark in gevaar kunnen brengen. Veel relevante werken en werkzaamheden zijn reeds vergunningplichtig op grond van de Waterwet of de Mijnbouwwet. Bij vergunningaanvragen op grond van die wetten kan de afweging plaatsvinden of het betreffende werk in de weg zou staan aan de verwezenlijking van een windpark. Vergunningplichtige activiteiten kunnen reeds geweerd worden binnen de in het nationaal waterplan aangewezen gebieden als aannemelijk is dat die activiteiten in de weg zullen staan aan de uitgifte van kavels voor windparken. Voor het weren

[7] EU Guidance on wind energy development in accordance with the EU nature legislation

[8] Richtlijn nr. 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG.

van niet-vergunningplichtige werken, zoals de aanleg van sommige kabels, en voor werken die weliswaar buiten de in het nationaal waterplan aangewezen gebieden liggen, maar wel invloed kunnen hebben op binnen die gebieden uit te geven kavels, kan het nodig zijn een voorbereidingsbesluit te nemen. Artikel 9 sluit aan bij het voorbereidingsbesluit dat is opgenomen in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Tegen een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 9 staat geen bezwaar en beroep open. Ook hier is aangesloten bij de Wet ruimtelijke ordening. Het uitsluiten van bezwaar en beroep gebeurt door het toevoegen van artikel 9 aan artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 10

Aan het opstellen van een kavelbesluit zijn kosten verbonden voor het opstellen van het milieueffectrapport en de passende beoordeling, onderzoeken naar de bodemgesteldheid, archeologisch onderzoek en overige milieukundig onderzoek. In de huidige situatie maakt iedere aanvrager van een vergunning op grond van de Waterwet deze kosten. Aanvragers aan wie geen vergunning of uiteindelijk geen SDE+ wordt verleend, blijven met deze kosten zitten. Mede om stapeling van kosten voor marktpartijen te voorkomen, stellen de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu de kavelbesluiten vast en voert de Minister van Economische Zaken de onderzoeken uit. De marktpartij aan wie de vergunning wordt verleend is de enige die baat heeft bij de gedane onderzoeken. Om deze reden kunnen de kosten die kunnen worden toegerekend aan een kavelbesluit in rekening worden gebracht bij de degene aan wie de subsidie wordt verleend. Deze systematiek sluit aan bij artikel 6.13 van de Wet ruimtelijke ordening, waarbij de kosten die de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu maken voor het opstellen van een rijksinpassingsplan in rekening worden gebracht bij degene die profijt heeft van dat rijksinpassingsplan. Vanuit subsidie-oogpunt is het duur om de kosten in rekening te brengen bij de uiteindelijke subsidieontvanger. Kosten die hij aan het begin van de subsidiabele periode maakt, worden over de gehele looptijd van de subsidie verdeeld en verhogen daarmee het basisbedrag. Om deze reden zullen de kosten voor het opstellen van een kavelsbesluit alleen in rekening worden gebracht bij de vergunninghouder indien geen subsidie meer is vereist voor de ontwikkeling van windenergie op zee.

Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke kostensoorten tot de verhaalbare kostensoorten behoren. In het kavelbesluit wordt het bedrag opgenomen dat uiteindelijk in rekening wordt gebracht. Dit bedrag kan per kavelbesluit verschillen omdat het afhankelijk is van het aantal onderzoeken dat nodig is om een kavelbesluit te kunnen nemen en de zwaarte van die onderzoeken. Zolang subsidie is vereist, zal in het kavelbesluit het te betalen bedrag op € 0 worden vastgesteld.

Artikel 11

Onder omstandigheden kan het nodig zijn het kavelbesluit te wijzigen of geheel of gedeeltelijk in te trekken. Deze omstandigheden worden aangegeven in artikel 11. Een aangewezen kavel legt een ruimtelijke claim op het aangewezen gebied en beperkt het gebruik van die ruimte door derden. Om te voorkomen dat ruimtelijke claim lange tijd geldt, zonder dat er zicht is op daadwerkelijk gebruik van die ruimte door een windpark, is in artikel 11 opgenomen dat een kavelbesluit kan worden ingetrokken indien in de periode van drie jaar na onherroepelijk worden van een kavelbesluit, geen vergunning voor dat kavel wordt verleend. Andere gronden om een kavelbesluit te wijzigen of in te trekken zijn gelegen als zich feiten of omstandigheden voordoen waardoor het bouwen of

exploiteren van een windpark niet langer toelaatbaar wordt geacht met het oog op de in artikel 3 opgenomen belangen. Ook kan een verdragsverplichting of een besluit van de Europese Unie leiden tot het wijzigen of intrekken van een kavelbesluit. Intrekken van een kavelbesluit is de uiterste remedie; telkens zal eerst worden gekeken of met wijziging van de regels die aan een kavelbesluit zijn verbonden voldaan kan worden aan verplichtingen die op latere datum uit een verdrag of bindend besluit volgen.

De vergunninghouder heeft zich te houden aan het kavelbesluit. Met het wijzigen van een kavelbesluit die met zich mee brengt dat de vergunninghouder wijzigingen in zijn park moet aanbrengen zal om deze reden zeer terughoudend worden omgegaan. Tevens zal in het wijzigingsbesluit worden opgenomen binnen welke termijn de wijzigingen van kracht worden zodat de vergunninghouder de noodzakelijke aanpassingen kan gaan uitvoeren. Wijzigingen die nopen tot aanpassingen door de vergunninghouder behoren echter wel de uitzondering te zijn.

Artikel 12

De verbodsbepaling die is opgenomen in artikel 12 is de basis van de vergunning. De vergunningseis voor de bouw of exploitatie van een windpark geldt alleen in de territoriale zee en de exclusieve economische zone. De vergunning geeft het recht om op zee elektriciteit door middel van wind te produceren

Artikel 13

Artikel 13, onderdeel a, bepaalt dat er alleen een vergunning verleend kan worden voor een kavel dat is aangewezen op grond van artikel 3, eerste lid. Dit verankert de procedure waarin er eerst een kavelbesluit wordt genomen alvorens de procedure tot verlening van een vergunning kan worden gestart. Deze bepaling voorkomt een mogelijke wildgroei van windparken op zee. Voor een goed beheer van de Noordzee is ruimtelijke sturing van windparken een vereiste.

Artikel 13, onderdeel b, bepaalt dat geen vergunning wordt verleend, indien voor dat kavel al een vergunning geldt. Er is per kavel derhalve slechts één vergunning. Een vergunning geeft de houder daarvan het exclusieve recht om op een bepaalde locatie een windpark te bouwen en te exploiteren. Het is redelijkerwijs niet mogelijk om twee windparken door elkaar heen te bouwen. Niet alleen is er daarvoor waarschijnlijk te weinig ruimte, de windparken zouden ook elkaars wind afvangen en daardoor veel minder elektriciteit kunnen opwekken.

Artikel 14

Een aanvraag om een vergunning moet ten minste aan de eisen van artikel 14 voldoen om te kunnen leiden tot vergunningverlening aan de aanvrager. De eisen van artikel 14 vormen minimumeisen.

De minimumeisen van artikel 14 kunnen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Bij de regels met betrekking tot de minimumeisen kan gedacht worden aan concrete materiële normen, maar ook aan hoe procesmatig kan worden aangetoond dat aan een eis voldaan is. Bij de eis dat het windpark gefinancierd moet kunnen worden kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan een concrete eis met betrekking tot het eigen vermogen van de aanvrager of de creditrating van de aanvrager. Hierbij kunnen ook eerdere vergunningen betrokken worden. Bij de eis dat het ontwerp van het windpark technisch haalbaar moet zijn kan er een

procesmatige eis worden opgenomen die vereist dat de aanvrager door middel van een verklaring van een onafhankelijke deskundige aantoont dat het ontwerp technisch haalbaar is. Omdat de vergunninghouder zich zal moeten houden aan het kavelbesluit waar zijn vergunningaanvraag betrekking op heeft, zal worden getoetst of het aannemelijk dat de vergunninghouder zich hier inderdaad aan zal houden. De eis dat de bouw en exploitatie van een windpark uitvoerbaar moet zijn, is een basiseis en fungeert bij de afwijzingscriteria als vangnet en als versterking van de overige criteria. Immers, een windpark dat technisch niet haalbaar is, zal op die grond worden afgewezen. Het spreekt voor zich dat dat park dan ook niet uitvoerbaar zal zijn.

Van belang is in ieder geval dat de uitwerking van de minimumeisen bijdraagt aan een transparante en eerlijke procedure, door middel van zo concreet en duidelijk mogelijke eisen. Een aanvraag die niet voldoet aan de eisen van artikel 14 wordt afgewezen.

Artikel 15

Aan een vergunning zullen zo min mogelijk voorschriften en beperkingen worden verbonden. De eisen waaraan de vergunninghouder zich moet houden zijn opgenomen in dit wetsvoorstel, het kavelbesluit en regels op grond van onder andere de Waterwet. De aanvrager krijgt daarmee zoveel mogelijk zekerheid. De voorwaarden die in de vergunning worden geconcretiseerd zijn opgenomen in artikel 15, eerste lid. In ieder geval zal in de vergunning worden bepaald voor welk tijdvak de vergunning geldt en voor welk gebied. Het tijdvak dient passend te zijn bij de te verwachte economische levensduur van het windpark en kan per windpark verschillend zijn. Thans is de economische levensduur van een windpark op zee twintig jaar. Door technische ontwikkelingen wordt de levensduur in de toekomst wellicht langer. In het tweede lid is wel de beperking opgenomen dat een vergunning voor maximaal 30 jaar geldt. Omdat de ruimte voor wind op zee en voor ander gebruik schaars, is het niet wenselijk dat een vergunninghouder voor onbeperkte tijd een locatie op zee in gebruik kan hebben. Anders dan in veel andere gevallen is op zee geen sprake van eigendom van de zeebodem of de waterkolom door de vergunninghouder. Op het moment dat zijn vergunning afloopt wordt wel of geen nieuw kavelbesluit genomen. Indien het vrijgekomen gebied opnieuw als kavel wordt aangewezen, kunnen alle dan op de markt zijnde partijen meedingen naar een vergunning voor een nieuwe periode.

In de vergunning zullen de activiteiten worden benoemd die de vergunninghouder moet verrichten. Deze activiteiten zijn in ieder geval bepaalde stappen in de bouw. Daarbij zal tevens worden bepaald in welke tijdvakken deze activiteiten moeten worden verricht. Deze voorwaarden hebben tot doel te borgen dat de vergunninghouder tijdig aanvangt met de bouw van het windpark. Stappen in de bouw zijn in ieder geval het aanbrengen van de fundatie, het plaatsen van de turbines en het leggen van de aansluitkabel. Het is mogelijk dat de Minister van Economische Zaken op verzoek van de vergunninghouder ontheffing verleent van de verplichting om bepaalde activiteiten binnen een bepaald tijdvak te verrichten. Een voorbeeld is dat de vergunninghouder wegens weersomstandigheden de fundatie van alle windmolens niet binnen het tijdvak kan plaatsen.

Tot slot is in het derde lid de mogelijkheid opgenomen om voorschriften aan de vergunning te kunnen verbinden en de vergunning onder beperkingen te verlenen. Met deze bevoegdheid zal terughoudend worden omgegaan. Het is op voorhand echter niet geheel uit te sluiten dat een voor de kavel zeer specifieke beperking moet worden opgenomen.

Artikel 16

Het wetsvoorstel voorziet in overdraagbaarheid van de vergunning. De overdraagbaarheid is van belang in situaties waarin de vergunninghouder niet bij machte is om verder te gaan met de ontwikkeling van het windpark, terwijl er wel andere partijen de mogelijkheid hebben om de ontwikkeling voort te zetten. Zo wordt voorkomen dat de vergunninghouder in de problemen komt doordat hij bijvoorbeeld het windpark moet verwijderen en wordt voorkomen dat het reeds gedane investeringen verloren gaan. Het niet kunnen overdragen van de vergunning zou daarnaast ook kunnen leiden tot vertraging bij het bereiken van de doelstelling voor windenergie op zee.
Artikel 16, derde lid, verklaart paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht over het van rechtswege fictief positief beschikken op een besluit op aanvraag van toepassing op de toestemming die vereist is voor de overdracht van een vergunning (Lex silencio positivo, verder: LSP). Hier spelen geen bijzondere belangen van derden die aan toepassing van de LSP in de weg staan. Voor de wijziging of intrekking van een vergunning is de LSP niet van toepassing verklaard, omdat het wenselijk is dat er terughoudend wordt omgesprongen met de wijziging of intrekking van een vergunning. Het al dan niet toepassen van de LSP op deze besluiten op grond van deze wet is ook in overeenstemming met de toepassing van de LSP op besluiten die op grond van de Mijnbouwwet worden genomen.

Artikel 17

Een vergunning kan worden gewijzigd of worden ingetrokken. Een wijziging zal met name kunnen zien op een verkleining van een gebied waarvoor de vergunning geldt. Het is niet de bedoeling om het instrument van wijziging vaak in te zetten, omdat dit spanning oplevert met de afwegingen die zijn gemaakt bij de aanwijzing van een kavel waarvoor een vergunning kan worden aangevraagd. Bij het kavelbesluit wordt immers afgewogen wat de omvang van een bepaald kavel moet zijn, gelet op efficiënt ruimtegebruik, belangen van derden, de doelstellingen met betrekking tot windenergie op zee en de maatschappelijke kosten.

Ook met de bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning zal terughoudend worden omgegaan. De intrekking is het uiterste middel nadat is gebleken dat het overdragen van de vergunning niet tot de mogelijkheden behoort of de vergunninghouder na waarschuwing zich niet houdt aan de vergunning. Hierbij wordt opgemerkt dat een vergunning niet eerder zal worden ingetrokken dan nadat gebleken is dat de vergunninghouder heeft voldaan aan de verplichtingen tot het verwijderen van het windpark. Tot die tijd is het van belang dat de vergunning nog niet is ingetrokken zodat het mogelijk blijft om toezicht op de vergunninghouder uit te oefenen en zo nodig sanctie op te leggen.

Artikel 18

Het is mogelijk dat de vergunning wordt gehouden door meerdere partijen. Zeker bij de grote windparken is het mogelijk dat verschillende partijen een consortium vormen om samen in voldoende mate in staat te zijn om het windpark te realiseren. Artikel 18 maakt het daarom mogelijk dat er meerdere partijen één vergunning houden.

Artikel 19

In de artikelen 20 en 21 is de procedure opgenomen die wordt toegepast als er voor het realiseren van het windpark SDE+ wordt verleend.

Artikel 20

In artikel 20 is opgenomen dat de aanvraag voor de vergunning ingediend moet worden in de periode waarin de aanvraag voor SDE+ ingediend moet worden. Aan de aanvraag voor de vergunning worden geen andere eisen gesteld dan aan de aanvraag voor de SDE+. Dit houdt in dat als een aanvraag voor SDE+ wordt afgewezen omdat niet wordt voldaan aan de aanvraageisen, de aanvraag voor de vergunning op dezelfde gronden wordt afgewezen. De tijd tussen het bekendmaken van een kavelbesluit en de uiterste datum van indienen van een aanvraag zal voldoende ruim zijn dat partijen zich goed kunnen voorbereiden op het indienen van een aanvraag.

Aan het doen van een aanvraag zijn kosten verbonden voor de aanvrager. In het derde lid is bepaald dat ter vergoeding van de kosten die zijn verbonden met het behandelen van een aanvraag, een bedrag moet worden betaald. De kosten voor de aanvraag hebben als doel om alleen serieuze partijen een aanvraag te laten indienen. De kosten die samenhangen met het verlenen van de vergunning hangen samen met de kosten die zijn gemaakt voor het kavelbesluit en zullen vooraf per kavelbesluit bekend worden gemaakt en worden alleen in rekening gebracht bij degene die de vergunning krijgt en niet bij alle aanvragers.

Artikel 21

In artikel 21 is de selectieprocedure voor de verlening van een vergunning opgenomen. De verwachting is namelijk dat er steeds meerdere partijen een aanvraag zullen doen om een vergunning. Om voor een vergunning in aanmerking te komen, moeten de aanvragen voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in de artikelen 14 en 20. Aanvragen die niet aan deze eisen voldoen zullen worden afgewezen.

Artikel 21, eerste lid, beschrijft de situatie dat SDE+ subsidie beschikbaar is voor de kavel waarvoor aanvragen voor een vergunning zijn ingediend. In dat geval vindt de selectie plaats via de selectiecriteria van de SDE+. In het geval bij de subsidieverlening het verdeelmechanisme van rangschikking wordt gevolgd, wordt de vergunning verleend aan die aanvrager die in de rangschikking van de SDE+ als hoogste wordt gerangschikt en aan wie subsidie wordt verleend. Er wordt op gewezen dat de aanvraag voor de vergunning van deze partij wel aan de eisen van de artikelen 14 en 20 moet voldoen. Voldoet hij niet aan deze eisen, dan wordt de aanvraag voor de vergunning afgewezen, ongeacht de plaats in de rangschikking van de SDE+. In de SDE+ zal als subsidievoorwaarde worden opgenomen dat degene aan wie subsidie wordt verleend ook tijdig een aanvraag heeft ingediend voor een vergunning. Als bij de subsidieverlening het verdeelmechanisme van volgorde van binnenkomst wordt gevolgd, wordt de vergunning verleend aan de aanvrager die als eerste een aanvraag voor de SDE+ heeft ingediend en aan wie subsidie wordt verleend.

Artikel 21, tweede lid, bepaalt dat op de aanvraag voor de vergunning gelijktijdig wordt besloten als op de aanvraag voor de SDE+. In het Besluit stimulering duurzame energieproductie is de beslistermijn vastgesteld op dertien weken; deze termijn kan eenmalig met dertien weken worden verlengd.

Artikel 22

In de artikelen 23 tot en met 25 is de procedure opgenomen indien geen subsidie beschikbaar is.

Artikel 23

Indien geen subsidie beschikbaar is, wordt in artikel 23 voorgeschreven wat er ten minste in de aanvraag dient te worden opgenomen. Dit is van belang om de aanvragen goed te kunnen beoordelen. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke gegevens en bescheiden de aanvrager bij de aanvrager moet overleggen om hieraan te voldoen. Tot slot is in artikel 23, net als in artikel 20, bepaald dat de aanvrager een bedrag moet betalen bij het indienen van zijn aanvraag.

Artikel 24

Indien er meerdere aanvragen voor een vergunning worden ingediend, vindt er een rangschikking plaats van de aanvragen op basis van de criteria die in het tweede lid zijn opgenomen. Ten aanzien van de genoemde criteria zal bij ministeriële regeling de onderlinge weging worden vastgesteld. Afhankelijk van bijvoorbeeld de locatie en omvang van de kavel kan aan het ene rangschikkingscriteria meer waarde worden gehecht dan aan het andere. De rangschikkingscriteria kunnen daarom bij de kavels verschillen.

Artikel 25

De Minister van Economische Zaken heeft dertien weken om te beslissen op de aanvragen om een vergunning en kan eenmalig met ten hoogste dertien weken worden verlengd.

Artikel 26

De Minister van Economische Zaken wijst ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van deze wet. Op grond van het eerste lid, kan deze Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, ook de ambtenaren van Rijkswaterstaat aanwijzen. De bevoegdheden van de toezichthouder zijn geregeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 27

Voor de overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet kan de Minister van Economische Zaken een last onder bestuursdwang opleggen. Dit betreft allereerst overtreding van het verbod om zonder vergunning een windpark te bouwen of te exploiteren in de Nederlandse territoriale zee of exclusieve economische zone. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid een last onder bestuursdwang op te leggen indien de vergunninghouder of een andere partij zich niet houdt aan verplichtingen die zijn opgenomen in een kavelbesluit.

Artikel 28

In het kavelbesluit worden regels en verplichtingen gesteld over het bouwen, exploiteren en verwijderen van een windpark. Aan het verwijderen van een windpark zijn kosten verbonden. Om te voorkomen dat een vergunninghouder niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, wordt in artikel 28 de mogelijkheid voor het opleggen van een financiële zekerheid opgenomen. In het kavelbesluit wordt opgenomen of deze zekerheid zal worden geëist ten aanzien van het verwijderen, dan wel het na verwijdering slopen of hergebruiken van niet meer in gebruik zijnde windparken. Daarbij zullen ook de hoogte van de zekerheid en de termijnen waarbinnen de zekerheid gesteld moet worden, worden vastgesteld. Voor het overige dienen zekerheden te worden gesteld ten

genoegen van de Minister van Economische Zaken. Het voorafgaand aan de bouw stellen van de gehele financiële zekerheid heeft een negatieve invloed op de financiering van het windpark, en daarmee ook op de hoogte van de SDE+. Dit is onwenselijk. Om deze reden zal de zekerheid in termijnen gesteld moeten worden. De termijn kan bijvoorbeeld afhangen van het moment van aanvang van de bouw van het windpark en de tijd die resteert tot aan het moment van verwijdering. De zekerheid wordt door de Minister van Economische Zaken ingewonnen als de vergunninghouder ook na het opleggen van een last onder bestuursdwang de gestelde verplichtingen niet nakomt.

Artikel 29

In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op het net op zee. Er komt, daar waar dit efficiënter is dan een directe aansluiting van windparken op het landelijke hoogspanningsnet, een net op zee. De voorwaarden waaronder een net op zee tot stand komt en wie wordt aangewezen als netbeheerder worden niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar in het wetsvoorstel STROOM. Om te voorkomen dat pas wordt nagedacht over bijvoorbeeld de vormgeving van een dergelijk net en een eventueel bijbehorend landtracé als het wetsvoorstel STROOM is aanvaard, voorziet dit wetsvoorstel in het geven van een taak aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet om bepaalde voorbereidende handelingen te treffen voor een net op zee. Hiervoor is wijziging van de Elektriciteitswet 1998 nodig.

Artikel 29 voorziet daarin door in artikel 16, tweede lid, onderdeel n, de specifieke taak op te nemen dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet ten behoeve van het transport van elektriciteit die wordt opgewekt door middel van windenergie binnen de Nederlandse exclusieve economische zone of binnen de territoriale zee, voorbereidingshandelingen moet treffen voor de aanleg van verbindingen voor het transport van elektriciteit. Onder deze voorbereidingshandelingen wordt begrepen het voorbereiden van vergunningaanvragen en het voorbereiden van een netontwikkelingsplan. Een netontwikkelingsplan geeft aan welke netuitbreidingen de landelijk netbeheerder de komende jaren voorziet. In paragraaf 3.3 is reeds uitgebreid ingegaan op het net op zee en de voorbereidingstaken. Het geven van deze taak aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet betekent niet dat deze netbeheerder zal worden aangewezen als netbeheerder op zee. Zoals in paragraaf 3.3 is opgemerkt kan ook een andere netbeheerder worden aangewezen.

De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft in de periode van het tot stand komen van dit wetsvoorstel op verzoek van de Minister van Economische Zaken al kosten die samenhangen met de nieuwe taak gemaakt. Om de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet niet met deze kosten te laten zitten is in het nieuwe artikel 41ba opgenomen dat deze kosten, voor zover ze zijn gemaakt tussen 6 september 2013 en de datum van inwerkingtreding ervan, in de tarieven worden opgenomen. Er is gekozen om als aanvangsdatum de datum van ondertekening van het energieakkoord in dit wetsvoorstel op te nemen. In het energieakkoord is, onder bovengenoemde voorwaarden, een net op zee genoemd. De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet verricht vanaf dat moment, vooruitlopend op dit wetsvoorstel, werkzaamheden met het oog op de ontwikkeling van een net op zee. Om de uitvoering van de voorgestelde bepalingen te vergemakkelijken is aangesloten bij de formulering van artikel 41b, tweede lid.

Artikel 30

Zoals in de toelichting bij artikel 9 is aangegeven, staat geen bezwaar en beroep open tegen een voorbereidingsbesluit. Artikel 30, eerste lid, strekt tot aanpassing van artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht op dit punt.

In hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen wanneer er sprake is van beroep in eerste aanleg bij een bijzondere bestuursrechter. Artikel 30 voorziet, door het uitbreiden van artikel 2 uit de bijlage, in beroep in één en eerste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een kavelbesluit en tegen een wijziging daarvan. Beroep in één instantie is gewenst om een snel een kavelbesluit te hebben dat onherroepelijk is.

Aan artikel 4 van hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrechts wordt toegevoegd dat tegen het verlenen van de vergunning en tegen het wijzigen daarvan beroep open staat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Tegen het verlenen van subsidie op grond van de Kaderwet EZ-subsidies staat reeds beroep in eerste aanleg open bij dit college. Indien er subsidie wordt verleend om de realisatie van een windpark mogelijk te maken, is in artikel 21 bepaald dat de vergunning in die situatie wordt verleend aan de aanvrager waaraan de subsidie wordt verleend.

Tegen overige besluiten staat beroep en conform artikel 8:105 van de Algemene wet bestuursrecht hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Artikel 31

In het nieuwe artikel 6.5a van de Waterwet wordt opgenomen dat voor de bouw en exploitatie van een windpark waarvoor een vergunning op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt verleend, geen vergunning op grond van de Waterwet is vereist. De vergunningplicht kan vervallen, omdat de afweging die daarbij plaatsvindt, wordt vervangen door die bij het kavelbesluit. Voor het overige blijft de Waterwet en daarop gebaseerde regelgeving wel van toepassing op windparken op zee.

Artikel 32

In het nieuwe vierde lid van artikel 8.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt bepaald dat voor de bouw van een windpark waarop de Wet windenergie op zee van toepassing is en dat is gelegen in de territoriale zee op een locatie buiten gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet van toepassing is. De vergunningplicht kan vervallen, omdat de afweging die daarbij plaatsvindt, wordt vervangen door die bij het kavelbesluit. De buitentoepassingverklaring geldt alleen het deel van de territoriale zee dat niet bestuurlijk is ingedeeld (vanaf 1 kilometer van de basislijn) en heeft daarom alleen gevolgen voor de gevallen waarin de Minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag zou zijn.

Artikel 33

Het overtreden van de hoofdverplichtingen van dit wetsvoorstel wordt strafbaar gesteld via de Wet op de economische delicten. Dit betreft het handelen in strijd met een kavelbesluit, het zonder vergunning oprichten van een windpark, handelen in strijd met een vergunning en het niet voldoen aan de verplichting om een windpark te verwijderen. De

betreffende artikelen van dit wetsvoorstel worden toegevoegd aan artikel 1a, onder 1º. In dit onderdeel is ook overtreding van zonder krachtens artikel 6.5 van de Waterwet verleende vergunning opgenomen waardoor de strafmaat voor het overtreden van het in wetsvoorstel opgenomen verbod om zonder vergunning een windpark op te richten hetzelfde is. Indien opzettelijk wordt gehandeld, kan een geldboete van de vijfde categorie (€ 81.000) of een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar worden opgelegd.

Artikel 34

Zoals is beschreven in paragraaf 2.2 zijn er thans twee windparken gebouwd in de Noordzee en zullen er in de komende jaren drie nieuwe windparken worden gebouwd. Artikel 34 bepaalt dat het verbod om zonder vergunning op grond van het wetsvoorstel een windpark te bouwen of te exploiteren niet van toepassing is op de bestaande windparken en windparken waar een concreet uitzicht op realisatie is. Dit concrete uitzicht wordt gekoppeld aan subsidie. Zoals in het algemeen deel van toelichting is vermeld, is het voorlopig financieel niet haalbaar om een windpark op zee zonder subsidie te realiseren en doen zich de omstandigheden voor zoals genoemd in de Beleidsregels intrekken watervergunningen windparken in de exclusieve economische zone. In artikel 34, eerste lid, wordt daarom twee voorwaarden gekoppeld: voor een windpark moet voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een vergunning op grond van de Waterwet of diens voorganger, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, èn subsidie aan dit windpark zijn verleend. Hierbij wordt verwezen naar de SDE en de MEP-subsidie. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2014 over windenergie op zee is reeds aangegeven dat in 2014 geen subsidie onder de SDE+ wordt verleend en dat vanaf 2015 alleen subsidie onder de SDE+ wordt verleend voor vergunningen die op grond van dit wetsvoorstel worden verleend (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). Het huidige stelsel wordt met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel definitief afgesloten.

Nu het eerste lid het onmogelijk maakt om de bestaande vergunningen te gebruiken voor het realiseren van een windpark indien geen subsidie is verleend- dan geldt de uitzondering van het verbod van artikel 12 van het wetsvoorstel immers niet – bepaalt het tweede lid dat deze vergunningen bij wet worden ingetrokken. Hierbij is aangesloten bij het overgangsrecht van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten. Aan deelname aan de emissiehandel was een vergunning verbonden. Omdat deze wet het stelsel van emissiehandel introk, waren de vergunningen betekenisloos geworden en werden de vergunningen daarom bij wet ingetrokken. Onderhavig wetsvoorstel maakt de verleende vergunningen (waarbij niet tevens subsidie is verleend) betekenisloos en hierom is ook gekozen voor intrekken bij wet in plaats van het intrekken van deze vergunning bij besluit.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp