

Vergaderjaar 2016–2017

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2017

Hierbij stuur ik uw Kamer, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Staatssecretaris van Economische Zaken, de kabinetsreactie op het in opdracht van de Waddenvereniging opgestelde rapport «De toekomst van de Waddenzee, Een stijgende zeespiegel over een dalende bodem». Ik kom hiermee tegemoet aan het verzoek van het lid Arissen (Partij voor de Dieren) zoals dat is gedaan tijdens het ordedebat van 10 mei 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 73, item 5).

Het rapport is op 10 mei 2017 gepubliceerd en betreft een literatuurstudie die is opgesteld door wetenschapsjournalist Schüttenhelm. In het rapport wordt achtereenvolgens ingegaan op drie factoren, te weten: de zeespiegelstijging in de Waddenzee, de sedimentatie in de Waddenzee en de bodemdaling door diepe delfstofwinning onder de Waddenzee. In het rapport wordt geconcludeerd dat er onvoldoende wetenschappelijke basis is voor het toestaan van delfstofwinning onder de Waddenzee. Hieronder ga ik achtereenvolgens voor elk van deze factoren in op de stellingname in het rapport en geef ik mijn reactie daarop.

Zeespiegelstijging in de Waddenzee

In het rapport wordt gesteld dat de zeespiegelstijging aanzienlijk groter kan zijn dan thans in de besluitvorming wordt aangenomen. Het rapport geeft aan dat over de 21^e eeuw sprake kan zijn van een zeespiegelstijging van 2 tot 3 meter. Deze stijging wordt in het rapport afgezet tegen de zeespiegelstijging over de gehele 21^e eeuw van circa 0,5 meter die door middel van extrapolatie is af te leiden uit het op 30 augustus 2016 door mij vastgestelde richtscenario dat geldt vanaf 2021 voor de zeespiegelstijging ten behoeve van delfstofwinning onder de Waddenzee.

Hieronder zet ik uiteen op welke wijze ik rekening houd met de beoordeling van actuele gegevens over de zeespiegelstijging in relatie tot de delfstofwinning onder de Waddenzee. Belangrijk hierbij is het besef dat mijn uitspraken over de ontwikkeling van de zeespiegelstijging op lange

termijn elke vijf jaar worden herzien omdat dan opnieuw een geactualiseerd beleidsscenario wordt vastgesteld voor de zeespiegelstijging ten behoeve van delfstofwinning onder de Waddenzee. Elk beleidsscenario bestaat uit een gebruiksruimte voor de eerstvolgende vijf jaar en een richtscenario (met een hogere versnelling van de zeespiegelstijging) voor de periode daarna. De verplichting voor deze vijfjaarlijkse actualisatie is mede ingegeven door de onzekerheden die vanwege de continu voortschrijdende inzichten inherent zijn aan voorspellingen van de «lange termijn»-zeespiegelstijging. Bij elke actualisatie van het beleidsscenario wordt, steeds op basis van de meest recente meetresultaten en de laatst beschikbare klimaatmodellen, een nieuwe inschatting gemaakt voor de zeespiegelstijging voor de periode van de delfstofwinning. Deze actualisatie is in 2011 en in 2016 in mijn opdracht uitgevoerd door TNO, waarbij TNO, mede gebruikmakend van de meest recente informatie hierover van Deltares en KNMI, steeds is uitgegaan van de best beschikbare wetenschappelijke kennis en meest recente meetdata.

TNO heeft mij op 27 juni 2016 geadviseerd over het met ingang van 2016 te hanteren beleidsscenario voor de zeespiegelstijging ten behoeve van delfstofwinning onder de Waddenzee. Dat advies is door mij overgenomen en heeft op 30 augustus 2016 geleid tot wijziging van de instemmingsbesluiten voor de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee. De Waddenvereniging heeft tegen deze wijzigingsbesluiten bezwaar gemaakt resp. beroep ingesteld. In de beroepsprocedure tegen het instemmingsbesluit voor de zoutwinning onder de Waddenzee, waarin het wijzigingsbesluit vanwege de actualisatie van de zeespiegelstijging is betrokken, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) bij uitspraak van 23 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3087) geoordeeld dat ik zorgvuldig en op de juiste gronden heb gehandeld.

Sedimentatie in de Waddenzee

In het rapport wordt gesteld dat de kritische sedimentatiegrens, hierna aangeduid als het meegroeivermogen, aanzienlijker geringer zou zijn dan waar de afgelopen tien jaar bij alle besluitvorming over delfstofwinning onder de Waddenzee van is uitgegaan. Het rapport geeft aan dat voor de Waddenzee uitgegaan dient te worden van een meegroeivermogen van 10 tot 33 cm/eeuw (1 tot 3,3 mm/jaar), met 15 cm/eeuw (1,5 mm/jaar) als beste schatting, terwijl het huidige beleid uitgaat van een meegroeivermogen van 30 tot 60 cm/eeuw (3 tot 6 mm/jaar). Het exacte meegroeivermogen wordt overigens vastgesteld per kombergingsgebied (dit is een specifiek deel van de Waddenzee) en is afhankelijk van de omvang van dat gebied. Het rapport stelt dus dat het meegroeivermogen van de Waddenzee bijna een factor 2 tot 3 kleiner is dan de waarde waar het huidige beleid sinds 2006 vanuit gaat.

