

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 161

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Samenvatting van de strekking van deze brief

De ruimte op ons deel van de Noordzee is schaars. Daardoor komen meerdere belangen met elkaar in aanraking en botsen die in toenemende mate met elkaar. Om de activiteiten in relatie tot windenergie en mijnbouw op zee in onderlinge samenhang en in relatie tot de overige belangen en activiteiten op zee te kunnen realiseren is integrale sturing vanuit het kabinet cruciaal. Het instrumentarium dat de huidige wet- en regelgeving biedt is hiervoor ontoereikend. Om die reden zal het kabinet gesprekken aangaan met de mijnbouwsector en wettelijk instrumentarium ontwikkelen om indien nodig te kunnen sturen waar, hoe en wanneer mijnbouw en windenergie op zee een plaats kunnen krijgen.

Aanleiding

Het kabinet beoogt in 2050 een CO₂-arm, duurzaam en betrouwbaar energiesysteem voor Nederland te hebben. Een belangrijk aandeel daarin komt van de Noordzee. Hiervoor zijn zowel windparken op zee als mijnbouwactiviteiten op zee van nationaal belang¹, inclusief de daarbij behorende energie-infrastructuur.

De plannen voor beide zijn volop in ontwikkeling. Zo heeft het kabinet zich gecommitteerd om eind 2031 ongeveer 21 gigawatt (GW) aan productiecapaciteit voor windenergie op zee te hebben staan², wat beoogd is uit te groeien naar circa 50 GW in 2040 en circa 70 GW in 2050³.

De olie- en gaswinning wordt, mede door uitputting van reserves, afgebouwd richting 2050. Mede vanwege de Russische agressie tegen Oekraïne dringt het kabinet echter voor de komende jaren aan op

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 53, bijlage.

² Kamerstuk 33 561, nr. 53.

³ Kamerstuk 33 561, nr. 54.

versnelling van de gaswinning op de Noordzee⁴. Hiermee wordt beoogd ten behoeve van de gasleveringszekerheid de productie uit bekende en nog op te sporen gasvelden in de tijd naar voren te halen. De komende decennia blijft gaswinning noodzakelijk om aan de energievraag te voldoen.

Daarnaast zijn er nieuwe mijnbouwactiviteiten, die nodig zijn in een CO₂-arm energiesysteem. Voor CO₂-opslag worden er al concrete projecten voorbereid (Porthos en Aramis) om gerealiseerd te worden en wordt er door verschillende marktpartijen onderzoek gedaan naar verder opslagpotentieel. Naar de productie en ondergrondse opslag van waterstof op de Noordzee loopt ook onderzoek.

Al deze energie-activiteiten vragen ruimte; en ruimte is een schaars goed op de steeds voller wordende Noordzee. Een Noordzee waar bovendien ook ruimte moet zijn voor de transitie naar een duurzame voedselvoorziening en naar een ecologisch gezonde Noordzee. De verdeling van de ruimte op de Noordzee wordt primair geregeld in het Programma Noordzee 2022–2027⁵, dat onderdeel is van het Nationaal Waterprogramma 2022–2027⁶. In deze Rijksstructuurvisie⁷ is voor windenergie op zee ruimte gereserveerd voor de periode tot en met 2031. Tevens heeft het kabinet hierin aangekondigd dat er een Partiële Herziening (een tussen-tijdse wijziging) komt van datzelfde Programma Noordzee (hierna: Partiële Herziening). Het doel hiervan is om windenergiegebieden aan te wijzen voor de bovengenoemde doelstelling voor 2040 en het vastleggen van een aantal scheepvaartroutes. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat informeert u over de opzet van de Partiële Herziening in een brief die tegelijk met deze brief aan Uw Kamer wordt aangeboden.

Bij de voorbereiding van de Partiële Herziening en ook in de uitvoering van de huidige routekaart windenergie op zee voor de periode tot en met 2031 constateer ik dat het inpassen van zowel windparken als mijnbouwactiviteiten op zee knelpunten oplevert door de eerdergenoemde schaarste aan ruimte op zee. Dit knelt vervolgens ook bij het inpassen van (voorgenomen) scheepvaartroutes. Met deze brief wil ik Uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, hierover informeren en meenemen in de oplossingsrichtingen die we in de komende tijd gezamenlijk gaan verkennen en uitwerken.

