



Foto boven: Op dit moment staan er 96 windmolens in de Noordzee. Over enkele jaren zijn dat er 2000.

Foto onder: Rijkswaterstaat gaat regelmatig de zee op voor controle
Foto: Sander de Jong, Rijkswaterstaat

Windmolens op zee: Pionieren met vergunningverlening

Het aantal windmolens op de Noordzee groeit van 96 nu tot zo'n tweeduizend in 2020. Toezicht en vergunningverlening op dit terrein is een nieuwe tak van sport, waar de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat druk mee oefent. Duidelijk is alvast dat helikopters, zeeschepen en kleine mantelmeeuwen kritieke factoren zijn bij vergunningverlening.

Vier keer is Marco de Krieger, handhavingscoördinator van de Dienst Noordzee, meegevaren op een Kustwachtschip, voor toezicht op windmolens op de Noordzee. Hoewel toezichthouders hun werk steeds meer 'desktop' doen, blijven controles ter plekke noodzaak. Bijvoorbeeld om met sonar of robots vanuit een schip te bekijken of de stroomkabels die de windmolens met het vasteland verbinden wel diep genoeg liggen. Maar eigenlijk, zo vindt de toezichthouder, vergt dat soort constructie- en infrastructurele zaken, amper toezicht. „De initiatiefnemer heeft er geen baat bij zich niet aan de eisen te houden, want dat heeft te maken met zijn core business”, vertelt hij in het kantoor van de Dienst Noordzee in Rijswijk, waar ronde ramen patrijspoorten nabootsen. „Wij hebben een risicoanalyse gedaan om te kijken waar het grootste risico voor niet-naleving ligt. Dat is bij onderzoeks- en monitoringverplichtingen.”

Dat bleek ook tijdens een van de controles op zee: een bouwbedrijf dreigde funderingspalen te heien

zonder deugdelijk onderzoek te doen naar de onderwatergeluiden die dat veroorzaakt. Voor dat onderzoek, verplicht gesteld in de vergunning, was een onderzoeksbureau ter plekke om metingen te doen. Maar dat hield zich niet aan de meetvoorschriften. „Ze hadden niet drie hydrofoons (onderwatermicrofoons) in het water hangen, zoals aangegeven in het plan van aanpak bij de vergunningaanvraag, maar slechts eentje”, legt vergunningverlener en adviseur Sander de Jong uit. „En ze maten in een ander dynamisch bereik dan aangegeven.” En dus legde RWS een last onder dwangsom op om de metingen alsnog gedaan te krijgen.

Die zijn nodig omdat heien op zee tijdelijke gehoorschade kan veroorzaken bij zeehonden en bruinvissen kan verjagen. Door het opleggen van monitoring en evaluatie wil RWS een doortimmerd beeld krijgen van het effect van windmolenparken op hun omgeving. Dat is relevant omdat het aantal windmolens nog fors gaat groeien de komende jaren. Sinds 2008 staan er 96 windmolens in de

Noordzee (in Windpark Egmond aan Zee en Prinses Amalia Windpark), maar deze eerste ronde is nog maar het prille begin.

Puzzel

Vergunningverlener De Jong heeft het vorig jaar druk gehad met de tweede ronde. De Dienst Noordzee heeft in 2009 twaalf vergunningen verleend voor windparken op zee. Stuk voor stuk boekwerken van zestig tot honderd pagina's. Daarvoor moesten tientallen onderzoeken naar de gevolgen die een windmolenpark op zee heeft voor zijn omgeving worden getoetst. Centrale vragen: waar en wanneer kun je een windmolenpark op zee bouwen en onder welke voorwaarden?

Vergunningverlening voor windmolens op zee is een puzzel, zo blijkt al gauw als De Jong een kaartje van de Noordzee over tafel schuift. Het kaartje toont de verschillende zones en routes waartussen de windmolenparken een plekje moeten vinden. Zo zijn er militaire oefengebieden, scheepvaartroutes, offshoreplatforms, kabels en leidingen, zandwin- en baggerstortgebieden, ankergebieden en Natura 2000-gebieden. „Het ruimtelijk gebruik is veel drukker dan je denkt als je op het strand ligt en naar de horizon kijkt”, constateert >>



De Jong. Vaste normen over hoe om te gaan met die gebieden ontbreken grotendeels.