Het kabinet gaat voor de delfstofwinning onder de Waddenzee uit van het meegroeivermogen zoals dat is vastgelegd in de Passende Beoordeling bij het Rijksprojectbesluit «Gaswinning vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen» uit 2006. Het hierin conservatief gekozen meegroeivermogen (6 mm/jaar voor kombergingsgebied Pinkegat en 5 mm/jaar voor kombergingsgebied Zoutkamperlaag) wordt tot op de dag van vandaag gehanteerd. Dit ondanks het feit dat modelstudies van Deltares, toegepast op de Waddenzee, aangeven dat het meegroeivermogen juist een factor 2 groter kan zijn dan de waarde zoals genoemd in de Passende Beoordeling van 2006.

Aan dit thema is vanzelfsprekend in de besluitvormingsprocedure voor de zoutwinning onder de Waddenzee (winningsplan Havenmond) nadrukkelijk aandacht besteed. Na een traject van jaren, waarin een groot aantal

rapporten en adviezen is verschenen, heeft de Raad van State bij bovengenoemde uitspraak van 23 november 2016 ten aanzien van het meegroeivermogen geoordeeld dat ik dit zorgvuldig en op de juiste gronden heb vastgesteld.

Bodemdaling door delfstofwinning onder de Waddenzee

In het rapport worden diverse voorbeelden aangehaald van bodemdaling door winning van delfstoffen (gas of zout), ook buiten het Waddengebied. De strekking is dat bodemdaling slecht voorspelbaar is en (daardoor) slecht beheersbaar.

Ik vind dat het rapport op dit punt, net als hierboven bij de factor zeespiegelstijging, voorbij gaat aan het beleidsuitgangspunt om nieuwe inzichten en verbeterpunten periodiek te betrekken in de besluitvorming. Op basis van de uitgevoerde methodologische evaluatie over de periode 2007–2012 heeft de onafhankelijke Auditcommissie gaswinning Waddenzee geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de bodemdalingssnelheden binnen de toegestane gebruiksruimte zijn gebleven en dat 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.

Ter uitvoering van de motie Van Veldhoven en Jan Vos inzake de gaswinning onder de Waddenzee (Kamerstuk 31 239, nr. 240) heb ik uw Kamer bij brief van 1 februari 2017 (Kamerstuk 29 684, nr. 144) nader geïnformeerd over de adviezen van de Auditcommissie over de jaren 2014 en 2015. In deze brief heb ik aangegeven dat, indien de meet- en monitoringsresultaten en het advies van de Auditcommissie aangeven dat een (dreigende) overschrijding van het meegroeivermogen aan de orde is, ik de gaswinning in het betreffende gebied geheel of gedeeltelijk zal stilleggen («Hand aan de Kraan»). Het gevolg daarvan is dat de bodemdalingssnelheid door de gaswinning dan zal afnemen, waardoor aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee wordt voorkomen. Een (dreigende) overschrijding van het meegroeivermogen is echter vanaf 2007 tot nu nog niet aan de orde geweest. Over het «Hand aan de Kraan»-principe heb ik uw Kamer bij brief van 30 mei 2016 geïnformeerd (Kamerstuk 29 684, nr. 140).

Conclusie

Zoals ik in bovengenoemde brief van 30 mei 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 140) heb aangegeven, gelden voor de delfstofwinning onder de Waddenzee de strikte randvoorwaarden zoals genoemd in deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee. Een belangrijke voorwaarde is «dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de in de structuurvisie beschreven natuurlijke waarden en kenmerken». Alle besluiten die sinds 2006 door mijn ambtsvoorgangers en mij zijn genomen inzake de gas- of zoutwinning onder de Waddenzee, zijn, zowel in de voorbereiding van de besluitvorming als in bezwaar en beroep, steeds nadrukkelijk aan deze randvoorwaarden en aan de geldende wettelijke voorwaarden getoetst en hebben deze toets doorstaan.

Het in opdracht van de Waddenvereniging opgestelde rapport concludeert dat er onvoldoende wetenschappelijke basis is voor het toestaan van delfstofwinning onder de Waddenzee. Het rapport is gebaseerd op een groot aantal referenties die deels zijn ontleend aan het wereldwijde klimaatdebat. De uitspraken in het rapport ten aanzien van de drie factoren (zeespiegelstijging, sedimentatie en bodemdaling) heb ik

hierboven voorzien van een reactie. Al met al concludeer ik dat de beleidslijn ten aanzien van deze drie factoren robuust is en dat er in de meet- en regelcyclus voor de delfstofwinning onder de Waddenzee genoeg «checks and balances» aanwezig zijn om zo nodig te kunnen bijsturen. Ik wijs hierbij met name op de jaarlijkse advisering van de Auditcommissie, de vijfjaarlijkse actualisatie van het zeespiegelstijgings-scenario en het «Hand aan de Kraan»-principe. Daarnaast oefent Staatstoezicht op de Mijnen toezicht uit op de delfstofwinning onder de Waddenzee. De conclusie van de Waddenvereniging dat sprake zou zijn van «onvoldoende wetenschappelijke basis voor het toestaan van delfstofwinning onder de Waddenzee» deel ik niet. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de voor diepe delfstofwinning onder de Waddenzee verleende besluiten in de diverse gevoerde beroepsprocedures in stand gelaten. Het rapport van de Waddenvereniging brengt dan ook geen verandering in mijn standpunt zoals ik dat in bovengenoemde brieven aan uw Kamer heb uiteengezet.

Overigens verscheen in reactie op het rapport van de Waddenvereniging op 11 mei 2017 in het blad *De Ingenieur*, een tijdschrift van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI), het artikel «Gaaf de Waddenzee verdrinken?». In dit artikel worden de vaak extreme aannames zoals gedaan in het rapport van de Waddenvereniging, meer in perspectief geplaatst. Deze aannames hebben betrekking op de zeespiegelstijging, het sedimenttransport en het (bodemdalings)effect van de winning van zout en gas onder de Waddenzee. De conclusie in dit artikel is dat in extreme scenario's (zoals 2 tot 3 meter zeespiegelstijging) de Waddenzee zeker wordt bedreigd, maar dat mede door de extra sedimenttoevoer ter compensatie van de extra bodemdaling door de winning van zout en gas, het effect van deze delfstofwinning hierop nauwelijks invloed heeft.

Tot slot

Ik maak tot slot van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over een gerelateerd onderwerp, namelijk het oordeel van de Inspecteur-generaal der Mijnen over de door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) uitgevoerde studie naar de tijdsafhankelijke effecten in het bodemdalingsgedrag als gevolg van de gaswinning onder de Waddenzee. Sinds 2007 wint NAM gas onder de Waddenzee. 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 vergunning op grond van de wet Natuurbescherming 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.

Als gevolg van de jaarlijkse meet- en monitoringsactiviteiten komen steeds meer empirische data over deze winning beschikbaar. Deze steeds langere reeks aan meetgegevens wordt gebruikt voor een periodieke herijking van de gebruikte ondergrondmodellen. Hierdoor ontstaat, ook voor de middellange en langere termijn, voortschrijdend inzicht in de effecten van de gaswinning onder de Waddenzee. Mede aan de hand daarvan kan ik beoordelen of deze gaswinning blijft binnen de vastgestelde strikte randvoorwaarden zoals uiteengezet in mijn bovengenoemde brief van 30 mei 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 140).

In maart 2013 heb ik een voorschrift verbonden aan mijn instemming met het winningsplan voor de gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen. Ik heb NAM de

verplichting tot het uitvoeren van een zogenaamde «Long Term Subsidence» (hierna: LTS) studie opgelegd. Het doel van deze LTS-studie is om een nog diepgaander inzicht te krijgen in de eventuele consequenties van de waargenomen tijdsafhankelijke effecten in het bodemdalingsgedrag en de mogelijke gevolgen daarvan voor de bodemdalingssnelheid door de gaswinning op de langere termijn. De LTS-studie dient door NAM te worden uitgevoerd, ten genoegen van de Inspecteur-generaal der Mijnen. Bij brief van 12 mei 2017 (zie bijlage)¹ heeft de Inspecteur-generaal der Mijnen aangegeven dat de door NAM ingediende studie nog niet tot zijn genoegen is en dat NAM de geconstateerde tekortkomingen uiterlijk op 31 oktober 2017 dient te hebben hersteld. Als NAM dit niet lukt, is de Inspecteur-generaal der Mijnen voornemens om een last onder dwangsom op te leggen aan NAM. Gezien de door Staatstoezicht op de Mijnen geconstateerde tekortkomingen in deze LTS-studie zijn de uitkomsten van deze studie vooralsnog niet te gebruiken voor de beoordeling van de effecten van de gaswinning op de bodemdaling onder de Waddenzee. Ik heb de Auditcommissie gaswinning Waddenzee geïnformeerd over deze ontwikkeling, zodat zij deze informatie kan betrekken bij haar advisering.

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

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl