

Gezamenlijke uitgangspunten aanlanding Wind op Zee



April 2022

Om klimaatverandering tegen te gaan worden nu en in de toekomst op grote schaal windparken op zee gebouwd. De opgewekte elektriciteit van deze windparken moet aan land gebracht worden. Dit alles moet passen binnen de ecologische draagkracht van zowel de Noordzee, als Werelderfgoed Waddenzee en beschermde natuur op de Waddeneilanden en de grenzen van onze leefomgeving. De aanleg van de benodigde kabels en overige infrastructuur heeft impact op natuur en landschap. Om deze impact te vermijden en ervoor te zorgen dat natuur voldoende zwaarwegend meegenomen wordt in de tracékeuzes die gemaakt gaan worden hebben Natuur & Milieu, Stichting de Noordzee, de Waddenvereniging, Vogelbescherming Nederland en Natuurmonumenten gezamenlijke uitgangspunten opgesteld. De samenwerkende organisaties zien deze uitgangspunten voor aanlanding als noodzakelijk voor het mogelijk maken van de toekomstige uitrol van windenergie op de Noordzee.

Aanleiding

Klimaatverandering gaat grote gevolgen hebben voor mens en natuur. Natuur op land en zee staat onder druk. Als we de meest rampzalige scenario's willen voorkomen is een snelle, zorgvuldige, en natuurinclusieve overstap naar een duurzaam energiesysteem noodzakelijk. Dit betekent in de eerste plaats dat we maximaal energie moeten besparen, maar daarnaast ook dat we veel duurzame energie moeten gaan opwekken op zorgvuldig gekozen locaties. Hier horen ook grootschalige windparken op de Noordzee bij. Nu staat er voor 2.5 GigaWatt (GW) aan windturbines op het Nederlands deel van de Noordzee. Voor tegen 2030 is 21.5 GW aan windparken gepland.¹ Na 2030 zal er nogmaals een veelvoud hiervan moeten worden bijgeplaatst als we 100% duurzame energie willen.² Al deze energie zal aan land gebracht moeten worden. Grotendeels in de vorm van elektriciteit, maar ook deels in de vorm van waterstof. Hiervoor zijn kabels en buizen nodig vanaf de Noordzee naar daar waar er vraag is naar duurzame energie. Een goede ruimtelijke aanpak is hierbij nodig. De keuze van het tracé, de vorm van het transport, de manier van aanleggen en de combinatie met andere economische activiteiten kan alleen binnen de ecologische grenzen van de al kwetsbare Noordzee en Waddennatuur, met aandacht voor landschap. Momenteel wordt er bepaald hoe het windpark 'ten Noorden van de Waddeneilanden' aan wordt gesloten. Het proces hieromtrent laat zien dat er nog veel te winnen is met betrekking tot zowel de vormgeving van het proces, als de identificatie én beheersing van ecologische risico's. Adviezen van de Commissie MER en de Waddenacademie, alsmede een recent rapport van Witteveen en Bos tonen aan dat het oorspronkelijke voorkeustracé vanuit de overheid met een kabel door Schier (nog) onvoldoende

¹ Zie het programma Noordzee 2022-2027:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/18/bijlage-programma-noordzee-2022-2027#:~:text=Het%20Programma%20Noordzee%202022%2D2027,Nationaal%20Water%20Programma%202022%2D2027.>

² Zie bijvoorbeeld de scenario's die de netbeheerders hiervoor opgesteld hebben:

<https://www.tennet.eu/nl/bedrijf/publicaties/ii3050/>

rekening houdt met de kwetsbare natuur of dat hier (nog) onvoldoende over bekend is. Ook werd duidelijk dat de aanlanding een grensoverschrijdende verantwoordelijkheid kan zijn met in dit geval Duitsland. Elke nieuwe activiteit kan de natuur verder onder druk zetten. Het is belangrijk dat kwetsbare natuur wordt ontzien. In het Noordzeeakkoord is afgesproken dat bij nieuwe infrastructuur op de Noordzee gewerkt gaat worden met de bovenwettelijke best beschikbare technieken om effecten op ecologie te minimaliseren (natuurbeschermend) en natuur te versterken, dit om binnen de ecologische grenzen van het ecosysteem te blijven. Gelet op de huidige ecologische toestand van de Noordzee betekent dat een plus op de huidige situatie.

Om richting te geven aan de ruimtelijke planning en de nadere ontwikkeling van het tracé voor 'ten Noorden van de Wadden', maar ook om de aanlanding van nieuwe windparken beter te laten verlopen, hebben Natuur & Milieu, Stichting de Noordzee, de Waddenvereniging, Vogelbescherming Nederland en Natuurmonumenten uitgangspunten opgesteld om de tracévarianten, en het proces om tot een voorkeursvariant te komen, te kunnen beoordelen.

Afbakening

De uitgangspunten zijn van toepassing op de aanlanding van windenergie die wordt opgewekt op het Nederlands deel van de Noordzee en de bijbehorende keuzes die daaromtrent gemaakt worden. Er wordt zowel gekeken naar (cumulatieve) ecologische effecten op zee, als op de kustzone en het binnenland. Zowel korte als lange termijneffecten op ecologie worden meegenomen in zowel de aanleg- de exploitatie- als de ontmantelingsfase.

Uitgangspunten

Procesmatige uitgangspunten

1. Alle relevante maatschappelijke stakeholders worden tijdig betrokken

We onderschrijven allen de urgentie van de energietransitie. Om deze transitie goed te doorlopen is het noodzakelijk dat relevante maatschappelijke stakeholders bij ingrijpende onderdelen van de transitie tijdig worden betrokken. Relevante maatschappelijke stakeholders zijn natuurorganisaties, milieuorganisaties, landschapsorganisaties en omwonendenorganisaties. De aanlanding van windenergie op zee is een goed voorspelbaar element van de energietransitie. Het kan dus niet zo zijn dat de relevante maatschappelijke stakeholders pas betrokken worden als de kavels en tracé-opties al vastgesteld zijn. Al eerder in het proces, als start van de ruimtelijke planning en bij het aanwijzen van de kavels, moeten stakeholders betrokken worden middels het Noordzeeoverleg en publieke stakeholderbijeenkomsten, om mee te denken over de potentiële aanlanding van de energie die opgewekt gaat worden op de kavels.

2. Alle relevante maatschappelijke stakeholders hebben tijdig voldoende informatie om een afweging tussen de verschillende alternatieven te kunnen maken

Bij ingrijpende stappen van de energietransitie is voldoende kennis van de ecologische effecten noodzakelijk. Met 'voldoende' wordt hier bedoeld dat er met een zekere grenzende waarschijnlijkheid voorspeld kan worden hoe sterk de eventuele negatieve effecten zullen zijn, of dat het zeker is dat er voldoende flexibiliteit is om gedurende de uitwerking bij te sturen mochten onverwachte negatieve effecten die niet bekend waren optreden. Als voldoende kennis er nog niet is, is er eerst onafhankelijk ecologisch onderzoek nodig. Dit om te voorkomen dat we met de oplossing voor het ene probleem een nieuw probleem creëren. Voordat er onomkeerbare keuzes

gemaakt worden beschikken de relevante maatschappelijke stakeholders over voldoende informatie om hun inbreng te kunnen leveren.

3. De inbreng van de relevante maatschappelijke stakeholders weegt zwaarwegend mee in de keuze van het alternatief

Bij de uiteindelijke keuze van het tracé is duidelijk wat er met de inbreng van de maatschappelijke stakeholders is gedaan. Voor het draagvlak voor de energietransitie, en het behoud van een breed palet aan waarden (natuurwaarden, landschapswaarden, etc.) is het noodzakelijk dat de inbreng van de maatschappelijke stakeholders zwaarwegend wordt meegenomen. Als dit niet gebeurt leidt dit verderop in het proces tot procedures en vertraging.

4. Het opstellen van een goede governance structuur

Om te borgen dat bij de aanlanding van windenergie op zee de (ecologische) randvoorwaarden niet overschreden worden, het proces goed opgezet wordt en de nut en noodzaak van de voorgenomen aanlanding voldoende aangetoond is, adviseren wij, als aanvulling op de bestaande governance voor bescherming van de Noordzee en de Waddenzee, tot het instellen van een regiegroep per aanlandingsregio bestaande uit een afvaardiging van de belangrijkste stakeholders. Deze regiegroep zou al bij de eerste voornemens van de ontwikkeling van windparken en bijbehorende aanlanding aangesteld moeten worden. Een onderdeel van de taken van deze regiegroep zou het opstellen van specifieke uitgangspunten voor de betreffende aanlanding kunnen zijn. Deze uitgangspunten kunnen naast de meer algemene uitgangspunten waar deze notitie een aanzet toe doet kunnen bestaan.

Aanvullend zou een onafhankelijke ecologische autoriteit de opdracht moeten krijgen om de ecologische kwaliteiten en specifieke risico's die spelen in betreffende gebieden vast te stellen, kennisleemten te identificeren, en toe te zien op het verkrijgen van voldoende ecologische kennis op basis waarvan een tracébesluit genomen kan worden.

Tot slot zouden voorgestelde procedures omtrent kennisgeving en betrekken van maatschappelijke stakeholders in een verder uitgewerkte vorm wettelijk vastgelegd moeten worden.

Inhoudelijke uitgangspunten

1. Kwetsbaar gebied mijden

Kwetsbare en ecologisch waardevolle natuurgebieden en de bijbehorende habitats en soorten worden gemedend³. De bescherming van natuur staat hier voorop en natuurdoelen, zoals de doelen uit de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Mariene strategie (KRM) en de Kaderrichtlijn Water, inclusief de Natura 2000 en Natuurnetwerk Nederland (NNN) doelen dienen gehaald te worden. Ook UNESCO Werelderfgoed gebieden behoren tot unieke waardevolle gebieden waarvan de unieke internationale kenmerken ervan behouden moeten blijven. Een integrale, toekomstbestendige benadering is nodig waarin ook volwaardig aandacht is voor de natuur. Dit kan zijn door een tracé te kiezen dat om het kwetsbare gebied heen gaat, tunnelt of aansluit bij al verstoorde gebieden door bestaande corridors in zeebodem/estuaria te benutten om verstoring van de bodem en natuur te minimaliseren. Recente ervaringen in en rond de Westerschelde laten zien dat het combineren van functies in bestaande vaargeulen een oplossing kan bieden voor de ruimtelijke puzzel. Ook de timing van de aanleg is van belang om te voorkomen dat deze niet in een kwetsbare periode plaatsvindt, zoals het broedseizoen en voorjaars- en najaarstrek van vogels. Het

³ Onder kwetsbaar gebied valt in ieder geval Natura 2000 gebieden, KRM gebieden, en Natuurnetwerk Nederland (NNN), maar ook bijvoorbeeld hoogwatervluchtplaatsen, zeegrasvelden en biodiversiteitshotspots. Aandacht voor waardevolle landschappen zoals UNESCO Werelderfgoed is tevens van belang.

voorzorgsbeginsel is in alle gevallen leidend. Dit betekent dat de activiteit niet kan worden toegestaan indien er geen zekerheid is dat er geen significant negatieve effecten zullen optreden. Er is dan een andere optie nodig. Hierbij moeten ook opties worden meegenomen waar samenwerking met de andere Noordzeelanden noodzakelijk is.

2. Ecologie niet laten wijken voor economie of tijdsdruk

Het behouden, beschermen en versterken van de natuur is cruciaal. Het vermijden van hogere kosten zijn geen excuus om het aanlanden van wind op zee door kwetsbaar gebied te laten gaan als er ook een alternatief beschikbaar is waarmee significante effecten op ecologie vermeden worden. Alle reële alternatieven zijn onderdeel van een goede afweging. Dat betekent dat vooraf de ecologische kwaliteiten van de gebieden en de mogelijke effecten daarop in kaart moeten worden gebracht, zoals dat op de Noordzee gaat gebeuren in het kader van gebiedspaspoorten.

Zonder kennis van de (cumulatieve) effecten op ecologie⁴ van de verschillende alternatieven voor aanlanding kan er geen afweging gemaakt worden. Dit is ook een vereiste voor de Commissie MER om een advies uit te kunnen brengen. Tijdsdruk mag geen reden zijn om onomkeerbare keuzes te maken. Het benodigde ecologische onderzoek moet gereed zijn voordat onomkeerbare keuzes worden gemaakt die de ecologische grenzen zouden kunnen overschrijden.

3. Natuurversterking daar waar mogelijk

Ingrepen op de Noordzee en in de kustzone kunnen ook kansen voor de natuur bieden. Zo kan steenbestorting een habitat creëren voor verschillende soorten. In het ontwerp van de aanlanding moet hier op passende wijze rekening mee gehouden worden door voorzieningen te treffen. Natuurversterking moet echter niet gezien worden als een manier om ecologische schade elders te compenseren. Verschillende soorten en verschillende habitats zijn niet uitwisselbaar. Soorten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden in het geheel van een ecosysteem. Dit betekent dat bijvoorbeeld habitatverlies van een kwetsbare soort door steenbestorting niet goedgemaakt wordt door habitatwinst van een andere soort. In gebieden waar al sprake is van grote ecologische belasting of achteruitgang (zoals de Waddenzee) is natuurversterking alleen niet voldoende. Daar wordt de keuze voor aanlanding ook een keuze om de druk van andere activiteiten te verminderen.

4. Voorkeur voor aanlanding in de buurt van de vraag

De grote energievraag zal in Nederland in de Randstad en de industrieclusters zijn. Om te voorkomen dat er kabels door kwetsbare natuur en landschap getrokken worden heeft het de voorkeur om zo dicht mogelijk bij de grote energievraag op land aan te landen. Denk aan al 'verstoorde plekken' zoals de havens en industrie, waar vaak draagvlak voor aanlanding is. Na aanlanding moet de stroom verder op land getransporteerd worden. Kies ervoor dat de aanlanding zodanig plaatsvindt dat de aanleg van nieuwe bovengrondse hoogspanningskabels in het achterland minimaal en ruimtelijk optimaal is. Dit kan betekenen dat er een grotere afstand onder de Noordzeebodem wordt afgelegd indien een zorgvuldige afweging van de netto ecologische impact wordt gedaan en de conclusie hiervan voor zo'n keuze aanleiding geven. Daarnaast kan het ook meer voor de hand liggen om Nederlandse windparken in het buitenland aan te landen. Dit kan geen taboe zijn, zeker niet als het subsidievrije windparken zijn. Het is mogelijk om met buurlanden tot een oplossing te komen, ook als de wet- en regelgeving complex is. Uiteindelijk is de omslag naar een duurzaam energiesysteem geen

⁴ Cumulatieve effecten als gevolg van i) verschillende aspecten van de aanleg zelf (b.v. cumulatie a.g.v. vertroebeling van het water én verstoring door geluid), ii) andere menselijk medegebruik (b.v. gaswinning, bodemberoerende visserij), en iii) overige drukfactoren (zoals klimaatverandering). Specifiek voor de Waddenzee wordt daar onder auspiciën van NWO onderzoek naar gedaan. Zolang er wetenschappelijke twijfel is en blijft kan dan geen additionele belasting voor de Waddenzee vergund worden op grond van het voorzorgsprincipe.

Nederlands probleem waarbij in Nederland opgewekte duurzame energie per se in Nederland moet worden ingezet, maar een wereldwijde uitdaging waarbij we gezamenlijk onze totale energievoorziening moeten verduurzamen.

5. Monitoring meenemen in de gebruiksfase

Bestaand en verwacht cumulatief gebruik moeten passen binnen ecologische grenzen zowel op land als op zee, kennisleemtes die hierop bestaan dienen gedicht te worden. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, en er de noodzakelijke (mitigerende) maatregelen zijn getroffen, is het belangrijk dat er goed wordt gemonitord. Enkele (lange termijn) effecten op ecologie zullen pas in de gebruiksfase duidelijk worden. Een voorbeeld hiervan is het effect van elektromagnetische velden rond kabels op vissen en zeezoogdieren. Er is dus een monitoringsplan nodig voor de effecten op ecologie gedurende de gebruiksfase, met name daar waar kennisleemtes over bestaan. Een goede nulmeting en referentiegebieden zijn hiervoor noodzakelijk. Lessen die geleerd worden uit deze monitoring kunnen bijdragen aan de best beschikbare technieken en moeten in ieder geval bij toekomstige aanlandingsinfrastructuur toegepast worden.

6. Toekomstgericht ontwerpen

Er zijn verschillende scenario's voor het duurzame Nederlandse energiesysteem van de toekomst. In al deze scenario's speelt windenergie op zee een grote rol. Nu al moet tijdens de aanlanding rekening gehouden worden met verdere uitrol die na 2030 plaats gaat vinden. Een integrale, toekomstbestendige benadering met regie is hierin nodig zowel in ruimte en tijd. Er wordt niet enkel per project gekeken maar naar toekomstbestendige en slimme oplossingen binnen ruimtelijke kaders. Zo moeten er tracés gekozen worden met voldoende ruimte voor de in de toekomst verwachte hoeveelheden offshore wind. Er wordt gebundeld waar dit past. Bij de planning van aanleg moet zo slim mogelijk omgegaan worden met verstoring. Dit kan betekenen dat er op dezelfde plek een aantal maal minder ingrijpende verstoring plaatsvindt, of dat er eenmalig juist meer verstoring plaatsvindt, maar daarna het gebied in staat gesteld wordt om minstens enkele jaren te herstellen. De ruimte die gebruikt wordt voor aanlanding wordt zo slim en efficiënt mogelijk gebruikt, met in acht name van natuur en landschap, om het totale ruimtebeslag van de aanlandingsinfrastructuur in de kustzone en op land zoveel mogelijk te beperken.

7. Houd in het vestigingsbeleid voor industrie en andere grote energievragers rekening met de beschikbaarheid van geschikte aanlandlocaties voor windenergie en de beschikbaarheid van duurzame energieproductie.

De industrie zal elektrificeren. Dit is goed, want anders zijn de klimaatdoelen niet te halen. De inzet van elektriciteit is ook het meest efficiënt in termen van ruimtegebruik en energieverlies aangezien er minimaal energie verloren gaat bij de omzetting waardoor er minder windparken nodig zijn om de benodigde energie op te wekken. De inzet van elektriciteit is dus efficiënter dan de inzet van alternatieven zoals waterstof of biomassa als brandstof. De hoeveelheid duurzame elektriciteit die Nederland op land en op de Noordzee kan opwekken is echter beperkt. Energie-intensieve industrie en andere grote energievragers zoals datacentra die niet noodzakelijkerwijs⁵ in Nederland gevestigd moeten worden zullen beperkt toegelaten moeten worden. Dit om de druk op de Nederlandse Noordzee en de kustzone door de productie van duurzame elektriciteit en de aanlanding hiervan binnen de ecologische grenzen te houden. Goed vestigingsbeleid is ook gebaseerd op de hoeveelheden duurzame energie waar Nederland binnen ecologische grenzen over zal kunnen beschikken.

⁵ Bijvoorbeeld omdat ook andere landen de benodigde datainfrastructuur hebben en een groter aanbod aan hernieuwbare energie ten opzichte van de vraag.

8. Overweeg aanlanding in de vorm van waterstof indien er ook een onvermijdbare waterstofvraag is die hiermee bediend kan worden

Groene waterstof is niet het ei van Columbus aangezien door omzettingsverliezen een significant deel van de energie verloren gaat. Dit betekent dat om dezelfde hoeveelheid energie naar land te transporteren er meer windturbines nodig zijn, met meer druk op de ecologische ruimte tot gevolg. Er is echter ook een zekere vraag naar waterstof te verwachten die niet door elektrificatie ingevuld kan worden. Offshore productie van waterstof en transport door bestaande gasleidingen kan overwogen worden om deze vraag te bedienen. Het transport door bestaande leidingen voorkomt dat er nieuwe tracés aangelegd moeten worden en kan dus in de impact op de ecologie van de kustzone, de Noordzee en de Waddenzee schelen. Tevens wordt hiermee het ecologische risico van elektromagnetische velden verminderd.

9. Keuzes maken in lijn met het Noordzeeakkoord

In het Noordzeeakkoord zijn belangrijke uitgangspunten opgeschreven voor de toekomst van de Noordzee. Hierin is afgesproken dat de ecologische draagkracht randvoorwaardelijk is voor het individuele en cumulatieve gebruik van de Noordzee. Concreet is ook afgesproken dat de actueelste bovenwettelijke best beschikbare technieken voor natuurbeschermend- en versterkend bouwen vanuit bestaande (nationale en internationale) literatuur en ervaringen worden ingezet. Dit betekent dat ook de aanlanding van windenergie moet plaatsvinden via afgewogen ontwerpstrategieën (bijvoorbeeld combineren functies vaargeul en kabelcorridor) met gebruikmaking van deze best beschikbare technieken, met de minste ecologische impact.