

VU Research Portal

Betere investeringskansen voor windenergie op zee? (I)

Dieperink, M.A.M.

published in

Tijdschrift voor Bouwrecht
2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Dieperink, M. A. M. (2015). Betere investeringskansen voor windenergie op zee? (I): Een analyse van de nieuwe Wet windenergie op zee. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2015(17), 86-94.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl



Dit document is afgedrukt via IBRTracker op 4-11-2015 en uitsluitend bedoeld voor licentiehouder.

nr. 2 - februari 2015 (/docs/articles/2015/februari[1])

TBR 2015/17

Betere investeringskansen voor windenergie op zee? (I)

Een analyse van de nieuwe Wet windenergie op zee

mr. dr. M.A.M. Dieperink ¹

1. De nieuwe systematiek: kavelbesluiten, subsidietenders en windvergunningen

In 2015 wordt nieuwe wetgeving voor de bouw en exploitatie van windparken op zee ingevoerd. ² De kern van deze nieuwe wetgeving is dat de overheid een kavelbesluit vaststelt. In dit kavelbesluit wordt bepaald op welke locatie ('het kavel') en onder welke voorwaarden een windpark op zee kan worden gerealiseerd. Op basis van dit kavelbesluit vindt een tender plaats, om een marktpartij te selecteren die het windpark mag bouwen. In deze tender wordt geconcurrereerd op prijs. De marktpartij die tegen de laagste prijs het windpark binnen het kavel kan en wil exploiteren, wint de tender. Aan de winnaar van de tender wordt een subsidie en een windvergunning verleend. Het subsidiebesluit geeft gedurende de eerste vijftien jaar van exploitatie van het windpark aanspraak op subsidie. De hoogte van de subsidie betreft het verschil in kostprijs van elektriciteitsproductie door middel van windenergie op zee ten opzichte van de kostprijs van fossiele elektriciteitsproductie. De windvergunning verschaft het exclusieve recht om binnen het kavel een windpark te bouwen.

De nieuwe wetgeving introduceert een (juridisch) vernieuwende systematiek. Juridisch vernieuwend is vooral, ten eerste, dat in één tenderprocedure zowel de ruimteaanspraak (de windvergunning) als de aanspraak op geld (de subsidie) wordt toegekend aan een marktpartij. Ten tweede is vernieuwend dat een ruimtelijke vergunning wordt verleend door middel van een veiling: aan de marktpartij die een project het goedkoopst kan realiseren, wordt de vergunning verleend. Bij dat verleningsbesluit wordt geen acht geslagen op ruimtelijke aspecten. In dit artikel wordt de nieuwe wettelijke systematiek voor windparken op zee beschreven. In het bijzonder staat (het wetsvoorstel tot) de nieuwe Wet Windenergie op Zee ('Wet WoZ') centraal. Deze wet creëert de juridische basis voor het kavelbesluit en de windvergunning. In een opvolgend artikel in dit tijdschrift zal worden ingegaan op de tenderprocedure voor windparken op zee. In beide artikelen zal worden onderzocht of de nieuwe systematiek voor marktpartijen een verbetering oplevert ten opzichte van de huidige wettelijke systematiek. ³ De beschrijving van de nieuwe systematiek vanuit het gezichtspunt van de marktpartijen is mede ingegeven door het feit dat zij zowel onder huidige als nieuw recht windparken bouwen en exploiteren, en de daaraan verbonden financiële risico's dragen. ⁴

2. Achtergrond, centrale vraag en opbouw

Op grond van Richtlijn 2008/98 moet Nederland in 2020 14% van haar energie duurzaam produceren. ⁵ In het Energieakkoord uit 2013 is afgesproken dat deze doelstelling in belangrijke mate moet worden behaald met behulp van grootschalige windenergie op zee. ⁶ Daartoe moeten in 2023 op de Noordzee meerdere, nieuwe windparken met een totale capaciteit van 4450 MW zijn gebouwd en worden geëxploiteerd. Ter vergelijking: momenteel is een capaciteit van 228 MW ⁷ gerealiseerd en is 729 MW ⁸ in aanbouw. Er zal dus circa 3500 MW moeten worden bijgebouwd. Om deze doelstelling per 2023 te realiseren, is de overheid voornemens om een nieuwe systematiek in te voeren voor de vergunningverlening en subsidiëring van windenergieparken op zee. Hiernaast zal de overheid een budget van maximaal achttien miljard euro beschikbaar stellen ter subsidiëring van deze windparken. In dit subsidiebudget is een sterke reductie van de kostprijs verwerkt. ⁹ De nieuwe systematiek wordt uitgewerkt in beleid en wetgeving van omgevingsrechtelijke, subsidierechtelijke en

energierechtelijke aard. In §4 van dit artikel wordt een overzicht gegeven van de verschillende wijzigingen die binnen die kaders momenteel worden voorbereid. In dit artikel staat vervolgens de omgevingsrechtelijke wetgeving neergelegd in (het wetsvoorstel voor) de Wet WoZ centraal. Het wetsvoorstel van de Wet WoZ is op 16 oktober 2014 naar de Tweede Kamer gezonden¹⁰ en zal volgens de huidige planning van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ('RVO') per 1 juli 2015 in werking treden.¹¹ Bij de bespreking van de Wet WoZ staat de vraag centraal of de nieuwe wet betere investeringskansen biedt dan de huidige wettelijke systematiek. Van 'betere investeringskansen' is, in de context van dit artikel, sprake als de nieuwe systematiek knelpunten van de huidige wetgeving voor marktpartijen wegneemt of beperkt.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, wordt in § 3 van dit artikel de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving voor windparken op zee beschreven. In dat kader worden vier knelpunten van de huidige wetgeving benoemd. Vervolgens wordt in § 4 een overzicht gegeven van de diverse voorgenoemde omgevingsrechtelijke, subsidierechtelijke en energierechtelijke wetswijzigingen. Vervolgens wordt in § 5 ingegaan op de Wet WoZ en wordt de wettelijke verankering van het kavelbesluit en de windvergunning, de algemene regels voor windparken op zee en de verhouding van de Wet WoZ tot andere omgevingsrechtelijke wetgeving besproken. In § 6 wordt de centrale vraag beantwoord door te beoordelen in hoeverre de in § 3 genoemde knelpunten van de huidige systematiek door de Wet WoZ worden weggenomen of beperkt en wordt afgesloten met een conclusie.

3. Huidige omgevingsrechtelijke wetgeving en knelpunten

De bouw en exploitatie van windparken op zee worden thans geregeld in de Waterwet. Krachtens art. 6.5, lid 3, onder c, Waterwet jo. art. 6.13, lid 1, onder c, Waterbesluit is het verboden om zonder daartoe strekkende vergunning gebruik te maken van de Noordzee door daarin installaties te plaatsen of te laten staan.¹² Vanaf 1 april 2008 was het echter, in beginsel, niet meer mogelijk om een nieuwe vergunningaanvraag in te dienen. Dit is geregeld in specifiek voor windparken op zee opgestelde beleidsregels.¹³ In het totaal zijn niettemin twaalf watervergunningen voor windparken op zee verleend, waarvan er momenteel drie worden gerealiseerd. De watervergunning gold als vereiste voor het kunnen indienen van een ontvankelijke subsidieaanvraag (zie ook § 4.2).¹⁴ Naast de watervergunning zullen, naar mag worden aangenomen, voor een windpark op zee een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 ('Nbw') en een ontheffing krachtens de Flora- en Faunawet ('Ffw') zijn vereist.¹⁵ Verder zijn voor het kabeltracé ten behoeve van de aansluiting van het windpark op het landelijke hoogspanningsnet (gemeentelijke) vergunningen en, binnen één kilometer uit de kustlijn, een positieve bestemming nodig.

Aan deze wetgeving kleef een aantal knelpunten.¹⁶ Tegen de achtergrond van de centrale vraag of de nieuwe omgevingsrechtelijke wetgeving voor ontwikkelaars betere investeringskansen biedt dan de huidige systematiek wordt in dit artikel ingegaan op vier knelpunten. Ten eerste wordt gezien of de nieuwe wetgeving een oplossing biedt voor het knelpunt dat de vergunningverkrijging kostenintensief is, terwijl het op voorhand onzeker is of deze kosten kunnen worden terugverdiend. Of gemaakte kosten kunnen worden terugverdiend, is namelijk afhankelijk van de beschikbaarheid van subsidiegelden (en de plaats van een project in de rangschikking in een subsidietender). In de praktijk zijn er veel marktpartijen die, achteraf gezien, onnodig, hoge kosten voor bijvoorbeeld milieu-, natuur, geologisch en meteorologisch onderzoek hebben moeten maken, zonder dat zij het park hebben kunnen realiseren. Een tweede knelpunt van de huidige wetgeving is dat het traject vanaf een vergunningaanvraag tot de exploitatie van een park jaren duurt. Een totale ontwikkel- en realisatieduur van acht tot tien jaar is niet ongebruikelijk. Deze lange duur komt onder meer door de elkaar opvolgende verdelingsprocedures: eerst moet de watervergunning worden verkregen, daarna volgt de subsidieaanvraag en -verlening, en pas daarna worden de overige vergunningsprocedures (voor de aansluiting op het landelijke hoogspanningsnet) opgestart. Elk van deze verdelingsprocedures kent zijn eigen rechtsbeschermingsprocedures. Een hiermee verband houdend knelpunt - het derde knelpunt - is dat tegen de tijd dat alle vergunningen zijn verkregen en onherroepelijk zijn, het in de watervergunning verleende turbinetype verouderd (en soms zelfs niet meer leverbaar) is. Dat knelpunt kan in het huidige systeem slechts worden opgelost door de verlening van een nieuwe watervergunning, met wederom het risico op een lange rechtsbeschermingsprocedure en vertraging van de realisatie. Een vierde knelpunt is dat ieder windpark een individuele aansluiting op het landelijke hoogspanningsnet moet realiseren, terwijl de ruimte voor een kabeltracé op land schaars is. Hierdoor is het voor een ontwikkelaar op voorhand onzeker of hij de aansluiting (volgens de kortste, althans een economisch haalbare route) kan realiseren.

Aldus wordt ter beantwoording van de centrale vraag van dit artikel (zie § 2) gezien of de Wet WoZ de knelpunten oplost dat:

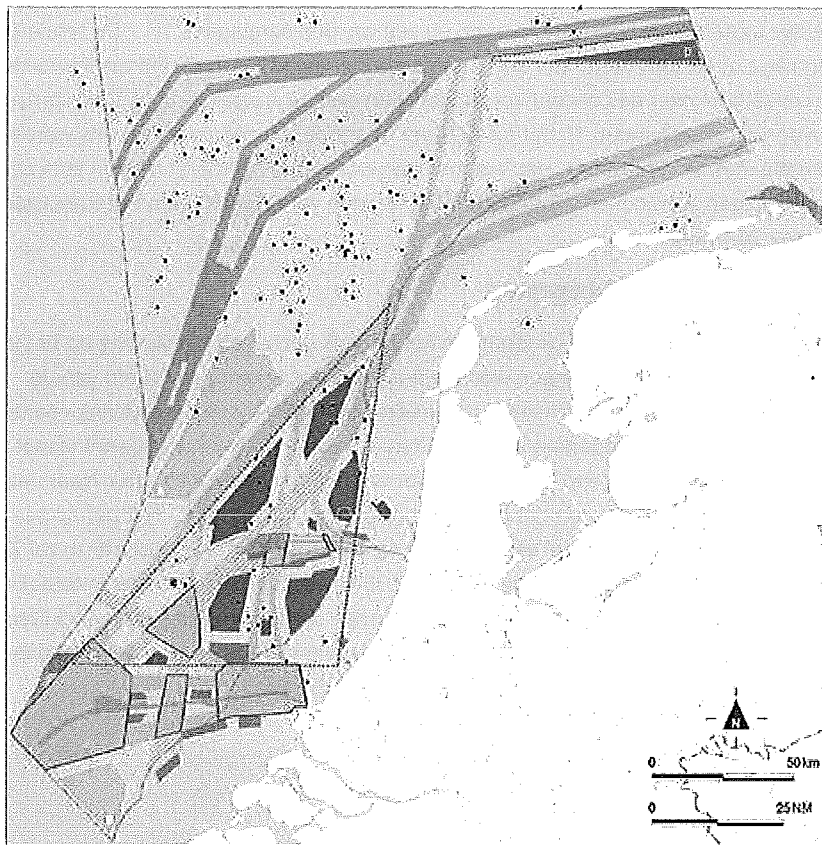
1. ontwikkelaars onnodig hoge kosten moeten maken, althans kosten moeten worden gemaakt voordat duidelijkheid bestaat omtrent de beschikbaarheid van subsidiegelden;
2. de ontwikkeling van een windpark op zee lang duurt;
3. het (daardoor) bezwaarlijk is om innovaties en andere technieken toe te passen; en
4. ten tijde van de vergunning- en subsidieverlening onduidelijkheid bestaat over de aansluiting van een windpark op het landelijke hoogspanningsnet.

