

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1908

Vragen van de leden **Chakor** en **Bushoff** (beiden GroenLinks/PvdA) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en voor Natuur en Stikstof en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *gasboring in de Waddenzee* (ingezonden 1 februari 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Economische Zaken en Klimaat), mede namens de Minister voor Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 4 juni 2024).

Vraag 1

Deelt u het onderscheid dat uw voorganger maakte tussen een winningsvergunning (marktordening) en toestemming door het Rijk voor een nieuwe productieboring in de Waddenzee bij Ternard¹? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 1

Ja, dat onderscheid delen wij.

Vraag 2

Klopt het dat u de gedateerde winningsvergunning ook na 54 jaar gedeeltelijk kan weigeren, onder andere op grond van Artikel 9 uit de Mijnbouwwet? Wat zijn hier de juridische afwegingen bij?

Antwoord 2

Een reeds verleende winningsvergunning kan niet worden geweigerd op grond van artikel 9 van de Mijnbouwwet. Het artikel ziet op het geheel of gedeeltelijk weigeren van een aanvraag voor een nieuwe vergunning. De (on)mogelijkheden van het geheel of gedeeltelijk intrekken van een bestaande vergunning komt aan bod in het antwoord onder vraag 4.

Vraag 3

Bent u nog steeds van mening dat de NAM «gebrek aan verantwoordelijkheidszin heeft»?² Leidt het feit dat de NAM ook voor illegale afvalverwerking voor de rechter staat tot meer of minder vertrouwen in het bedrijf? Is dit gebrek aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, voldoende morele reden om geen vergunning te verlenen? En juridisch? Bent u bereid om, op

¹ Kamerstuk 33 529, nr. 903.

² Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2023–2024, nr. 544.

grond van het trackrecord van de NAM en de mogelijkheden in de wet, de gedateerde winningsvergunning (gedeeltelijk) te weigeren voor de nieuwe productiewinning onder de Waddenzee? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Ja, het standpunt van het kabinet over de verantwoordelijkheidszin van de NAM ten aanzien van het Groningen dossier is niet veranderd ten opzichte van de beantwoording van de vragen van de leden de Groot en Boulakjar over de UNESCO brief over de voorgenomen gaswinning bij Ternaard (Kamerstuk 2023Z15362). Het feit dat de NAM ook voor illegale afvalverwerking voor de rechter staat leidt niet tot meer vertrouwen in het bedrijf. Een gebrek aan verantwoordelijkheidszin is een weigeringsgrond bij de aanvraag voor een nieuwe opsporings- of winningsvergunning overeenkomstig artikel 9 van de Mijnbouwwet. Zoals in het antwoord op vraag 2 vermeld, is dat artikel in dit geval niet van toepassing, omdat de winningsvergunning Noord-Friesland reeds is verleend. Onderdeel van de RCR-procedure Ternaard is een verzoek om instemming met een winningsplan. Die instemming kan alleen op de gronden van artikel 36 van de Mijnbouwwet worden geweigerd. Een gebrek aan verantwoordelijkheidszin behoort daar niet toe.

Vraag 4

Wat is volgens u de relevantie van Artikel 21 leden k en l, en het door de Tweede Kamer in de Mijnbouwwet opgenomen amendement, dat de expliciete bedoeling had nieuwe gaswinningsprojecten op de Waddeneilanden, in en onder de Waddenzee, in het Werelderfgoed gebied en in de aan de Waddeneilanden grenzende Natura 2000 gebieden onmogelijk te maken? Kunt u op bovengenoemde weigeringsgronden de gedateerde concessie van NAM gedeeltelijk weigeren conform de bedoeling van de wetgever? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Artikel 21, eerste lid, onderdelen k, l en m, van de Mijnbouwwet bieden de mogelijkheid een winningsvergunning in te trekken, voor zover die geldt voor een gebied dat ligt binnen de Waddenzee als aangewezen Natura 2000-gebied krachtens de Omgevingswet (onderdeel k), of op de Waddeneilanden (onderdeel l) of binnen het aangewezen werelderfgoedgebied Waddenzee (onderdeel m). Met die intrekking kan winning in die gebieden onmogelijk worden gemaakt. Intrekken van een winningsvergunning kan echter alleen als is voldaan aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 1 EP EVRM).

Zoals de voormalig Minister van Economische Zaken en Klimaat in de brief aan uw Kamer van 27 september 2021³ heeft toegelicht, betreft intrekking van een winningsvergunning een inmenging in het eigendomsrecht, en eigendom geniet de bescherming van artikel 1 EP EVRM. Het EVRM vereist voor gerechtvaardigde inmenging, naast voorzienbaarheid bij wet, een legitieme doel. Indien aan dat legitieme doel is voldaan, geldt voorts dat de inmenging een geschikt en noodzakelijk middel is om dat legitieme doel te bereiken, waarbij het individuele belang moet worden afgewogen tegen het algemeen belang. De winningsvergunning van NAM kan dus alleen geheel of deels worden ingetrokken op grond van artikel 21, eerste lid, onderdelen k, l en m, van de Mijnbouwwet, als aan deze vereisten van artikel 1 EP EVRM is voldaan. Hieraan wordt echter niet voldaan, zoals ook wordt bevestigd door het advies van de landsadvocaat van 5 november 2021⁴ en het advies van prof. mr. De Graaf en prof. mr. Tolsma van de Rijksuniversiteit Groningen van 16 oktober 2021⁵.

Vraag 5

Kunt u na besluit van UNESCO een vergunning weigeren op grond van Artikel 21, lid m, uit de Mijnbouwwet ook omdat UNESCO's Werelderfgoed Comité de Nederlandse regering daar een dringende oproep toe doet? Zo nee, waarom niet?

³ Kamerstuk 33 529, nr. 903.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 32 670, nr. 204.

⁵ Kamerstuk 33 529, nr. 906.

Antwoord 5

Ook na het besluit van UNESCO⁶ blijven voor intrekking van een winningsvergunning de in het antwoord op vraag 4 geschetste voorwaarden voor inmenging in het eigendomsrecht gelden.

Vraag 6

Zijn er volgens u andere mogelijke wettelijke gronden, verdragen of omstandigheden om de voorliggende aanvraag voor een nieuwe productieboring te weigeren? Zo ja, welke en bent u bereid deze toe te passen?

Antwoord 6

In de eerder aangehaalde brief van 27 september 2021 aan uw Kamer is het gehele kader geschetst voor de beoordeling van een aanvraag om een nieuwe productieboring en de mogelijkheden toegelicht om een aanvraag daartoe te weigeren. Artikel 36 van de Mijnbouwwet bevat de limitatieve weigeringsgronden voor de instemming met een winningsplan. Indien de winning een Natura 2000-gebied betreft, is daarnaast een vergunning op grond van Wet natuurbescherming nodig en moet ook aan die wet worden getoetst. De Wet natuurbescherming is nog van toepassing op deze situatie, omdat het winningsplan voor het in werking treden van de Omgevingswet is ingediend. De adviezen van de landsadvocaat en de Rijksuniversiteit Groningen waaraan in het antwoord op vraag 4 wordt gerefereerd, bevestigen het geschetste kader in de genoemde brief. Die adviezen onderschrijven tevens dat buiten dat kader geen mogelijkheden zijn om een nieuwe productieboring te weigeren. Dit is nogmaals bevestigd in de adviezen van de landsadvocaat van 27 september 2023 en van 18 december 2023. Die adviezen zijn ook toegelicht in het antwoord op vraag 6 van de leden Chakor, Bromet en Bushoff over het rapport «De Europees- en Internationaalrechtelijke status van de Waddenzee»⁷.

In mijn brief van 5 maart 2024 aan uw Kamer⁸ heb ik aangegeven dat de nieuwe zeespiegelstijgingsscenario's en een nieuw advies van de Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) daaromtrent implicaties kunnen hebben voor het door de NAM ingediende winningsplan Ternaard en de besluitvorming hierover. SodM gaf aan dat voor alle berekende bodemdalingsscenario's alleen het niet starten van de gaswinning kan waarborgen dat, gegeven de grote onzekerheden met betrekking tot de bodemdaling als gevolg van de voorgenomen gaswinning, de gebruiksruimte van de Waddenzee niet overschreden wordt. SodM adviseerde mij daarom niet in te stemmen met het winningsplan Ternaard.

Op basis hiervan is begin maart aan NAM gevraagd een herberekening te geven van de belasting van het Pinkegat als gevolg van de beoogde gaswinning vanuit Ternaard, met inachtneming van de nieuwe zeespiegelstijgingsscenario's en daarbij ook de midden en lage productiescenario's uit te werken. Op 12 maart heeft de NAM deze gegevens aangeleverd, waarna deze voor advies zijn uitgezet bij de wettelijk adviseurs TNO, SodM en de Mijraad. Begin mei heb ik de laatste van deze drie adviezen ontvangen.

Om te komen tot een zorgvuldig besluit wat recht doet aan de verschillende belangen is er nog een aantal vragen over de uitgangspunten in de adviezen die beantwoord moeten worden, alvorens de RCR-procedure, inclusief het besluit op de vergunning Wet natuurbescherming, kan worden afgerond. Afhankelijk van de beoordeling van de meest recente gegevens en adviezen en beantwoording van de resterende vragen zal dat een positief of een negatief besluit zijn.

Vraag 7

Kunt u aangeven waarom u bij antwoord op eerdere Kamervragen van andere leden de Kamer niet informeerde over bestaande weigeringsgronden, zoals schade aan het milieu en schade aan de natuur, zoals verwoord in Artikel 36 van de Mijnbouwwet?

⁶ <https://whc.unesco.org/en/decisions/8297>

⁷ Aanhangsel Handelingen I 2023/24, nr. 1179

⁸ Kamerstuk 29 684, nr. 262

Antwoord 7

Uw Kamer is reeds geïnformeerd over de weigeringsgronden voor nadelige gevolgen voor natuur en milieu als gevolg van de winning van delfstoffen. In de brief van 27 september 2021 zijn alle weigeringsgronden van artikel 36 van de Mijnbouwwet voor instemming met een winningsplan toegelicht.

Vraag 8

Deelt u de mening dat voor het winnen en gebruiken van fossiele brandstoffen onder een UNESCO-werelderfgoed, toepassing van artikel 9, artikel 21 en artikel 36 als weigeringsgronden terecht zou zijn? Heeft u hier juridisch advies op in gewonnen en zo ja, hoe luidde dat? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Artikel 9 van de Mijnbouwwet bevat geen mogelijkheid om de aanvraag om een nieuwe opsporings- of winningsvergunning te weigeren op de grond dat het om een werelderfgoedgebied gaat. Voor intrekking van een winningsvergunning op grond van artikel 21, eerste lid, onderdeel m, van de Mijnbouwwet is ook vereist dat de inmenging in het eigendomsrecht kan worden gerechtvaardigd, zoals in het antwoord op vraag 4 toegelicht. Instemming met een winningsplan kan niet worden geweigerd op de grond dat het een werelderfgoedgebied betreft. Artikel 36 van de Mijnbouwwet bevat limitatieve weigeringsgronden. Instemming kan zodoende alleen worden geweigerd in verband met het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken, in het belang van planmatig gebruik of beheer van delfstoffen of in verband met nadelige gevolgen voor het milieu of de natuur. Het voorgaande wordt bevestigd in verschillende adviezen die in de antwoorden op de vragen 4 en 6 hierboven zijn aangehaald. Het gaat om adviezen van de landsadvocaat uit 2021 en 2023 en het advies van de Rijksuniversiteit Groningen uit 2021 dat op verzoek van uw Kamer is gegeven.

Vraag 9

Hoe duidt u het memo van de Waddenacademie⁹, dat onder andere stelt dat het beschermen van de «Outstanding Universal Value» van het waddengebied wel degelijk een juridisch bindende verplichting is? Zo ja, hoe verhoudt deze verplichting en het hiermee verbonden algemeen belang zich tot de mogelijke rechten en het korte termijn economisch belang van een particulier bedrijf «zonder verantwoordelijkheidszin»?

Antwoord 9

Het memo van de Waddenacademie wordt op dit moment nader bestudeerd. Het memo biedt een uitgebreide beschouwing van uiteenlopende verdragen, richtlijnen en verordeningen. Een beleidsreactie vraagt daarom zorgvuldige bestudering en afstemming met andere betrokken overheden. Er wordt gericht op bespreking van dit rapport in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied van eind dit jaar.

De analyse dat bescherming van de «Outstanding Universal Value» (OUV) een juridisch bindende verplichting is deel ik niet op voorhand. De aanvraag om een natuurvergunning wordt door de Minister voor Natuur en Stikstof, getoetst aan de Wet natuurbescherming. Alleen voor zover de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied de Waddenzee samenvallen met de OUV, wordt de OUV (indirect) meegewogen bij de beoordeling van de aanvraag en het opstellen van de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming. Er vindt geen specifieke aanvullende toetsing plaats op internationale verdragen anders dan aan de regelgeving waarin de verdragen geïmplementeerd zijn.

⁹ Waddenacademie, 30 januari 2024, Toetsing van activiteiten aan de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value) van de Waddenzee als Werelderfgoed – Waddenacademie

Vraag 10

Welke gevolgen gaat u verbinden aan de kritiek dat toetsing aan de Natura 2000-regels niet voldoende is om de onaantastbaarheid van de «Outstanding Universal Value» te toetsen? Gaat dit alsnog gebeuren? Zo ja, wat betekent dit voor de lopende procedure?

Antwoord 10

Het memo van de Waddenacademie wordt op dit moment nader bestudeerd. Nieuw te ontwikkelen beleid kan niet in een lopende procedure worden toegepast. Indien wetgeving of beleid in de toekomst wordt aangepast naar aanleiding van het rapport van de Waddenacademie kan dit geen invloed hebben voor de lopende procedure. Het huidige kader van de Wet natuurbescherming blijft van toepassing op de aanvraag voor een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor de voorgenomen gaswinning Ternaard.