Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Programma DG Groningen en Ondergrond
Directie Transitie Diepe Ondergrond

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum
Betreft Vaststelling veilige gebruiksruimte gas- en zoutwinning onder de Waddenzee (Gebruiksruimtebesluit)

Ons kenmerk
PDGGO-DTDO / 52445875

Besluit

1. Inleiding

Onder de Waddenzee wordt gas en zout gewonnen. Hierbij wordt het 'hand aan de kraan'-principe toegepast om mogelijke schade aan de natuur te voorkomen. Dit houdt in dat vooraf wordt getoetst welke hoeveelheden gas en zout kunnen worden gewonnen zodat de bodemdaling binnen de grenzen blijft die de Waddenzee kan compenseren op basis van de natuurlijke sedimentatie van zand en slib (het zogeheten meegroeivermogen). Hiertoe is voor de kombergingsgebieden[1] waaronder gas- en zoutwinning plaatsvindt een veilige gebruiksruimte vastgesteld waarbinnen de bodemdalingssnelheid als gevolg van de winning moet blijven. Zowel de feitelijke bodemdaling als effecten op de natuur worden strikt gemonitord. Het doel hiervan is om de winning tijdig te kunnen verminderen of te stoppen, indien de resultaten uit de monitoring daartoe aanleiding geven. In de Kamerbrieven van 30 mei 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 140), 20 april 2020 (Kamerstuk 29 684, nr. 204) en 28 juni 2021 (Kamerstuk 29 684; 33 529, nr. 218) wordt de toepassing van het 'hand aan de kraan'-principe uitvoerig besproken.

De gebruiksruimte voor de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee wordt mede bepaald door de verwachte relatieve zeespiegelstijging. Deze stijging bestaat uit de combinatie van bodemdaling door natuurlijke processen en de verwachte absolute zeespiegelstijging. De veilige gebruiksruimtes voor de relevante kombergingsgebieden dienen minimaal vijfjaarlijks opnieuw te worden vastgesteld voor een periode van vijf jaar op basis van een geactualiseerd beleidsscenario

[1] Kombergingsgebied: een deel van de Waddenzee wat behoort tot het stromingsgebied van een zeegat. Een zeegat is een toegang tot de open zee.

voor de verwachte relatieve zeespiegelstijging, gebruikmakend van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Daartoe strekt dit Gebruiksruimtebesluit.

In de brief van 16 juni 2023 (Kamerstuk 29684, nr. 248) heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aangegeven dat de recente informatie over hogere zeespiegelstijging heeft geleid tot het versneld vragen om advies over de zeespiegelstijging in de Waddenzee. Dit advies van 31 januari 2024 is ingewonnen bij experts van Universiteit Utrecht, KNMI, Deltares, NIOZ, TU Delft en TNO. Op basis van dit advies worden in dit besluit de gebruiksruimtes van de Waddenzee vastgesteld voor de periode januari 2024 tot januari 2029. Dit betekent dat het besluit wordt vastgesteld met terugwerkende kracht tot 1 januari 2024.

2. Procesverloop

Het bepalen van de gebruiksruimte moet gezien worden in samenhang met onderstaande twee instemmingsbesluiten. Het gaat om het vaststellen van de gebruiksruimte van de vier kombergingsgebieden: Pinkegat, Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep.

Instemmingsbesluit MLV

Met het instemmingsbesluit van 21 maart 2013, kenmerk ETM/EM/11181749, heeft de toenmalige minister van Economische Zaken, onder voorschriften en beperkingen, ingestemd met het gewijzigde winningsplan Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) van 3 oktober 2011 (hierna: Instemmingsbesluit MLV). Artikel 11 van dit instemmingsbesluit ziet op de gebruiksruimtes van de kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag. Daarnaast heeft het betrekking op de (minimaal) vijfjaarlijkse vaststelling van de veilige gebruiksruimtes, telkens gebruikmakend van de nieuwe verwachtingswaarde voor de zeespiegelstijging.

Bij wijzigingsbesluit van 30 augustus 2016, kenmerk DGETM/EO/16110969, zijn de gebruiksruimtes van deze kombergingsgebieden vastgesteld voor de periode van 1 januari 2016 tot 1 januari 2021. Naar aanleiding van het wijzigingsbesluit van 15 februari 2023, kenmerk DGKE/22263921, zijn de veilige gebruiksruimtes van het Pinkegat en de Zoutkamperlaag met ingang van 1 januari 2021 (minimaal) vijfjaarlijks bij separaat Gebruiksruimtebesluit met terugwerkende kracht vastgesteld.

Instemmingsbesluit Havenmond

Met het instemmingsbesluit van 12 mei 2015, kenmerk DGETM/EM/13005869, heeft de toenmalige minister van Economische Zaken, onder voorschriften en beperkingen, ingestemd met het winningsplan Havenmond van Frisia Zout B.V. (hierna: Frisia) van 14 december 2012 (hierna: Instemmingsbesluit Havenmond). Artikel 15 van dit instemmingsbesluit ziet op de gebruiksruimtes van de kombergingsgebieden Vlie en Marsdiep. Daarnaast heeft het betrekking op de (minimaal) vijfjaarlijkse vaststelling van de veilige gebruiksruimtes, telkens gebruikmakend van de nieuwe verwachtingswaarde voor de zeespiegelstijging.

Bij wijzigingsbesluit van 30 augustus 2016, kenmerk DGETM/EO/16101252, zijn de gebruiksruimtes van deze kombergingsgebieden vastgesteld voor de periode van 1 januari 2016 tot 1 januari 2021. Naar aanleiding van het wijzigingsbesluit van 15 februari 2023, kenmerk DGKE/22263921 worden de veilige gebruiksruimtes van het Vlie en het Marsdiep met ingang van 1 januari 2021 (minimaal) vijfjaarlijks bij separaat Gebruiksruimtebesluit vastgesteld.

Actualisatie beleidsscenario
In de hierboven genoemde brief van 16 juni 2023 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aangekondigd versneld advies in te winnen bij experts over de hogere zeespiegelstijgingssnelheid in de Waddenzee in verband met de publicatie van de zeespiegelmonitor van maart 2023 en het advies van SodM waarin sprake is van een hogere zeespiegelstijging. Dit advies is ingewonnen bij experts van Universiteit Utrecht, KNMI, Deltares, NIOZ, TU Delft en TNO. Het resulterende advies van 31 januari 2024 dat de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 5 maart 2024 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstuk 29684, nr. 262) leidt tot vaststelling van gebruiksruimtes in dit besluit, geldig vanaf januari 2024 (met terugwerkende kracht) voor de komende vijf jaar.

3. Juridisch kader

Op grond van artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet kan het bevoegd gezag zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts geheel of gedeeltelijk weigeren (a) om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan, (b) in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen, (c) indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of (d) indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt. Ingevolge het derde artikellid kan het bevoegd gezag beperkingen en voorschriften stellen of wijzigen, indien dat gerechtvaardigd wordt door veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten inzake een grond als genoemd in het eerste lid.

Gelet op het bepaalde in artikel 11, eerste lid, van het Instemmingsbesluit MLV, en het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van het Instemmingsbesluit Havenmond stelt het bevoegd gezag de desbetreffende veilige gebruiksruimtes bij nader besluit vast voor de periode 2024-2029.

Dit zogenaamde Gebruiksruimtebesluit wordt ingekaderd door de Structuurvisie Waddenzee en het Rijksprojectbesluit "Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" met bijbehorende Passende Beoordeling uit 2006.

Op grond van artikel 34, vierde lid, aanhef en onderdeel b, van de Mijnbouwwet is Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel van toepassing, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat, op de voorbereiding van een besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan. Hierop wordt een uitzondering gemaakt ingeval de wijziging van de instemming van ondergeschikte aard is omdat deze niet leidt tot een andere beoordeling van (i) de effecten van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten, (ii) de effecten van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging, of (iii) de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

4. Overwegingen

4.1 Wetenschappelijke basis

De experts hebben de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 31 januari 2024 geadviseerd over scenario's voor de relatieve zeespiegelstijging van de Waddenzee. Op grond van een technische evaluatie adviseren de experts het volgende beleidsscenario per 1 januari 2024 en richtscenario per 1 januari 2029 voor de zeespiegelstijging voor delfstoffenwinning onder de Waddenzee:

- In het beleidsscenario neemt de zeespiegelstijgingssnelheid toe van 3,60 [3,10-4,20] mm/jaar in 2024 tot 3,85 [3,35-4,45] mm/jaar in 2029.
- In het richtscenario neemt de zeespiegelstijgingssnelheid toe van 3,85 [3,35-4,45] mm/jaar in 2029 tot 6,8 [5,0-10,8] mm/jaar in 2050.

Hierbij wordt opgemerkt dat het beleidsscenario uitgangspunt is voor delfstoffenwinning met "hand aan de kraan" in de Waddenzee. Het richtscenario biedt handelingsperspectief voor de periode volgend op het beleidsscenario. Hieraan kunnen echter geen rechten worden ontleend. Voor 2029 zal immers het beleidsscenario voor de relatieve zeespiegelstijging weer worden herzien.

De uitkomsten uit de jaarlijkse monitoring (meet- en regelrapportages van NAM en van Frisia over 2022 en adviezen van de Auditcommissies), laten zien dat gas- en zoutwinning tot op heden plaatsvindt binnen de vastgestelde gebruiksruimte en dat er geen aanwijzingen zijn dat de gas- en zoutwinning tot negatieve effecten leiden in de Waddenzee.

4.2 Gebruiksruimtes

Een veilige gebruiksruimte (mm/jaar) voor de delfstoffenwinning onder de Waddenzee wordt berekend door de relatieve zeespiegelstijging (mm/jaar) in

Programma DG Groningen en Ondergrond
Directie Transitie Diepe Ondergrond

Ons kenmerk
DGGO-DTDO / 52445875

mindering te brengen op het meegroeivermogen[2] (mm/jaar) van het desbetreffende kombergingsgebied.

De meegroeivermogens zijn vastgesteld door minimale sedimentatie. Voor het Pinkegat gaat het daarbij om 6 mm/jaar en voor Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep om 5 mm/jaar.

Wat betreft de relatieve zeespiegelstijging tot 2029 wordt uitgegaan van het beleidsscenario voor de relatieve zeespiegelstijging zoals bedoeld in paragraaf 4.1. Het 'hand aan de kraan'-principe gaat uit van een conservatief meegroeivermogen gecombineerd met een realistische inschatting van de bodemdaling en zeespiegelstijgingsscenario's. Een realistische inschatting van de zeespiegelstijging komt overeen met de verwachtingswaarde. De gebruiksruimte wordt daarom vastgesteld op basis van de verwachtingswaarde in het beleidsscenario zonder de onzekerheidsband. Dit betekent dat voor het beleidsscenario voor de relatieve zeespiegelstijging tot 2029 de verwachtingswaarde van 3,6 mm per jaar uit het advies wordt overgenomen.

Gelet op de meegroeivermogens, en de verwachtingswaarde voor de relatieve zeespiegelstijging tot 2029, stelt de Staatsecretaris van Economische Zaken en Klimaat in artikel 1 van dit besluit de gebruiksruimtes voor de vier genoemde kombergingsgebieden vast voor de periode van 1 januari 2024 tot 1 januari 2029. Zie artikel 1 van dit besluit.

In artikel 1 wordt verwezen naar de vier gebruiksruimtefiguren die in de bijlage bij dit besluit zijn opgenomen. De gebruiksruimte is het deel wat over blijft voor delfstoffenwinning als van het meegroeivermogen de zeespiegelstijging wordt afgehaald. In de bijlage zijn daarom de gebruiksruimtes opgenomen voor de delfstoffenwinning onder de kombergingsgebieden Pinkegat (figuur 1), Zoutkamperlaag (figuur 2), Vlie (figuur 3) en Marsdiep (figuur 4).

In verband met de vaststelling van de genoemde gebruiksruimtes voor de periode 2024-2029, worden de NAM en Frisia ertoe verplicht om, binnen 6 maanden na het onherroepelijk worden van dit besluit, de technische bijlage van de meet- en regelprotocollen voor de desbetreffende delfstoffenwinning te actualiseren. Zie artikelen 3 en 4 van dit besluit.

Naar aanleiding van dit nieuwe Gebruiksruimtebesluit zullen NAM en Frisia moeten aangeven of de huidige en beoogde gas- en zoutwinning binnen het nieuwe Gebruiksruimtebesluit past dan wel dat deze winningen aanpassing behoeven.

Omdat de vaststelling van de veilige gebruiksruimtes strekt tot een adequate toepassing van het 'hand aan de kraan'-principe ten aanzien van de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee, leidt dit (nadere) Gebruiksruimtebesluit niet tot

[2] Meegroeivermogen: minimale natuurlijke sedimentatie van de komberging.

een andere beoordeling van de effecten van de delfstoffenwinning onder de Waddenzee dan waarmee is ingestemd. Dit Gebruiksruimtebesluit is daarom van een ondergeschikte aard als bedoeld in artikel 34, vierde lid, aanhef en onderdeel b, van de Mijnbouwwet. Hierdoor is Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

4.3 Hernieuwde vaststelling gebruiksruimtes

Ten behoeve van een adequate toepassing van het 'hand aan de kraan'-principe dienen de veilige gebruiksruimtes (minimaal) vijfjaarlijks te worden vastgesteld. Artikel 2, eerste lid, van dit besluit voorziet in deze cyclische vaststelling. Het derde artikellid voegt hier een tussentijdse vaststelling aan toe in het voorkomende geval dat er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn die moeten leiden tot een bijstelling van het vigerende beleidsscenario en daarmee tot een eerdere bijstelling van de veilige gebruiksruimtes. Gezien de informatie uit de zeespiegelmonitor van Deltares en een eerder advies van SodM[3] (waarin werd geconcludeerd dat de zeespiegelstijging mogelijk sneller gaat dan eerder werd aangenomen), was er aanleiding om opnieuw te kijken naar de zeespiegelstijging in de Waddenzee. Daaropvolgend wordt dit nieuwe Gebruiksruimtebesluit genomen voor de periode 1 januari 2024 tot 1 januari 2029.

5. Conclusie

Het advies van de experts geeft mij voldoende onderbouwing om de gebruiksruimtes voor de kombergingsgebieden Pinkegat, Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep vast te stellen voor de periode 2024-2029.

Gelet op het voorgaande, in samenhang met het Instemmingsbesluit MLV en het Instemmingsbesluit Havenmond, concludeer ik dat de effectieve toepassing van het 'hand aan de kraan'-principe nog steeds is geborgd, zodat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de bedoelde delfstoffenwinning onder de Waddenzee geen schadelijke gevolgen zal hebben voor de natuurwaarden van de Waddenzee.

---

[3] Zie bijlagen 3 en 4 bij dit besluit

Programma DG Groningen en Ondergrond
Directie Transitie Diepe Ondergrond

Ons kenmerk
DGGO-DTDO / 52445875

Gelet op de artikelen 34 en 36, derde lid, van de Mijnbouwwet;

Besluit:

Artikel 1
Gedurende de periode van 1 januari 2024 tot 1 januari 2029 gelden de gebruiksruimtes voor de kombergingsgebieden Pinkegat, Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep als weergegeven in de bijlage van dit besluit.

Artikel 2
1. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat stelt de gebruiksruimtes voor de kombergingsgebieden Pinkegat, Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep iedere vijf jaar opnieuw vast voor een periode van vijf jaar, telkens gebruikmakend van de dan vigerende meegroeivermogens, en de dan berekende verwachtingswaarde voor de relatieve zeespiegelstijging.
2. In afwijking van het voorgaande artikellid kan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de daarin bedoelde gebruiksruimtes opnieuw vaststellen indien nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven tot een bijstelling van het dan vigerende zeespiegelstijgingsscenario.
3. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat informeert de NAM en Frisia onverwijld over iedere vaststelling van de gebruiksruimtes als bedoeld in het eerste en tweede lid.
4. Binnen vier weken na de mededeling als bedoeld in het voorgaande artikellid, maken de NAM en Frisia aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat inzichtelijk of de gaswinning gedurende de resterende productieperiode binnen de laatstelijk vastgestelde gebruiksruimtes past.

Artikel 3
Binnen zes maanden na het onherroepelijk worden van dit besluit, actualiseert de NAM de technische bijlage van het meet-en regelprotocol voor de gaswinning als bedoeld in het Instemmingsbesluit MLV in overeenstemming met de waarden als bedoeld in artikel 1 van dit besluit.

Artikel 4
Binnen zes maanden na het onherroepelijk worden van dit besluit, actualiseert Frisia de technische bijlage van het meet-en regelprotocol voor de zoutwinning als bedoeld in het Instemmingsbesluit Havenmond, in overeenstemming met de waarden als bedoeld in artikel 1 van dit besluit.

Artikel 5
Dit besluit treedt, met toepassing van artikel 20.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in werking met ingang van de dag na die waarop het is bekendgemaakt en werkt terug tot en met 1 januari 2024.

Programma DG Groningen en Ondergrond
Directie Transitie Diepe Ondergrond

Ons kenmerk
DGGO-DTDO / 52445875

Artikel 6
Dit besluit wordt bekendgemaakt door toezending aan de NAM en Frisia. Van dit besluit wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat
J.A. Vijlbrief

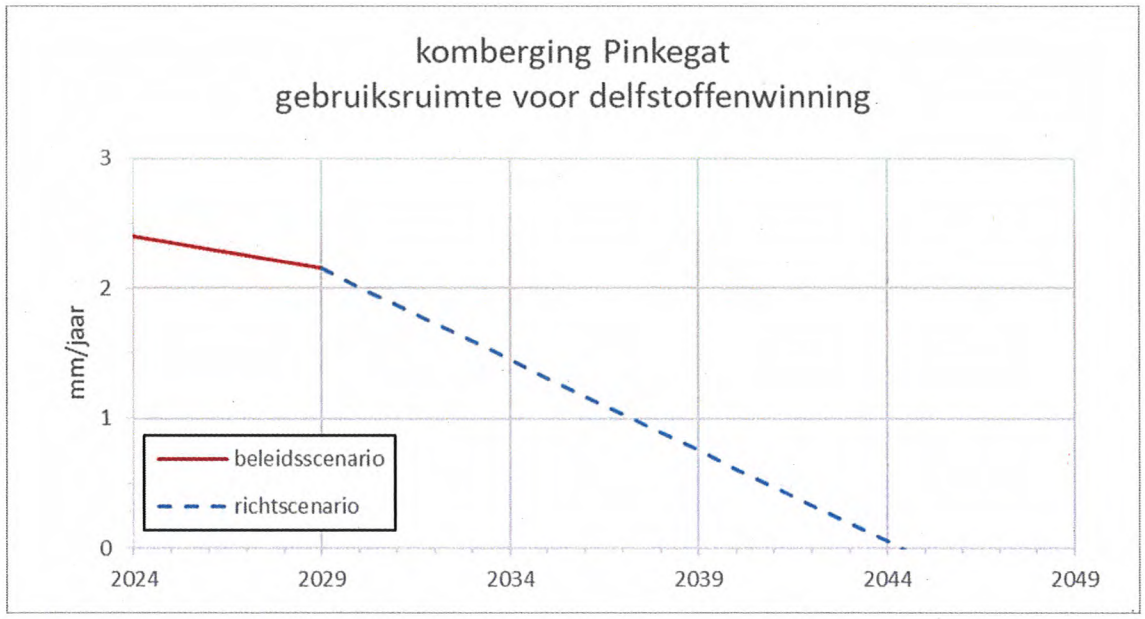
Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen 6 weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, directie Wetgeving en Juridische Zaken, Postbus 20401, 2500 EK te 's-Gravenhage.
Dit besluit is verzonden op de in de aanhef vermelde datum.

Programma DG Groningen en Ondergrond
Directie Transitie Diepe Ondergrond

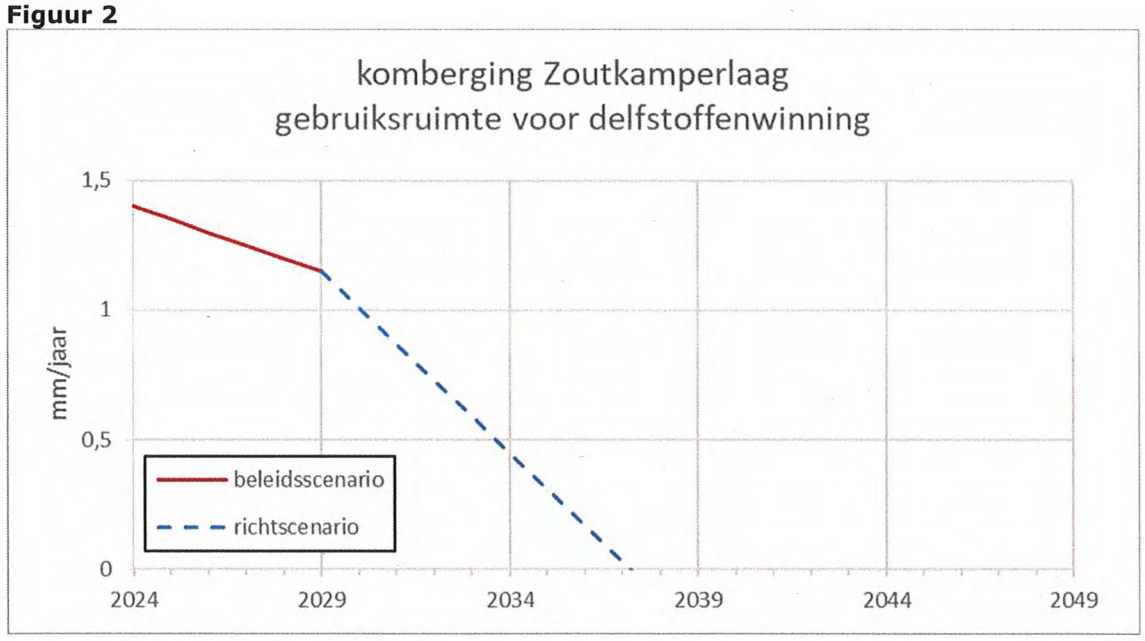
Ons kenmerk
DGGO-DTDO / 52445875

BIJLAGE 1

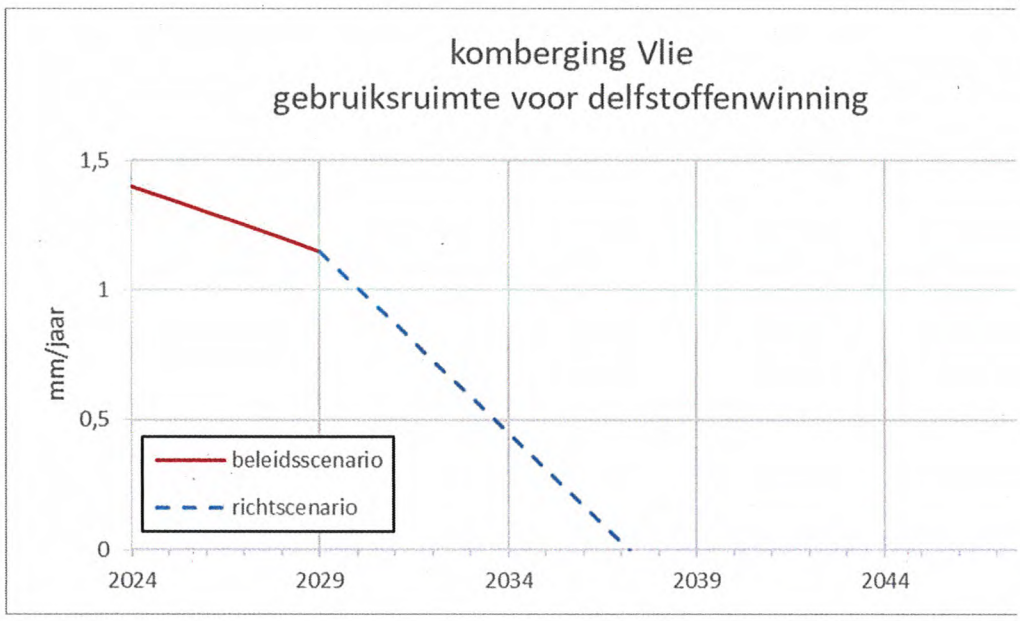
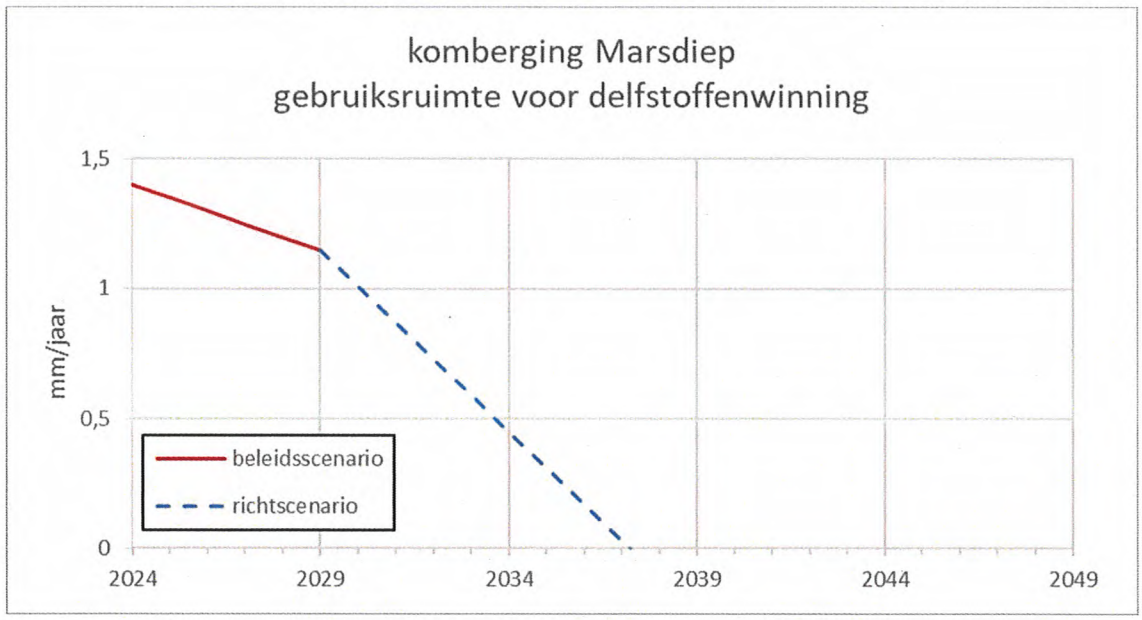
Gebruiksruimtefiguren
Figuur 1



Figuur 2



Figuur 3



Figuur 4