De ruimtevrage van windenergie en mijnbouwactiviteiten op zee

Windparken op zee vragen ruimte. Met het Programma Noordzee 2022–2027 hanteert het kabinet het uitgangspunt van een «vermogensdichtheid» van 10 megawatt per vierkante kilometer (10 MW/km²), wat inhoudt dat voor een windpark van 1 GW (dit is 1.000 MW) een ruimte van 100 km² nodig is. Hierbij zij aangetekend dat, eveneens conform het Programma Noordzee, de ruimte tussen de windturbines beschikbaar is voor medegebruik. Dat wil zeggen: andere activiteiten of juist natuurversterking, zolang deze activiteiten het windpark niet schaden. Dit is onderdeel van de inzet van het kabinet op een balans tussen de belangen en de realisatie van de drie transitie (natuur, voedsel en energie) op de Noordzee.

De gaswinning op de Noordzee bevindt zich in de eindfase en zal richting 2050 afnemen. Tot die tijd vervult gaswinning nog een belangrijke rol in

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 1058.

⁵ Kamerstuk 35 325, nr. 5, bijlage.

⁶ Artikel 4.1 lid 1 Waterwet.

⁷ Artikel 2.3 lid 2 Wet ruimtelijke ordening.

de transitie naar een CO₂-arm en duurzaam energiesysteem en zullen er, ondanks de dalende trend, ook nog nieuwe velden ontwikkeld worden. Tevens wordt er in het licht van de Russische agressie tegen Oekraïne beoogd om de gasproductie in tijd naar voren te halen ten behoeve van de gasleveringszekerheid. Momenteel staan er circa 150 olie- en gasplatforms op het Nederlandse deel van de Noordzee, waarvan naar verwachting zo'n 100 platforms in het komende decennium zullen worden ontmanteld. Tegelijkertijd worden, zoals aangegeven, ook nog steeds nieuwe gasvelden ontwikkeld. Dit betekent ook dat er nog nieuwe mijnbouwplatforms bij zullen komen. De afvang, het transport en de opslag van CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS) is een belangrijke (overgangs)technologie voor de verduurzaming van de in Nederland gevestigde industrie en essentieel voor Nederland om zijn CO₂-reductiedoelstelling voor 2030 te halen⁸. Er wordt gekeken naar hergebruik van de olie- en gasinfrastructuur voor CO₂-transport en -opslag, maar er kan ook nieuwe infrastructuur, waaronder platforms, nodig zijn. Het recente voorstel van de Europese Commissie voor een Europese CCS-doelstelling onderstreept dit.

In principe gaan windparken en mijnbouwactiviteiten goed samen en het kabinet onderzoekt actief de mogelijkheden voor optimalisatie en integratie van beide energiesystemen, zoals hergebruik van gasleidingen voor transport van waterstof, dat in de toekomst in of nabij windparken wordt geproduceerd. De ruimtelijke knelpunten ontstaan bij de interactie tussen de windturbines en het helikopterverkeer dat van en naar de mijnbouwplatforms – en in de toekomst van en naar waterstofplatforms en platforms van het net op zee – vliegt, en de ruimte die daarvoor nodig is.

Mijnbouwplatforms zijn verplicht uitgerust met een helikopterdek om te zorgen dat ze via de lucht bereikbaar zijn, tenzij een ontheffing is verleend⁹. Het Programma Noordzee geeft aan dat voor mijnbouwplatforms met een helikopterdek er in beginsel rondom een obstakelvrije zone met een straal van 5 Nautische Mijl (NM)¹⁰, oftewel een cirkelvormig gebied van circa 270 km², wordt vrijgehouden. Daarmee kan onder alle weersomstandigheden¹¹ veilig helikopterverkeer van en naar de platforms worden gegarandeerd. Van de 5 NM kan worden afgeweken, mits dit aantoonbaar voor het bewuste platform geen onacceptabele gevolgen heeft voor de vliegveiligheid en de bereikbaarheid. Hiervoor kan een aeronautisch¹² onderzoek plaatsvinden naar de mogelijkheden om in een beperktere ruimte toch veilig te kunnen vliegen. De minimaal mogelijke obstakelafstand dient echter per platform te worden beoordeeld en afgestemd omdat elke situatie uniek is en met de betrokken mijnbouwonderneming(en) moet worden besproken. Dit betreft dus maatwerkoplossingen.

Met het ondertekenen van het Noordzeeakkoord heeft de mijnbouwsector zich verbonden aan afspraken¹³ om het helikoptertransport waar mogelijk te verminderen, nieuwe platforms bij voorkeur zonder helikopterdek te ontwerpen en maatwerk te leveren bij het verkleinen van de obstakelvrije zone rondom platforms. Tegelijkertijd is middels ditzelfde akkoord ook

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 957.

⁹ Artikel 51 van het Mijnbouwbesluit.

