

Vergaderjaar 2022–2023

35 325

Structuurvisie Nationaal Water Programma

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Het Programma Noordzee 2022–2027 (PNZ) is op 18 maart 2022 vastgesteld door het Kabinet als zelfstandige bijlage van het Nationaal Waterprogramma en vervolgens aangeboden aan uw Kamer¹. Onderdeel van dit PNZ is de ruimtelijke reservering van windenergiegebieden voor realisatie van windparken tot en met 2030/2031. Het PNZ kondigt ook een tussentijdse wijziging aan, de *Partiële Herziening* (PH), met als doel windenergiegebieden voor de periode na 2031 aan te wijzen.² Met deze brief wil ik u, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister voor Klimaat en Energie (KenE) en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en in afstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, informeren over de ruimtelijke opgave voor windenergie en daarbij te beschouwen gebieden, en over de andere onderwerpen die onderdeel uitmaken van de PH. Daarbij ga ik in op de uitgangspunten voor het realiseren van deze opgave, en op de planning van terinzagelegging en definitieve vaststelling van de PH.

Opgave ruimtelijke reservering windenergie op zee

Het doel van de PH is om voldoende fysieke ruimte te reserveren voor de windparken die nodig zijn voor de klimaatambities van het Kabinet. Hierbij is het borgen van de continuïteit van de uitrol van windenergie op zee het uitgangspunt, omdat zekerheid moet worden geboden aan de sector vanwege de wereldwijde vraag naar realiserende marktpartijen. Ook voor de benodigde investeringen in energie-infrastructuur op zee en op land is duidelijkheid nodig over omvang en locatie van toekomstige windparken. Het PNZ ging ervan uit dat in de PH een aanvullende ruimtelijke reser-

¹ Kamerstuk 35 325, nr. 5.

² De andere al benoemde opgave voor de PH is het vaststellen van scheepvaartroutes die nog nadere uitwerking behoeven op basis van ruimtelijke indicaties die in het PNZ 2022–2027 zijn gegeven.

vering voor 17 GW windenergie op zee nodig zou zijn. Op basis van nieuwe inzichten ten aanzien van de klimaatdoelen blijkt 17 GW echter onvoldoende. Daarnaast heeft de Russische agressie tegen Oekraïne geleid tot een grotere noodzaak van energieonafhankelijkheid. De energiebehoefte en wat dit betekent voor de vraag naar windenergie op zee is inmiddels nader onderbouwd³. Op basis van de meest recente scenario's is circa 50 GW in 2040 (en circa 70 GW in 2050) nodig ten behoeve van de voorziene elektriciteitsvraag en de productie van een strategische hoeveelheid waterstof. Dit betekent dat tot en met 2040 niet 17 GW maar 29 GW extra nodig is, aanvullend op de doelstelling van de door het kabinet vastgestelde Routekaart van 21 GW eind 2031⁴.

De opgave voor de PH is om ruimte te reserveren voor tenminste 23–26 GW aan opgesteld vermogen van windenergie op zee. Dit brengt 50 GW in 2040 binnen handbereik. Deze opgave is bepaald op basis van de redenering dat nu voldoende ruimte moet worden aangewezen om de continuïteit van de realisatie te kunnen waarborgen, maar dat niet alle windenergiegebieden tot en met 2040 in één keer hoeven te worden aangewezen. Daartoe is het nodig het overgrote deel van de ruimte voor de extra 29 GW, nodig om in 2040 tot 50 GW te komen, in de PH aan te wijzen. Het restant (3–6 GW) kan in een volgend Programma Noordzee voor de periode 2028–2033 (PNZ 2028–2033) worden aangewezen.

Te beschouwen gebieden voor ruimtelijke reservering windenergie op zee na 2031

Op de bijgevoegde kaart is te zien welke gebieden in aanmerking komen voor een ruimtelijke reservering als windenergiegebied voor de periode na 2031. Op basis van een verkenning is gebleken dat voor tijdige aanwijzing van windenergiegebieden het nodig is om gebied 6/7 te beschouwen, aangevuld met Nederwiek (noord) en Doordewind (west). Dit zijn daarmee de drie voorkeursgebieden. Gebied 6/7 is een groot zoekgebied, waar in potentie 20–28 GW fysieke ruimte beschikbaar is. Op de zoekgebiedenkaart van het PNZ bestond dit gebied uit twee delen (zoekgebied 6 en 7), in het kader van de PH wordt ook het tussenliggende gebied beschouwd. Nederwiek (noord) en Doordewind (west)⁵ zijn al aangewezen windenergiegebieden waar mogelijk nog maximaal 4 GW ruimte overblijft voor de periode na 2031. Deze ruimte kan nog nodig zijn voor de uitvoering van Routekaart 2031, en in dat geval tellen deze gebieden niet meer voor de opgave na 2031. Daarnaast is gekeken naar het gebied Lagelander, dat ook al was aangewezen als windenergiegebied in het PNZ, maar geen onderdeel is van de aanvullende Routekaart 2030 voor 21 GW.⁶ Lagelander biedt in potentie fysieke ruimte voor 4 GW. Het gebied is echter ook van grote waarde voor de visserij. Om tegemoet te komen aan de belangen van de visserijsector, die door ontwikkelingen zoals Brexit en hoge brandstofprijzen toch al onder druk staat, wordt Lagelander alleen beschouwd als in de drie voorkeursgebieden onvoldoende ruimte is te vinden.

³ Kamerstuk 33 561, nr. 54.

⁴ Kamerstuk 33 561, nr. 53.

⁵ Doordewind (west) is een toevoeging aan het eerder aangewezen Doordewind. Deze toevoeging zorgt voor een vloeiende grens met toekomstige Duitse windparken, hetgeen van belang is voor scheepvaartveiligheid.

⁶ In het PNZ zijn Lagelander, Doordewind en Nederwiek samen met het zuidelijk deel van Hollandse Kust West en IJmuiden ver (noord) aangewezen/herbevestigd als windenergiegebied. Hierbij is de voorwaarde gesteld dat in deze gebieden niet meer dan 10,7 GW tot en met 2031 is te realiseren, en dat voor de mogelijk resterende ruimte in de periode daarna een heroverweging nodig is.

In potentie bieden de drie voorkeursgebieden gezamenlijk ruimte voor 20–32 GW. Het is echter nog niet zeker dat deze ruimte na aanwijzing ook daadwerkelijk beschikbaar komt voor de bouw van windparken. Door meerdere factoren bestaat het risico dat de opgave van 23–26 GW niet is te realiseren. De eerste onzekerheid betreft de (juridische) mogelijkheden om de ruimtelijke inpassing van zowel windenergie, mijnbouw en scheepvaart mogelijk te maken. Aanvullend is sprake van onzekerheden over andere ruimtevragen binnen de gebieden. Ook is het onzeker of de beoogde windparken binnen de ecologische draagkracht te realiseren zijn. Een andere vorm van onzekerheid komt voort uit het feit dat de gebieden Doordewind en Nederwiek nog geheel nodig kunnen blijken voor windparken tot en met 2031. Hieronder ga ik in op afspraken en uitgangspunten die sterk bepalend zijn voor het kunnen realiseren van de doelstelling om 23–26 GW aan windparken.

Afspraken en uitgangspunten met het oog op ruimte voor realisatie windparken

Clearway Esbjerg-Hull⁷

De beoogde *clearway* Esbjerg-Hull begrenst in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone de noordelijke zijde en het oppervlak van het zoekgebied 6/7, en is daarmee van invloed op de hoeveelheid aan te wijzen ruimte voor windenergie en dientengevolge de hoeveelheid op te stellen vermogen. In een verkennende fase zijn een noordelijke en een zuidelijke ligging van deze scheepvaartroute onderzocht voor de beoogde vastlegging als *clearway*. Onafhankelijk van de toekomstige ligging geldt dat scheepvaartveiligheid het uitgangspunt is. Vanwege de Duitse planvorming voor windparklocaties wordt over de definitieve ligging van de *clearway* trilateraal overleg gevoerd met Duitsland en Denemarken, waarbij ook de mogelijke juridische en financiële consequenties van de locatiekeuze in Nederland worden meegenomen. De beoogde ligging van de *clearway* zal worden opgenomen in de PH.

Samenhang mijnbouw en windenergie

Het is noodzakelijk concrete handvatten en instrumenten te hebben om als Rijk anticiperend te kunnen sturen op de ruimtelijke samenhang van windenergie op zee en mijnbouw. De achtergrond hiervan is dat de obstakelvrije zones, die nodig zijn voor de helikopterbereikbaarheid van platforms⁸, op gespannen voet kunnen staan met windparken. Deze spanning kan in vrijwel alle te beschouwen gebieden voorkomen en kan ertoe leiden dat, ook al wordt een windenergiegebied aangewezen in de PH, hier toch niet alle beoogde ruimte te benutten is voor de realisatie van windparken. Zonder sturingsmogelijkheden aan beide zijden kunnen de kabinetsambities onder druk komen: het kan leiden tot het niet kunnen halen of vertragen van het gestelde doel voor windenergie op zee van 50 GW in 2040. Tegelijkertijd kunnen de gasleveringszekerheid en de doelen ten aanzien van CO₂-opslag in het geding komen. Ook kunnen spanningen tussen windenergie en mijnbouwactiviteiten leiden tot toenemende druk op ander gebruik, zoals scheepvaart, defensie of visserij, of op natuur, omdat te weinig ruimte resteert voor een afdoende integrale afweging van belangen. Het streven is om hier maatwerkoplos-

⁷ Een *clearway* is een obstakelvrije zone ten behoeve van de scheepvaart die als restrictiegebied wordt vastgelegd in de Mijnbouwregeling.

⁸ Dit geldt voor alle platforms die per helikopter bereikbaar moeten zijn en kan dus ook gelden voor platforms voor andere doeleinden dan mijnbouw (bijvoorbeeld voor elektriciteit en waterstof). Ruimtelijke spanningen zijn gemakkelijker op te lossen als anticiperende ruimtelijke sturing mogelijk is.

singen voor te vinden. Daarbij is te denken aan oplossingen in de sfeer van locatiekeuze, faseren in tijd of optimaliseren van techniek en operatie. Als dit niet mogelijk is zijn keuzes nodig. Deze keuzes kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat op de betreffende plek geen windparken zijn te realiseren, of pas later, of dat op de betreffende locatie mijnbouwplatforms niet altijd per helikopter bereikbaar zijn. Dit met oog voor bestaande rechten, nieuwe belangen en eventuele (gevolg)kosten. De noodzakelijke afspraken over de nadere uitwerking van instrumenten zijn opgenomen in de Kamerbrief⁹ over dit onderwerp die parallel met deze brief over de PH aan uw Kamer wordt aangeboden door de Minister voor KenE, mede namens de Staatssecretaris van EZK en mijzelf.

Ecologische kaders

Voor gebruik van de Noordzee geldt te allen tijde de voorwaarde dat dit past binnen de ecologische grenzen die voortvloeien uit de wettelijke kaders. Dit kan een beperkende factor zijn voor gebruik van de Noordzee, waaronder windenergie. Tijdens de PH worden de ecologische effecten kwalitatief bepaald in het plan milieueffectrapport (PlanMER) inclusief passende beoordeling. In dit stadium van planvorming is een kwantitatieve bepaling daarvan nog niet haalbaar. Bij vaststelling van de PH zullen er vanwege kennisleemten nog nadere onderzoeken nodig zijn voordat is te bepalen in hoeverre met te maken keuzes binnen de ecologische grenzen van de Noordzee wordt gebleven. Daarom dient de beschikbare ecologische ruimte in een latere fase kwantitatief te zijn aangetoond, voorafgaand aan de vaststelling van kavelbesluiten. Op basis van de kwalitatieve effectbepalingen tijdens de PH kan vervolgonderzoek worden vormgegeven. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het Wind op Zee Ecologisch Programma (WoZEP), waarin onderzoek wordt gedaan naar de ecologische effecten van windparken en mogelijkheden van mitigatie. Ook kunnen de tenders met extra aandacht voor ecologie tot nieuwe inzichten leiden.

Daarnaast kunnen verschillende ontwikkelingen op Europees niveau, voortvloeiend uit de Green Deal en de Europese biodiversiteitsstrategie, impact hebben op de beschikbare ecologische ruimte voor het gebruik van de Noordzee. Deze ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd en daarmee is het onduidelijk wat de gevolgen zijn voor het gebruik van de Noordzee, en wat de betekenis is voor de PH.

Het kabinet streeft er naar de klimaatdoelen te verbinden aan de doelen van het mariene milieu en het ecosysteem van de Noordzee, en zo het natuurlijke kapitaal van de Noordzee op de lange termijn in stand te houden en te versterken. Hiertoe wordt een programma uitgewerkt met maatregelen, voor bijvoorbeeld vogels, zeezoogdieren, vissen of habitats. Ook in de beschermde gebieden wordt, in lijn met de beheerplannen, gekeken welke maatregelen zijn te nemen gericht op herstel en beheer van doelsoorten en habitats. Anticiperende maatregelen om het ecosysteem te versterken dragen in potentie bij aan de brede ecologische gebruiksruimte, waardoor windenergie op zee gemakkelijker binnen de ecologische grenzen kan blijven. Parallel wordt ingezet op het versterken van de internationale samenwerking met andere Noordzeelanden, vanwege het belang van grensoverschrijdende maatregelen.

Zoekgebiedenkaart voor PNZ 2028–2033

Net zoals het huidige PNZ een kaart met zoekgebieden voor windenergie bevat voor nieuw aan te wijzen windenergiegebieden voor de toekomst,

⁹ Kamerstuk 34 682, nr. 161.

wordt in de PH een gelijksoortige zoekgebiedenkaart opgenomen. Daartoe worden zoekgebieden geïdentificeerd voor additioneel aan te wijzen windenergiegebieden in het PNZ 2028–2033, in lijn met de klimaatambities van het kabinet richting 2050. Het is daarbij de bedoeling de bestaande zoekgebiedenkaart in het PNZ aan te vullen met nieuwe zoekgebieden, maar ook een aantal van de huidige zoekgebieden te schrappen of van vorm te veranderen. De eerder geïdentificeerde zoekgebieden 5 middenberm en 8 worden geschrapt vanwege Duitse planvorming (meer ruimte voor Duitse windparken in combinatie met versmalling scheepvaartroute aldaar), hoge risico's voor scheepvaartveiligheid en onevenredig grote ecologische effecten in verhouding tot het aantal haalbare GW's. Zoekgebied 4, dat overlapt met een oefengebied voor defensie, wordt aangepast qua vorm en omvang.

Overige onderwerpen mee te nemen in de PH

De aanleiding voor de PH is de behoefte aan meer windenergiegebieden. Daaraan gerelateerd worden de volgende onderwerpen ook in de PH opgenomen:

- Om de aan te wijzen windenergiegebieden heen zijn scheepvaartroutes of *clearways* aanwezig of beoogd. De benodigde ruimte hiervoor wordt daarom opgenomen in de PH. Het gaat naast de eerdergenoemde *clearway* Esbjerg-Hull, om de *clearway* richting de Northern Sea Route en de SN10 richting het Kattegat (zie kaart).
- Het PNZ bevat een beschrijving van dit ontwerpproces voor mijnbouw in relatie tot windenergie op zee. De oplossingsrichtingen zoals genoemd in de Kamerbrief over de samenhang tussen mijnbouw en windenergie op zee kunnen leiden tot aanpassingen in dit ontwerpproces, die in dat geval verwerkt worden in de PH.

Aanvullend worden in de PH de volgende onderwerpen opgenomen die niet kunnen wachten op een nieuw PNZ 2028–2033. Het gaat om:

- Borgen zandwinning. Uit nader onderzoek kan blijken dat beleidsaanpassingen of vervolgacties nodig zijn om te borgen dat zandwinning voor kustveiligheid mogelijk blijft. Dit geldt ook bij toenemende ruimtelijke druk op de ondergrond, bijvoorbeeld door kabels en leidingen voor energietransport. Wanneer dat het geval is, worden deze opgenomen in de PH.
- Aanpassing van het proces voor medegebruik binnen windparken en rondom de Verkenning Duurzame Blauwe Economie, zoals verwoord in het huidige PNZ. Gezien de hoge ambities ten aanzien van windenergie op zee zijn deze onderwerpen urgent.
- Grenscorrecties Borkumse stenen en KRM-aanwijzing Zuidelijke Doggersbank, conform afspraken in het Noordzeeoverleg (NZO).
- Bescherming Noordzee-infrastructuur, naar aanleiding van de recente Kamerbrief Strategie ter bescherming van de Noordzee-infrastructuur¹⁰ over dit onderwerp.
- Indien nodig en mogelijk: afwegingskader *decommissioning* windparken, internationale samenwerking in relatie tot het *Greater Northern Sea Basin Initiative* en bestaande gremia (e.g. NSEC, OSPAR), afwegingskader kabels en leidingen.

Aspecten die worden betrokken bij de afweging

Besluitvorming in de PH vindt plaats in de context van staand beleid over de balans tussen de natuur-, voedsel- en energietransitie. Ook veiligheid, bereikbaarheid en kosteneffectiviteit spelen een rol. Ten behoeve van de afwegingen worden de ecologische effecten en de effecten op externe

¹⁰ Kamerstuk 33 450, nr. 118.

veiligheid bepaald, evenals de gevolgen voor ander gebruik, waaronder scheepvaart, mijnbouw, visserij en zandwinning. Daarbij wordt ook gekeken in hoeverre in potentiële windenergiegebieden rekening is te houden met de ruimtebehoefte van ander gebruik, natuur en energie-infrastructuur.

Eén van de vraagstukken die aan de orde komt in de visie op voedsel uit zee en grote wateren, die LNV momenteel opstelt, is de beschikbare ruimte voor een robuuste en duurzame visserij op lange termijn. Bij de aanwijzing van nieuwe windenergiegebieden in de PH gaat het daarbij onder andere om het gebied Lagelander, dat waardevol is voor de visserij, en om die reden alleen als terugvaloptie beschouwd wordt. Over de visie zal mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit u naar verwachting in het derde kwartaal informeren.

Bij het aanwijzen van windenergiegebieden is efficiënt ruimtegebruik een uitgangspunt, mede in relatie tot de opgave tot en met 2050. Afwegingen worden gemaakt in samenhang met de planvorming over energie-infrastructuur¹¹ en met internationale ontwikkelingen en planvorming bij de buurlanden.

Planning en vervolgtraject

Op basis van bovenbeschreven opgave wordt een Nota Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld als basis voor een PlanMER. De terinzagelegging van de concept-NRD is voorzien voor dit najaar. Parallel wordt gestart met voorbereidende (effect)studies ter onderbouwing van de besluitvorming. Het ontwerpbesluit van de PH wordt samen met het afgeronde PlanMER ter inzage gelegd. Bij de besluitvorming over de ontwerp PH dienen te verwachten (gevolg)kosten ook inzichtelijk te zijn. De definitieve vaststelling van de PH is, na verwerking van de terinzagelegging, voorzien voor september 2025. Op dat moment dienen de (gevolg)kosten voor het Rijk budgettair gedekt te zijn.

Op grond van de Waterwet vormt het Programma Noordzee de structuurvisie waarin onder andere windenergiegebieden worden aangewezen¹². Voor het Noordzeebeleid is het Programma Noordzee een uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie. Deze structuurvisie geeft het kader voor de kavelbesluiten, die op grond van de Wet windenergie op zee bepalen wat de precieze locaties zijn van te tenderen windparken. Kavelbesluiten kunnen alleen genomen worden voor locaties in aangewezen windenergiegebieden.

Zoekgebied 6/7 is dusdanig groot dat tussen aanwijzing als windenergiegebied en kavelbesluit een nadere gebiedsuitwerking nodig is waarin nog ruimtelijke afwegingen aan de orde zullen zijn. Deze tussenfase zal ik samen met de Minister voor KenE ter hand nemen, in afstemming met andere bewindspersonen. Deze fase kan (deels) parallel aan de PH worden ingezet.

Betrokkenheid Noordzee Overleg

In het Noordzee Overleg (NZO) vindt consensusgericht overleg plaats tussen stakeholders en het Rijk over de uitvoering van het Noordzeeakkoord en kernbeslissingen van het Rijk voor de Noordzee. Het vormt

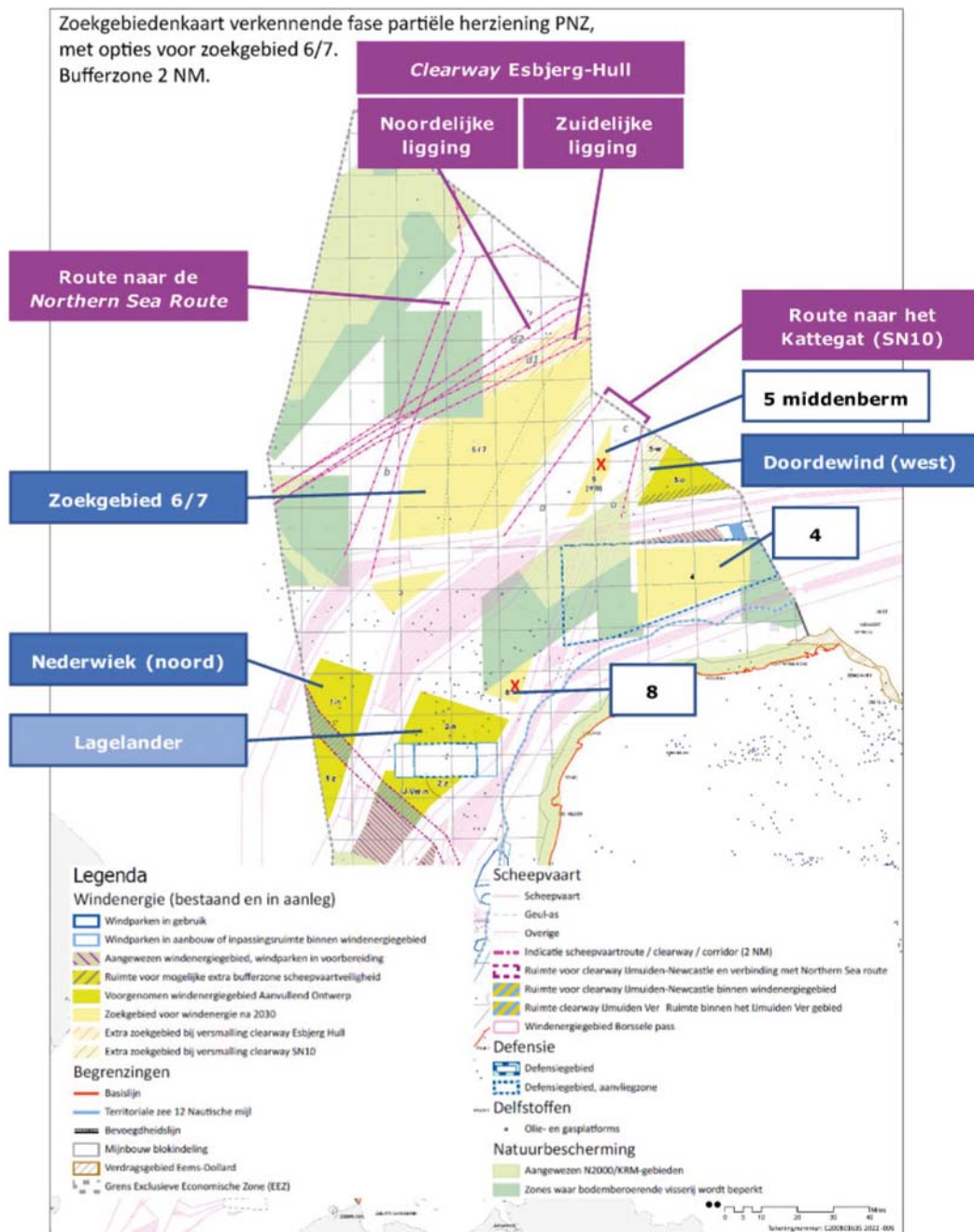
¹¹ De afwegingen in het kader van de partiële herziening worden in nauwe afstemming met het Programma Verbindingen Aanlanding Wind op Zee 2031–2040 (pVAWOZ) voorbereid.

¹² Artikel 4.1, eerste lid, van de Waterwet jo artikel 2.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

daarmee een belangrijke partner voor een gedragen PH. In het NZO van 8 maart jl. heeft overleg plaatsgevonden over de PH. De voorzitter van het NZO heeft per brief aandachtspunten meegegeven, op basis van het overleg in het NZO. Deze aandachtspunten zullen worden meegenomen in de besluitvorming. Zowel de brief van de voorzitter van het NZO als de omgang met de aandachtspunten (appreciatie) zijn bijlagen bij deze Kamerbrief.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

ZOEKGEBIEDEN VOOR WINDENERGIE HEBBEN GEEN STATUS EN KUNNEN VAN FORM EN LIGGING VERANDEREN.



Betekenis kleuraanduiding:

- Blauwe blokken: de gebieden die worden beschouwd in de PH (Lagelander alleen als terugvaloptie, dus lichtblauw).
- Witte blokken: de zoekgebieden die worden geschrapt voor het PNZ 2028–2033 (gebied 5 middenberm en 8), dan wel waarvan vorm en grootte wordt aangepast tijdens het proces van de PH (gebied 4).
- Paars/roze blokken: clearway Esbjerg-Hull en andere routes/clearways naar het Kattegat (SN10) en naar de Northern Sea Route.