4. Overzicht van de aankomende beleids- en wetwijzigingen

4.1 Wijziging omgevingsrechtelijke wetgeving

De nieuwe omgevingsrechtelijke wetgeving neergelegd in de Wet WoZ moet worden gezien in samenhang met het nationale ruimtelijke beleid, in het bijzonder het Nationaal Waterplan 2009-2015. Dit is een rijksstructuurvisie in de zin van art. 2.3 Wet ruimtelijke ordening ('Wro'). In het Nationaal Waterplan zijn meerdere locaties in de Nederlandse exclusieve economische zone ¹⁷ aangewezen als windenergiegebied.

¹⁸ Momenteel zijn dat de locaties: Borssele, IJmuiden Ver, Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden, begrensd als weergegeven op onderstaande kaart. Binnen één locatie zouden meerdere windparken kunnen worden gebouwd. Zo is het de verwachting dat in het windenergiegebied Borssele vier kavels worden uitgegeven.



Aangewezen windenergiegebied

- IJmuiden Ver
- Borssele
- Hollandse Kust
- Ten Noorden van de Waddeneilanden
- Bestaande windparken
- Bestaande windparken

Scheepvaart

- Scheepvaartroute
- Stoortzone scheepvaart
- Chansvrij
- Te vermijden gebieden
- Procautionary area
- Ankergebied
- Diepwatervoorziening

Olie- en gaswinning

- Productieplatform
- Begrenzing
- Nederlandse wateren / EEZ
- Verdraggebied Eems-Dollard
- Grens 12-mijlszone

Bron: Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee

In aanvulling op de reeds aangewezen locaties worden naar verwachting in de toekomst ook locaties binnen de 12-mijlszone aangewezen, aansluitend op het reeds aangewezen windenergiegebied Hollandse Kust. ¹⁹

Daartoe zal het Nationaal Waterplan wederom worden herzien. ²⁰ Buiten de aangewezen gebieden zal geen toestemming worden gegeven voor de bouw van windparken. ²¹

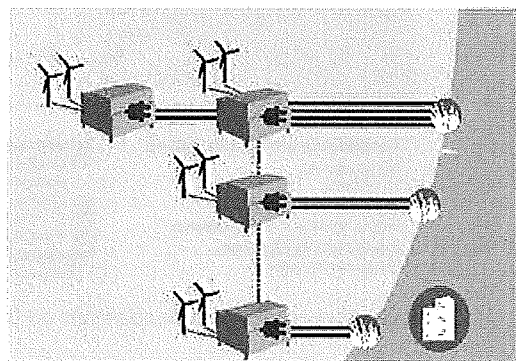
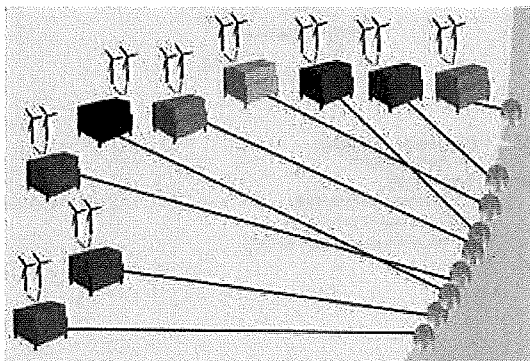
Binnen de aangewezen windenergiegebieden zullen door middel van zogenoemde kavelbesluiten kavels worden aangewezen. In een kamerbrief van 26 september 2014 is aangekondigd dat als eerste kavels worden uitgegeven in het windenergiegebied Borssele.²² Vervolgens wordt per kavel één windvergunning verleend. Deze systematiek is gebaseerd op de Wet WoZ, hetgeen in § 5 nader wordt uitgewerkt.

4.2 Wijziging subsidiewetgeving

Windparken op zee worden gesubsidieerd op basis van de amvb Besluit stimulering duurzame energieproductie ('Besluit SDE').²³ Door middel van het Besluit SDE wordt niet alleen windenergie gestimuleerd, maar ook de duurzame energieproductie met andere hernieuwbare energiebronnen, zoals zonne-energie, aardwarmte en biomassa. Volgens het Besluit SDE kan SDE-subsidie worden verdeeld op basis van hetzij de datum van binnenkomst van de aanvragen, hetzij een rangschikking van de aanvragen. Sinds 2008 wordt jaarlijks een subsidiebudget bepaald dat wordt verdeeld onder projecten die gebruik maken van de toegelaten vormen van duurzame energieproductie. Deze 'reguliere' SDE wordt op basis van volgorde van binnenkomst verdeeld.²⁴ Tot 2014 konden windenergie-op-zeeprojecten - in theorie - aan deze reguliere SDE-procedure meedoen.²⁵ Vanaf 2015 zullen voor windenergie op zee afzonderlijke subsidietenders (voor circa 700 MW per jaar) worden georganiseerd.²⁶ In deze tenders zal de SDE-subsidie worden toegewezen op basis van een rangschikking. Concreet komt het erop neer dat de subsidie wordt gegund aan een marktpartij die het goedkoopst - dat wil zeggen tegen het laagste tenderbedrag per kWh - elektriciteit kan produceren.²⁷ Voor deze subsidietender zal een afzonderlijke ministeriële regeling worden vastgesteld.²⁸ Naast deze subsidietenderregeling zal het Besluit SDE op de nieuwe systematiek voor windenergie op zee worden aangepast.²⁹ De tenderprocedure voor een windpark op zee c.q. de subsidietender zal in een afzonderlijk artikel in dit tijdschrift worden besproken, nadat de consultatie over de concept subsidietenderregeling is opengesteld. Deze consultatie zal naar verwachting dit voorjaar plaatsvinden. In het artikel over de tenderprocedure zal tevens worden gezien of de subsidie (in combinatie met de vergunning) niet zou moeten worden aangemerkt als een concessie en in hoeverre de tender (waarin een subsidie en windvergunning worden verleend) binnen het toepassingsbereik van de Aanbestedingswet 2012 valt.

4.3 Wijziging energierechtelijke wetgeving

De reeds gerealiseerde en in aanbouw zijnde windparken hebben elk een eigen aansluiting op het landelijke hoogspanningsnet. Deze individuele aansluitingen worden door en voor rekening en risico van de windparkontwikkelaars en -exploitanten gerealiseerd en onderhouden. De nieuwe wetgeving voorziet ook op dit punt in een wijziging. Om de nieuwe windparken aan te sluiten op het landelijke hoogspanningsnet zal een net op zee worden aangelegd. Daartoe wordt een beheerder voor het net op zee aangewezen. Naar verwachting wordt dat TenneT, die tevens beheerder is van het landelijk hoogspanningsnet.³⁰ Het net op zee zal, vermoedelijk, worden gerealiseerd door middel van de bouw van platforms.³¹ Per platform zal 700 MW kunnen worden aangesloten. Voor de grootschalige uitrol met 3500 MW worden derhalve in totaal vijf platforms gebouwd.³² Op onderstaande afbeeldingen is het verschil tussen de huidige wijze van aansluiten en de nieuwe wijze van aansluiten met platforms weergegeven. In de nieuwe situatie - weergegeven op de rechterafbeelding - wordt een windpark direct op een platform aangesloten.



Schematische weergave van individuele aansluiting (links) en een net op zee (rechts). Bron: Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11 Herdruk

Voor de realisatie van het net op zee en de daadwerkelijke aanwijzing van TenneT als beheerder is een wijziging van de Elektriciteitswet 1998 nodig. Deze wijziging wordt doorgevoerd met de inwerkingtreding van de nieuwe Elektriciteits- en gaswet.³³ Naar verwachting treedt deze wet op 1 januari 2016 in werking.³⁴ De RVO heeft aangekondigd dat hiernaast regelgeving wordt voorbereid waarin de aansprakelijkheid van TenneT (voor gedeelde inkomsten) wordt geregeld.³⁵ Omdat een individuele windparkontwikkelaar onder de nieuwe systematiek zelf geen invloed heeft op het tijdig en technisch correct realiseren van de aansluiting op het landelijke hoogspanningsnet, is die aansprakelijkheidsregelgeving van essentieel belang voor de financiering en daarmee de haalbaarheid van nieuwe windparken op zee.

5. Wet WoZ

5.1 Algemeen

De Wet WoZ regelt het kavelbesluit en een windvergunning voor een windpark op zee. Een kavelbesluit is een ministerieel besluit waarbij wordt vastgelegd waar en onder welke condities een windpark kan worden gerealiseerd. Een kavelbesluit richt zich tot een ieder en kan daarom worden gekwalificeerd als een algemeen verbindend voorschrift.³⁶ Een kavelbesluit geeft op zichzelf nog geen aanspraak om op de desbetreffende locatie een windpark te mogen bouwen. Daarvoor is een windvergunning vereist. Deze vergunning wordt verleend aan de winnaar van de subsidietender.³⁷ Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet WoZ zal de vergunningplicht op grond van art. 6.5 Waterwet in zoverre vervallen.

Hierna komen achtereenvolgens het kavelbesluit (§ 5.2), de windvergunning (§ 5.3), de algemene regels windparken op zee (§ 5.4) en de verhouding tot andere wetgeving (§ 5.5) aan de orde.

5.2 Kavelbesluit

Een kavelbesluit regelt ten eerste de locatie van het windpark en de aansluiting (art. 4, lid 2, onder c, wetsvoorstel). De locatie van het windpark is gelegen in een aangewezen windenergiegebied, zie ook § 4.1 (art. 3, lid 2, wetsvoorstel). De aansluiting eindigt bij het platform van TenneT, waar het net op zee begint. Binnen het kavel kunnen gebieden worden uitgezonderd, bijvoorbeeld vanwege kabels en leidingen of scheepvaartroutes die het kavel doorkruisen.³⁸

Ten tweede regelt een kavelbesluit de bandbreedten met betrekking tot het vermogen (in MW) en de afmetingen van de windturbines, de ruimte tussen de windturbines, toegestane funderingen en funderingstechnieken³⁹ en de elektrische infrastructuur in een park.⁴⁰ Binnen deze bandbreedten heeft een ontwikkelaar de ruimte om een optimaal ontwerp in de zin van kosten en energieopbrengst te maken. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige systematiek, waarin een watervergunning betrekking heeft op een specifiek turbintype. Ten derde is van belang dat aan een kavelbesluit locatiespecifieke regels en voorschriften worden verbonden (art. 4, lid 1, wetsvoorstel), waaronder de instandhoudingsduur van een windpark. De duur van de toegestane exploitatie is immers essentieel voor het bepalen van het tenderbedrag waarmee wordt deelgenomen aan de subsidietender. Gedurende de exploitatieperiode worden de hoge investeringskosten van een windpark op zee terugverdiend.

Een kavelbesluit kan tevens een voorbereidingsbesluit bevatten (art. 9 wetsvoorstel). Andere onderwerpen die in het kavelbesluit kunnen worden geregeld, betreffen, onder meer, de door de ontwikkelaar te treffen compenserende maatregelen (art. 4, lid 1, onder c, wetsvoorstel), voorzieningen gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de gevolgen van een windpark (art. 4, lid 2, onder a, wetsvoorstel) en tijdelijke maatregelen of voorzieningen (art. 4, lid 2, onder b, wetsvoorstel). Zo zal een verplichting tot verwijdering van een windpark worden geregeld. In het kavelbesluit kan worden opgenomen dat financiële zekerheid wordt geëist voor het verwijderen, slopen of hergebruiken van een windpark (art. 28, lid 3, wetsvoorstel).

Tezamen met het kavelbesluit zal informatie over de bodem, wind en watercondities ter plaatse van het kavel bekend maken (art. 4, lid 2, sub d, wetsvoorstel).⁴¹ Ook wordt de locatie bepaald waarop het windpark op het net op zee moet aansluiten (art. 4, lid 2, sub c, wetsvoorstel). Deze informatie hebben ontwikkelaars nodig om een ontwerp voor een windpark te maken en, in het verlengde daarvan, de hoogte van de vereiste subsidie te bepalen.

Bij het nemen van een kavelbesluit wordt afgewogen of de betrokken locatie voldoende groot is om een park van circa 350 MW te realiseren. Voorts wordt beoordeeld hoe een windpark op de betrokken locatie zich verdraagt tot andere ruimtegebruiken, zoals de ligging van kabels en leidingen, andere windparken, defensiegebieden, zandwinning, mijnbouwinstallaties, visserij en scheepvaartverkeersroutes (art. 3, lid 3, wetsvoorstel). Ook wordt acht geslagen op de aanwezige archeologische, milieu- en natuurwaarden. In dit kader

zullen door de overheid een milieueffectrapport en, indien vereist, een passende beoordeling worden opgesteld.⁴² Op de verhouding tussen een kavelbesluit en de Nbw en de Ffw wordt in § 5.5 ingegaan. Een ander aspect dat bij het nemen van een kavelbesluit wordt betrokken, is of het kavel op een kostenefficiënte wijze kan aansluiten op het net op zee.