In de afgelopen jaren kregen De Jong en zijn collega's pakweg tachtig startnotities (de eerste stap op weg naar een vergunning Wet beheer rijkswaterstaatswerken) op hun bureaus. De meeste partijen aasden op een plekje net buiten de twaalfmijlszone. „Daar wil iedereen graag bouwen, want dan heb je maar relatief korte kabels nodig.” Dichter bij de kust mag sowieso niet gebouwd worden. De meeste initiatiefnemers haakten af tijdens het zware beoordelingstraject. Uiteindelijk bleven er twintig aanvragen over. Acht aanvragers kregen nul op rekest.

Kleine mantelmeeuw

Ecologie, scheepvaart en luchtvaart bleken de grootste struikelblokken voor de windmolenparken, vertelt De Jong. Om maar eens met het eerste te beginnen: vogels kunnen zich te pletter vliegen tegen de wieken van de windmolens, maar nergens is geregeld hoe die schade vastgesteld moet worden. En dus moest de Dienst Noordzee zelf op zoek. „Wij vragen

de initiatiefnemer aan te geven welke vogels daar (op de locatie waar de windmolens gepland zijn) vliegen en ook hoeveel en op welke hoogte. Wij hebben een rekenmodel voorgesteld waarin de ashoogte en de diameter van de rotor duidelijk maken hoeveel slachtoffers je onder de vogels kunt verwachten.” Of de uitkomst van dat rekensommetje de aanvraag in de prullenbak doet belanden, is afhankelijk van de vogelsoort.

Dat zit zo: het ministerie van LNV heeft voor beschermde soorten instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Die variëren per gebied. Zo mag van de Texelkolonie van de kleine mantelmeeuw maximaal 5,82 procent sneuvelen door menselijke initiatieven, zoals het aanleggen van een windmolenpark op zee. Als er meer dieren sterven, dan zal de meeuwenkolonie niet in die omvang standhouden. Voor andere plekken en andere soorten gelden weer andere doelstellingen. De Jong: „Wij hebben naar tientallen soorten gekeken, maar de kleine mantelmeeuw bleek de kritieke soort te zijn waarbij de

alarmbellen het eerst afgaan.” Twee windmolenparken lagen zo dichtbij, dat RWS verwachtte dat er te veel kleine mantelmeeuwen, op zoek naar voedsel, zouden sneuvelen. En dus bleef de vergunning uit.

Offshore & scheepvaart

Maar ecologie is niet het enige struikelblok. „Er zijn ook parken afgewezen omdat ze te dicht bij bemande offshoreplatforms lagen en het helikopterverkeer in gevaar kunnen brengen en er zijn ook parken afgewezen op basis van de scheepvaartveiligheid.’ Ook daar ontbreken eenduidige normen en moest RWS zelf aan de slag. „Daar is maatwerk voor nodig. Daarbij doe je voor scheepvaartveiligheid geen concessies, maar je zoekt wel het optimum op. Je neemt bijvoorbeeld een afstand van vijfhonderd meter tussen windmolens en vaarroute; je moet ergens beginnen”, schetst De Jong de zoektocht. „En dan laat je de experts er naar kijken.” Uiteindelijk bleek een ruimere afstand veiliger, concludeerde RWS. „Bij één route was maatgevend dat er drie schepen van driehonderd meter



Rijkswaterstaat voert met enige regelmaat controles uit met camera's en sonarapparatuur.
Foto: Sander de Jong, Rijkswaterstaat

Noordzee kent maar één bevoegd gezag

De Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat maakt niet alleen de vergunningen, maar draagt ook bij aan de beleidsregels die als richtlijn dienen voor het opstellen van de vergunningen. 'Er is geen provincie Noordzee - de provincies hebben ruimtelijke ordening in hun takenpakket. Het is RWS die de ruimtelijke ordening op zee regelt', licht handhavingscoördinator Marco de Krieger toe. Dat gebeurt in samenspraak met andere ministeries.

Een ander verschil met de situatie op land is dat op land verschillende bevoegde gezagen verschillende vergunningen afgeven. Voor de Noordzee is er buiten de territoriale wateren (twaalf zeemijl) maar één bevoegd gezag: Rijkswaterstaat. En dus maakt de Dienst Noordzee een integrale afweging. Zij beoordeelt zowel de constructieve veiligheid, de invloed op het milieu en de gevolgen voor andere Noordzeegebruikers. Aanvragers hebben tot nu toe zelf moeten aantonen dat hun windmolenpark op die ene plek voldoende rekening houdt met al die belangen. Vergunningverlening voor windmolens op zee is namelijk een nieuwe tak van sport en een scherp wettelijk kader voor de beoordeling van aanvragen ontbreekt. Daarom was voor elk windmolenpark een eigen milieueffectrapportage (mer) nodig om uitsluitel te geven over de effecten.

lang naast elkaar moesten kunnen varen en toch nog genoeg manoeuvreerruimte moesten hebben om elkaar te kunnen ontwijken.' Daarin vindt echter zich niet iedereen.

„Mensen uit de scheepvaart zullen zeggen: je hebt meer ruimte nodig, de exploitanten van windmolenparken zullen zeggen: dat is helemaal niet nodig, zoveel ruimte.”

Doordat er zoveel belangen spelen in de Noordzee, leggen belangengroeperingen de vergunningen onder hun eigen loep. Het gevolg is dat nog geen van de afgegeven twaalf vergunningen onherroepelijk is. Natuurorganisaties, havenbedrijven, offshorebedrijven, de visserijsector hebben allemaal bezwaren aangetekend. Omdat De Jong en zijn collega's zich bij de vergunningverlening op onontgonnen terrein hebben begeven, is het wachten op de rechterlijke uitspraken extra spannend. Na de zomer buigt de rechter zich over de eerste zaak.

Pionieren

Die onzekerheid maakt voor De Jong

het vak juist aantrekkelijk. Er valt iets uit te zoeken, te pionieren, zo stelt hij. Na twee rondes vergunningverlening voor windmolenparken, meent hij het kunstje aardig onder de knie te hebben. Zeker als komende jaren de gegevens van monitoring binnenstromen. Niet alleen daarom zal de derde ronde - de overheid streeft naar 6.000 megawatt stroom uit zeewind in 2020; bij de huidige techniek pakweg tweeduizend windmolens - minder werk met zich mee brengen. Bij de derde ronde geeft de overheid namelijk vaste kavels uit en kunnen initiatiefnemers niet hun eigen plekje uitkiezen, zoals tot nu toe het geval was. RWS heeft twee gebieden aangewezen: IJmuiden-Ver en Borssele, beiden ver op zee, waar windmolens makkelijker zijn in te passen in ecologie, luchtvaart en scheepvaart. Dat weet RWS dankzij de huidige vergunningen. In IJmuiden-Ver zijn nu drie vergunningen toegewezen. „Daar blijken de effecten beperkt te zijn en de plek is gunstig omdat de zee daar maar 20 tot 25 meter diep is en elders 40 meter.”

Ook op een ander terrein heeft De Jong geleerd van de informatie van initiatiefnemers. Het onderzoek naar mogelijke verstoring van bruinvisen en zeehonden door laagfrequent geluid bracht een nieuw inzicht. „Later bleek dat het (geluid) heel slecht was voor de tocht die vislarven van met name haringen, van hier naar hier. (hij wijst op een kaartje van de Noordzee een route tussen Zeeland en de kop van Noord-Holland aan). In de Waddenzee dienen die larven weer als voedsel voor allerlei vogels. En dus mag er van januari tot juli niet worden geheid 'om de trek' van vislarven niet te dwarsbomen. Die trekperiode kennen we niet met zekerheid, maar hebben we uit voorzorg gekozen. Daar is bezwaar tegen gemaakt en ook daarover zal de rechter een uitspraak moeten doen.”

Nadere inlichtingen:

Sander de Jong, sander.de.jong@rws.nl,
(070) 336 66 41

Marko de Krieger, marko.de.krieger@rws.nl,
(070) 336 66 00

Tekst: Harry Perree