



KAFKA BRIGADE

Quickscan

ZEEKRACHT

**in opdracht van
Stichting Natuur en Milieu**

Augustus 2008





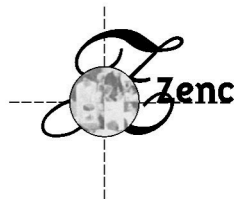
Meer informatie

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?
Of wilt u iets aan een 'kafkaïaanse' situatie doen?
Wij komen graag langs om te kijken of de
Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

www.kafkabrigade.nl
info@kafkabrigade.nl

Zie ook

www.kennisland.nl
www.zenc.nl



1. Inleiding

Het kabinet wil in 2020 20% van het totale Nederlandse energieverbruik duurzaam opwekken. Volgens Stichting Natuur en Milieu is dit alleen mogelijk als met volle kracht wordt ingezet op het ontwikkelen van de Noordzee als bron voor duurzame energie. Daarvoor bestaan diverse mogelijkheden: het vergisten of verbranden van algen of wieren, golfenergie en het nieuwe *blue energy* waarbij zout en zoet water gemengd worden. Maar windenergie is volgens betrokkenen de verst ontwikkelde techniek met de grootste kansen op de korte termijn. Er zijn nu twee kleine windmolenparken in de Noordzee (OWEZ en het Prinses Amaliapark). Daarmee zal Nederland de doelstelling echter lang niet behalen. Bij elkaar leveren deze parken 230 MW, terwijl voor bovengenoemde doelstelling 6000 MW nodig is. Technisch is dat volgens betrokkenen mogelijk, maar in de praktijk blijken vele obstakels te bestaan. De meeste daarvan lijken bureaucratisch van aard.

Het kabinet stelt sinds 1998 in verschillende beleidsnota's dat zij windenergie op de Noordzee wil stimuleren. In tegenstelling tot Engeland, Duitsland en België komt de ontwikkeling van windenergie in de Nederlandse Noordzee echter moeizaam van de grond. Naast de twee bestaande windmolenparken, zijn nog twee parken in ontwikkeling met een capaciteit van 450 MW. Voor zover nu bekend worden deze twee windmolenparken in 2010 vergund en zullen deze waarschijnlijk pas in 2014 gerealiseerd zijn. Dat is tien jaar na de eerste aankondiging. Stichting Natuur en Milieu is van mening dat de oorzaak van deze lange doorlooptijd ligt in de onnodige bureaucratie die in Nederland gepaard gaat met het aanvragen van vergunningen om op de Noordzee windturbines te bouwen en de vele belangen die hierbij betrokken zijn. Natuur en Milieu heeft daarom de Kafkabrigade gevraagd een inventarisatie te maken van procedures rond het bouwen van *offshore* windmolenparken in de Noordzee die mogelijk vertragend kunnen werken.

Met de huidige procedures lijkt de doelstelling van 6000 MW aan windenergie van zee in 2020 niet haalbaar. Het kabinet heeft aangekondigd het beleid ten aanzien van windenergie te willen vereenvoudigen. Dat gebeurt nadat de huidige procedures zijn afgerond. De verwachting van het kabinet is dat dit nieuwe beleid vanaf 2011 in kan gaan, dus bij de start van een nieuwe kabinetsperiode. Dit onderzoek richt zich op knelpunten in de huidige procedures en komt tot aanbevelingen hoe deze te op te lossen in dit proces van vereenvoudiging.

Door middel van deskresearch en (telefonische) interviews met ontwikkelaars en betrokken ambtenaren is een inventarisatie van de knelpunten gemaakt. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit geen volledig casuonderzoek is zoals de Kafkabrigade normaliter doet. Zulk casuonderzoek is in de regel vertrouwelijk totdat er tussen betrokken partijen overeenstemming over gekozen oplossingen is. Dat is hier niet het geval, want dit onderzoek betreft een knelpunteninventarisatie die meteen openbaar gemaakt wordt. Vanwege deze korte termijn is dit onderzoek niet uitputtend. Maar dit rapport laat wel zien dat er voldoende mogelijkheden zijn om procedures te versnellen. Dat zou ook in deze kabinetsperiode kunnen worden gedaan. Politici, beleidsmakers, ontwikkelaars en belanghebbenden kunnen daar hun voordeel mee doen.

2. Overzicht van huidige procedures

Voordat wij onze bevindingen over bureaucratische knelpunten rond het bouwen van *offshore* windmolenparken presenteren, geven we een korte schets van de huidige procedure en het ontstaan daarvan. Ook noemen we kort de toekomstplannen van het kabinet.

2.1 Historische schets

In de tweede helft van de jaren '90 heeft het kabinet een planologische kernbeslissing genomen voor windenergie op de Noordzee. De regering besloot om het gebruik van duurzame energiebronnen te bevorderen met daarbij een belangrijke plaats voor windenergie. Het doel was toen om in 2020 10% van de benodigde energie duurzaam op te wekken. Het kabinet wilde ook inzetten op windmolenparken op de Noordzee, wat voor Nederland een heel nieuwe ontwikkeling was. De Ministers van Economische Zaken (EZ) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) namen daarom gezamenlijk het besluit om een demonstratieproject op te zetten¹. Dit werd het *near shore* windmolenpark Egmond aan Zee, ontwikkeld door een samenwerking van NUON en Shell (Noordzeewind). Het park heeft een vermogen van 108 MW, genoeg voor 100.000 huishoudens en is in oktober 2007 in gebruik genomen.

Het idee was om naar aanleiding van de ervaringen bij Egmond aan Zee langzamerhand beleid te gaan ontwikkelen voor het bouwen van windturbines op zee. Maar de markt haalde de overheid in. Er kwam een particulier initiatief van Econcern en Eneco: Q7. Als reactie is door de politiek een moratorium voor drie jaar uitgevaardigd. Niemand kon meer een vergunning aanvragen, want er werd eerst gewerkt aan beleid voor het bouwen van windmolenparken op de Noordzee. De bedoeling was om naar Deens voorbeeld een tendersysteem te maken, waarbij marktpartijen aanvragen indienen om te kunnen bouwen op door de overheid (het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, V&W) aangewezen locaties.

De Raad van State bracht echter een negatief advies uit over het voorstel, omdat de locaties op zee wel ruimtelijk maar niet strategisch overdacht zouden zijn. Het Ministerie van V&W besloot hierop de marktpartijen, verenigd in de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) te raadplegen over het in te stellen beleid. Het bleek dat marktpartijen niet zonder meer voor vooraf vastgestelde locaties waren. Zij wilden best met elkaar concurreren voor de beste plek.

Naar aanleiding van dit alles is in 2004 besloten om de bouw van windmolens te scharen onder de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken (Wbr), onder het Ministerie van V&W. Bovendien werd een *first come first serve* bepaling ingesteld: wie als eerste een aanvraag indient voor een bepaalde plek, wie het eerst maakt. Het Ministerie van EZ stelde vervolgens een subsidie beschikbaar onder de Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie regeling (MEP). Dit is geen tender maar een zogenaamde 'open einde' regeling, waarbij EZ het aantal aanvragen afwacht. In

¹ Zie brief Minister EZ Inzake Locatiekeuze Windpark, 10 maart 2000.



KAFKA
BRIGADE

principe kon dus iedereen die een windmolenpark op de Noordzee wilde bouwen een aanvraag indienen. Het motto was 'we zien wel wat er komt'. Toen bleek dat maar liefst 77 startnotities werden ingediend, heeft Minister Wijn (EZ) in 2006 besloten de subsidiepot op slot te doen omdat de kosten anders niet meer beheersbaar zouden zijn. Kort daarna is besloten dat EZ tijdens deze kabinetsperiode (tot 2011) maximaal 450 MW zal subsidiëren onder de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE, een opvolger van de MEP). Dit staat gelijk aan twee grote(re) windmolenparken, volgens het Ministerie van EZ.

Overigens is het windmolenpark Q7 er toch gekomen. In juni 2008 is het geopend en omgedoopt tot windmolenpark Prinses Amalia. Het park ligt 23 km buiten de kust van IJmuiden en heeft een vermogen van 120 MW.

2.2. Huidige procedure voor vergunning en subsidie

Vergunningverlening

Om een windmolenpark op de Noordzee te kunnen bouwen, heb je slechts één vergunning nodig, namelijk die voor de Wbr. Onderdeel van de aanvraagprocedure is het opstellen van een Milieu Effectrapportage (MER). Hoewel zowel de MER, als de Wbr-aanvraag de nodige tijd vergen van de aanvrager, is het relatief overzichtelijk. Als je dit vergelijkt met het aantal vergunningen dat je nodig hebt om een broodjeszaak te openen van een paar duizend euro – zeven van de gemeente alleen al – dan valt het erg mee. De Wbr is het vangnet voor het bouwen op de Noordzee buiten de 12 mijlzone, verder is er geen beleid.

In principe werkt de vergunningverlening als volgt: een ontwikkelaar dient een startnotitie in bij Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van V&W. Vervolgens wordt dit voorstel besproken in het Interdepartementale Directeurenoverleg Noordzee (IDON) waarin V&W, VROM, LNV, EZ, Defensie, Buitenlandse Zaken en Financiën zitting hebben. Dit omdat veel belangen betrokken zijn bij het bouwen in zee. Rijkswaterstaat stelt dan samen met IDON richtlijnen op voor de aanvraag van de Wbr. De startnotitie en de richtlijnen samen worden vervolgens getoetst door de commissie MER – bestaande uit hoogleraren en mensen uit de praktijk, die een advies uitbrengt over het al dan niet vergunnen. Bij een positief advies van de commissie wordt de aanvraag in behandeling genomen voor de Wbr-procedure. Hoewel de MER onderdeel van de Wbr is, wordt deze wel apart getoetst. Dit komt doordat de MER niet onder de Wbr valt, maar onder de Wet Milieubeheer (van het Ministerie van VROM).

Beide procedures duren op papier *elk afzonderlijk* 37 weken (exclusief een facultatieve periode van zes weken voor het toetsen van een conceptaanvraag). In praktijk dienen initiatiefnemers de stukken voor de MER en de Wbr gelijktijdig in. Vervolgens wordt eerst getoetst op de MER, en daarna op de Wbr. Gezien het feit dat beide gelijktijdig worden ingediend, hoeft de procedure *op papier* niet langer dan die 37 weken te duren.



KAFKA
BRIGADE

Subsidieverstrekking

Naast vergunningverlening speelt de subsidieverstrekking. Hiervoor is het ministerie van EZ verantwoordelijk. Het proces van subsidiëring volgt na de vergunningverlening. Zodra een ontwikkelaar een vergunning op zak heeft, kan hij een aanvraag indienen voor subsidie bij het Ministerie van EZ. Op dit moment is het nog niet economisch rendabel om zonder subsidie windturbines op de Noordzee te bouwen. EZ subsidieert de zogenoemde 'onrendabele top': het verschil tussen de kosten en de opbrengsten van alternatieve vormen van stroomopwekking afgezet tegen reguliere stroom. Stijgende olieprijs zorgen er echter voor dat reguliere stroom duurder wordt, waardoor de onrendabele top steeds kleiner wordt. Wie weet is in de toekomst geen subsidie meer nodig, maar zover is het nu nog niet. Subsidie is noodzakelijk en een vergunning geeft nog geen garantie op subsidie.

2.3 Huidige situatie

Vanaf het moment in 2004 dat het nieuwe beleid van kracht werd en aanvragen weer ingediend konden worden, zijn de aanvragen direct massaal binnengestroomd. In totaal hebben tien verschillende partijen 77 voorstellen ingediend, vaak ook voor dezelfde plek. Voor Rijkswaterstaat was dit grote aantal positief (want er is genoeg aanbod om aan de vraag van 6000 MW te voldoen), maar ook overweldigend. Alle aanvragen moeten zorgvuldig getoetst en verwerkt worden. Dit heeft meer tijd gekost dan verwacht. Omdat er meer dan genoeg aanbod is voor de 450 MW die gesubsidieerd gaan worden deze kabinetsperiode, is op 1 april 2008 de aanvraagperiode afgesloten. De behandeling van de voorstellen die er liggen, wordt uiterlijk 15 januari 2009 afgerond. Aanvragers die een positieve beoordeling hebben gekregen, kunnen dan tot 1 maart 2009 hun aanvraag indienen. Uiterlijk op 1 november 2009 krijgen aanvragers uitsluitel over hun vergunning en kunnen dan (voor 1 december 2009) subsidie aanvragen bij het Ministerie van EZ. De verwachting van Rijkswaterstaat en het Ministerie van EZ is dat uiteindelijk zo'n tien aanvragers subsidie zullen aanvragen voor hun plan. De rest van de aanvragers zullen een negatieve beoordeling krijgen voor de Wbr of tussentijds afhaken (doordat het zolang duurt en doordat ontwikkelaars op meerdere paarden tegelijk wedden en niet alles doorzetten). Daarvan zullen waarschijnlijk twee projecten ook daadwerkelijk gesubsidieerd worden. De planning is nu dat op 1 april 2010 bekend wordt welke ontwikkelaar(s) de 450 MW mag/mogen gaan bouwen.² Daarna zal door ECM, het rekencentrum van EZ, opnieuw een budget voor de SDE vastgesteld worden voor een nieuwe ronde aanvragen. Ontwikkelaars rekenen op ca. vier tot vijf jaar voor de bouw van een park. Als in 2010 de subsidie toegekend zal worden, zullen in 2014 of 2015 de twee windmolenparken operationeel zijn, tien jaar na ingang van het huidige beleid.

Daarnaast wordt ook gesproken over een nieuwe aanpak op de langere termijn, om de 6000 MW in 2020 te kunnen halen. Op 4 april 2008 heeft staatssecretaris Huizinga van V&W, mede namens haar collega's van EZ, VROM en LNV, een brief hierover aan de Tweede Kamer gestuurd. De Staatssecretaris laat weten dat ze

² Zie brief staatssecretaris Huizinga-Heringa (Ministerie VenW) aan Tweede Kamer, dd. 30 juni 2008 onder kenmerk RWS/SDG/NW2008/697/66468.



KAFKA
BRIGADE

voorzitter is van een gecoördineerde aanpak voor het toewijzen van plekken, vergunningverlening en subsidiëring van windmolenparken op de Noordzee. Het idee van de staatssecretaris is dat windwinningsgebieden in rondes opengesteld worden voor inschrijving (als alternatief voor *first come first serve*). Het tempo waarin deze rondes uitgeschreven kunnen worden, zou echter wel afhangen van de subsidie die EZ onder de SDE beschikbaar stelt. Deze aanpak, inclusief het uitgiftestelsel, moet ontwikkeld worden in het project Ruimtelijk Perspectief Noordzee. Een soort bestemmingsplan voor de Noordzee. De verwachting is dat in 2011 het project operationeel zijn. De onlangs gepresenteerde Kanskaart voor windenergie op zee (uitgegeven door een aantal milieuorganisatie, juni 2008), waarop voorkeursgebieden in de Noordzee worden aangegeven, kan een goed aanknopingspunt zijn. Dit zijn echter plannen voor de langere termijn, eerst moeten de nog liggende voorstellen verwerkt worden.

In het volgende hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen van de inventarisatie. We hanteren daarin een verdeling in de drie stappen van bouwen op zee. Als je een windmolenpark op zee wilt bouwen heb je – onder het huidige beleid - eerst een **locatie** nodig, vervolgens een **vergunning** en daarna **subsidie**.

3. Knelpunten in de toekenningsprocedure

Alvorens in te gaan op de knelpunten ten aanzien van locatie, vergunning en subsidie, observeren we twee algemene knelpunten:

Verschuivende doelstellingen van het kabinet

In de planologische kernbeslissing in 1998 wordt een doelstelling van 10% windenergie in 2020 genoemd. Een jaar later is dit opeens 20%. Elke drie jaar publiceert het Ministerie van EZ een energierapport. Sinds 1999 wordt in deze rapporten (1999, 2002, 2005 en 2008) ook windenergie op zee genoemd. Het kabinet wil in 2020 20% van de energie duurzaam opwekken. Hiervan zou 6000 MW opgewekt moeten en kunnen worden door windenergie op de Noordzee. In het rapport van 2002 wordt ook gesproken over het aanwijzen van voorkeursgebieden (op dat moment was de beleidsontwikkeling in volle gang). Opvallend is dat in het rapport van 2005 het *hoe* ontbreekt. Het kabinet geeft vooral aan wat ze wil; in veel mindere mate op welke wijze. In het nieuwe energierapport van juni 2008 is dit niet anders. Het kabinet heeft nu echter als doelstelling om in 2050 40% van de hoeveelheid energie in Europa duurzaam op te wekken, met name door windenergie van zee, biomassa en andere technieken. Daarmee is de doelstelling veralgemeniseerd en verlengd.

Bestuurlijke drukte

Het is druk op de Noordzee. En dat betekent dat het er ook op bestuurlijk niveau druk is. Bij de bouw van windmolens zijn maar liefst vier departementen betrokken: EZ, VROM, LNV en V&W. Als coördinerend departement voor de Noordzee is de operationalisatie belegd bij V&W, maar de afstemming tussen de verschillende departementen vormt een belangrijk obstakel. Er is voor de Noordzee namelijk geen allesomvattend beleid ontwikkeld. Dat houdt in dat alle belangen (scheepvaart, visserij, duurzame energie etc.) in principe even belangrijk zijn. De consequentie hiervan is dat er tussen die belangen geen keuzes worden gemaakt of prioriteiten aangewezen. Dat heeft invloed op het functioneren van al die departementen tezamen. Het is hierdoor in de praktijk erg moeilijk om zaken gedaan te krijgen.

3.1. Locatie

De Noordzee is druk

Zoals gezegd, is het druk op de Noordzee. De Noordzee lijkt volop ruimte te bieden, maar als het gaat om locaties voor windmolenparken is de Noordzee al behoorlijk vol. Dat maakt het proces van vergunningverlening meteen ingewikkeld. Twaalf nautische mijlen buiten de kust houden de territoriale wateren van Nederland op. Daarbuiten kan Nederland nog een deel van de Noordzee benutten als exclusieve economische zone (EEZ). Daar heeft Nederland gebieden gereserveerd voor bepaalde doeleinden: vaarroutes, olie- en gasboorplatforms (met bijbehorende veiligheidszone), ecologische gebieden, zandwinning, oefengebieden voor defensie, etc. Als je iets nieuws wilt ondernemen op de Noordzee, is er slechts beperkte ruimte beschikbaar. Er zijn veel bestaande claims, belangen en bestemmingen. De



KAFKA
BRIGADE

overzichtskaart van de Noordzee is bijna ingewikkelder dan die van Nederland zelf. Dit is goed om te beseffen om de complexiteit van deze vraagstukken te begrijpen. Ook omdat het een oorzaak is van de obstakels met betrekking tot de vergunningverlening.

Wie het eerst komt, wie het eerst maalt

In de Wbr- en MER-procedure is de mogelijkheid opgenomen voor andere belanghebbenden om hun zienswijze in te dienen: het besluit tot vergunnen (of juist niet) ligt voor en dan is er mogelijkheid tot inspraak, door middel van een zogenoemde zienswijze. Het blijkt in praktijk dat niet alleen milieuorganisaties of andere belanghebbenden (als de scheepvaart) van deze mogelijkheid gebruik maken, maar ook concurrerende ontwikkelaars. De reden hiervoor is het *first come first serve* principe dat is afgesproken. Dit principe behelst toewijzing op basis van volgorde van binnenkomst: wie het eerst komt, wie het eerst maalt dus. Voor initiatiefnemers was dit de impuls om voor zoveel mogelijk aantrekkelijke plekken te gaan aanvragen. 'Met hagel schieten', noemde een van de betrokkenen dit, want het is immers druk op de Noordzee. Het indienen van zienswijzen kan het aanvraagproces van een concurrent (die eerder was) vertragen. En wellicht zelfs onmogelijk maken.

De invoering van het *first come first serve* principe heeft namelijk een tweeledig effect gesorteerd. Ten eerste protesteerden de nautische wereld en de publieke opinie. Zóveel windmolenparken in de Noordzee zou te ver strekken. Ten tweede werd de druk op het bureaucratische apparaat zodanig opgevoerd dat er van *overload* sprake is. Dat wordt versterkt door het volgende: het komt regelmatig voor dat zodra één partij exclusiviteit voor een bepaalde plek heeft gekregen, concurrenten zienswijze indienen om te kijken of ze er misschien nog een stokje voor kunnen steken. Hiermee leggen de ontwikkelaars een nog zwaardere druk op de bureaucratie. Een vervelende en vermoedelijk onverwachte consequentie van het ingezette beleid.

Botsende milieubelangen

Windmolens worden in het algemeen geassocieerd met 'duurzaamheid' en 'goed voor het milieu'. Op grote schaal gezien is dat ook zo. Toch worden tegen plannen voor het bouwen van windturbines op de Noordzee geregeld milieubezwaren ingediend. Die bezwaren zijn niet gericht tegen windenergie maar tegen de consequenties van de bouw van windmolenparken voor de lokale natuur. Midden in de zee komen bijzondere flora en fauna voor en milieuorganisaties willen die zoveel mogelijk behouden. Hoewel op macroniveau niemand om milieuredenen tegen windenergie van de Noordzee is, kan dat op microniveau juist wel zo zijn. Voor iedere vierkante meter waar eventueel een windmolen komt te staan, moet dus worden uitgezocht niet alleen wat de 'strategische' gevolgen zijn (voor scheepvaart, defensie, aanvliegroutes helikopters boorplatforms etc.) maar ook wat de gevolgen zijn voor de lokale flora en fauna. Dit kan extra werk, hogere kosten en vertraging opleveren.

3.2. Vergunningverlening

Beren op de weg voor ontwikkelaars

Ontwikkelaars noemen de onvoorspelbaarheid van de overheid als één van de belangrijkste knelpunten in de vergunningsaanvraagprocedure. De Milieu Effect Rapportage (MER) is niet het struikelblok: die is voor alle aanvragen tot op heden goedgekeurd. Zodra die wordt goedgekeurd, wordt de aanvraag getoetst voor de Wbr. En dan verschijnen er opeens allerlei beren op de weg. Verschillende ontwikkelaars werden na een jarenlange procedure plotseling geconfronteerd met een nautische commissie (van het Ministerie van V&W), die een negatief advies gaf op basis van scheepvaartbelangen. Vooraf was er niets bekend over het bestaan van die commissie. Deze onvoorspelbaarheid frustreert de ontwikkelaars. Ze weten van tevoren niet waar ze aan toe zijn, terwijl ze wel veel tijd en geld investeren. Tijdens meerdere Kafkabrigade-onderzoeken hebben we geconstateerd dat de regels van het spel *tijdens het spel* veranderen. Dat komt de betrouwbaarheid van de overheid als partner niet ten goede.

Rompslomp voor Rijkswaterstaat door grote aantal belanghebbenden

De aanvraagprocedure voor de Wbr en de MER brengt niet alleen voor de ontwikkelaars een hoop werk met zich mee, het levert Rijkswaterstaat ook aanzienlijke rompslomp op. Het beoordelen van de MER en de Wbr-aanvraag zijn twee gescheiden trajecten. Bij beide trajecten zijn veel partijen betrokken. Naast de commissie MER hebben ook zeven ministeries een rol: V&W, VROM, LNV, EZ, Defensie, Buitenlandse Zaken en Financiën, en daarnaast nog eens partijen als de kustwacht, havenbedrijven, etc. Wanneer vervolgens andere belanghebbenden nog eens zienswijzen in gaan dienen, wordt de situatie alleen maar lastiger. Het beleid, namelijk het onderbrengen van de vergunningsprocedure bij de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken heeft kortom de consequentie dat Rijkswaterstaat als uitvoerder erg veel tijd en energie kwijt is aan het afstemmen met alle andere partijen. Ook *binnen* de overheid moeten alle zienswijzen en belangen worden verdisconteerd en tegen elkaar worden afgewogen.

Een initiatief om dit hanteerbaar te maken is het Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON), waarin V&W, VROM, LNV, EZ, Defensie, Buitenlandse Zaken en Financiën zitting hebben. De noodzaak van het betrekken van al deze partijen bemoeilijkt de vergunningsprocedure. Want uiteindelijk moet Rijkswaterstaat *zelf* alle perspectieven integreren om een vergunningaanvraag te kunnen beoordelen. Zolang die belangen niet geprioriteerd worden en naast elkaar dezelfde geldigheid behouden, ontkom je niet aan een stroperige en langdurige procedure.

Extra rompslomp voor Rijkswaterstaat door 'first come first serve'

Rijkswaterstaat heeft ook 'last' van het *first come first serve* principe. Zij hebben een overdaad aan initiatieven binnengekregen die allemaal verwerkt moeten worden. Het in behandeling nemen van aanvragen kost veel tijd, maar het afwijzen net zozeer. Bovendien zijn de aanvragen door de grote haast waarmee ze zijn ingediend vaak van lage kwaliteit. Dit heeft als gevolg dat vaak meerdere keren om



KAFKA
BRIGADE

aanvullende informatie moet worden gevraagd, voordat het initiatief beoordeeld kan worden. Daarbovenop komt nog eens de reeks aan zienswijzen die wordt ingediend bij zowel toe- als afwijzing. Ga er maar aan staan.

Vrachtwagens vol papier

De botsende milieubelangen doen zich nog op een andere manier voor. Rijkswaterstaat vraagt ontwikkelaars de MER-aanvraag inclusief alle bijlagen in 60-voud in te dienen! (Bij eerder onderzoek van de Kafkabrigade hebben we het in veelvoud opvragen van informatie aan burgers en ondernemers al eens als onnodig gekwalificeerd. Dat ging om zes exemplaren!) De reden hiervoor is dat bij het beoordelen van de MER veel verschillende partijen betrokken zijn (o.a. de Commissie MER, IDON, etc.) en de stukken op een aantal plaatsen ter inzage komen te liggen. Hoewel dit voor de ontwikkelaars zeker niet het belangrijkste probleem is van de hele procedure, is het natuurlijk opvallend dat voor een milieuvriendelijk project een halve vrachtwagen vol papier moet worden aangeleverd. Bovendien moeten de stukken daarnaast nog digitaal aangeleverd worden. Eén van de ontwikkelaars zei dat de schriftelijke aanlevering een wettelijke vereiste was. Is schriftelijke aanlevering niet overbodig geworden naast de digitale aanlevering? Is het niet logischer de stukken digitaal aan te leveren en alleen een print te maken als het echt nodig is?

Doorlooptijd geen 74 weken maar 256 weken

Door alle rompslomp is de doorlooptijd van de Wbr-vergunning ernstig vertraagd. Op papier duurt de aanvraag 37 weken voor de MER en 37 voor de Wbr. Maar aangezien ontwikkelaars alle papieren tegelijk indienen zou het geen 74 weken hoeven duren. Het zou sneller kunnen. Maar dat is met de lopende aanvragen zeker niet het geval. In de recente brief van staatssecretaris Huizinga wordt gesteld dat uiterlijk 1 november 2009 een besluit wordt genomen. Daarmee is de doorlooptijd gerekend vanaf 1 januari 2005 (toen de eerste aanvragen binnen zijn gekomen) maar liefst 256 weken.

3.2. Subsidie

Ontbreken koppeling vergunning en subsidie

De koppeling tussen de vergunningverlening en subsidieverstrekking maakt de situatie voor ontwikkelaars complex. Voor ontwikkelaars is het bouwen van een windmolenpark zonder subsidie (nog) niet mogelijk, dus voor hen zijn vergunningverlening en subsidieverstrekking onlosmakelijk met elkaar verbonden. Binnen de overheid zijn deze twee echter bij afzonderlijke ministeries belegd, respectievelijk V&W en EZ. Als een aanvraag vergund wordt dan is dat nog geen garantie voor subsidie. De politieke keuze voor het reserveren van een budget voor *offshore* windenergie heeft in die zin directe consequenties voor het vergunningentraject. Beide partijen zijn hierdoor op elkaar aangewezen, maar er is geen gezamenlijk beleid voor het toekennen. Daarom loopt het in de uitvoering spaak. Het botst.

Ook voor de Rijksoverheid zelf is het ontbreken van deze koppeling complex. De politieke keuze om tot eind 2009 maximaal 450 MW aan windmolenparken te



KAFKA
BRIGADE

subsiëren leidt ertoe, dat de Wbr-vergunningen die wel verstrekt zijn maar niet meer in aanmerking komen voor subsidie, niet gerealiseerd zullen worden. Met andere woorden: Rijkswaterstaat en EZ nemen aanvragen in behandeling, terwijl ze niet van elkaar weten of het nut heeft de aanvraag voort te zetten. Een wel vergund maar niet gesubsidieerd windmolenpark komt er immers niet. Op dit moment is het nog niet rendabel om zonder subsidie windenergie op de Noordzee op te wekken. Het gebrek aan afstemming tussen de twee Ministeries zorgt hier kortom voor extra druk op de bureaucratie. Door hier op uitvoeringsniveau afstemming tussen deze twee partijen te realiseren, voorkom je dit.

Vergunning is geen garantie voor subsidie

De verlening van een Wbr-vergunning is dus geen garantie op subsidie. De ontwikkelaar gaat opnieuw een aanvraagprocedure in. En wie precies onder welke voorwaarden subsidie zal krijgen, is onduidelijk. Het Ministerie van EZ heeft bepaald dat deze kabinetsperiode nog 450MW gesubsidieerd gaat worden. Dit zijn maximaal twee parken. Ontwikkelaars die wij gesproken hebben, vermoeden dat EZ dit nog wel wat op zal rekken. Want hoe wil je anders in 2020 6000 MW duurzame energie opwekken? Er staat pas 228MW en de parken die nu gesubsidieerd zullen worden kunnen er op z'n vroegst in 2013 of 2014 staan. Voor het Ministerie van EZ lijkt die 450MW toch echt het plafond voor de korte termijn.

Criteria toekennen subsidie onduidelijk

Daarnaast is niet duidelijk hoe de subsidieaanvragen beoordeeld worden. Het Ministerie van EZ wil de kosten beheersen, dus de boodschap is dat puur op prijs beoordeeld wordt. Hoe kleiner de onrendabele top, hoe groter de kans op subsidie. Ontwikkelaars zoeken daarom naar de 'goedkoopste' locaties, vandaar ook de enorme *run* van 77 startnotities. Duurdere plekken maken het voor initiatiefnemers in dit stelsel praktisch onmogelijk subsidie te krijgen.

Dit is echter niet de gehele boodschap van EZ. Ook andere omstandigheden worden meegewogen bij het toekennen van subsidies, zoals de afstand van het park tot de kust. *Offshore* windmolenparken moeten minimaal 12 mijl buiten de kust gebouwd worden. Rond die 12 mijlzone is het al erg 'druk'. En de nieuwe aanvragen liggen vaak ook allemaal rond die zone, omdat de kosten voor zowel bouw als onderhoud flink toenemen als je dieper in zee gaat bouwen. Bovendien geldt: hoe langer de kabel naar de kust hoe meer energieverlies. Het is daarom logisch dat de afstand wordt meegewogen bij de toekenning van subsidie. Het is voor ontwikkelaars van essentieel belang om te weten welke criteria er zijn en hoe alle criteria in de toekenning meegewogen worden. Hier is voor EZ een belangrijke rol weggelegd, om te voorkomen dat ontwikkelaars slechts een gedeelte van de boodschap tot zich nemen. Dit pakt, zoals in de praktijk blijkt, niet goed uit. Informatievoorziening op dit punt is kortom van groot belang. Staatssecretaris Huizinga van V&W noemt in haar brief van 4 april 2008 ook dat er gewerkt moet worden aan een lijst met criteria voor subsidieverstrekking. Als die lijst er daadwerkelijk komt, is dat een stap in de goede richting.

4. Aanbevelingen van de Kafkabrigade

Als in 2020 een fors en aanzienlijk groter deel van onze energiehuishouding uit windenergie moet komen, zullen de bestaande procedures aangepast en versneld moeten worden. Met de huidige doorlooptijden en bureaucratische belemmeringen is deze doelstelling niet haalbaar. Op basis van de inventarisatie van knelpunten komen we tot de volgende aanbevelingen om het proces te versnellen en vereenvoudigen.

Consistentie in doelstellingen

De afgelopen jaren zijn kabinetsdoelstellingen gewijzigd. Voor marktpartijen komt dit onbetrouwbaar over. Ons advies is hierin consistent te zijn en vast te houden aan de doelstelling van 20% windenergie op zee in 2020, zodat voor iedereen duidelijk is waar naar toegewerkt moet worden.

Beleg verantwoordelijkheid windenergie op de Noordzee op één plek

Staatssecretaris Huizinga stelt in haar brief aan de Tweede Kamer van 4 april 2008 weliswaar voor het huidige beleid voor windmolenparken op zee aan te passen, o.a. door specifieke kavels vast te stellen waar aanvragen ingediend kunnen worden en daar ook subsidie aan te koppelen. Tegelijkertijd stelt ze dat de nieuwe aanpak afhankelijk is van de het budget dat EZ de komende jaren beschikbaar zal stellen voor de SDE. De afhankelijkheid van de verschillende partijen lijkt dus in de toekomst niet voorbij. Als het kabinet de komende jaren naam wil maken met windenergie op de Noordzee, dan is het van belang het aantal direct betrokkenen te reduceren: één partij moet het voortouw en de verantwoordelijkheid kunnen nemen. Eenheid in kabinetsbeleid is geboden, dat vereist een politieke keuze. En aan die politieke keuze moet concreet gestalte gegeven worden (zie hieronder). Beleg de verantwoordelijkheid voor het behalen van de 20%-doelstelling bij één partij met doorzettingsmacht en laat deze de trekker zijn.

Voorbeelden uit onze buurlanden laten zien dat dat de ontwikkeling van windenergie op zee een enorme *boost* kan geven. Engeland, Duitsland en België zijn veel verder met ontwikkelen van windparken. In Engeland is de Noordzee de verantwoordelijkheid van de *Crown Estate*. Bovendien is daar een Minister for Energy verantwoordelijk voor alle vormen van energie. Ontwikkelaars hebben daar dus ook één aanspreekpunt, die zelf verder afstemt met andere overheidspartijen. Ook in Duitsland is een afzonderlijke organisatie belast met het vergunnen van windturbines op zee.

Beleg windenergie op de Noordzee op de juiste plek

Als het kabinet besluit om één partij het voortouw te laten nemen, dan is het van belang nauwkeurig te bekijken welke partij dit zou moeten zijn. Op dit moment is V&W, als coördinerend departement voor de Noordzee, verantwoordelijk. Maar is dit wel de meest logische plek? Is het niet logischer de verantwoordelijkheid voor windmolenparken op zee onder te brengen bij EZ – verantwoordelijk voor energie – of bij VROM – als milieudepartement? In de huidige situatie lijkt namelijk niemand het voortouw te nemen. Voor het nieuwe beleid dient bepaald te worden wie de



KAFKA
BRIGADE

verantwoordelijkheid heeft. Marktpartijen geven aan EZ de meest logische optie te vinden.

Benoem niet alleen wat, maar ook hoe

Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor windenergie op de Noordzee op één plek is weliswaar de eerste stap die gezet zou moeten worden, maar niet de enige. Tot nu toe heeft het kabinet steeds gezegd dat de doelstelling is om in 2020 6000 MW windenergie van de Noordzee te laten komen, maar niet *hoe ze dat willen bereiken*. Hoeveel parken moeten er komen? Op welke plek? In welk tempo? Hoe zit het met aansluiting op het land? Dit laatste blijkt namelijk een van de belangrijkste problemen van ontwikkelaars. Als je als overheid de expliciete keuze maakt dat windenergie op zee de toekomst heeft en daar ook daadwerkelijk gevolg aan wilt geven, dan zou je bijvoorbeeld de ontwikkelaars tegemoet kunnen komen door een stopcontact op zee te maken, aangezien aansluiting op het land één van de lastigste aspecten vormt. Het is cruciaal de politieke keuze voor windenergie te concretiseren door stappen te formuleren die het behalen van de 20%-doelstelling mogelijk maken. Maak dit proces vooral duidelijk en transparant.

Wijs locaties voor windmolenparken aan

Op dit moment is er onduidelijkheid over mogelijke locaties voor windmolenparken. Het kabinet wil dit gaan vereenvoudigen. Er zijn grofweg drie opties. Ten eerste binnen de 12 mijlszone. Dit is weliswaar goedkoper maar in deze zone is eigenlijk geen ruimte voor windmolens wegens bestaande claims. Ruimte creëren lijkt zeer ingewikkeld en daardoor lijkt deze optie moeilijk haalbaar. Ten tweede, vlak buiten de 12 mijlszone. Hier hebben partijen alleen te maken met de Wbr dat is een voordeel. De bouw en het onderhoud daar zijn goedkoper dan verder weg, maar dat gebied is aardig vol. Dan moet specifiek bepaald worden welke locaties open staan. Ten derde, verder de internationale wateren in. Hier is meer ruimte en kan waarschijnlijk sneller worden gehandeld. Maar bouw en onderhoud zijn duurder en vergen dus een grotere inzet van de overheid in termen van subsidie om het rendabel te maken. Dit vereist daarom ook een politieke keuze. Ons advies is voor de ontwikkeling van nieuw beleid een heldere keuze te maken over de mogelijke locaties en daar het vergunningen- en subsidiebeleid op aan te passen.

In België is een bepaald gebied aangewezen waarbinnen windmolenpark op zee gebouwd mogen worden. Dit betekent dat, in tegenstelling tot in Nederland, niet steeds opnieuw nut, noodzaak en mogelijkheid voor een aanvraag voor de bouw van een windmolenpark hoeven te worden bewezen. Dat scheelt een hoop rompslomp bij het aanvragen. Het werken met preferente gebieden is dus goed mogelijk. Wellicht kan Nederland hier inspiratie uit op doen?

Koppel vergunningverlening en subsidieverlening

Naast het aanwijzen van locaties is ook het stroomlijnen van de procedure voor vergunning en subsidie van belang om de kabinetsdoelstelling met betrekking tot windenergie op de Noordzee te halen. Nadat vergunningen en subsidies zijn toegekend duurt het zeker nog een jaar of vijf tot het park er staat. Een vergunningperiode van vijf jaar of langer kan zowel de ontwikkelaar als de overheid



KAFKA
BRIGADE

zich in dat opzicht niet permitteren. Koppel daarom een locatie aan een geïntegreerde aanvraagprocedure voor vergunning en subsidie.

Stel nieuw beleid niet uit

Het is goed te beseffen dat de bestaande windmolenparken op de Nederlandse Noordzee een capaciteit hebben van 228MW. De parken die de 450 MW moeten gaan leveren die in deze kabinetsperiode nog vergund gaan worden, zullen naar verwachting pas in 2015 operationeel zijn. Bij elkaar leveren de windmolenparken tegen die tijd 678 MW. De 6000 MW van 2020 is dan nog ver weg. Maar vanuit de markt is er voldoende interesse om die ambitie te halen. Als het kabinet een succes wil maken van windenergie op de Noordzee is het zaak om concrete, effectieve stappen te ondernemen. Het kabinet laat nu weten dat *eerst* de liggende aanvragen worden afgehandeld en *dan*, vanaf 2011, nieuw beleid zal gelden. Waarom wachten met nieuw beleid maken tot alle liggende voorstellen weggewerkt zijn? De ervaring heeft geleerd dat nieuw beleid en de vergunningsprocedure veel tijd in beslag neemt. Als er voor 2020 nog 5772 MW gebouwd moet worden, is er geen tijd te verliezen. Doorschuiven naar een volgende kabinetsperiode helpt daarbij niet. Het lukt alleen als in deze kabinetsperiode stappen worden gezet en een snellere aanvraagprocedure wordt ingesteld.

Tot slot

Bovenstaande zijn zoals gezegd resultaten van een inventarisatie van bureaucratische obstakels rond windturbines op de Noordzee die de Kafkabrigade in zeer korte tijd heeft gemaakt. Het is goed mogelijk dat niet alle knelpunten aan bod zijn gekomen. Maar het is overduidelijk dat er genoeg te doen is. Als het kabinet wil, dan kan de procedure rond de bouw van windmolenparken op de Noordzee simpeler en sneller. Uitsluitel over de Wbr-vergunning hoeft geen 256 weken te duren. Dan moet er echter overeenstemming zijn over de te realiseren oplossingen en zou de verantwoordelijkheid voor vergunning en subsidie op één plek belegd moeten worden. De Kafkabrigade zou met de 'normale' Kafka-aanpak wellicht kunnen helpen om met alle betrokkenen gezamenlijk hiertoe de eerste stap te zetten.

Auteurs: Lobke van der Meulen, Constant Hijzen en Joeri van den Steenhoven

De Kafkabrigade - een samenwerkingsproject van Stichting Nederland Kennisland en onderzoeks- en adviesbureau Zenc - helpt overheden met het opsporen en aanpakken van onnodige bureaucratie. De brigade begint daarbij bij de eindgebruiker (een burger, ondernemer of ambtenaar) die volstrekt is vastgelopen in alle regels, processen en procedures. Vervolgens worden alle betrokkenen - uitvoerders, managers, beleidsmakers, bestuurders en experts - betrokken om samen eerste stappen in de richting van structurele oplossing te inventariseren. Voor meer informatie over de Kafkabrigade: www.kafkabrigade.nl of info@kafkabrigade.nl.