Op de procedure tot vaststelling van een kavelbesluit zijn de procedurebepalingen uit de Crisis- en herstelwet van toepassing (art. 8 wetsvoorstel), welke wet overigens niet in de EEZ geldt. Tegen een kavelbesluit staat beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('ABRvS') open (art. 30, lid 2, wetsvoorstel).

5.3 Windvergunning

De Wet WoZ regelt dat het verboden is om zonder windvergunning een windpark te bouwen of te exploiteren (art. 12). De vergunning zal geen nadere regels bepalen ten opzichte van het kavelbesluit, maar is vooral bedoeld om de winnaar van de SDE-subsidietender de exclusieve aanspraak te geven om binnen het kavel een windpark te bouwen.

De vergunning wordt gelijktijdig met de SDE-subsidie aangevraagd (art. 20 wetsvoorstel). De vergunning wordt verleend aan de marktpartij waaraan de SDE-subsidie wordt verleend (art. 21, lid 1, wetsvoorstel). Tegen de vergunning staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (art. 30, lid 3, wetsvoorstel). Dit college is ook bevoegd ter zake van de SDE-subsidiebeschikking (maar dus niet ter zake van het kavelbesluit). In art. 14 van het wetsvoorstel zijn minimumeisen voor het kunnen indienen van een vergunningaanvraag opgenomen. Het in art. 14 opgenomen beoordelingskader is grotendeels vergelijkbaar met de eisen geregeld in art. 59 Besluit SDE. Deze artikelen dienen te waarborgen dat een vergunning en subsidie uitsluitend worden verleend aan een uitvoerbaar en technisch, financieel en economisch haalbaar project. Verder regelt het wetsvoorstel dat bij het indienen van een aanvraag moet vaststaan dat binnen vier jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning met de bouw kan worden gestart⁴³ en dat het windpark voldoet aan het kavelbesluit. Art. 14 van het wetsvoorstel en art. 59 Besluit SDE, en de aankondigde ministeriële (subsidietender) regeling (zie § 4.2), zijn essentieel voor de gunningsprocedure c.q. de subsidietender. Deze bepalingen komen uitgebreider aan de orde in het aankondigde artikel over de tenderprocedure. In dat artikel zal tevens worden ingegaan op de omstandigheden waaronder de vergunning kan worden ingetrokken (art. 17 wetsvoorstel).

5.4 Algemene regels windparken op zee

Windparken op zee zullen voorts worden gereguleerd door algemene regels, opgenomen in § 6a van het Waterbesluit.⁴⁴ Deze regels gelden naast de Wet WoZ, het kavelbesluit en de windvergunning. De algemene regels bevatten vereisten voor de bouw, exploitatie en verwijdering van een windpark ter bescherming van met name scheepvaart, luchtvaart en het milieu. Dergelijke voorschriften zijn in de huidige systematiek opgenomen in de watervergunningen. In de algemene regels wordt, bijvoorbeeld, geregeld dat een windturbine voldoende sterk dient te zijn en dat een windturbine moet worden uitgevoerd met herkenningstekens en bakens. Verder verplichten de algemene regels een ontwikkelaar tot opgave van de exacte locatie en het ontwerp van de turbines en de kabels, zie art. 6.16d van het ontwerp van de algemene regels.⁴⁵ Dit artikel regelt waarschijnlijk het in de Memorie van Toelichting bij de Wet WoZ genoemde inrichtingsplan geregeld.⁴⁶

5.5 Verhouding tot andere wetgeving

Bij de bouw, exploitatie en verwijdering van een windpark op zee zal ook acht moeten worden geslagen op overige in de EEZ van kracht zijnde wetgeving, in het bijzonder op de regels voor de milieueffectrapportage in hoofdstuk 7 Wet milieubeheer, de Nbw, de Ffw en de Mijnbouwwet.⁴⁷ Vanwege de beperkte omvang van dit artikel zal de verhouding met deze wetgeving slechts kort worden aangestipt.

Uitgangspunt van de Wet WoZ is dat voor het kavelbesluit een MER moet worden opgesteld. Het Besluit m.e.r. zal hierop worden aangepast.⁴⁸ Wat betreft de verhouding tot de Nbw is uitgangspunt dat geen Nbw-vergunning is vereist. Ingeval significante effecten kunnen optreden voor een Natura 2000-gebied, zal een passende beoordeling worden opgesteld. In dat geval zal een beoordeling van het effect van het windpark op de ecologie, deel uitmaken van het kavelbesluit.⁴⁹ Ten aanzien van de Ffw gaat het wetsvoorstel Wet WoZ ten eerste ervan uit dat de Ffw buiten toepassing wordt gelaten, voor zover het huidige beschermingsniveau verder gaat dan Vogel- en Habitatrichtlijn (art. 6 wetsvoorstel).⁵⁰ Ten tweede zal met het nemen van een kavelbesluit tevens een vrijstelling in de zin van art. 75 Ffw worden verleend (art. 7 wetsvoorstel). Wat betreft de afstemming tussen de Wet WoZ en de Mijnbouwregelgeving bestaat het voornemen om in het Mijnbouwbesluit te regelen dat in gebieden waarvoor een voorbereidings- of kavelbesluit geldt, geen mijnbouwinstallaties mogen worden

geplaatst.⁵¹ Hiervan kan slechts met een ontheffing worden afgeweken. Tot slot zij vermeld dat de omgevingsrechtelijke elementen van het wetsvoorstel te zijner tijd in de Omgevingswet zullen worden opgenomen.⁵²

6. Conclusies: verbetering voor marktpartijen

In dit artikel staat de vraag centraal of de Wet WoZ voor marktpartijen betere investeringskansen biedt dan de huidige wettelijke systematiek. Deze vraag wordt beantwoord vanuit de vier in § 3 benoemde knelpunten van de huidige systematiek. Deze knelpunten zijn dat (1) ontwikkelaars onnodig hoge kosten moeten maken, (2) de ontwikkeling van een windpark op zee lang duurt, (3) het (daardoor) bezwaarlijk is om innovaties en andere technieken toe te passen, en (4) ten tijde van de vergunning- en subsidieverlening onduidelijkheid bestaat over de aansluiting van een windpark op het landelijke hoogspanningsnet.

Ter beantwoording van de centrale vraag kan, ten eerste, worden vastgesteld dat de overheid onder de nieuwe systematiek de onderzoekskosten zal dragen.⁵³ Deze kosten komen daarmee niet langer voor rekening van een marktpartij die kans wil maken op SDE-subsidie voor het windpark. Uit de documentatie die de RVO reeds heeft gepubliceerd, volgt welke onderzoeken de overheid zal verrichten. Dit betreffen onderzoeken naar de bodem, wind en watercondities ter plaatse van het kavel. Deze onderzoeken zullen, tezamen met het kavelbesluit, aan de marktpartijen ter beschikking worden gesteld.

Ten tweede is het waarschijnlijk dat de periode van de ontwikkel- en bouwphase aanzienlijk korter zal worden. Dat komt doordat het kavelbesluit en de windvergunning niet uitgaan van een specifiek turbinetype en een specifieke parklay-out.⁵⁴ Daardoor kan een ontwikkelaar vrij laat in het ontwikkelproces nog het turbinetype en de parklay-out bepalen. Verder zal het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor de aanleg van het kabeltracé op land van de ontwikkelaar naar de beheerder van het net op zee, de ontwikkelduur aanzienlijk beperken.⁵⁵ Wat betreft de beperking van de ontwikkel- en bouwduur van een windpark bestaat nog wel een aantal aandachtspunten. Zo is het onwaarschijnlijk dat een finaal investeringsbesluit zal worden genomen voordat zowel het kavelbesluit als de SDE-subsidie en de windvergunning onherroepelijk zijn. Zo'n investeringsbesluit is evenwel noodzakelijk om met (de voorbereiding van) de bouw te kunnen starten. Ook dient te worden gewaarborgd dat het net op zee tijdig voor de start van de exploitatie gereed is. Deze aspecten beperken de mogelijkheden om de duur van de ontwikkel- en bouwphase (nog verder) te verkorten.⁵⁶

Ten derde kan ter beantwoording van de centrale vraag of sprake is van betere investeringskansen worden vastgesteld dat de nieuwe systematiek ruimere mogelijkheden biedt om in (een vergevorderd stadium van) de ontwikkel- en bouwphase te besluiten tot de toepassing van innovaties of andere technieken. Zolang binnen de bandbreedten van het kavelbesluit (en de windvergunning) wordt gebleven, is er immers niet voor elke projectwijziging een nieuwe vergunningprocedure vereist.

Ten vierde en tot slot kan worden vastgesteld dat de nieuwe systematiek - maar niet zozeer de Wet WoZ - onzekerheid bij de marktpartijen wegneemt wat betreft de (kosten van de) aansluiting van een windpark op het landelijke hoogspanningsnet. Aandachtspunt hierbij is dat hiervoor niet een nieuwe onzekerheid over (het geredkomen van) het net op zee in de plaats komt. Omtrent de aansprakelijkheid voor de aanleg van het net op zee is evenwel nieuwe regelgeving in voorbereiding.

Samenvattend zal de nieuwe systematiek voor marktpartijen een verbetering opleveren. De keerzijde van de medaille is dat in een kort tijdsbestek veel nieuwe regels, verdeeld over verschillende wetten, amvb's en ministeriële regelingen worden ingevoerd. Dat komt de overzichtelijkheid niet te goede. Bovendien is de nieuwe systematiek op een aantal punten nog niet tot in detail uitgewerkt. Ik wees in dat verband bijvoorbeeld op de aansprakelijkheidsregeling voor het net op zee. Tegenover de belangrijke voordelen die de nieuwe systematiek zal bieden, staan dus nog wel punten die de aandacht van de wetgever behoeven.

-
- 1 Marjolein Dieperink is advocaat bij Houthoff Buruma te Amsterdam en als onderzoeker verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam. Ontwikkelingen tot 1 januari 2015 zijn in dit artikel verwerkt.
 - 2 O.a. *Kamerstukken I/II* 2014/15, 33 561, nr. 11 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 6, p. 6.
 - 3 De vergelijking tussen de nieuwe systematiek en de huidige systematiek sluit aan bij de doelstellingen van de Wet WoZ, zie *Kamerstukken I/II* 2014/15, 33 561, nr. 11 en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 561, nr. 3. Daaruit volgt dat de overheid met de nieuwe wetgeving - ten opzichte van het huidige systeem - een efficiënter ruimtegebruik, kostenreductie en een versnelling van de realisatie van windparken beoogt. In § 4 van dit artikel wordt uiteengezet hoe wordt beoordeeld of de nieuwe systematiek een verbetering voor de betrokken marktpartijen behelst.

- 4 Een nadeel van de bestaande systematiek is bijvoorbeeld dat marktpartijen eerst concurreren om een vergunning en daarvoor hoge kosten moeten maken, en vervolgens nogmaals moeten concurreren om een subsidie. Zo zijn er onder de huidige systematiek negenenzeventig initiatieven ingediend, waarvan er uiteindelijk maar twaalf een vergunning hebben verkregen. Slechts drie van die twaalf vergunningen worden gebruikt, omdat de overige negen vergunningen geen subsidie hebben kunnen verkrijgen. Aldus lopen bedrijven onder het huidige wettelijke kader 'onnodige risico's die zij moeten incalculeren in hun concurrentie om de subsidie,' aldus de memorie van toelichting bij de Wet WoZ (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 2).
- 5 Voluit: Richtlijn 2009/28/EG 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. Bijlage I bevat de algemene nationale doelstellingen.
- 6 Energieakkoord voor een duurzame groei, SER, september 2013, § 4.2.2; zie <<http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx> (<<http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>)>.
- 7 Windpark OWEZ van 108 MW (operationeel: 2006) en windpark Prinses Amalia van 120 MW (operationeel: 2008).
- 8 Windpark Gemini van 2 x 300 MW (operationeel: 2017) en windpark Luchterduinen van 129 MW (operationeel: 2017).
- 9 *Kamerstukken II* 2013/14, Aanhangsel van de *Handelingen*, 528. In welke mate het bedrag van achttien miljard euro ook daadwerkelijk zal worden besteed is onder meer afhankelijk van de elektriciteitsprijs. De systematiek rondom het subsidiebudget van achttien miljard euro zal in het tweede artikel over de subsidietender uiteen worden gezet.
- 10 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 1. Voorafgaand aan toezending aan de Tweede Kamer is over het conceptwetsvoorstel een internetconsultatie uitgevoerd, zie <<http://www.internetconsultatie.nl/wetwindenergieopzee> (<<http://www.internetconsultatie.nl/wetwindenergieopzee>)>. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 12 september 2014 advies uitgebracht; zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 4.
- 11 Zie o.a. <<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-zee/windgebied-borssele> (<<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-zee/windgebied-borssele>)> in het bijzonder het document '*Borssele Wind Farm Zone; Project & Site Description*' uit december 2014 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 6, p. 6.
- 12 Voor de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 werd de vergunning voor een windpark in de EEZ geregeld in art. 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ("Wbr"). Krachtens art. 2.23, lid 1, Invoeringswet Waterwet wordt een krachtens de Wbr verleende vergunning gelijkgesteld met een watervergunning krachtens de Waterwet.
- 13 Zie art. 3, lid 2, *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone*, alsook art. III van het besluit van 1 april 2008 houdende de wijziging van deze beleidsregels, *Stcrt.* 2008, 67. Binnen het bestek van dit artikel wordt niet besproken in welke mate een vergunningaanvraag door beleidsregels kan worden uitgesloten.
- 14 Art. 59, lid 1, sub d, Besluit SDE.
- 15 De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet gelden pas sinds 1 januari 2014 in de EEZ, zie *Stb.* 2013, 412 en *Stb.* 2013, 429.
- 16 Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, 3, p. 2 en *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 058, nr. 6.
- 17 In de stukken ook aangeduid als 'buiten de 12-mijlszone'. Het gebied binnen de 12-mijlszone wordt ook de territoriale zee genoemd.
- 18 In het Nationaal Waterplan (2009) en de daarbij behorende *Beleidsnota Noordzee* zijn de locaties Borssele en IJmuiden Ver aangewezen als windenergiegebied. Recent zijn daaraan de locaties Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden toegevoegd. Daartoe is op 26 september 2014 de Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee; Partiële herziening van het Nationaal Waterplan Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden vastgesteld. Dit is een bijlage bij *Kamerstukken I/II* 2014/14, 33 561, nr. 11. Zie ook: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2014/09/26/rijksstructuurvisie-windenergie-op-zee.html> (<<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2014/09/26/rijksstructuurvisie-windenergie-op-zee.html>)>.
- 19 *Kamerstukken I/II* 2014/15, 33 561, nr. 11, p. 9.

- 20 Op dit moment wordt tevens het *Nationaal Waterplan 2016-2021* voorbereid, zie *Kamerstukken II 2014/15*, 31 710, nr. 35. Onderdeel hiervan is de *Beleidsnota Noordzee 2016-2021*. In deze beleidsnota staan voor windparken op zee relevante beleidsuitgangspunten met betrekking tot de afstand tot scheepvaartroutes en mijnbouwlocaties en het kader ecologie en cumulatie; zie in het bijzonder § 4.3 van de *Ontwerp Beleidsnota Noordzee 2016-2021*. Het *Ontwerp Nationaal Waterplan 2016-2021* en de *Ontwerp Beleidsnota Noordzee 2016-2021* blijven verder buiten *beschouwing*.
- 21 O.a. *Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee; Partiële herziening van het Nationaal Waterplan Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden*, p. 23.
- 22 *Kamerstukken I/II 2014/15*, 33 561, nr. 11, p. 29.
- 23 Het Besluit SDE is gebaseerd op de Kaderwet EZ-subsidies. Zie voor een uitvoeriger beschrijving van het Besluit SDE: M.A.M. Dieperink, SDE met toekomst, in: *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht*, november 2012, p. 214 - 222.
- 24 Jaarlijks wordt voor alle aangewezen vormen van duurzame energieproductie één subsidieplafond bepaald. In 2014 bedroeg het subsidieplafond € 3,5 miljard; zie art. 2, lid 1, Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2014. Voor 2015 zal een plafond van gelijke hoogte worden vastgesteld; zie *Kamerstukken II 2014/15*, 31 239, nr. 180. De verschillende categorieën van duurzame energieproductie concurreren op basis van het *first come, first served* principe om een aandeel in deze € 3,5 miljoen, waarbij goedkopere productiemethoden eerder een aanvraag kunnen indienen en bijgevolg een grotere kans op SDE-subsidie hebben.
- 25 Omdat energieproductie door middel van windenergie op zee relatief duur is en het subsidieplafond jaarlijks volledig werd benut, is krachtens de reguliere SDE geen subsidie voor een windpark op zee verstrekt. De thans in aanbouw zijnde projecten Gemini en Luchterduinen zijn gesubsidieerd op basis van de *Regeling windenergie op zee 2009*.
- 26 *Kamerstukken II 2014/15*, 31 239, nr. 180.
- 27 Art. 60 Besluit SDE.
- 28 Vgl. de *Regeling windenergie op zee 2009*. Deze regeling ging eveneens uit van subsidiegunning aan de marktpartij die het goedkoopst elektriciteit kan produceren.
- 29 Zie de Concept-wijziging Besluit SDE zoals dat in april 2014 ten behoeve van de internetconsultatie is gepubliceerd op <<http://www.internetconsultatie.nl/sde> (<http://www.internetconsultatie.nl/sde>)>.
- 30 In *Kamerstukken II 2013/14*, 31 510, nr. 49, p. 11 e.v. is het 'richtinggevend besluit' genomen om TenneT aan te wijzen als transmissiesysteembeheerder op zee. Zie ook *Kamerstukken I/II 2013/14*, 33 561, nr. 11, p. 9. De Wet WoZ geeft aan TenneT de taak om de aanleg van het net op zee voor te bereiden (art. 29 wetsvoorstel).
- 31 Een definitieve keuze hieromtrent wordt uiterlijk bij het nemen van de kavelbesluiten gemaakt, zie *Kamerstukken II 2014/15*, 34 058, nr. 6, p. 6.
- 32 De vergunningverlening voor deze vijf platforms valt buiten het bestek van dit artikel. Bij brief van 4 december 2014 is, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Elektriciteits- en Gaswet, met toepassing van art. 3.35, lid 1, Wro de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard op de vergunningverlening voor het net op zee.
- 33 De huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zullen worden samengevoegd in de wet Elektriciteits- en gaswet. Over dit conceptwetsvoorstel, ook bekend onder de naam STROOM, is een internetconsultatie uitgevoerd; zie: <<http://www.internetconsultatie.nl/wsvstroom> (<http://www.internetconsultatie.nl/wsvstroom>)>. In het conceptwetsvoorstel wordt in de art. 5.7, 6.11 en 6.12 ingegaan op het net op zee.
- 34 O.a. *Kamerstukken II 2013/14*, 31 510, nr. 49.
- 35 Zie omtrent de aansprakelijkheid van TenneT ook *Kamerstukken II 2013/14*, 31 510, nr. 49, p. 15-16 en art. 5.7, leden 4 en 5, van het conceptwetsvoorstel voor de Elektriciteits- en gaswet.
- 36 Art. 4, lid 4, wetsvoorstel bepaalt dat het verboden is om in strijd met een kavelbesluit te handelen. Het kavelbesluit kan ook anderen dan de houder van de windvergunning binden, vgl. *Kamerstukken II 2014/15*, 34 058, nr. 3, p. 37.
- 37 De Wet WoZ heeft op zich ook betrekking op de situatie waarin voor de oprichting en exploitatie van een windpark op zee geen subsidie is vereist. Dit blijft verder buiten *beschouwing*.
- 38 In de *Beleidsnota Noordzee* staan uitgangspunten met betrekking tot de afstand tot andere ruimtegebruiken, zie ook voetnoten 18 en 20.

- 39 Hiermee wordt beoogd het onderwatergeluid dat wordt veroorzaakt door het heien te beperken. Onderwatergeluid in de bouwfase van een windpark heeft onder meer effect op zeehonden en bruinvissen.
- 40 Deze opsomming is mede gebaseerd op de beschrijving van de twee voorgenomen kavelbesluiten binnen het windenergiegebied Borssele, ook wel aangeduid als Borssele I en Borssele II, zie <<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-zee/windgebied-borssele> (http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-zee/windgebied-borssele)>.
- 41 Voor de onderzoeksgegevens over het kavel dat RVO zal verstrekken zie het document '*Borssele Wind Farm Zone; Project & Site Description*' uit december 2014, raadpleegbaar via <<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-zee/windgebied-borssele> (http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-zee/windgebied-borssele)>.
- 42 De Commissie m.e.r. heeft op 9 december 2014 advies uitgebracht over de inhoud van het MER voor de besluiten voor de kavels Borssele I en II. De Commissie m.e.r. heeft onder meer geadviseerd om te bezien of het optimaal benutten van het windenergiegebied Borssele, dat wil zeggen 1600 tot 2400 MW, substantiële milieuvoordelen zou kunnen bieden ten opzichte van de thans geplande 1400 MW.
- 43 Tot 2014 regelde de SDE-wetgeving dat de bouw van een windpark op zee binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de subsidieverlening moest zijn voltooid, althans dat de subsidieverstrekking niet later kon starten. In het Energieakkoord is afgesproken dat deze termijn wordt verkort naar vier jaar. In het nog te verschijnen artikel in dit tijdschrift over de tenderprocedure zal worden uiteengezet hoe, krachtens het Besluit SDE, deze periode van vier jaar wordt bepaald. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe de SDE-regelgeving zich op dit punt zal verhouden tot de Wet WoZ.
- 44 Over het ontwerp van deze algemene regels heeft in september 2014 een internetconsultatie plaatsgevonden. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/bsluit_algemene_regels_windparkenopzee (https://www.internetconsultatie.nl/bsluit_algemene_regels_windparkenopzee)>.
- 45 Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/bsluit_algemene_regels_windparkenopzee (https://www.internetconsultatie.nl/bsluit_algemene_regels_windparkenopzee)>.
- 46 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 3.
- 47 De Wet WoZ regelt ook de bouw van windparken binnen de 12 mijlszone. Omdat vooralsnog binnen die zone geen windenergiegebieden zijn aangewezen (zie § 4.1) blijft de realisatie van windparken binnen de 12-mijlszone verder buiten beschouwing.
- 48 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 11. Zie ook E.M.N. Noordover en A. Drahmman, Tailormade regelgeving voor windturbineparken op de Noordzee, *TO* 2014, nr. 03/04, p. 115 e.v. In dit artikel wordt betoogd dat de wetgever nader dient te onderbouwen waarom het kavelbesluit niet tevens plan-MER-plichtig is en de windvergunning niet project-MER-plichtig is.
- 49 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 17. In de memorie van toelichting worden twee situaties genoemd waarin een passende beoordeling die ten grondslag ligt aan een kavelbesluit ontoereikend kan zijn. Ten eerste zou het project in het kavelbesluit onvoldoende concreet kunnen zijn omschreven. Dat zou dan, naar ik aanneem, worden veroorzaakt door het feit dat in het kavelbesluit bijvoorbeeld wordt gewerkt met bandbreedten wat betreft de omvang van windturbines, zie § 5.2. Mijns inziens doet het risico dat het kavelbesluit onvoldoende concreet is zich met name voor bij het eerste kavelbesluit. De systematiek waarbij geen concreet turbinetype wordt vergund, maar in plaats daarvan windturbines binnen bepaalde bandbreedten worden toegestaan, is immers nieuw en nog niet door de rechter akkoord bevonden. Ten tweede kan een passende beoordeling zijn verouderd op het moment dat een windvergunning (zie § 5.3) wordt verleend. In dat geval moet een nieuw kavelbesluit met een nieuwe passende beoordeling worden genomen. Dat zal vertraging veroorzaken. Hiervoor zal nog een toetsingskader ecologie en cumulatie worden opgesteld, dat zal worden opgenomen in de Beleidsnota Noordzee; zie voetnoten 18 en 20. In dit toetsingskader zal worden ingegaan op de cumulatieve ecologische effecten en de mitigerende maatregelen.
- 50 Concreet komt dit erop neer dat de Ffw niet van toepassing is op handelingen die buiten opzet plaatsvinden en alleen opzettelijke handelingen op vogels verboden zijn die van wezenlijke invloed zijn op de staat van instandhouding van de desbetreffende soort, zie ook *Kamerstukken II* 2014/15 34 058, nr. 3, p. 15.
- 51 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 12.
- 52 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 9.

- 53 De Wet WoZ biedt op zich een bevoegdheidsgrondslag om deze kosten te verhalen op de windvergunninghouder (art. 10). Zolang windparken worden gesubsidieerd, zal van deze bevoegdheid geen gebruik worden gemaakt (*Kamerstukken II 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 41*).
- 54 Het aspect dat het kavelbesluit met afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid (art. 3, lid 4, wetsvoorstel) en dat beroep bij de ABRvS openstaat levert op zich geen versnelling op ten opzichte van de huidige systematiek.
- 55 Zoals besproken, zal dit niet zozeer worden gerealiseerd door de Wet WoZ, maar door de nieuwe Elektriciteits- en gaswet.
- 56 In deze context is vermeldenswaardig dat de Minister van Economische Zaken in zijn brief d.d. 4 december 2014 schrijft dat het denkbaar is dat op basis van de nieuwe wettelijke systematiek een kortere termijn dan vier jaar wordt geboden om een windpark te realiseren.