¹⁰ Bijlage 4 van het Programma Noordzee, Kamerstuk 35 325, nr. 5, bijlage.

¹¹ In de praktijk bedraagt de maximale bereikbaarheid circa 96% van de tijd. Er blijven immers altijd weersomstandigheden voorkomen die verhinderen dat er gevlogen kan worden.

¹² Met een aeronautische studie wordt in dit geval situatie-specifiek bepaald of een aangepaste obstakelvrije zone en de daarbij behorende vliegprocedure veilig is uit te voeren en wat het effect is op de bereikbaarheid van het platform.

¹³ Afspraken 5.12 en 5.13 van het Akkoord voor de Noordzee, Kamerstuk 33 450, nr. 68, bijlage.

afgesproken dat er bij de aanwijzing van nieuwe windenergiegebieden tenminste wordt onderzocht en transparant afgewogen wat het effect op ander gebruik is, zoals voor kabels en leidingen en olie- en gasplatforms, en dat bezien wordt waar meervoudig ruimtegebruik mogelijk is, zoals olie- en gaswinning binnen een windpark.

Gevolgen van de conflicterende ruimtevrage

Tot dusver bleek het mogelijk de inpassing van windparken op zee en mijnbouwactiviteiten te faciliteren. Soms was het hiervoor nodig om met de betreffende mijnbouwonderneming te zoeken naar maatwerkoplossingen om de obstakelvrije zone rondom een bestaand mijnbouwplatform (deels) te kunnen verkleinen. Vanwege de schaarser wordende ruimte zullen dergelijke oplossingen naar verwachting ontoereikend zijn.

In de aanvulling op de routekaart windenergie op zee¹⁴, waartoe het kabinet in juni 2022 besloot, heb ik reeds gemeld de ontwikkeling van het windenergiegebied *Lagelander* (zie figuur 1 in de bijlage) voorlopig niet in de routekaart op te nemen, vanwege de grote hoeveelheid reeds aanwezige mijnbouwplatforms en de verdere mijnbouwplannen alsook de visserij-activiteiten in dit gebied. Zoals ik toen meldde zal het kabinet een besluit over *Lagelander* nemen in samenhang met besluitvorming over de Partiële Herziening. Ik zie nu echter dat ook in de windenergiegebieden *Doordewind* en *Nederwiek*, die wel onderdeel vormen van de routekaart, de onderlinge ruimtelijke inpassing van windparken en reeds aanwezige mijnbouwplatforms de nodige uitdagingen kent. Ik ben en blijf daarover in gesprek met de betrokken mijnbouwondernemingen om tot maatwerkoplossingen te komen, maar sluit niet uit dat deze ontoereikend blijken.

Zoals de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in zijn brief aangeeft is het kabinet in de Partiële Herziening voornemens een groot gebied («zoekgebied 6/7» genaamd, zie figuur 1) op het noordelijk deel van de Nederlandse Noordzee te onderzoeken om aan te wijzen als windenergiegebied. In dit gebied past naar verwachting maximaal 20 tot 28 GW. Samen met de ruimte die nog over is in de reeds aangewezen windenergiegebieden *Doordewind*, *Nederwiek* en *Lagelander* is er in theorie voldoende ruimte om de in de Partiële Herziening tot doel gestelde ruimte voor 23 tot 26 GW aan windparken in te passen. Echter, bij zoekgebied 6/7 zijn er naast bestaande platforms ook initiatieven voor de ontwikkeling van nieuwe olie- en gasvelden, waarvoor ook nieuwe mijnbouwplatforms nodig zijn. Indien al deze initiatieven daadwerkelijk worden ontwikkeld en er platforms komen met helikopterdek, waar omheen een obstakelvrije zone van 5 NM wordt vrijgehouden, kan een substantieel deel¹⁵ van zoekgebied 6/7 niet benut worden, of pas op een later moment, nadat de mijnbouwplatforms zijn verwijderd. Daarnaast is het mogelijk dat er nog ruimte afgaat van de zoekgebieden om andere activiteiten (van nationaal belang¹⁶) in dit gebied te kunnen inpassen, zoals in de Partiële Herziening wordt onderzocht. Dit kan ertoe leiden dat er mogelijk te weinig ruimte resteert om de benodigde 23 tot 26 GW te kunnen inpassen. Dit is een

¹⁴ Kamerstuk 33 561, nr. 53.

¹⁵ Het zou dan gaan om een inperking van de ruimte voor windparken met een omvang tot 8 GW. Dit zou betekenen dat er in dit zoekgebied 12 tot 20 GW kan worden gerealiseerd in plaats van 20 tot 28 GW.

