

Vergaderjaar 2024–2025

32 849

Mijnbouw

Nr. 256

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2024

Op 11 december 2024 heeft de Commissievergadering Mijnbouw plaatsgevonden. Tijdens deze vergadering zijn enkele vragen gesteld en toezeggingen gedaan. In deze brief ga ik in op het informatieverzoek van uw Kamer op de volgende terreinen:

- Tijdljn Ternaard – adviezen van de wettelijke adviseurs SodM, TNO en Mijnraad.
- Tijdljn Ternaard – vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb).
- Stand van zaken gaswinning uit het gasveld Warffum en het toepasselijke gedoogkader van SodM.

Tijdljn – adviezen van de adviseurs SodM, TNO en Mijnraad.

Op 31 januari 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, aan de voormalig Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (verder: Staatssecretaris) opgedragen de RCR-procedure af te ronden vóór 1 april 2024 op straffe van een dwangsom. Op 5 maart 2024 heeft de voormalig Staatssecretaris aan de Tweede Kamer laten weten dat hij, gelet op nieuwe zeespiegelstijgingsscenario's – waardoor de ruimte voor bestaande en nieuwe mijnbouwactiviteiten onder de Waddenzee wordt ingeperkt – niet aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kon voldoen.

Verder heeft de Staatssecretaris aangegeven dat hij voornemens was om instemming met het winningsplan te weigeren. Dit gelet op het advies van SodM van 29 februari 2024, dat bij de brief van 5 maart 2024 aan de Kamer is toegezonden. In dezelfde brief is aangegeven dat de NAM in de gelegenheid zou worden gesteld om aanvullende gegevens aan te leveren alvorens een definitief besluit genomen zou kunnen worden (Kamerstuk 29 684, nrs. 262 en 272).

De NAM heeft op 12 maart 2024 de aanvullende gegevens aangeleverd over bodemdalingssnelheden bij verschillende winningsscenario's.¹ Aan TNO, SodM en Mijnraad is vervolgens gevraagd om aanvullend advies hierover uit te brengen. Deze drie adviezen zijn ontvangen op:

- 29 maart 2024, het aanvullend advies van TNO.
- 22 april 2024, het aanvullend advies van SodM.
- 3 mei 2024, het aanvullend advies van de Mijnraad.

Op 25 april 2024 heeft de Staatssecretaris het nieuwe Gebruiksruimtebesluit Waddenzee vastgesteld. Dit besluit is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2024 in werking getreden (Kamerstukken 29 684/33 529, nr. 273) – (Stcrt. nr. 14455, 26 april 2024).

Op 16 augustus 2024 heeft SodM een aanvullende reflectie gegeven op de adviezen van TNO en Mijnraad. TNO heeft na 29 maart nog tweemaal aanvullend advies uitgebracht over de na-ijling inzake Ternaard en daarbij gereflecteerd op het advies van SodM over de nieuw aangeleverde data vanuit de NAM. Deze adviezen zijn uitgebracht op 3 juli 2024 en 19 september 2024.

Deze adviezen zijn gedurende het besluitvormingsproces vertrouwelijk en worden zoals door mij toegelicht in het debat van 11 december openbaar gemaakt zodra alle besluiten in het kader van de rijkscoördinatieregeling-procedure definitief zijn genomen. Conform mijn toezegging in het debat van 11 december, ben ik bereid deze adviezen vertrouwelijk ter inzage te leggen, zodat de commissieleden van de inhoud van deze adviezen kennis kunnen nemen.

Snel na mijn aantreden als Minister van Klimaat en Groene Groei, heb ik op 26 augustus 2024 de bewoners van Ternaard bezocht en daaropvolgend diverse bestuurders van de provincie Fryslân, gemeente Noard-East Fryslân, het Wetterskip Fryslân en ook de Waddenvereniging gesproken. Kort daarna, heb ik op 4 september gesproken met de NAM. Op 5 september hebben SodM, de Mijnraad en TNO hun adviezen aan mij toegelicht. Op deze manier heb ik een goed beeld kunnen krijgen van dit complexe vraagstuk.

Op verzoek van de Kamer, heeft op 13 november 2024 een technische briefing plaatsgevonden door de inspecteur-generaal der mijnen. Centraal daarbij stond het advies van het SodM over Ternaard van 29 februari 2024.

De dwangsom die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft opgelegd is op 31 augustus verbeurd en inmiddels aan de NAM uitbetaald. Op 10 oktober 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State mij opgelegd om uiterlijk 31 december 2024 een beslissing te nemen over de winning bij Ternaard, wederom op straffe van een dwangsom². Die uitspraak leg ik niet graag naast mij neer, zeker nu dit de tweede keer is dat de Raad van State een deadline aan de besluitvorming heeft verbonden. Het politieke en maatschappelijke draagvlak voor die winning ontbreekt zowel regionaal als landelijk is mij gebleken in de vele gesprekken die ik heb gevoerd, maar het bestaande wettelijke kader laat mij onvoldoende ruimte om – gegeven de beschikbare adviezen en informatie – negatief te besluiten. Hierover is meermaals juridisch advies ingewonnen die dat beeld bevestigen. Omdat ik recht wil doen aan

¹ De adviezen tot aan de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten in 2021 zijn reeds openbaar gemaakt. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/gaswinning-ternaard>

² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@146195/202405540-2-r4/>

de gevoelens die leven rondom deze mogelijke winning van gas onder de Waddenzee, is er in de laatste weken op verschillende momenten met de NAM en haar aandeelhouders gesproken. Om te bezien of er bij hen ruimte is om af te zien van de voorgenomen winning bij Ternaard. Het kabinet wil het komende half jaar in goed overleg proberen met de aandeelhouders van NAM tot een oplossing te komen waarbij de NAM mogelijkerwijs zal afzien van de winning bij Ternaard en het kabinet de principe-bereidheid heeft om de bredere onderhandelingen, met oog voor het Groningendossier en de andere activiteiten van de NAM op land, met de aandeelhouders van NAM te (her)openen. Dit zoals verwoord in mijn brief aan de Kamer van 6 december.

Tijdlĳn – vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb).

De NAM heeft op 21 augustus 2020 een vergunning aangevraagd op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb). Als bevoegd gezag moest de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof toetsen of de vergunning kon worden verleend.

Aan de aanvraag voor een natuurvergunning van de NAM ligt een passende beoordeling ten grondslag. Dit is een ecologische beoordeling van de effecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. Uit deze beoordeling en aanvullingen daarop en de onderliggende rapportages die door de NAM zijn aangeleverd, blijkt dat met mitigerende maatregelen en voorschriften (waaronder het Hand aan de kraan-principe) de zekerheid verkregen is dat de voorgenomen gaswinning niet leidt tot significante gevolgen voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Dit is het toetsingskader wat gehanteerd moet worden bij vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming en kent dus een duidelijk ecologisch perspectief.

Het ontwerpbesluit is op 27 augustus 2021 ter inzage gelegd. Op het ontwerpbesluit is een groot aantal zienswijzen ingediend. Ook is er door de Tweede Kamer advies gevraagd aan de Waddenacademie en de Rijksuniversiteit Groningen die zijn ingebracht als zienswijze. Het advies van de Waddenacademie betreft vooral een juridisch advies inzake Natura 2000 en gaswinning onder de Waddenzee met betrekking tot de voorgenomen gaswinning Ternaard. De Waddenacademie concludeert dat de ontwerpvergunning en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling onvoldoende overtuigend aantonen dat redelijke wetenschappelijke twijfel over het ontstaan van nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken en doelen van de Waddenzee ontbreekt.

In september 2023 heeft Unesco een State of Conservation-rapport uitgebracht over de bescherming van de Waddenzee. Daarin heeft Unesco opgeroepen om de voorgenomen gaswinning niet te vergunnen.

Vervolgens is de landsadvocaat om advies gevraagd over de betekenis van het Unesco-rapport voor de vergunningverlening. Uit het advies van de landsadvocaat blijkt dat de bescherming van het werelderfgoed niet valt binnen het toetsingskader van de Wnb en dat uitsluitend moet worden beoordeeld of er sprake is van significante gevolgen van een project voor de instandhoudingsdoelstellingen van de in de omgeving gelegen Natura 2000-gebieden.

Op 13 september 2023 heeft het Werelderfgoedcomité van Unesco in Riyad de Staat van Bescherming (SoC) voor de Trilaterale Waddenzee vastgesteld. Voormalig Minister voor Natuur en Stikstof heeft de Tweede Kamer op 7 februari 2024 geïnformeerd met daarin een eerste reactie op deze Staat van Bescherming (SoC) van het Werelderfgoed Waddenzee.

Ook de voorgenomen gaswinning Ternaard wordt daarin specifiek genoemd, inclusief de beoordelingsprincipes.³

Tijdens het commissiedebat Waddenzeebeleid van 13 maart 2024, in aanwezigheid van de voormalig Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en de toenmalig Minister voor Natuur en Stikstof is kort stilgestaan bij de vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Zoals ik ook tijdens het Commissiedebat Mijnbouw d.d. 11 december 2024 heb aangegeven, is hier geen inhoudelijke uitspraak gedaan over deze zogenaamde natuurvergunning. Ik citeer: «ik heb mijn besluit genomen als het gaat om het deel Wet natuurbescherming (Wnb). Dat is aangeboden aan de Staatssecretaris Mijnbouw, en het is aan hem om in het kader van die RCR-procedure de Kamer verder te informeren», (voormalig Minister voor Natuur en Stikstof).

Op 20 februari 2024 heeft de toenmalig Minister voor Natuur en Stikstof besloten de natuurvergunning te verlenen. Het besluit is derhalve genomen, het treedt echter pas in werking na publicatie ervan.

Op 29 maart 2024 is Unesco namens de voormalig Minister voor Natuur en Stikstof per brief geïnformeerd over het (voorlopig) niet vergunnen van Ternaard. Dit is gebeurd naar aanleiding van het uitstel van het besluit op het winningsplan als weergegeven in de brief d.d. 5 maart 2024 van de voormalig Staatssecretaris Mijnbouw, zoals hierboven genoemd.

Bij de besluitvorming is rekening gehouden met de ingediende zienswijzen, eerder uitgebrachte adviezen en gewijzigde inzichten op basis van de rechtspraak. Ook de later volgende adviezen van SodM van 29 februari, 22 april en 16 augustus 2024 zijn in ogenschouw genomen. Deze gaven geen aanleiding om tot een ander besluit te komen op de Wnb-vergunningaanvraag van de NAM toetsingskaders. De daarbij gehanteerde toetsingskaders zijn namelijk gericht op de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende Natura 2000-gebieden.

Tot slot zijn in de Wnb-vergunning monitoringsverplichtingen opgenomen binnen het Hand-aan-de-kraanbeleid waardoor gaswinning veilig en verantwoord zou kunnen plaatsvinden en tijdig de gaswinning kan worden beperkt als de gebruikruimte overschreden dreigt te worden.

Alles overziend is er geen aanleiding om overwegingen opnieuw te doen in deze fase. Als er, ondanks de inzet op afzien van winning, toch besloten zou worden om een positief besluit te nemen op het winningsplan, dan staan er tegen dit besluit en het onderliggende Wnb-besluit rechtsmiddelen open. In de beroepszaak die dan zal volgen, zal opnieuw aannemelijk gemaakt moeten worden dat het besluit rechtmatig tot stand is gekomen. Daar zal ook een juridisch oordeel door de rechter gegeven worden over de verleende natuurvergunning en de gehanteerde ecologische passende beoordeling.

Stand van zaken gaswinning uit het gasveld Warffum

Het huidige winningsplan van NAM en de instemming daarmee voor gaswinning uit het gasveld Warffum loopt op 31 december 2024 af. Om deze reden heeft NAM in 2022 instemming voor een verlenging van het winningsplan aangevraagd. Hierover heb ik, op basis van de adviezen van onder meer TNO en SodM, een positief ontwerpbesluit genomen. Dit besluit ligt sinds 12 december 2024 tot en met 22 januari 2025 ter inzage. Dit betekent dat eenieder een zienswijze kan indienen op het ontwerpbe-

³ <https://open.overheid.nl/documenten/030a058a-73c3-46a7-89c0-7f69b7e1e6bd/file>

sluit. De ingediende zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van het definitieve besluit. Het ontwerpbesluit en alle ontvangen adviezen zijn vanaf 12 december 2024 te vinden op www.mijnbouwvergunningen.nl/warffum. Een aankondiging hiervan heeft op 11 december 2024 in de Staatscourant gestaan. Tegen het definitieve besluit kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Mijnbouwondernemingen hebben een geldig winningsplan nodig om te mogen winnen. Dat betekent dat NAM pas op het moment dat het besluit tot instemming met het winningsplan definitief is, de gaswinning uit het gasveld Warffum kan voortzetten na aflopen van het huidige winningsplan. SodM ziet hierop toe. SodM heeft in 2022 in een brief die is gericht aan de mijnbouwondernemingen aangegeven hoe zij omgaat met verzoeken om tijdelijk af te zien van handhaving. Deze brief staat op de website van SodM⁴ en heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd. In deze brief geeft SodM aan dat zij onder voorwaarden tijdelijk van handhaving af kan zien. Deze voorwaarden betreffen:

- Er is tijdig een actualisatie ingediend. Dit betekent dat uiterlijk 1,5 jaar voor het aflopen van het winningsplan een actualisatie dient te zijn ingediend.
- Er is zicht op legalisatie. In dit geval: er is een ontwerpbesluit genomen waaruit blijkt dat wordt ingestemd met de aanvraag. Daarnaast dient SodM een positief advies te hebben gegeven over de aanvraag.
- Er is gerechtvaardigd vertrouwen in toezicht. Hierbij wordt een afweging gemaakt van alle betrokken belangen.

Ik wil graag benadrukken dat het tijdelijk afzien van handhaving een afweging is die SodM maakt, op verzoek van het betreffende mijnbouwbedrijf. Ik heb hier geen rol in. Ik heb van SodM begrepen dat, mocht NAM een verzoek indienen, er op basis van bovengenoemde voorwaarden, tijdelijk afgezien kan worden van handhaven. Mocht SodM niet afzien van handhaving, dan zal NAM de productie stil moeten leggen in afwachting van een definitief besluit op de aanvraag voor het verlengen van de winning. Overigens, dit tijdelijk afzien van handhaving is geen definitief standpunt over de verhouding tussen de overtreding en de belangen van derde(n). Indien een belanghebbende een verzoek doet om handhaving zal SodM de zaak opnieuw beoordelen.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans

⁴ www.sodm.nl/documenten/brieven/2022/07/14/brief-aan-mijnbouwondernemingen-over-toezicht-geldigheid-winningsplannen