

Vergaderjaar 2020–2021

29 684

Waddenzeebeleid

32 849

Mijnbouw

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

Het afgelopen jaar heb ik uw Kamer op verschillende momenten geïnformeerd over de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee. Door middel van deze brief beoog ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de diverse ontwikkelingen rond de mijnbouw in het Waddengebied in een samenhangende en bredere context te plaatsen en u te informeren over de voortgang ten aanzien van lopende onderzoeken. Dit mede naar aanleiding van het verzoek van het lid Bromet tijdens het Wetgevingsoverleg Mijnbouw op 15 december 2020 (Bijlage bij Kamerstuk 35 642, nr. 17).

Winning met de hand aan de kraan

In het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is afgesproken dat er geen opsporingsvergunningen worden afgegeven voor nieuwe gasvelden op land, inclusief de Waddenzee. Daarmee is helder dat dit kabinet bestaande mijnbouwactiviteiten voortzet binnen de geldende kaders. De kaders voor het kabinetsbeleid voor het Waddengebied worden gevormd door de Mijnbouwwet, de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Structuurvisie voor de Waddenzee. De gaswinning maakt daarnaast onderdeel uit van het kleine velden-beleid¹. Het kabinet wil gas winnen in eigen land zolang en voor zover dit nodig is voor de Nederlandse gasvraag. De belangrijkste randvoorwaarde is dat de gaswinning veilig is voor bewoners en omgeving.

Gas- en zoutwinningsprojecten moeten worden uitgevoerd conform de kaders van de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verleende Wnb-vergunning en het door mij genomen instemmingsbesluit met het winningsplan en het daarbij behorende meetplan. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt toezicht op hetgeen ik vastleg in mijn

¹ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 486

instemmingsbesluiten en de daaraan ten grondslag liggende winningsplannen en meetplannen.

Het uitgangspunt is dat mijnbouwactiviteiten alleen worden toegestaan onder de Waddenzee als dit veilig en verantwoord kan en er geen schade optreedt aan de natuur. Hierbij wordt extra zorgvuldigheid in acht genomen door toepassing van het «hand aan de kraan»-systeem². Dit houdt in dat vooraf een conservatieve inschatting wordt gemaakt van de verwachte effecten van de voorgenomen mijnbouwactiviteiten. Deze effecten en vervolgens de natuurwaarden worden nauwlettend gemonitord in relatie tot de zeespiegelstijging, de sedimentatie (natuurlijk herstelvermogen) en de bodemdaling door gas- en zoutwinning, zodat ik in samenspraak met mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan besluiten om mijnbouwactiviteiten – waar nodig – stop te zetten of aan te passen om negatieve gevolgen voor het Waddengebied te voorkomen. Hierbij hoort een omvangrijk meet- en monitoringsprogramma. Tot nu toe is er nog geen sprake geweest van een situatie waarin bijsturing nodig is geweest. Dit heeft mede te maken met de conservatieve aannames die in het «hand aan de kraan»-principe worden gehanteerd. Het «hand aan de kraan»-principe werkt daarom zoals beoogd.

Gaswinning vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen

In het Rijksprojectbesluit Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen is bepaald dat de Commissie voor de milieueffectrapportage onder de naam van Auditcommissie Gaswinning onder de Waddenzee mij en mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit jaarlijks onafhankelijk adviseert over de monitoringsrapportage van de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV (NAM) door deze te toetsen en de wetenschappelijke waarde te beoordelen op basis van de vastgestelde grenzen binnen het instemmingsbesluit en overige beschikbare studies en informatie. Daarnaast adviseert de Auditcommissie over de opzet, uitvoering en beleidsconsequenties van een adequate monitoring.

Uw Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over het advies van de Auditcommissie Gaswinning onder de Waddenzee over de meest recente monitoringsrapportage van de NAM. Bijgaand vindt u het advies *Monitoring aardgaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen, over de resultaten van het monitoringsjaar 2019*, dat de Auditcommissie op 26 november 2020 aan mij heeft uitgebracht (zie bijlage)³. Ik ga hierna in op de conclusies van de Auditcommissie.

Advies over het monitoringsjaar 2019

De Auditcommissie vindt dat het monitoringsprogramma een goede basis biedt om eventuele veranderingen in bodemdaling en natuur te kunnen verklaren. Zij onderschrijft de conclusies van de NAM in de rapportage over het monitoringsjaar 2019 dat de bodemdaling door de gaswinning binnen de afgesproken grenzen is gebleven en dat er tot op heden geen aanwijzingen zijn voor veranderingen in de natuur van de Waddenzee en het Lauwersmeer als gevolg van de gaswinning.

² Kamerstuk 29 684, nr. 204

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In navolging van het vorige advies van de Auditcommissie⁴ zijn de risico's op bodemdaling door mogelijk toekomstige aquiferdepletie⁵ onderzocht, en het na-ijlen van de bodemdaling nadat de gaswinning is gestopt. Hieruit blijkt dat de kans op aquiferdepletie klein is en, mocht ze toch optreden, de bijbehorende diepe-bodemdaling, ook bij na-ijling, ruim binnen de gebruiksruimte blijft. Via het monitoringprogramma (onder andere verandering in gas- en waterdrukken in boorgaten) kan het effect van aquiferdepletie tijdig onderkend worden.

De Auditcommissie geeft aan dat het monitoringsprogramma en de jaarlijkse rapportage nog verder verbeterd kunnen worden. Geadviseerd wordt daarom om een aantal onderwerpen een nadere plek te geven in de aanpak van de NAM. Het gaat daarbij onder meer om het verdisconteren van autonome bodemdaling, de bredere inzet van machine learning en het verbeteren van de interpretatie van trends in vogelaantallen in relatie tot diepe-bodemdaling bij het Lauwersmeer. Daarnaast adviseert de Auditcommissie na te gaan in hoeverre andere ontwikkelingen in de Waddenzee, zoals de toekomstige aanleg van twee ondergrondse stroomkabels, zou kunnen interfereren met het monitoringprogramma. Samen met mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zie ik er op toe dat de NAM de adviezen van de Auditcommissie verwerkt in haar monitoringsprogramma.

Zoutwinning vanuit de Havenmond in Harlingen

In september 2020 is Frisia Zout B.V. (Frisia) gestart met zoutwinning vanuit de Havenmond in Harlingen⁶. Frisia heeft hiervoor een meet- en monitoringsprogramma ingericht. Dit programma is getoetst en positief beoordeeld door de Commissie voor de milieueffectrapportage als onafhankelijke Auditcommissie Zoutwinning onder de Waddenzee. Deze auditcommissie zal ook op jaarlijkse basis de uitkomsten van het meet- en monitoringsprogramma van Frisia beoordelen en mij daarover adviseren. Op 7 september 2020 heeft u per brief⁷ het advies van de Auditcommissie over de nulmeting betreffende het monitoringsjaar 2019 ontvangen. Daarnaast heb ik uw Kamer per brief op 26 november 2020 geïnformeerd over mijn reactie aan de Waddenvereniging over de door haar geuite zorgen over de zoutwinning.

Evaluatie «hand aan de kraan»-principe

Uw Kamer heeft met de gewijzigde motie van het lid Dik-Faber c.s.⁸ gevraagd een wetenschappelijk panel in te stellen om het «hand aan de kraan»-principe voor mijnbouwactiviteiten in de Waddenzee te evalueren. Per brief van 17 november 2020⁹ heb ik u geïnformeerd over de samenstelling en taak van het door mij in gestelde Adviescollege «hand aan de kraan»-principe Waddenzee. Ik heb het adviescollege gevraagd mij te adviseren over de effectiviteit van het «hand aan de kraan»-principe om de natuurwaarden in het Waddengebied te beschermen en de vraag of dit principe toereikend is om de mogelijke langetermijneffecten voor de beschermde natuurwaarden van het Waddengebied te beheersen. Ik verwacht dit advies rond de jaarwisseling te ontvangen en zal uw Kamer hier in het eerste kwartaal van 2021 over informeren.

⁴ Kamerstuk 29 684, nr. 201

⁵ Met aquiferdepletie wordt in dit verband bedoeld het gedeeltelijk «leeglopen» van een watervoerende laag naar een gesteentepakket waar door gaswinning de druk afneemt of is afgenomen. Het kan leiden tot (extra) compactie van de watervoerende laag

⁶ Zie ook Kamerstuk 32 849, nr. 205 over de stand van zaken zoutwinning

⁷ Kamerstuk 32 849, nr. 204

⁸ Kamerstuk 33 529, nr. 739

⁹ Kamerstukken 29 684 en 33 529, nr. 208

Zeespiegelstijgingsscenario's

De gebruiksruimte binnen een kombergingsgebied in de Waddenzee wordt bepaald door het natuurlijke meegroeivermogen (sedimentatiesnelheid) van de komberging waarin de winning plaatsvindt verminderd met de verwachte relatieve zeespiegelstijging¹⁰. Elke vijf jaar moet een nieuw beleidsscenario (eerste 5 jaar) en een richtscenario (voor een periode van tientallen jaren daarna) worden uitgewerkt voor de relatieve zeespiegelstijging. Ik heb daarom een projectgroep, bestaande uit wetenschappers van KNMI, Deltares, TNO en de Universiteit Utrecht, de opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren en het relatieve zeespiegelstijgingsscenario ter bepaling van de gebruiksruimte voor delfstoffenwinning onder de Waddenzee voor de periode 2021–2026 vast te stellen. Dit advies, waarmee ik tevens uitvoering geef aan de gewijzigde motie van het lid Van der Lee c.s.¹¹, verwacht ik in december te ontvangen en ik zal uw Kamer hier in het eerste kwartaal van 2021 over informeren.

