



Datum

30 maart 2005

Kenmerk

E/EP/RE/5018803

Onderwerp

Besluit tot het van toepassing verklaren van de rijksprojectenprocedure op gaswinning onder de Waddenzee

1. Algemeen

Bij brief van 28 juni 2004¹ heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over haar oordeel dat op basis van de thans beschikbare informatie de onzekerheden en twijfels over de gevolgen van gaswinning onder de Waddenzee in voldoende mate zijn weggenomen. De gegevens en adviezen wijzen in dezelfde richting, namelijk dat gaswinning binnen strikte randvoorwaarden mogelijk is zonder grote gevolgen voor de natuur. Om dit project voortvarend en slagvaardig te kunnen realiseren heeft het kabinet aangegeven dat zij zal zorgdragen voor coördinatie van de vergunningverlening die noodzakelijk is voor gaswinning onder de Waddenzee. Met het oog op de diverse verschillende belangen die zijn betrokken bij het realiseren van een dergelijk project, de complexiteit ervan en de wens van een offensieve en voortvarende aanpak voor een belangrijk gebied als de Waddenzee kiezen ondergetekenden ervoor bij separaat besluit, na overleg in de Ministerraad, de rijksprojectenprocedure van toepassing te verklaren op gaswinning onder de Waddenzee.

2. Vervolgtraject

Dit besluit opent slechts de toegang tot de rijksprojectenprocedure voor de realisatie van de gaswinning onder de Waddenzee; voordat daadwerkelijk tot gaswinning kan worden overgegaan, moet nog een aantal vervolgbesluiten worden genomen. Ten eerste moet een rijksprojectenbesluit worden genomen. Bij de voorbereiding van dit besluit zal aan het afwegingskader op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn worden getoetst. Daarna moeten uitvoeringsbesluiten worden genomen, waaronder vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet, de Mijnbouwwet, de Woningwet en de Wet milieubeheer; in het kader van de vergunningen op grond van die laatstgenoemde wet moet ook een milieueffectprocedure worden doorlopen. Waar in dit besluit wordt gesproken over de aanvaardbaarheid van gaswinning onder de

¹ TK 2003-2004, 29 684, nr.1, 28 juni 2004



Waddenzee moet dus steeds worden bedacht dat definitief uitsluitel hierover niet plaatsvindt in dit besluit, maar in deze vervolgbesluitvorming.

3. Wettelijk kader

Artikel 39a Wet op de Ruimtelijke Ordening luidt als volgt:

1. Bij de wet, in een planologische kernbeslissing of, indien spoedeisende maatschappelijke belangen dit vergen, in een besluit van Onze Ministers wie het aangaat, Onze Minister daaronder begrepen, na overleg in de ministerraad, kan worden bepaald dat op de besluitvorming omtrent een project of een categorie van projecten van nationaal belang de procedure die is beschreven in de paragrafen 2 en 3 van deze afdeling, dan wel een van die paragrafen van toepassing is. Onder projecten van nationaal belang worden verstaan projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten. Indien de grondslag wordt gevonden in de wet of een planologische kernbeslissing wordt daarbij aangegeven welke minister optreedt als projectminister. Indien de grondslag is gelegen in een besluit van Onze Ministers wie het aangaat treedt Onze minister op als projectminister, tenzij bij dat besluit uitdrukkelijk een andere minister wordt aangewezen.

2. Indien paragraaf 2 van deze afdeling van toepassing is verklaard, wordt in de wet, de planologische kernbeslissing of het besluit tevens bepaald of het rijksprojectbesluit wordt vastgesteld door Onze Ministers wie het aangaat, Onze Minister daaronder begrepen, na overleg in de ministerraad of door Onze projectminister.

3. Een besluit van Onze Ministers wie het aangaat als bedoeld in het eerste lid, geeft een aanduiding van de betekenis en het belang van het betrokken project en bevat een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor het nationaal ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen van het project en van de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen. Het besluit wordt toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Aan het besluit wordt geen uitvoering gegeven dan nadat de Tweede Kamer daarmee heeft ingestemd. Met het besluit van Onze Ministers wie het aangaat, Onze Minister daaronder begrepen, wordt geacht te zijn ingestemd indien de Tweede Kamer binnen vier weken na de toezending van dat besluit geen besluit heeft genomen omtrent de behandeling daarvan.

4. Voorzover de uitvoering van een project waarop een wet of een besluit van Onze Ministers wie het aangaat, Onze Minister daaronder begrepen, als bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft, in strijd zou zijn met een planologische kernbeslissing, wordt door Onze Ministers wie het aangaat, Onze Minister daaronder begrepen, aan de Tweede Kamer mededeling gedaan van het voornemen deze planologische kernbeslissing te herzien.

4. Nationaal belang

Energiebeleid is rijksbeleid. Het gaat om beheer van nationale bodemschatten op een wijze die de gehele Nederlandse gemeenschap ten goede komt en om het waarborgen dat alle leden van de gemeenschap verzekerd zijn van energie. Dat sprake is van rijksbeleid blijkt al hieruit dat in de wetgeving waarin dit onderwerp wordt geregeld (Mijnbouwwet, Gaswet) alle belangrijke taken en bevoegdheden op rijksniveau, in



het bijzonder aan de Minister van Economische Zaken, worden toebedeeld. In de totstandkominggeschiedenis van Wet van 20 november 2003 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (Stb. 2003, 519) (hierna: Wet rijksprojectenprocedure) is een betrouwbare gasvoorziening uitdrukkelijk genoemd als een nationaal belang dat de toepassing van de rijksprojectenprocedure rechtvaardigt (Kamerstukken I 2002/03, 27178, nr. 12d. p. 6). Ook in de jurisprudentie is steun te vinden voor de opvatting dat energiebeleid rijksbeleid is (vgl. ABRS 20 september 2000, nr. E01.96.0333; ABRS 20 september 2000, nr. 199901875/1; ABRS 20 september 2000, BR 2001, p. 207).

Zoals reeds in bovengenoemde brief van 28 juni 2004 en in de Nota Ruimte is aangegeven, is het kabinet van mening dat opsporing, opslag en winning van aardgas van groot belang is voor de Nederlandse voorzieningszekerheid en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

Om aan de toenemende vraag in Nederland, maar ook in de rest van Europa, naar energie te voldoen staan verschillende energiebronnen ter beschikking. Fossiele bronnen zullen de komende jaren dominant blijven. Aardgas zal binnen de fossiele bronnen een steeds belangrijker plaats innemen omdat het de schoonste fossiele brandstof is en past in de overgangsfase naar een duurzame energievoorziening. De importafhankelijkheid van de EU van Rusland en het Midden-Oosten zal de komende decennia in rap tempo toenemen. Kwetsbaarheid neemt toe in geval van energiecrises.

Sinds een aantal jaren neemt de gasvoorraad in Nederlandse bodem af, er wordt meer gas gewonnen dan er nieuw gas wordt gevonden en prognoses van bestaande voorraden worden neerwaarts bijgesteld. Om zo lang mogelijk te profiteren van de voordelen van het Nederlandse aardgas is het belangrijk om binnen de geldende juridische kaders zoveel gas als economisch en milieutechnisch mogelijk is tot productie te brengen. Voortzetting van het succesvolle kleine veldenbeleid en een strategisch (niet ongelimiteerd snel) gebruik van het Groningenveld zijn hierbij van essentieel belang.

Tevens levert gaswinning een aanzienlijke bijdrage aan de Nederlandse economie en meer in het algemeen aan de Nederlandse welvaart. Door de jaren heen heeft Nederland een substantiële hoogwaardige olie- en gasindustrie opgebouwd. De toegevoegde waarde van deze sector voor de Nederlandse economie is afhankelijk van de geproduceerde hoeveelheden olie en aardgas, de olie en aardgasprijzen voor afzet in binnen- en buitenland en de winstverdeling tussen de mijnbouwmaatschappijen en de staat. De Nederlandse gasproductie levert het Rijk thans per jaar ongeveer 5 miljard euro aan baten op. Dit bedrag komt ten goede komen aan de gemeenschap als geheel.

Gaswinning betekent voorts een economische impuls voor het gebied en genereert extra bedrijvigheid. Dit is in een tijd van economische recessie en in een regio die



traditioneel kampt met een zwakke economische structuur en een hoge werkloosheid belangrijk.

5. Spoedeisend maatschappelijk belang

5.1 Algemeen

Het kabinet wil een robuust beleid voor de Waddenzee opstellen met perspectief voor de toekomst. Na 30 jaar Waddenzeebeleid is veel bereikt, maar is nog steeds verbetering gewenst. Een aantal onderwerpen, zoals schelpdiervisserij en gaswinning in relatie tot de natuur is al zeer langdurig in discussie en nieuwe problemen en uitdagingen dienen zich aan (o.a. veiligheid schepen). Er is nu heldere besluitvorming noodzakelijk om perspectief voor de toekomst te kunnen bieden en om slagvaardig te kunnen handelen. Het kabinet kiest daarom voor een offensieve en voortvarende aanpak.

Met het oog op de wens van het kabinet om gaswinning onder de Waddenzee voortvarend op te pakken, het grote maatschappelijk belang ervan en omdat de afronding van de Derde nota PKB Waddenzee op korte termijn niet is te voorzien² kiezen ondergetekenden er voor, na overleg in de ministerraad, de rijksprojectenprocedure van toepassing te verklaren door middel van een separaat besluit. Ten tijde van het opstellen van de vigerende PKB Waddenzee, die geen belemmering vormt voor het winnen van gas onder de Waddenzee, was deze procedure nog niet beschikbaar. Dit is één van de gevallen die in de wetsgeschiedenis van de Wet rijksprojectenprocedure worden genoemd als gevallen waarin van toepassing verklaring bij ministerieel besluit gerechtvaardigd. Bovendien speelt een rol dat het belang van winning van het waddengas in de loop der tijd is toegenomen en steeds verder zal toenemen in verband met de vermindering van andere kleine velden en de uitputting van het Groningenveld. Ook gewijzigde omstandigheden kunnen van toepassing verklaring van de RPP met een ministerieel besluit rechtvaardigen (Kamerstukken I 2002/03, 27178, nr. 12b. p. 6).

5.2 Voorraden

Nederland is een belangrijk gasland. De jaarlijkse productie bedraagt 70 miljard m³. De reserves bedragen nog circa 1600 miljard m³, daarvan neemt Groningen ongeveer 1200 miljard m³ voor zijn rekening. In de verschillende kleine velden onder het zeeoppervlak en op het land bedragen de aangetoonde reserves 400 miljard m³. Verder zijn er nog futures³ waarvan men verwacht 200 – 570 miljard m³ te kunnen winnen. Hiervan bevindt zich éénderde onder het land en tweederde onder het

² Zie brief van VROM aan TK over vervolgtraject PKB Waddenzee van 14 maart 2005

³ Op basis van seismiek verwachte, maar nog door boringen aan te tonen reserves.



zeeoppervlak. Van deze totale reserves en futures op land en op zee zit ongeveer 20% onder de Waddenzee.

De totale hoeveelheid gas (onder het zeeoppervlak en op het land), dus wat inmiddels is geproduceerd, aangetoonde reserves en futures, bedraagt naar verwachting ongeveer 4500 miljard m³, waarvan nu al 2600 miljard m³ is geproduceerd. Of het resterende gas ook daadwerkelijk wordt gewonnen hangt in belangrijke mate af van het mijnbouwklimaat⁴.

5.3 Kleine veldenbeleid

Mede met het oog op de oliecrisis in de jaren zeventig is besef ontstaan dat we zuinig moeten zijn op Groningen (vanwege unieke balansfunctie) en ook op de kleine velden. Hiervoor is het kleine veldenbeleid ontwikkeld. Er zijn veel velden in productie gebracht. Kern van het kleine veldenbeleid is dat de gasproductie uit kleine velden wordt bevorderd door een flexibele inzet van het Groningenveld. De Gaswet verplicht Gasunie namelijk het gas uit kleine velden in te nemen, als producenten dat aanbieden. Daardoor hebben mijnbouwmaatschappijen - lang voordat ze gaan winnen- de zekerheid dat ze hun gas tegen redelijke voorwaarden en een marktconforme prijs kunnen afzetten. Gasunie kan deze innamegarantie alleen geven doordat het Groningenveld de verschillen tussen vraag en aanbod kan opvangen die zich van jaar tot jaar en tussen zomer en winter voordoen (zogenoeten balansfunctie). Het kleine veldenbeleid is de afgelopen 30 jaar bijzonder succesvol geweest. Tot voor kort werd er steeds meer gas bij gevonden dan er werd geproduceerd. Ondertussen kon het Groningenveld worden gespaard zodat ook toekomstige vondsten van de balansrol kunnen profiteren. Echter, de Nederlandse gasvoorraden raken geleidelijk op en de activiteiten van de olie en gasindustrie in (Noord) Nederland lopen langzaam terug. Olie- en gasbedrijven zijn mondiaal opererende bedrijven die hun investeringen op wereldschaal prioriteren. De exploratie- en winningactiviteiten in Nederland, die voor ons land van groot belang zijn, zijn thans nog aantrekkelijk voor de olie- en gasproducenten, onder meer vanwege het kleine veldenbeleid, maar als geen zekerheid kan worden geboden dat gasvelden daadwerkelijk kunnen worden gewonnen moet er ernstig rekening mee worden gehouden dat de mijnbouwbedrijven hun activiteiten naar elders zullen verplaatsen.

Het beleid is erop gericht zo veel mogelijk gas uit kleine velden te produceren. Dat zal vooral in de komende twee decennia moeten gebeuren, zo lang het Groningenveld zijn balansfunctie nog kan vervullen en de infrastructuur beschikbaar is.

Indien langer wordt gewacht met de gaswinning gaat de bestaande infrastructuur verloren. Dit is kapitaalvernietiging en betekent een extra verstoring van het gebied als op een later tijdstip wordt besloten het gas toch te winnen. De infrastructuur moet dan immers opnieuw worden aangelegd. Uitstel van de mogelijkheden voor verdere

⁴ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 023, nr 6



exploratie en productie van waddengas bemoeilijkt de continuering van het kleine veldenbeleid. Daarmee zou een wezenlijke pijler onder het Nederlandse energiebeleid wegvallen. De activiteiten van de betrokken industrie in het Noorden en de daarmee verbonden economische bedrijvigheid zullen als gevolg daarvan sneller teruglopen.

Een substantieel deel van de kleine velden bevindt zich onder de Waddenzee (75 -130 miljard m³). Dit is 20% van de totale aangetoonde reserves futures op land en op zee. Daarmee wordt productie van dit waddengas op korte termijn van strategisch belang. Gezien de hoeveelheid gas spelen deze velden een belangrijke rol voor de continuering van het kleine veldenbeleid en daarmee voor de voorzieningszekerheid.

6. Gevolgen voor het ruimtelijk beleid en andere belangen

6.1. Nationaal ruimtelijk beleid

Dit project past in het huidige en het relevante op handen zijnde ruimtelijke nationale beleid. Het beleid met betrekking tot de Waddenzee is met name in de Nota Ruimte en de PKB Waddenzee vastgelegd.

6.1.1 Nota Ruimte

In de Nota Ruimte is aangegeven dat de hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. Binnen deze hoofddoelstelling zijn er onder meer doelen geformuleerd ten aanzien van de economische ontwikkeling en bescherming van de in de bodem aanwezige archeologische waarden. Economische activiteiten moeten passen binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Op basis van de geactualiseerde kennis, zoals de bodemdalingstudie Waddenzee 2004 van het Rijksinstituut voor Kust en Zee⁵ over de mogelijke gevolgen van gaswinning onder de Waddenzee kan worden geconcludeerd dat de ecologische veranderingen die het gevolg zijn van bodemdaling door gaswinning als niet ernstig zijn te beschouwen ten opzichte van de natuurlijke variaties die optreden in de Waddenzee. Ook de onzekerheden over de effecten van bodemdaling door gaswinning worden als gering gekwalificeerd⁶.

6.1.2 PKB Waddenzee

De vigerende PKB Waddenzee sluit winning van gas onder de Waddenzee niet uit, mits dit gedeveerd gebeurt en dit voldoet aan een aantal randvoorwaarden. Op basis

⁵ RIKZ, Bodemdalingstudie Waddenzee 2004, brief externe auditcommissie o.l.v. Prof. Dr. J. Sevink. d.d. 14 juni 2004.

⁶ Ibid 5



van de huidige inzichten en het huidige beleid kan onder strikte randvoorwaarden tot vergunningverlening worden overgegaan. Hierbij zal het 'hand aan de kraan' principe worden gehanteerd. De genoemde strikte randvoorwaarden hebben onder meer betrekking op bodemdaling. In het kabinetsstandpunt van 28 juni 2004 is aangegeven dat het daarin verwoorde standpunt over gaswinning zal doorwerken in de PKB Derde Nota Waddenzee. Gaswinning is derhalve *niet* in strijd met vigerende PKB Waddenzee noch met de in voorbereiding zijnde PKB. Dit laat onverlet dat gaswinning zal moeten voldoen aan alle overige geldende juridische eisen.

6.2 Sociaal-economische aspecten

Gaswinning onder de Waddenzee brengt voorts kansen met zich mee ten aanzien van werkgelegenheid en om de regio uit te laten groeien tot de duurzame energieregio. De gaswinning en alles wat daarmee samenhangt levert werk op voor ongeveer 11.000 mensen, voor een belangrijk deel in het noorden van Nederland⁷. Economische groei binnen de regio is nodig om op lange termijn te kunnen blijven voldoen aan de behoeften van de regio en de maatschappelijke welvaart in het gebied te vergroten. Tevens levert gaswinning een aanzienlijke bijdrage aan de Nederlandse economie en meer in het algemeen aan de Nederlandse welvaart. De totale toegevoegde waarde van de sector bedroeg in 2000 ruim 8 miljard euro. Dit is 2,1% van het BNP⁸. Ook geeft gaswinning een belangrijke extra impuls aan de kennisinfrastructuur in het Noorden (Energy Valley). Het is belangrijk dat Nederland haar kennispositie op dit terrein behoudt en versterkt conform de Lissabonstrategie.

6.3 Landschap, natuur en milieu

De totale gasreserves in het waddengebied bestaan uit de huidige productielocaties, de aangetoonde reserves Moddergat, Lauwersoog, Vierhuizen en de futures. Deze locaties kunnen allemaal worden aangeboord vanaf locaties op het land. Er is veel kennis beschikbaar over de effecten van gaswinning onder de Waddenzee. Op basis van alle thans beschikbare informatie⁹ zijn de onzekerheden en twijfels over de gevolgen van gaswinning in voldoende mate weggenomen. De gegevens en adviezen wijzen in dezelfde richting, namelijk dat gaswinning binnen strikte randvoorwaarden mogelijk is zonder grote gevolgen voor de natuur.

⁷ Visie op aardgasproductie in Nederland in de 21 e eeuw, Policy Research Corporation (SDU, 2002)

⁸ Ibid 4

⁹ Ibid 5



Daarbij wordt aangetekend dat de natuur zich weliswaar niet voor 100 % laat voorspellen, maar dat eventueel afwijkend gedrag via het 'hand aan de kraan' principe kan worden ondervangen.

Ook inpassing in het landschap is van groot belang. Bij de uitvoering van het project zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met inpassing in het landschap. Hierbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de best beschikbare technische mogelijkheden

In de vervolgbesluiten zal aan deze aspecten bijzonder aandacht worden besteed en zal nadere uitwerking plaatsvinden.

7. De Minister van Economische Zaken als projectminister

Gezien het feit dat het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van een duurzame energiehuishouding, gaswinning hieronder begrepen, de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken is, ligt het voor de hand deze minister aan te wijzen als projectminister.



Besluit:

Gelet op het vorenstaande en op artikel 39a van de Wet op de Ruimtelijke ordening, beslist ondergetekenden, na overleg in de Ministerraad van .. 2005, en na advies van de Rijksplanologische commissie, als volgt: ^{15/4/}

- I. Hoofdstuk Va, afdeling 1a, paragrafen 2 en 3, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (rijksprojectenprocedure) wordt van toepassing verklaard op projecten tot winning van gas onder de Waddenzee.
- II. De Minister van Economische Zaken wordt aangewezen als projectminister en stelt in die hoedanigheid het rijksprojectbesluit vast.

's-Gravenhage, 15 april 2005

De Minister van Economische Zaken,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Verkeer en Waterstaat

Dit besluit wordt bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant.