

Vergaderjaar 2015–2016

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 140

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2016

In het Algemeen Overleg Wadden op 24 maart 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 139) heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) toegezegd de bevoegdhedenverdeling voor activiteiten in de Waddenzee expliciet in een brief aan uw Kamer uit te werken. In het Voortgezet Algemeen Overleg op 7 april 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 74, item 16) heeft het lid Jacobi een, mede door de leden Smaling, Van Tongeren, Koşer Kaya en Dik-Faber ondertekende, motie ingediend, waarin de regering wordt verzocht om in overleg met stakeholders te komen tot een verbetering van de bestaande instrumenten om schade aan natuur te voorkomen, en daarbij te bezien of aanscherping van de mate van «toegestane» bodemdaling wenselijk is en de Kamer hierover dit jaar nog te informeren (Kamerstuk 29 684, nr. 134). De Minister van IenM heeft de motie ontraden. Na de toezegging van de Minister van IenM dat de bewindslieden van Economische Zaken (EZ) bereid zijn om de Kamer schriftelijk te informeren over de systematiek van het «hand aan de kraan»-principe, heeft het lid Jacobi voornoemde motie aangehouden. De Minister van IenM heeft deze toezegging geformaliseerd in haar brief van 22 april 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 138). Hierbij geef ik, mede namens de Staatssecretaris van EZ, invulling aan deze toezegging. Ik ga in deze brief achtereenvolgens in op het ruimtelijk beleid voor gas- en zoutwinning onder de Waddenzee, de bevoegdhedenverdeling voor het «hand aan de kraan»-principe, het systeem van het «hand aan de kraan»-principe, de Auditcommissie gaswinning Waddenzee (Auditcommissie) en de evaluatie 2007–2012, en het advies van de Auditcommissie over het monitoringsjaar 2014.

Ruimtelijk beleid voor gas- en zoutwinning onder de Waddenzee

In 2004 heeft het toenmalige kabinet op basis van de geactualiseerde kennis over de resterende onzekerheden over mogelijke bodemdaling bij gaswinning onder de Waddenzee geconcludeerd dat de ecologische veranderingen die het gevolg zijn van bodemdaling door gaswinning als niet-significant zijn te beschouwen ten opzichte van de natuurlijke variaties die optreden in de Waddenzee (Kamerstuk 29 684, nr. 1). Ook de

onzekerheden over de effecten van bodemdaling door gaswinning zijn daarbij als gering gekwalificeerd. Daarbij heeft het toenmalige kabinet gesteld dat de natuur zich weliswaar niet voor 100% laat voorspellen, maar dat eventueel afwijkende gedragingen van de natuur via het «hand aan de kraan»-principe kunnen worden ondervangen. Daarop is besloten dat gaswinning binnen strikte randvoorwaarden zonder significante gevolgen voor de natuur mogelijk is.

Mede op basis van deze bevindingen is in 2007 door het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in samenwerking met de toenmalige Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en EZ, deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee (PKB Waddenzee) opgesteld, tegenwoordig de Structuurvisie Waddenzee genaamd. Deze structuurvisie bevat het ruimtelijk beleid voor de opsporing en winning van diepe delfstoffen, waaronder aardgas, onder de Waddenzee. In de Structuurvisie Waddenzee is aangegeven dat nieuwe opsporing en winning van aardgas onder de Waddenzee onder strikte randvoorwaarden is toegestaan. Deze randvoorwaarden zijn:

- nieuwe opsporing en winning van gas is alleen toegestaan vanaf locaties op het land en vanaf bestaande platforms in de Noordzee(kustzone);
- er bestaat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de in de structuurvisie beschreven natuurlijke waarden en kenmerken;
- de Auditcommissie adviseert het bevoegd gezag over de opzet, uitvoering en beleidsconsequenties van een adequate monitoring van alle relevante effecten en ontwikkelingen, zodat indien nodig door het bevoegd gezag kan worden ingegrepen volgens het «hand aan de kraan»-principe;
- de benodigde op te richten bouwwerken (waaronder het tijdelijk plaatsen van boorinstallaties) worden zo zorgvuldig mogelijk ingepast in het landschap ter bescherming van de unieke openheid daarvan, met behulp van de best beschikbare technische mogelijkheden;
- gelet op deze zorgvuldige inpassing in het landschap wordt tijdelijk gebruik van installaties ten behoeve van exploratie, onderhoud en winning als niet schadelijk beschouwd voor de open horizon en duisternis.

Deze randvoorwaarden worden uitgewerkt in winnings- en meetplannen zoals voorgeschreven in de Mijnbouwwet en in de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet).

Bevoegdhedenverdeling voor «hand aan de kraan»-principe

De Minister van EZ is op grond van de Mijnbouwwet bevoegd voor het afgeven van vergunningen verband houdende met de opsporing en winning van diepe delfstoffen, zoals gas en zout, ook onder de Waddenzee. Aan de Staatssecretaris van EZ komt de bevoegdheid toe vergunningen op grond van de Nb-wet te verlenen. De Waddenzee is een Natura 2000-gebied en voor het winnen van diepe delfstoffen onder de Waddenzee is derhalve ook een Nb-wetvergunning nodig als effecten op instandhoudingsdoelen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Zowel de Minister als de Staatssecretaris van EZ hebben de mogelijkheid om, vanuit hun rol als bevoegd gezag vanuit de Mijnbouwwet respectievelijk de Nb-wet, het «hand aan de kraan»-principe toe te passen. De Minister van EZ kan op grond van het instemmingsbesluit met het winningsplan besluiten om de delfstofwinning te beperken of stil te leggen indien de natuurgrens, het zogenaamde meegroeivermogen, van het betreffende deel van de Waddenzee wordt overschreden of dreigt te

worden overschreden. De Staatssecretaris van EZ kan op basis van de verleende Nb-wetvergunning het «hand aan de kraan»-principe toepassen indien zou blijken dat de delfstofwinning onder de Waddenzee leidt of zal leiden tot significant negatieve gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Waddenzee.

Systeem van «hand aan de kraan»-principe

Het beleidsuitgangspunt is dat er als gevolg van diepe delfstofwinning geen significante negatieve gevolgen optreden op de beschermde natuurwaarden van het Natura 2000-gebied Waddenzee en aangrenzende Natura 2000-gebieden. Om vast te kunnen stellen of hieraan wordt voldaan, is een aantal zaken essentieel. Deze worden hierna kort toegelicht.

Methodiek meegroeivermogen, gebruiksruimte en «hand aan de kraan»

De methodiek van het «hand aan de kraan»-principe is uiteengezet in het Rijksprojectbesluit Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen uit 2006 (Rijksprojectbesluit 2006) en is nader onderbouwd in bijlage C van de Passende Beoordeling behorende bij dit besluit.

Het uitgangspunt voor de methodiek is dat de sedimentatie de bodemdaling kan bijhouden en dat de natuurlijke kenmerken van het waddensysteem (in de gebieden waar bodemdaling optreedt) niet worden aangetast. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de dynamiek en de draagkracht van het waddensysteem. De gemiddelde bodemdalingssnelheid mag in dat licht een bepaalde maximumwaarde niet overschrijden. Dit maximum, ook wel aangeduid als de natuurgrens, is zo bepaald dat wadplaten door de optredende sedimentatie geen negatieve gevolgen ondervinden van de bodemdaling. Het hiervan afgeleide meegroeivermogen geeft hiervoor een veilige grenswaarde.

Het meegroeivermogen is op basis van het Rijksprojectbesluit 2006 gedefinieerd als het vermogen van een kombergingsgebied om de bodemdaling en de relatieve zeespiegelstijging te compenseren door middel van sedimentatie. Een kombergingsgebied is hierbij een zogenaamd getijdenbassin, een deel van de Waddenzee dat voor de vaststelling van het meegroeivermogen gezien kan worden als zijnde onafhankelijk van de rest van de Waddenzee. Het meegroeivermogen van de kombergingsgebieden in de Waddenzee is het gevolg van sedimentatie die van nature in de Waddenzee plaatsvindt. Dit betekent dat er zand en slib wordt afgezet op de wadbodem en in de geulen. Op deze wijze stijgen de wadplaten in principe mee met de stijgende zeespiegel.

Om te bepalen of in de Waddenzee bodemdaling kan plaatsvinden, zonder dat er schadelijke gevolgen optreden voor de natuurwaarden van de Waddenzee, is het begrip gebruiksruimte geïntroduceerd. De gebruiksruimte van de Waddenzee is op basis van het Rijksprojectbesluit 2006 gedefinieerd als het verschil tussen het meegroeivermogen van een kombergingsgebied en de relatieve zeespiegelstijgingssnelheid. De gebruiksruimte is de ruimte die te gebruiken is voor menselijke activiteiten zoals bodemdaling door gas- of zoutwinning.

De relatieve zeespiegelstijgingssnelheid is het gecombineerde effect van de stijging van de zeespiegel en de bodemdaling die optreedt door andere oorzaken dan delfstofwinning (bijvoorbeeld door daling van het Noordzeebekken). Wanneer binnen een kombergingsgebied het volume aan bodemdaling, gemiddeld over de oppervlakte van het kombergingsgebied, kleiner is dan de beschikbare Gebruiksruimte, vindt er geen

aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee plaats en treedt er dus geen schade op aan de natuur.

Indien de totale bodemdaling in combinatie met de zeespiegelstijging het meegroeivermogen in het betreffende kombergingsgebied overschrijdt of dreigt te overschrijden, zal het «hand aan de kraan»-principe worden toegepast en zal de betreffende delfstofwinning worden beperkt of stopgezet. Aangezien bekend is dat er sprake is van een na-ijleffect bij stopzetting van de gaswinning, wordt bij de beoordeling van de effectiviteit van het «hand aan de kraan»-principe ook kritisch gekeken naar de zogenaamde remwegscenario's. Deze scenario's geven aan hoe lang het bij stopzetting van de gaswinning (per gasveld) duurt voordat de bodemdaling als gevolg van de gaswinning stopt. Ook door deze na-ijlende bodemdaling mag het meegroeivermogen in het betreffende kombergingsgebied niet worden overschreden.

Metten, monitoren en toetsen

Het meten, in het kader van de Mijnbouwwet, heeft betrekking op de daling van de vaste (Pleistocene) ondergrond als gevolg van de delfstofwinning. Om het proces van de bodemdalingssnelheid te beheersen, wordt voorafgaand aan de start van elke nieuwe delfstofwinning onder de Waddenzee door de betreffende mijnbouwonderneming een geavanceerd meet- en regelsysteem ontwikkeld en een adequaat meetsysteem geïnstalleerd. Het meetsysteem dient voldoende informatie te verschaffen om, indien afwijkingen tussen de prognose en de actuele bodemdalingssnelheid optreden, de winning door toepassing van het «hand aan de kraan»-principe op tijd te kunnen bijsturen of stoppen. Op basis van de verkregen informatie wordt periodiek beoordeeld of aanpassing van het meetsysteem wenselijk is en worden de gebruikte ondergrondmodellen bijgesteld. De meet- en regelcyclus wordt in principe jaarlijks doorlopen. Deze frequentie is gebaseerd op het beschikbaar komen van meetresultaten volgens het meetplan. De gemeten bodemdalingssnelheid van de vaste (Pleistocene) ondergrond heeft de meest directe relatie met de delfstofwinning en is, indien de gebruikruimte wordt of dreigt te worden overschreden, dan ook een effectieve indicator (sturende parameter) voor de toepassing van de «hand aan de kraan».

Monitoring, in het kader van de Nb-wet, heeft betrekking op het registreren van ecologische (biologische en morfologische) parameters op het niveau van het wadoppervlak (signaleringsmetingen). Hiertoe dient de mijnbouwonderneming voor het betreffende deel van de Waddenzee een monitoringsprogramma uit te werken. Dit programma dient te voorzien in een signaleringssysteem, waarmee onder andere wordt gecontroleerd of de sedimentatie de bodemdaling voldoende bijhoudt en waarmee ook andere natuureffecten kritisch worden gevolgd.

Signaleringsmetingen kunnen afwijkingen van ecologische parameters aan het licht brengen. In dat geval zullen de signaleringsmetingen in samenhang met de gemeten bodemdalingssnelheid van de vaste (Pleistocene) ondergrond bestudeerd worden en wordt bezien of een verband tussen de geconstateerde ecologische afwijkingen en de delfstofwinning aannemelijk is.

Het meet- en regelsysteem en het monitoringsprogramma zijn daarmee complementair. Alle rapportages op basis van het meet- en regelprotocol, meetplan en monitoringsprogramma worden door de mijnbouwonderneming jaarlijks aan mij toegezonden en door mij onverwijld en integraal ter advies toegestuurd aan de Auditcommissie.

Auditcommissie en evaluatie 2007–2012

Zoals voorgeschreven in de Structuurvisie Waddenzee heeft de toenmalige Minister van EZ voor de gaswinning van de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. (NAM) onder de Waddenzee een onafhankelijke Auditcommissie ingesteld.

Deze rol wordt vervuld door de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.). De Auditcommissie adviseert het bevoegde gezag over de opzet, uitvoering en beleidsconsequenties van een adequate monitoring van alle relevante effecten en ontwikkelingen, zodat indien nodig door het bevoegde gezag kan worden ingegrepen volgens het «hand aan de kraan»-principe. De Auditcommissie toetst elk jaar op basis van de meet- en monitoringsrapportages van NAM of de bestaande gaswinning vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen in het betreffende meet- en monitoringsjaar is gebleven binnen de toegestane grenzen van het instemmingsbesluit en van de Nb-wetvergunning en adviseert mij hierover. Ik zie er op toe dat de aanbevelingen in de adviezen van de Auditcommissie door NAM worden uitgevoerd. Ik informeer uw Kamer jaarlijks over het advies van de Auditcommissie.

Ervaringen met gaswinning onder de Waddenzee over de periode 2007–2012

De Auditcommissie adviseert mij ook over de door de NAM uitgevoerde methodologische evaluaties. In dat verband heb ik uw Kamer op 19 december 2014 (Kamerstuk 29 684, nr. 119) geïnformeerd over de uitkomsten van de 6-jaarlijkse methodologische evaluatie van het meet- en regelprotocol en het monitoringsprogramma over de periode 2007 tot en met 2012. Het advies van de Auditcommissie over deze methodologische evaluatie stelt dat:

- het aannemelijk is dat de bodemdalingssnelheden over de periode 2007–2012 binnen de toegestane gebruiksruimte zijn gebleven;
- uit de zogenaamde signaleringsmetingen geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat er sprake is van trendmatige veranderingen die een relatie hebben met bodemdaling door gaswinning;
- er praktische problemen zijn met de opbouw en het onderling afstemmen van meetreeksen en dat het tussentijds bijsturen van het programma belangrijk is om dit soort problemen in de toekomst te voorkomen;
- de door NAM uitgevoerde evaluatie een goed uitgangspunt vormt voor een nieuw monitoringsprogramma voor de jaren 2014–2019.

Na oplossing van de geconstateerde problemen is het nieuwe monitoringsprogramma 2014–2019 opgesteld en, na het opnieuw adviseren van de Auditcommissie hierover, door het bevoegde gezag vastgesteld.

Zoutwinning onder de Waddenzee

Het instemmingsbesluit met het winningsplan en de Nb-wetvergunning inzake zoutwinning onder de Waddenzee liggen thans voor bij de Raad van State. Indien de besluiten binnen de beroepsprocedure in stand blijven dan is Frisia Zout B.V. voornemens om in 2018 te starten met deze zoutproductie. Het «hand aan de kraan»-principe is in beide besluiten opgenomen. Tijdens de voorbereiding van de besluiten voor deze zoutwinning heeft de Commissie m.e.r. al geadviseerd over de opzet, uitvoering en beleidsconsequenties van een adequate monitoring van alle relevante effecten en ontwikkelingen, zodat indien nodig door het bevoegde gezag kan worden ingegrepen volgens het «hand aan de kraan»-principe. Voorafgaand aan de start van deze zoutwinning zal door mij ook een onafhankelijke Auditcommissie zoutwinning Waddenzee worden ingesteld.

Advies Auditcommissie over monitoringsjaar 2014

Op 30 november 2015 heeft de Auditcommissie gaswinning Waddenzee inzake de monitoring van gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen geadviseerd over de resultaten van het monitoringsjaar 2014 (zie bijlage)¹. Het monitoringsjaar 2014 was het eerste jaar waarin het nieuwe monitoringsprogramma 2014–2019 is toegepast. De door NAM ingediende rapportages over het monitoringsjaar 2014 concluderen dat:

- de bodemdalingssnelheden binnen de toegestane gebruiksruimte bleven. De Auditcommissie vindt deze conclusie aannemelijk;
- er geen aanwijzingen zijn voor veranderingen in natuurwaarden (bijvoorbeeld soorten en habitats waar instandhoudingsdoelen voor zijn opgesteld) die het gevolg zijn van de gaswinning. De Auditcommissie is het hiermee eens.

De Auditcommissie heeft, als opvallend meetresultaat, geconstateerd dat in 2014 in kombergingsgebied Pinkegat een snellere diepe bodemdaling is opgetreden dan verwacht. In een maximumscenario heeft NAM berekend dat – indien deze trend uit 2014 zich de komende jaren voortzet – de gebruiksruimte in kombergingsgebied Pinkegat in 2018 overschreden zou worden. Mocht uit de meetresultaten over 2015 blijken dat dit maximumscenario realistisch is, dan zal direct via «hand aan de kraan» worden ingegrepen. De hoofdconclusie van de Auditcommissie voor het monitoringsjaar 2014 is echter dat de bodemdalingssnelheden binnen de toegestane grenzen zijn gebleven.

Ik verwacht dit najaar het advies van de Auditcommissie voor het monitoringsjaar 2015 te ontvangen. Daarin zal opnieuw worden beoordeeld of de bodemdalingssnelheden zijn gebleven binnen de toegestane grenzen van het instemmingsbesluit met het winningsplan en de Nb-wetvergunning, en of toepassing van «hand aan de kraan» door het bevoegde gezag nodig is. Momenteel wordt door TNO gewerkt aan de vaststelling van het beleidsscenario 2016–2021 voor de zeespiegelstijging ter bepaling van de gebruiksruimte voor delfstofwinning onder de Waddenzee. Deze actualisatie verstrek ik, zodra deze beschikbaar is, aan de Auditcommissie zodat zij daarmee in haar advisering rekening kan houden.

Tot slot

De ervaringen met de gaswinning onder de Waddenzee vanaf 2007 wijzen uit dat wordt voldaan aan de randvoorwaarde uit de Structuurvisie Waddenzee «dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de in de structuurvisie beschreven natuurlijke waarden en kenmerken.» Overleg met stakeholders, bijvoorbeeld over een verdere verbetering van meetmethodiek, remwegscenario's of de ondergrondmodellen, vindt onder andere halfjaarlijks plaats binnen de Commissie Waddengas 2006 (met een onafhankelijke voorzitter en als deelnemers NAM, Staatsbosbeheer, Waddenvereniging, It Fryske Gea, Rijkswaterstaat, provincie Fryslân en gemeente Dongeradeel/De Marne). Daarnaast belegt NAM jaarlijks een brede openbare stakeholderbijeenkomst (het «Zeegse»-overleg) waarin alle onderzoeksbevindingen van het betreffende monitoringsjaar worden gepresenteerd en worden bediscussieerd. In een aantal gevallen heeft dit stakeholderoverleg ook geleid tot concrete aanpassingen van het meet- en monitoringsstelsel.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Ik ben van mening dat het systeem van het «hand aan de kraan»-principe naar tevredenheid functioneert, voldoende inzicht biedt in het optreden van eventuele effecten als gevolg van de gaswinning en ook voldoende mogelijkheden biedt om zo nodig op een effectieve manier in te grijpen ter bescherming van de natuur in de Waddenzee.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp