

Vergaderjaar 2021–2022

33 529

Gaswinning

Nr. 903

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2021

In het Commissiedebat Mijnbouw/Groningen van 15 september 2021 (Kamerstuk 33 529, nr. 901) heb ik toegezegd om uw Kamer nader te informeren over de mogelijkheden om het verlenen van vergunningen die zien op nieuwe gasboringen onder de Waddenzee te weigeren op basis van de Mijnbouwwet, de Wet natuurbescherming en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit in relatie tot de lopende vergunningsprocedure ten behoeve van de voorgenomen gaswinning Ternaard door de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM). Door middel van deze brief doe ik mijn toezegging gestand. In aanvulling hierop ga ik in op de stappen die mijn ambtsvoorgangers en ik hebben gezet om in deze vergunningsprocedure te komen tot een zorgvuldige en integrale afweging van belangen. Daarnaast schetst ik hoe deze gaswinning zich verhoudt tot het beleid met betrekking tot gaswinning uit kleine velden in de context van de energietransitie en het klimaatakkoord.

Vooropgesteld moet worden dat gaswinning onder de Waddenzee alleen wordt vergund wanneer er zekerheid is dat dit veilig kan en de bescherming van de unieke en kwetsbare natuur van het UNESCO Werelderfgoed Waddenzee is geborgd.

NAM heeft sinds 1969 een winningsvergunning, de winningsvergunning Noord-Friesland, op basis waarvan zij gas kan winnen en opsporen in het gebied waarvoor de winningsvergunning geldt, waaronder het gasvoorkomen Ternaard. Deze winningsvergunning ziet op marktordening en geeft NAM het alleenrecht om binnen een specifiek gebied gas te winnen. Daarmee heeft NAM nog geen toestemming om op een specifieke locatie een productieboring te doen, een installatie voor de winning op te richten en in werking te hebben of te starten met winnen. Hiervoor is onder meer een omgevingsvergunning en een goedgekeurd winningsplan nodig en in het geval van de gaswinning Ternaard ook een vergunning op basis van de Wet natuurbescherming. De lopende procedure ten aanzien van de voorgenomen gaswinning Ternaard ziet op het vergunnen van de

productieboring en de winning vanuit het Ternaard-gasveld op basis van de bestaande winningsvergunning. Omdat dit gasveld grotendeels onder het Natura 2000-gebied Waddenzee ligt, is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing.

Omgevingsproces gaswinning Ternaard

Zoals ik ook heb aangegeven in de recente beantwoording van schriftelijke vragen van de leden Bromet en Thijssen (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3995), is mijn besluit om de ontwerpbesluiten voor de gaswinning Ternaard ter inzage te leggen gebaseerd op een intensief en langlopend omgevingsproces waarbij de afgelopen vijf jaar is geluisterd naar de zorgen en wensen van omwonenden, regionale overheden en maatschappelijke organisaties. Deze zorgen en wensen heb ik ook serieus genomen door extra onderzoeken te doen, door het voorzorgbeleid op basis van het «hand aan de kraan»-principe nog eens uitgebreid tegen het licht te houden en door beperkende voorwaarden op te nemen in het ontwerpinstemmingsbesluit met het winningsplan. Op basis hiervan betracht ik uiterste zorgvuldigheid waar het gaat om de borging van de veiligheid voor mens en milieu en de bescherming van de unieke Waddennatuur van UNESCO Werelderfgoed Waddenzee.

Uit de recente wetenschappelijke evaluatie van het «hand aan de kraan»-principe, die ik mede namens de Minister van LNV op 28 juni 2021 per brief (Kamerstukken 29 684 en 33 529, nr. 218) aan uw Kamer heb aangeboden, is gebleken dat de natuur op basis van de huidige invulling adequaat wordt beschermd. De verwachte bodemdaling door de gaswinning is beperkt, waardoor de Waddenzee in staat is deze op natuurlijke wijze te compenseren. Deze natuurlijke sedimentatie kan naar verwachting tot zeker 2050 de bodemdaling compenseren. Op een zeker moment kan de zeespiegel zo hard gaan stijgen dat de natuurlijke sedimentatie dit niet meer kan compenseren. Uit de evaluatie blijkt echter dat dit mogelijke kritische zeespiegelstijgingsniveau als gevolg van klimaatverandering, ook bij extreme scenario's, ver buiten de tijdshorizon ligt van de gaswinning onder de oostelijke Waddenzee (waaronder ook de gaswinning Ternaard). Hierbij is ook rekening gehouden met effecten door na-ijling van de bodemdaling. Dit betekent dat de gaswinning onder de Waddenzee in het voorziene tijdvak, volgend uit de evaluatie, dus geen extra risico vormt in combinatie met zeespiegelstijging. Op grond hiervan stel ik vast dat de vaak gehoorde bewering dat de Waddenzee op langere termijn zal verdrinken als gevolg van de gaswinning onjuist is.

Wettelijk kader voor winningsvergunningen en winningsplannen

De kaders voor mijnbouwactiviteiten onder de Waddenzee zijn onder meer vastgelegd in de Mijnbouwwet, de Wet natuurbescherming, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Structuurvisie Waddenzee. Daarnaast is ook de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Hierna ga ik in op de wettelijke toetsingsgronden voor de vergunningverlening op basis van de Mijnbouwwet en de Wet natuurbescherming en mijn beoordeling hiervan in relatie tot de gaswinning Ternaard. De toelichting op een aantal specifieke artikelen, zoals gevraagd door de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat per brief van 24 september 2021, maakt hiervan onderdeel uit.

Reeds verleende winningsvergunning

De Mijnbouwwet biedt de mogelijkheid om een reeds verleende winningsvergunning te wijzigen of in te trekken. Het uitgangspunt is echter dat, als een vergunning eenmaal is verleend, degene die over die vergunning

beschikt, erop mag vertrouwen dat deze vergunning in stand blijft op grond van het rechtzekerheidsbeginsel. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een winningsvergunning is een inmenging in het eigendomsrecht van een mijnbouwonderneming, te weten de uitoefening van zijn bedrijf en de daarmee gepaard gaande economische belangen, aangezien dit gebruik door intrekking wordt beperkt. Daarmee is er derhalve sprake van regulering van gebruik van eigendom. Regulering of ontneming van eigendom druist in tegen artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 1 EP EVRM), waar de bescherming van eigendom is vastgelegd. Voor een inmenging in het eigendomsrecht moet een dwingende reden van algemeen belang bestaan waarmee een legitiem doel wordt gediend. Deze inmenging is voorts alleen toegestaan, indien het een geschikt en noodzakelijk middel is om dat legitieme doel te bereiken, waarbij het individuele belang moet worden afgewogen tegen het algemeen belang. Een beperking van het eigendomsrecht door een wijziging of intrekking zou kunnen leiden tot een recht op compensatie of schadevergoeding voor de vergunninghouder. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) uit 2015 (Kamerstuk 34 348, nr. 3)¹, waarbij de mogelijkheden voor het wijzigen of intrekken van winningsvergunningen werden verruimd, staat ook uitdrukkelijk vermeld dat sprake moet zijn van een dwingende reden om het wijzigen of intrekken van de vergunning te rechtvaardigen.

Artikel 18 van de Mijnbouwwet bepaalt wanneer de Minister van EZK een winningsvergunning zou mogen wijzigen. De gronden in dit artikel leveren echter geen verplichting tot wijziging op, wat aansluit bij het feit dat wijzigen slechts bij uitzondering is toegestaan. Wijziging door middel van verkleining van het gebied waarvoor de vergunning geldt, wordt beperkt door de artikelen 32b en 32c. Gebiedsverkleining is niet toegestaan, als in de twee voorafgaande jaren nog significante activiteiten met betrekking tot het opsporen of winnen van koolwaterstoffen hebben plaatsgevonden. NAM heeft in het gehele gebied waarvoor de winningsvergunning geldt de afgelopen twee jaar activiteiten met betrekking tot gaswinning uitgevoerd (betreft andere winningen dan de gaswinning Ternaard). Wijziging van de winningsvergunning door middel van gebiedsverkleining vanwege het feit dat de Waddenzee (met een beroep op het eerste lid onderdeel g, h of i) onderdeel uitmaakt van het vergunde gebied staat de wet in dit geval dus niet toe.

Artikel 21 van de Mijnbouwwet bepaalt wanneer de Minister van EZK een winningsvergunning zou mogen intrekken. Ook hier geldt dat het gaat om een mogelijkheid die de wet biedt en is de Minister in die gevallen niet verplicht om de vergunning in te trekken. Zoals eerder vermeld, moet voor het intrekken sprake zijn van een dwingende reden. Het feit dat de winningsvergunning van NAM geldt voor een gebied waaronder ook de Waddenzee valt (met beroep op het eerste lid onderdeel k, l of m) is op zichzelf staand geen dwingende reden voor intrekking. Voor gaswinning uit het Ternaard-veld vanaf land geldt de Structuurvisie Waddenzee en het «hand aan de kraan»-principe. Zoals hiervoor gememoreerd, wordt de Waddenzee op basis hiervan adequaat beschermd en er is geen sprake van schade aan de natuur door de gaswinning. Derhalve ontbreekt een dwingende reden die een beperking van het eigendomsrecht van NAM en een schending van het rechtzekerheidsbeginsel rechtvaardigt.

¹ In 2016 zijn de wettelijke kaders voor het vergunnen van mijnbouwactiviteiten, waaronder die onder de Waddenzee, op basis van dit wetsvoorstel uitvoerig in de Eerste en Tweede Kamer besproken

Artikel 49, eerste lid, onderdeel h, van de Mijnbouwwet geeft de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een gebied geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van de opsporing of winning van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen. Indien een gebied op die manier is uitgesloten, geeft de Mijnbouwwet de mogelijkheid om op grond daarvan een vergunning te weigeren, beperkingen of voorschriften aan een vergunning te verbinden of een vergunning te wijzigen of in te trekken. Uitsluiting van een gebied op grond van artikel 49 brengt een beperking van het eigendomsrecht van de huidige vergunninghouders in dat gebied met zich mee. Zoals hierboven ook is toegelicht, moet daarvoor een dwingende reden van algemeen belang met een legitiem doel bestaan en moet die beperking een evenredig middel zijn. De beperking van het eigendomsrecht zou derhalve kunnen leiden tot een recht op compensatie of schadevergoeding voor alle vergunninghouders in dat gebied. Voor de uitsluiting van de Waddenzee bestaat geen dwingende reden van algemeen belang, omdat de uitgevoerde onderzoeken laten zien dat het gebied adequaat wordt beschermd en er geen sprake is van schade aan de natuur als gevolg van diepe delfstoffenwinning. Bovendien zou uitsluiting van dat gebied niet evenredig zijn ten opzichte van de huidige vergunninghouders.

Instemming met het winningsplan

Een houder van een winningsvergunning heeft de instemming van de Minister van EZK met een winningsplan nodig. Het uitgangspunt hierbij is dat wordt getoetst of kan worden ingestemd met het winningsplan. Artikel 34 van de Mijnbouwwet geeft hiervoor de grondslag waarin eveneens het proces rondom de beoordeling van het winningsplan wordt voorgescreven. Artikel 35 van de Mijnbouwwet juncto artikel 24 van het Mijnbouwbesluit bepaalt waaraan een winningsplan moet voldoen. In artikel 36 van de Mijnbouwwet is vastgelegd wanneer de Minister van EZK instemming met een winningsplan geheel of gedeeltelijk kan weigeren. Enkel als sprake is van één of meer van de gronden uit artikel 36, eerste lid, kan de Minister instemming weigeren. Kortgezegd kan de Minister instemming weigeren in verband met het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructuurle werken, in het belang van planmatig gebruik of beheer van stoffen of in verband met nadelige gevolgen voor het milieu of de natuur. Voor de besluitvorming rondom de instemming met het winningsplan Ternaard betekent dit dat onder andere de gevolgen voor de Waddenzee zijn getoetst. Voor deze weigeringsgronden zijn de risico's op en de gevolgen van bodemtrilling en bodemdaling als gevolg van de winning van belang. Deze aspecten kunnen namelijk invloed hebben op de veiligheid van omwonenden, op gebouwen en infrastructurele werken en op de natuur en het milieu. De wijze van winning, het productievolume en de productieduur spelen onder andere een rol bij de beoordeling van de planmatigheid van de winning.

Onder meer TNO, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) en de Mijnraad adviseren over de instemming met het winningsplan. Zij adviseren ten aanzien van de toetsingsgronden van het winningsplan en van de weigeringsgronden waarbij de voornoemde aspecten aan bod komen en controleren daarbij of de berekeningen van de vergunninghouder in het winningsplan kloppen. Deze adviezen worden door de Minister meegewogen bij de besluitvorming. Het kan zijn dat door deze partijen of door regionale overheden wordt geadviseerd om aan de instemming voorschriften of beperkingen te verbinden. De Minister bepaalt of deze adviezen worden overgenomen. Indien de Minister van een advies afwijkt, moet hij dit in het instemmingsbesluit motiveren. Ten aanzien van het winningsplan

Ternaard hebben TNO, SodM, de Tcbb en de Mijnraad geadviseerd aan de instemming voorwaarden en beperkingen te verbinden. Op basis hiervan heb ik in het ontwerpinstemmingsbesluit met het winningsplan Ternaard bijvoorbeeld een tijdelijke jaarlijkse productiebeperking voorgeschreven. De adviezen ten aanzien van het winningsplan Ternaard geven echter geen aanleiding om instemming met het winningsplan op basis van de gronden in artikel 36 te weigeren.²

Weigeren winningsvergunning

Artikel 9, eerste lid, onderdeel f, van de Mijnbouwwet geeft de mogelijkheid een winningsvergunning te weigeren op dezelfde gronden als waarop de instemming met een winningsplan kan worden geweigerd. De informatie uit de aanvraag van de winningsvergunning is ten aanzien van deze weigeringsgronden beperkter dan de informatie hierover in het winningsplan. Deze gronden kunnen in het kader van de verlening van de winningsvergunning dan meestal ook nog niet uitvoerig worden getoetst. Zoals eerder is benadrukt, is de winningsvergunning slechts een marktordeningsvergunning waarmee nog geen gas mag worden gewonnen zonder instemming met een winningsplan en zonder de andere benodigde vergunningen. De aspecten uit deze weigeringsgronden worden bij de beoordeling van het winningsplan uitvoerig getoetst. In het geval het gaat om een Natura 2000-gebied, worden de gevolgen voor de natuur ook nog beoordeeld in het kader van de vergunning op basis van de Wet natuurbescherming. In het geval van de gaswinning Ternaard is dit artikel echter niet van toepassing.

Omgevingsvergunning

In artikel 7a van de Mijnbouwwet is opgenomen dat geen omgevingsvergunning wordt verleend voor nieuwe gaswinningsinstallaties (mijnbouwwerken) op de Waddeneilanden of in de Waddenzee. Nieuwe gaswinning onder de Waddenzee kan derhalve alleen vanuit een bestaande gaswinningslocatie in de Waddenzee of op de Waddeneilanden plaatsvinden of vanuit een nieuwe of bestaande locatie op land. Ternaard is een productie-locatie op land. Voor Ternaard kan daarom niet op grond van artikel 7a een omgevingsvergunning worden geweigerd.

Wet natuurbescherming en Europese Vogel- en Habitatrichtlijn

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn is door Nederland geïmplementeerd middels de Wet natuurbescherming. In de artikelen 2.7 en 2.8 van deze wet wordt onder meer geregeld op welke wijze projecten die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben, getoetst moeten worden. Bij deze toetsing geldt als uitgangspunt dat uit een zogeheten «passende beoordeling», die moet worden opgesteld door de aanvrager van een vergunning, zekerheid moet zijn verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. De passende beoordeling moet zijn gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke kennis. Wanneer de zekerheid dat geen aantasting van de natuurlijk kenmerken zal plaatsvinden niet kan worden verkregen op basis van de passende beoordeling, moet de vergunning – behoudens in de specifieke situatie die is geregeld in artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, waarop in het onderhavige geval geen beroep wordt gedaan – worden geweigerd.

² Zie voor de volledige inhoudelijke beoordeling het ontwerpinstemmingsbesluit met het winningsplan Ternaard <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/gaswinning/gaswinning-ternaard>

Voor het project gaswinning Ternaard heeft NAM een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming aangevraagd en heeft de Minister van LNV als bevoegd gezag, in het ontwerpbesluit, geconcludeerd dat met de passende beoordeling, de daarbij behorende rapportages en documenten, de vergunningvoorschriften en mitigerende maatregelen en dat wordt voldaan aan de wettelijke vereisten.³

Belang van gaswinning uit Nederlandse kleine velden

Om de Nederlandse klimaatdoelen van 2030 en 2050 te halen, zet het kabinet conform het Klimaatakkoord in op het decarboniseren van het gassysteem door middel van energiebesparing en het vervangen van aardgas door elektriciteit, groen gas, duurzame waterstof en duurzame warmte. Aardgas zal echter de komende decennia nog noodzakelijk blijven voor levering van warmte aan de industrie en de gebouwde omgeving, voor de productie van elektriciteit en als grondstof in bijvoorbeeld de chemie. Ook de mondiale scenario's die de opwarming van de aarde beogen te beperken, laten zien dat aardgas nog nodig blijft. Hierbij gaan als eerste kolen en olie, die het meest belastend voor het klimaat zijn, uit de energiemix en als laatste aardgas. Daarbij verdient in Nederland geproduceerd aardgas de voorkeur boven geïmporteerd gas aangezien bij de productie van Nederlands gas beduidend minder CO₂ en andere broeikasgassen vrijkomen dan bij importgas. De winning van gas uit kleine velden levert een wezenlijke bijdrage aan het in stand houden van de nationale gasproductie en het beperken van de noodzaak tot import van gas. Dit betekent dat gaswinning in Nederland bijdraagt aan het beperken van de CO₂-uitstoot in het mondiale energiesysteem. Vanuit klimaattoegpunt, ook gezien de stijging van de zeespiegel op lange termijn de grootste bedreiging voor de natuur van de Waddenzee vormt, is dit een logisch keuze.⁴

Het gasveld Ternaard maakt onderdeel uit van een groter productie-systeem van omliggende gasvelden. De afnemende productie uit bestaande gasvelden maakt het noodzakelijk om nieuwe putten te boren, om via het aanvoeren van nieuw gas het totale systeem rendabel te houden. Dit betekent dat de infrastructuur voor kleine velden onderlinge afhankelijkheden kent en dat door het niet toevoegen van nieuwe productie die infrastructuur snel kan verdwijnen. Dit leidt niet alleen tot een toename van de uitstoot van broeikasgassen door een versnelde toename van de import van gas, maar zorgt ook voor verlies van kennis en kapitaal en cruciale infrastructuur die nodig is voor versnelling van de verduurzaming van onze energievoorziening, bijvoorbeeld als het gaat om de productie van groene waterstof op het opslaan van CO₂. Bovendien draagt de gaswinning in eigen land bij aan de leveringszekerheid.

Tot slot

Graag wil ik nogmaals benadrukken dat gaswinning onder de Waddenzee alleen wordt toegestaan wanneer dit veilig kan voor mens en milieu en gewaarborgd is dat er geen schade ontstaat aan de natuur. Op basis van de uitgevoerde onderzoeken en adviezen die ik heb ontvangen als onderdeel van de lopende RCR-procedure kom ik tot de conclusie dat de aanvraag van NAM voldoet aan de wettelijke vereisten, er sprake is van aanvaardbare risico's en er geen schade ontstaat aan de natuur. Op basis daarvan is er geen aanleiding om de gevraagde vergunningen te

³ Zie voor de volledige inhoudelijke beoordeling het ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming Ternaard <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/gaswinning/gaswinning-ternaard>

⁴ Zie ook Kamerstuk 33 529, nr. 469 en Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 486

weigeren. Juist omdat ik de Waddenzee koester, heb ik alles in het werk gesteld om er voor te zorgen dat gaswinning veilig en op een verantwoorde manier kan plaatsvinden. Ik ben ervan overtuigd dat dit op basis van de gestelde voorwaarden het geval is. Er kunnen echter nog zienswijzen worden ingediend die aanleiding kunnen geven tot het aanpassen van de ontwerpbesluiten. In het geval de vergunningen ook bij de definitieve besluitvorming in stand blijven, dan is er voor belanghebbenden nog beroep mogelijk bij de Raad van State.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok