

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhетиak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de 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 dient Nederland ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 minstens gelijk is aan 14%. In het "Energieakkoord voor Duurzame Groei", dat het kabinet in september 2013 heeft gesloten met werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, decentrale overheden 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 30 196, nr. 202). Windparken op zee kunnen een substantiële bijdrage leveren aan het halen van het doel van 14%. Daarom wordt nu onderhavige wetsvoorstel voorbereid dat betrekking heeft op het uitgiftebeleid respectievelijk het net op zee zoals ook beschreven in de brief van 12 juni 2012 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 239, nr. 140).

2. Wie zijn betrokken?

De werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, decentrale overheden en vele andere organisaties die met het kabinet het "Energieakkoord voor Duurzame Groei" hebben gesloten en meer specifiek de windsector en andere belanghebbenden op de Noordzee zoals de scheepvaart, mijnbouwsector en natuurorganisaties.

3. Wat is het probleem?

Het huidige stelsel kent een aantal tekortkomingen. Er is geen koppeling tussen de toestemming van het Rijk om een windpark op zee aan te leggen en de verlening van subsidie door het Rijk voor de exploitatie van het windpark, terwijl windparken op zee de komende jaren niet zonder subsidie kunnen worden gerealiseerd. Het Rijk heeft 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. Er is niet voorzien in een mogelijkheid voor de landelijk netbeheerder om een net op zee aan te leggen.

4. Wat is het doel?

Het voorzien in een integraal wettelijk kader voor het op grote schaal realiseren van windenergie op zee, dat leidt tot kostenreductie en kortere doorlooptijden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in 2008 in afwachting van een nieuw stelsel voor het realiseren van windparken op zee een moratorium ingesteld. Sinds 1 april 2008 wordt tot een nader te bepalen tijdstip geen watervergunning verleend voor windparken op zee. Om de afspraken uit het "Energieakkoord voor Duurzame Groei" na te komen met betrekking tot windenergie op zee, is een nieuw robuust wettelijk kader nodig.

6. Wat is het beste instrument?

Er 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 samenhangend, 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 uitgiftestelsel omvat daarom een aantal stappen. Windparken mogen alleen gebouwd 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. Na een kavelbesluit volgt vergunningverlening. Alleen de vergunninghouder heeft het

recht om op de locatie van de kavel een windpark te bouwen en te exploiteren.

Een belangrijk onderdeel van het kavelbesluit behelst de toets van de natuuraspecten. In dit wetsvoorstel wordt de toets die ingevolge de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn geïntegreerd in het kavelbesluit. In het wetsvoorstel is de assumptie gehanteerd dat de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak krijgt de aanleg van het net op zee voor te bereiden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het grootste effect is dat nieuwe vergunningen voor windenergie op zee kunnen worden verleend. Een groot deel van de effecten hangt niet met dit wetsvoorstel samen, maar met de kavelbesluiten die op grond van dit wetsvoorstel genomen worden.

Bij het nemen van kavelbesluiten nemen de administratieve lasten voor de windsector af, omdat zij nu niet meer alle milieu-informatie en de gegevens over het windklimaat, het golfklimaat en de bodemgesteldheid voor de vergunningaanvraag hoeft te verzamelen, maar het Rijk dit doet voor het kavelbesluit. Daar staat tegenover dat windsector zich telkens in een ander kavel moet verdiepen en de kosten die samenhangen met kavelbesluit ten laste komen van degene die het windpark uiteindelijk gaat ontwikkelen.

In het eerdere stelsel hebben van de 79 initiatieven, slechts 12 een vergunning gekregen en slechts 3 subsidie. In het voorgestelde stelsel worden er echter alleen kavelbesluiten genomen als er ook subsidie is of als de windparken ook zonder subsidie gerealiseerd kunnen worden. De verhouding tussen het aantal kavelbesluiten en de gerealiseerde windparken zal aanzienlijk verbeteren. De administratieve lasten zullen navenant dalen.

De inhoudelijke nalevingskosten veranderen niet met dit wetsvoorstel. De vergunningsvoorschriften uit de watervergunningen zullen voor de nieuwe windparken een plek krijgen in het kavelbesluit of in algemene regels. Het onderhavige wetsvoorstel verandert inhoudelijk niets aan deze voorschriften.

De voorschriften voor het windpark worden wel eerder bekend voor de windsector. Daardoor kunnen de bedrijven in een eerder stadium een optimaler (financieel) ontwerp van het windpark maken. Door aansluiting bij de beleidsuitgangspunten van het wetsvoorstel natuurbescherming worden minder handelingen verboden dan thans het geval is.

De uitbreiding van de taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet brengt kosten met zich mee maar deze zijn zeer klein in verhouding tot de kosten voor realisatie van een net op zee.