Zandsuppleties

Het natuurlijk meegroeien van de Waddenzee onttrekt zand aan de zandvoorraad van de kusten van de Waddeneilanden wat zorgt voor een achteruitgang van de kustlijn. Met zandsuppleties wordt de zandvoorraad van de kust op orde gehouden en achteruitgang van de basiskustlijn voorkomen. Door de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee en de daardoor veroorzaakte bodemdaling (tijdens en na productie) ontstaat er vanuit de morfologische dynamiek van de Waddenzee een extra vraag naar zand. Dit heeft tot gevolg dat de kusten van de Waddeneilanden sneller eroderen en er extra suppleties nodig zijn om de basiskustlijn en het kustfundament te kunnen handhaven. Rijkswaterstaat voert deze zandsuppleties uit waarbij wordt gewaarborgd dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Noordzeekustzone, de Waddenzee of een ander Natura 2000-gebied. Er moet opnieuw worden gesuppleerd zodra er zoveel zand is afgevoerd dat opnieuw kusterosie begint op te treden. Aanvullend op deze suppleties om de basiskustlijn te handhaven, worden kustfundament suppleties uitgevoerd om het zandvolume in het kustfundament aan te vullen¹².

Agenda voor het Waddengebied 2050

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben uw Kamer per brief op 11 december 2020¹³ de Agenda voor het Waddengebied 2050 (hierna: Agenda) aangeboden. Een gebiedsagenda met als hoofddoel «een duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van een het unieke open landschap» waarbij door betrokken partijen, waaronder mijn ministerie, wordt ingezet op een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied in 2050. Uitgangspunt voor de delfstoffenwinning in deze Agenda vormen het kleine velden-beleid voor de gaswinning, de vigerende concessie zoutwinning Havenmond en het «hand aan de kraan»-principe.

¹⁰ De combinatie van absolute zeespiegelstijging en natuurlijke bodemdaling

¹¹ Kamerstuk 32 849, nr. 199

¹² Zie ook de brief met antwoord op vragen van het lid Van Raan (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 988), Kamerstukken 29 684 en 32 849, nr. 205

¹³ Kamerstuk 29 684, nr. 210

Cumulatieve effecten economische activiteiten

Per brief van 7 september 2020¹⁴ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn gesprek met de Waddenvereniging. De Waddenvereniging heeft aangegeven zich zorgen te maken over de stapeling van effecten op langere termijn van alle economische activiteiten in en onder de Waddenzee en klimaatverandering.

Met mijn collega's van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Infrastructuur en Waterstaat heb ik naar aanleiding daarvan afgesproken om over klimaatadaptatie, duurzaam medegebruik en natuurversterkende maatregelen samen in gesprek te blijven met gebiedspartijen, zoals de Waddenvereniging. Op basis van de Agenda voor het Waddengebied 2050 wordt via het Deltaprogramma (Kenniprogramma Zeespiegelstijging), het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW), en het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021–2026 (Uitvoeringsagenda) gebiedsgericht onderzoek en monitoring uitgevoerd met betrekking tot deze aspecten in relatie tot alle economische activiteiten in het Waddengebied. Het gaat hierbij onder andere om het verder uitwerken van het in de Agenda genoemde principe «Ecologie en economie versterken elkaar».

Tot slot

Graag wil ik benadrukken dat het behoud van de natuurwaarden in de Waddenzee voorop staat en mijnbouwactiviteiten alleen doorgang kunnen vinden wanneer dit veilig kan en het behoud van de natuurwaarden gewaarborgd blijft. Daarbij stel ik vast dat de gas- en zoutwinning tot op heden geen wezenlijk negatief effect heeft gehad op de ontwikkeling van de natuurwaarden in de Waddenzee.

Indien de meet- en monitoringsresultaten en het advies van de Auditcommissie aangeven dat er sprake is van een (dreigende) overschrijding van het meegroeivermogen, zal ik de winning van gas of zout in het betreffende gebied geheel of gedeeltelijk stil leggen volgens het «hand aan de kraan»-principe. Tot nu toe is een dreigende overschrijding van het meegroeivermogen – bij de gaswinning – echter niet aan de orde geweest.

Voor de toekomst geldt dat voor de gebruiksruimte voor de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee de mate van relatieve zeespiegelstijging ten opzichte van het meegroeivermogen van de wadplaten bepalend zal zijn. Op termijn zal de zeespiegelstijging daarbij een grotere rol spelen dan de bodemdaling door de winning van delfstoffen. Mocht uit de zeespiegelstijgingsscenario's blijken dat het natuurlijk meegroeivermogen dreigt overschreden te worden als gevolg van de geprognosticeerde relatieve zeespiegelstijging dan zal ik mijn beleid daarop aanpassen door waar nodig de winning van gas en zout onder de Waddenzee te beperken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

¹⁴ Kamerstuk 29 684, nr. 207