¹⁶ De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) onderscheidt activiteiten van nationaal belang. Op zee gaat het onder andere om realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO₂-arm is, en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur, het in stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit, het ontwikkelen van een duurzame visserij, het verbeteren en beschermen van de biodiversiteit, en het zorgdragen voor nationale veiligheid en ruimte bieden voor militaire activiteiten.

risico voor het kunnen realiseren van de doelen voor windenergie op zee voor de periode tussen 2031 en 2040.

Voor mijnbouw kan de aanwezigheid van windparken in de nabijheid tot problemen leiden. Wanneer de windturbines hier te dichtbij (of omheen) staan, vormen ze een obstakel en beperken daarmee de vliegruimte rondom een platform. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit in de toekomst ook voor de 2GW-gelijkstroomplatforms voor het net op zee van TenneT kan gaan spelen die standaard uitgerust worden met een helikopterdek. De gevolgen hiervan vallen uiteen in:

- Effecten op veiligheid: als er gevlogen wordt, moet dit veilig kunnen.
- Effecten op bereikbaarheid: naarmate het platform dichterbij of in een windpark ligt, neemt de kans toe dat niet meer op instrumenten gevlogen kan worden. Er kan dan nog wel op zicht worden gevlogen, maar alleen als de weersomstandigheden dat toelaten. Vliegen op zicht vraagt minder ruimte. Verminderde bereikbaarheid kan gevolgen hebben voor de veiligheid van mensen en materieel die op het platform aanwezig zijn¹⁷.
- Effecten op de bedrijfsvoering en continuïteit van de energielevering: wanneer een platform door de komst van een windpark minder bereikbaar is met helikopters kunnen de bedrijfsvoering en uiteindelijk de continuïteit van de energielevering in het geding komen. Dit kan ook financiële gevolgen hebben.

Het belang van veiligheid is onomstreden. Bij de maatwerkoplossingen, die tot nu toe in overleg met mijnbouwondernemingen zijn overeengekomen, blijkt dat de bereikbaarheid en effecten op de bedrijfsvoering (tot op zekere hoogte) bespreekbaar zijn.

De geschetste onzekerheden bij de mogelijkheid om voldoende ruimte voor windenergiegebieden aan te wijzen en om deze uiteindelijk te benutten brengen niet alleen risico's ten aanzien van het tijdige doelbereik voor windenergie op zee, maar ook investeringsrisico's en risico's op onderbenutting van eenmaal aangelegde energie-infrastructuur voor windparkontwikkelaars, TenneT (voor het net op zee) en Gasunie (voor een waterstoftransportnetwerk op zee).

De beperkingen in beschikbare ruimte en/of bereikbaarheid die de ontwikkeling van windparken voor mijnbouwactiviteiten met zich mee kunnen brengen kunnen ertoe leiden dat de investeringen in nieuwe mijnbouwprojecten als te risicovol worden beschouwd en deze uitblijven waardoor de versnelling van de gasproductie afneemt of achterwege blijft. Ook kan gasinfrastructuur te vroeg verdwijnen om voor een deel nog van waarde te kunnen zijn voor de energietransitie (bijvoorbeeld ten behoeve van CO₂-opslag of waterstoftransport). Al deze onzekerheden kunnen ook gevolgen hebben voor de continuïteit van de energievoorziening als geheel, waarin zowel windenergie als aardgas als – op termijn – ook waterstof een belangrijke rol vervullen.

Om alle activiteiten van het energiesysteem op zee toch een plek te kunnen geven, alsook om de voorgenomen scheepvaartroutes te kunnen inpassen, en daarin in (de Partiële Herziening van) het Programma Noordzee ook alle andere belangen te kunnen wegen, wil ik samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat sterker gaan sturen. Het uitgangspunt hierbij

¹⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat er voor Search And Rescue (SAR) vluchten, door hun uitzonderlijke aard, afgeweken kan worden van enkele limieten die gesteld worden aan reguliere commerciële helikoptervluchten. Hierdoor is voor deze vluchten minder ruimtebeslag nodig.

is dat zowel windenergie als mijnbouwactiviteiten op zee zoveel mogelijk kunnen plaatsvinden. Waar dat niet mogelijk blijkt, moet het mogelijk zijn om een (soms slechts tijdelijke) keuze voor één van beide activiteiten te kunnen maken en daarop te kunnen sturen.

Huidige sturingsmogelijkheden zijn onvoldoende

Om de onderlinge ruimtelijke samenhang tussen mijnbouw en windenergie op zee in goede banen te leiden geeft de Wet windenergie op zee de mogelijkheid om een voorbereidingsbesluit te nemen. Dit voorbereidingsbesluit beschermt een deel van een windenergiegebied, waarvoor onder deze wet een kavelbesluit voor een toekomstig windpark in voorbereiding is, tegen activiteiten die het windpark zouden kunnen schaden. Omdat tegen een voorbereidingsbesluit geen bezwaar of beroep mogelijk is, is de werkingsduur ervan beperkt: wanneer binnen een jaar na het nemen van het voorbereidingsbesluit geen ontwerp-kavelbesluit ter inzage is gelegd, vervalt het voorbereidingsbesluit.

In het Mijnbouwbesluit is een verbod opgenomen om een mijnbouwplatform te plaatsen in een gebied dat op grond van de Wet windenergie op zee is aangewezen in een kavelbesluit of een voorbereidingsbesluit. In elke andere situatie zal de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat toestemming voor het plaatsen van mijnbouwplatforms moeten honoreren, mits voldaan wordt aan de wettelijke kaders.

Tot nu toe waren deze bepalingen, aangevuld met de eerder beschreven maatwerkoplossingen, voldoende. Nu blijken echter de beperkingen van dit instrumentarium. Deze beperkingen spitsen zich vooral toe op de fasen voordat een (ontwerp)kavelbesluit en/of een voorbereidingsbesluit voor een windpark is genomen:

- Voordat een (ontwerp)kavelbesluit en/of een voorbereidingsbesluit voor een windpark kan worden genomen moet het kabinet een windenergiegebied hebben aangewezen. Zoals eerder in deze brief is vermeld doet het kabinet dat in (een Partiële Herziening van) het Programma Noordzee. Tussen het aanwijzen van een windenergiegebied en het (ontwerp)kavelbesluit en/of een voorbereidingsbesluit voor een windpark zat tot nu toe een periode van circa 1 tot 2 jaar. In die periode is het binnen de bestaande wet- en regelgeving niet mogelijk om een vergunning of toestemming voor een mijnbouwactiviteit in of nabij het aangewezen windenergiegebied te weigeren, of daaraan voorwaarden te verbinden.
- Doordat het zoekgebied 6/7, dat het kabinet in de Partiële Herziening beoogt aan te wijzen als windenergiegebied voor de periode tussen 2031 en 2040, aanzienlijk groter is dan de tot nu toe aangewezen windenergiegebieden, zit er straks circa 6 tot 8 jaar¹⁸ tussen het aanwijzen als windenergiegebied en de (ontwerp)kavelbesluiten en/of voorbereidingsbesluiten voor de laatste te ontwikkelen kavels binnen dit gebied. Dit geldt overigens ook in algemene zin voor verder in de toekomst (bijvoorbeeld in het Programma Noordzee 2028–2033) aan te wijzen windenergiegebieden voor de opgave tot 2050. Daarnaast kost ook de voorbereiding van de benodigde energie-infrastructuur voor dit gebied veel tijd, doordat hier een eerste

¹⁸ In zoekgebied 6/7 zullen naar verwachting vanaf 2032 tot en met 2037 dan wel 2039 (afhankelijk of er in dit gebied uiteindelijk 20 GW of 28 GW past) windparken worden gebouwd met een tempo van gemiddeld ruim 3 GW per jaar. De ontwerp-kavelbesluiten van de laatste te bebouwen kavels worden uiterlijk ongeveer 6 jaar voor het in bedrijf nemen van een windpark genomen, dus tussen 2031 en 2033 (daarna volgen nog het definitieve kavelbesluit, de tender en de bouwtijd van het windpark). Dat is 6 tot 8 jaar na de beoogde vaststelling van de Partiële Herziening van het Programma Noordzee in 2025.

grootschalig energieknooppunt («energy hub») is voorzien, waar zowel elektriciteit als op grote schaal waterstof zal worden geproduceerd en tevens energieverbindingen ontspringen naar het vasteland en naar omliggende Noordzeelands. Met de voorbereidingen van deze infrastructuur ben ik, in samenwerking met TenneT en Gasunie, reeds begonnen, in de verwachting dat de bewuste energy hub rond 2035 in bedrijf kan zijn. In de tussenliggende 12 jaar is het niet mogelijk om een vergunning of toestemming voor een mijnbouwactiviteit in of nabij het aangewezen windenergiegebied te weigeren, of daaraan voorwaarden te verbinden.

- Ook in de fase voorafgaand aan het aanwijzen van een windenergiegebied, wanneer het kabinet in (een Partiële Herziening van) het Programma Noordzee een gebied onderzoekt om aan te wijzen als windenergiegebied, is het niet mogelijk om een vergunning of toestemming voor een mijnbouwactiviteit in of nabij dit gebied te weigeren, of daaraan voorwaarden te verbinden. De procedure van de totstandkoming van (een Partiële Herziening van) het Programma Noordzee duurt circa 2 tot 3 jaar.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de tijdsduur van de voorbereidingsprocessen van windenergie op zee het noodzakelijk maakt om meer anticiperend te kunnen sturen op de ruimtelijke samenhang tussen windenergie en mijnbouwactiviteiten op zee, en waar nodig keuzes te kunnen maken. Bij die sturing spelen echter twee complicerende factoren een rol:

1. Een verschil in de ruimtelijke ordeningsmethodiek. De locaties van windparken op zee en de daarvoor benodigde infrastructuur worden primair bepaald door het Rijk, terwijl de locaties van mijnbouwactiviteiten door marktpartijen (mijnbouwondernemingen) worden voorgesteld, afhankelijk van waar de (in het geval van CO₂-opslag, lege) olie- en gasvoorkomens zich bevinden. Voor de gebieden die onderzocht worden voor de aanwijzing als windenergiegebied in de Partiële Herziening is een groot deel van de mijnbouwactiviteiten in beeld, maar is het voor een aantal locaties onzeker of er daadwerkelijk winning zal gaan plaatsvinden – en zo ja vanaf wanneer en voor welke periode. Dit komt doordat bij het identificeren van een olie- of gasvoorkomen er op basis van analyses slechts een inschatting is te maken van de mogelijkheid van de daadwerkelijke aanwezigheid van een voorkomen en de economische winbaarheid daarvan. Daarnaast speelt de (fluctuerende) gasprijs ook een belangrijke rol in de mate van rentabiliteit en doorlooptijd van het betreffende gaswinningsproject. Ook is de informatie over een voorkomen van commerciële waarde voor de betreffende mijnbouwonderneming en veelal dus vertrouwelijk van aard. Deze verschillen en onzekerheden maken het lastig om in een openbaar ruimtelijk ordeningsproces als (een Partiële Herziening van) het Programma Noordzee de ruimtelijke samenhang tussen windenergie en mijnbouwactiviteiten op zee, en die met andere activiteiten en natuurwaarden op zee, integraal af te wegen en vorm te geven.
2. Een gebrek aan een eenduidig en onafhankelijk beeld van de benodigde ruimte voor helikopterverkeer naar platforms in (de nabijheid van) windparken op zee. Voor vliegveiligheid gelden internationale regels en protocollen voor de vluchtuitvoering en helikopterbemanning¹⁹. Hoewel de eerdergenoemde omvang van de obstakelvrije zone van 5 NM als zodanig niet is voorgeschreven, blijkt dat wanneer de regels en protocollen worden toegepast, bij vliegen op instrumenten

¹⁹ De belangrijkste regels en protocollen zijn vervat in de EU-verordening 965/2012 Aircraft Operations 67 en in ICAO Annex 14.

(radar) een obstakelvrije zone van 5 NM het mogelijk maakt het platform (nagenoeg) altijd en in bijna alle omstandigheden te bereiken. Bij het zoeken naar maatwerkoplossingen om de omvang van de obstakelvrije zone te beperken leert de ervaring dat de mijnbouwondernemingen, en TenneT voor de platforms voor het net op zee, en de door hen ingehuurd helikopteroperators primair bepalen hoeveel ruimte wordt vrijgehouden rondom een platform²⁰. De afweging hierin is maatwerk op basis van de betreffende locatie. Dat is grotendeels verklaarbaar doordat de benodigde bereikbaarheid afhangt af van de operatie (type activiteit, al dan niet bemand, risico's, businesscase) van het betreffende platform. Maar daarnaast verschillen soms ook de opvattingen over wat vliegtechnisch mogelijk is en lopen in de discussies veiligheid, bereikbaarheid en de continuïteit van energielevering dikwijls door elkaar. Voor de inpassing van de beoogde doelstellingen van windparken op zee is het dus nodig om de processen te verhelderen en indien nodig maatwerk vorm te geven.

Oplossingsrichtingen

Om tot een betere sturing tussen verschillende belangen te komen in de ruimtelijke samenhang tussen windenergie en mijnbouwactiviteiten op zee kies ik samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor een aanpak langs verschillende lijnen:

1. Optimalisatie in ruimte en tijd in goed overleg. Het Rijk neemt het initiatief om samen met de stakeholders maatwerk vorm te geven om de beschikbare ruimte zo goed mogelijk te benutten voor het inpassen van windparken en mijnbouwactiviteiten, met als focus gebied 6/7. Dit houdt in dat kritisch wordt gekeken naar de noodzaak voor bereikbaarheid van platforms met helikopters, en de opties voor het inperken van het ruimtebeslag bij platforms met helikopterdek. Aan ondernemingen kan gevraagd worden om aan te geven of bereikbaarheid niet anders kan dan met helikopters en indien noodzakelijk, of en hoe de omvang van de obstakelvrije zone kan worden beperkt. Ook kan gevraagd worden aan te geven of de winning in een korter tijdsbestek kan plaatsvinden en kijkt het kabinet indien mogelijk of de bouw van het windpark op een later moment kan starten. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde afspraken in het Noordzeeakkoord en de huidige praktijk van het zoeken naar maatwerkoplossingen. Ik beoog daarvoor samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en in nauw overleg met de mijnbouwsector, TenneT (voor de platforms van het net op zee) en de helikopteroperators een plan uit te werken. Ook zal de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een eenduidig kader opstellen voor het bepalen van de benodigde ruimte voor veilig helikopterverkeer naar platforms met helikopterdek in (de nabijheid van) windparken op zee dat past bij een bepaalde bereikbaarheid. Nieuw is dat het kabinet hier afspraken aan wil verbinden, over bijvoorbeeld termijnen tot wanneer, of aanvullende voorwaarden ten aanzien van het ruimtebeslag waaronder, mijnbouw mogelijk is en windparken ontwikkeld worden. Op voorhand valt te denken aan:
 - Met mijnbouwondernemingen kan afgesproken worden dat zij, in lijn met de versnellingsdoelstelling van het kabinet, het gas of de olie zo snel mogelijk winnen zodat de winning voor een bepaalde tijd kan zijn afgerond, waarna op of nabij de betreffende locatie windparken gebouwd kunnen worden.

²⁰ Daarbij dient opgemerkt te worden dat de helikopteroperator eindverantwoordelijk is voor de veiligheid van de vlucht en alleen deze daarom een uitspraak kan doen welke situatie acceptabel is.

- Bij het uitbreiden van de routekaart windenergie op zee voor de periode tussen 2031 en 2040 kijk ik naar de fasering van de windparken en zullen (delen van) windenergiegebieden met veel mijnbouwactiviteit – indien mogelijk – later ontwikkelen om eerst ruimte te bieden aan olie- en gaswinning, die dan mogelijk wel in duur beperkt wordt. Dit bekijk ik in samenwerking met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, om te voorkomen dat versnipperde aanleg van windparken leidt tot spanningen met ander gebruik en (scheepvaart)veiligheid.
- Gezamenlijk onderzoek naar en implementatie van technische mogelijkheden om windturbines, mijnbouwactiviteiten en helikopterbereikbaarheid gezamenlijk in te passen.
- Afspraken kunnen, naast het beperken van de ruimte voor de helikopterbereikbaarheid rond platforms met een helikopterdek of het aantal platforms met een helikopterdek in een gebied, ook gaan over het schuin aanboren van een voorkomen zodat het mijnbouwplatform op een voor het windpark gunstiger locatie kan komen te staan, of over toepassing van alternatieve logistieke oplossingen en mijnbouwinstallaties, zoals installaties onder de waterlijn (sub-sea).

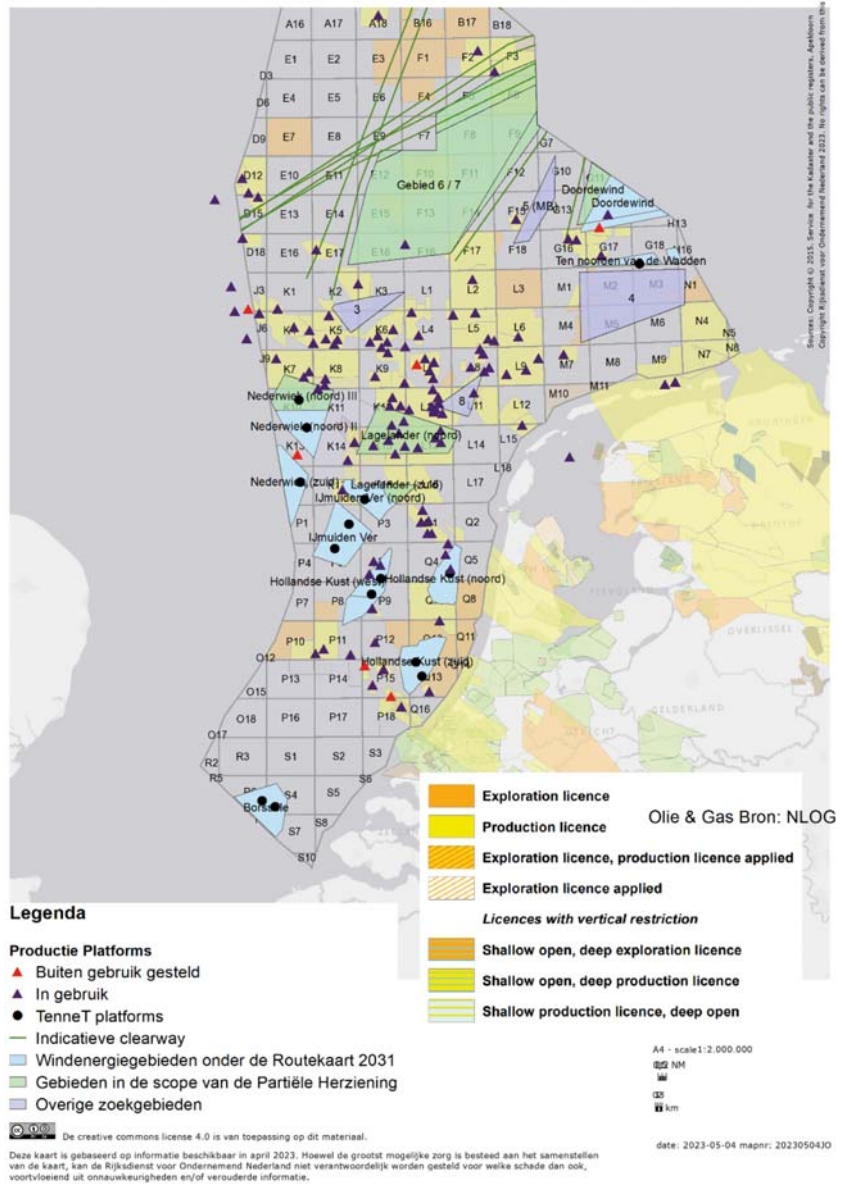
Zowel voor de windenergiesector als de mijnbouwsector geldt dat deze afspraken kosten met zich mee kunnen brengen. Deze kunnen voortvloeien uit aanpassingen in de bedrijfsvoering, reeds gemaakte investeringskosten en gemiste opbrengsten. Deze nopen tot het maken van afwegingen, waarbij ook de maatschappelijke kosten en baten moeten worden meegewogen. De insteek bij dit alles is dat zoveel mogelijk tot onderlinge afspraken en creatieve oplossingen wordt gekomen, en dat pas daarna de inzet van dwingende juridische instrumenten aan de orde is.

2. Inrichten van juridisch instrumentarium. Voor de gevallen waarin overleg en afspraken niet tot (afdoende) oplossingen leiden, zowel voor de korte als de lange termijn, is aanvullend juridisch instrumentarium nodig. Het gaat dan om het aanpassen van relevante wet- en regelgeving (voor windenergie op zee en/of mijnbouw) om het ruimtelijk beslag van beide activiteiten beter op elkaar af te kunnen stemmen. Hierbij zal ik samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheden onderzoeken waarbinnen zowel aangewezen windenergiegebieden alsook gebieden die het kabinet in het Programma Noordzee voornemens is aan te wijzen als windenergiegebied een reden vormen voor weigering van of het stellen van aanvullende voorwaarden bij een instemmingbesluit voor plaatsing van mijnbouwplatforms met helikopterdek.
3. Overbruggingsoplossingen voor de korte termijn. Aangezien het aanpassen van wet- en regelgeving tijd kost zoek ik met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voor de periode tussen verschijnen van deze brief en inwerkingtreding van voornoemde aanpassingen in wet- en regelgeving naar overbruggingsoplossingen, zodat in de Partiële Herziening een integrale afweging kan worden gemaakt, in samenhang met de ruimtelijke inpassing van alle andere activiteiten op de Noordzee en met oog voor de ecologische en de voedseltransitie op de Nederlandse Noordzee.

De komende maanden laat ik samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een verdere verkenning uitvoeren van de mogelijkheden de hierboven geschetste oplossingsrichtingen en van de mogelijkheden om in de overbruggingsperiode al in de geest daarvan te

kunnen werken. Daarbij gaan we ervan uit dat we alle energie-activiteiten kunnen inpassen. Ik nodig de betrokken sectoren dan ook uit om hierop mee te denken, zodat we dit samen vorm kunnen geven.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten



Disclaimer: Zoekgebieden kunnen nog veranderen van grootte en vorm