

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

1006

Vragen van de leden **Kröger** (GroenLinks-PvdA), **Beckerman** (SP) **Teunissen** (PvdD) en **Rooderkerk** (D66) aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over *het gaswinningsproject bij Ternaard* (ingezonden 17 december 2024).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei), mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (ontvangen 10 januari 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 879.

Vraag 1

Bent u bereid om, met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet, de (aanvullende) adviezen van TNO en Mijnraad ten aanzien van het gaswinningsproject bij Ternaard, delen met de Kamer? Zo nee, waarom is dit in strijd met het belang van de Staat?

Antwoord 1

De voorgeschreven openbare voorbereidingsprocedure voorziet in een proces waarbij openbaarmaking van de adviezen op het moment dat het besluit ter inzage wordt gelegd, is geregeld. Met het oog op de verkennende gesprekken die het kabinet voornemens is met de NAM te voeren, kan eerdere openbaarmaking de gesprekspositie van het kabinet schaden. Daarnaast moet voorkomen worden dat een zorgvuldig besluitvormingsproces wordt belemmerd en dat adviseurs tegenover elkaar worden gezet en onderdeel worden van het publieke debat. Om wel kennis van de stukken te geven heeft de Kamer de gelegenheid gekregen om deze adviezen vertrouwelijk in te zien en is daarmee invulling gegeven aan artikel 68 van de Grondwet. Zodra de besluitvorming is afgerond zal het kabinet de adviezen uiteraard openbaar maken en de Kamer hierover informeren.

Vraag 2

Bent u bereid om, met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet, de ambtelijke appreciatie van deze adviezen te delen met de Kamer? Zo nee, waarom is dit in strijd met het belang van de Staat?

Antwoord 2

Een ruime informatievoorziening richting de Kamer is belangrijk om de controlerende en wetgevende taken uit te voeren. Daarnaast is het ook belangrijk om vrije ambtelijke meningsvorming en vertrouwelijke gedachte-wisseling te beschermen. Het uitgangspunt moet zijn dat het kabinet de

Kamer mondeling informeert via debatten en schriftelijk via brieven, wetsvoorstellen en andere aan de Kamer gerichte documenten, daarin zitten de adviezen en afwegingen verwerkt. Daarover legt het kabinet verantwoording af.

Vraag 3

Bent u bereid om, met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet, de voorgenomen Wnb vergunning, zoals besloten in februari 2024 en mogelijke latere versies, te delen met de Kamer? Zo nee, waarom is dit in strijd met het belang van de Staat?

Antwoord 3

De adviezen tot aan de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten in 2021 zijn openbaar gemaakt. Deze zijn te raadplegen op de website van het bureau energieprojecten. Met het oog op de verkennende gesprekken die het kabinet voornemens is met de NAM te voeren, kan openbaarmaking de gesprekspositie van het kabinet schaden. Daarnaast wil het kabinet voorkomen dat een zorgvuldig besluitvormingsproces wordt belemmerd en dat adviseurs tegenover elkaar worden gezet en onderdeel worden van het publieke debat. De Wnb-vergunning wordt openbaar gemaakt bij de definitieve besluitvorming. De Staatssecretaris van LNV heeft de Kamer tijdens de tweede termijn van het Commissiedebat Mijnbouw op 18 december 2024 aangeboden om de Wnb-vergunning vertrouwelijk in te kunnen zien. Het kabinet herhaalt dit aanbod hier.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoe de verschillende onderzoeken, adviezen en vergunningen rond het gaswinningsproject bij Ternaard zich hiërarchisch tot elkaar verhouden? Kunt u hierbij expliciet ingaan op het arrest in de zaak C-441/17 (CURIA – List of results).

Antwoord 4

Voor dit project zijn meerdere vergunningen vereist. Twee belangrijke besluiten zijn de Wnb-vergunning en de instemming met het winningsplan. Bij de Wnb-vergunning wordt uitdrukkelijk getoetst aan het in stand houden van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee en daarmee wordt getoetst aan Habitat- en Vogelrichtlijn. Een van de toetsingscriteria in de Mijnbouwwet bij een winningsplan zijn de gevolgen voor de natuur. Het is vaste jurisprudentie dat als er een Wnb-vergunning is vereist, er bij het winningsplan terughoudend wordt getoetst op de natuurgrond. Dit is in lijn met de vaste jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

Bij de besluitvorming op een winningsplan wordt om advies gevraagd aan Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), TNO, de Mijnraad en de betrokken decentrale overheden. Voor de Wnb-vergunning wordt door de initiatiefnemer een passende beoordeling gemaakt. Dit is een ecologische beoordeling van de effecten. Ook is de commissie M.E.R. om advies gevraagd. Met zowel de passende beoordeling als het advies van de commissie M.E.R. wordt rekening gehouden bij de beoordeling van de Wnb-vergunningaanvraag. Deze instanties adviseren vanuit hun eigen expertise waarbij er geen hiërarchische verhouding tussen de adviseurs is.

Vraag 5

Kunt u de appreciatie van de recente SodM (Staatstoezicht op de Mijnen) adviezen delen en aangeven met welke reden en/of onderbouwing deze adviezen terzijde zijn gelegd? Waarom hebben zij niet geleid tot herziening van de Wnb vergunning?

Antwoord 5

Voor het delen van de ambtelijke appreciatie van deze adviezen geldt hetzelfde als voor de adviezen zelf en deze kunnen dan ook niet worden gedeeld. Zie de antwoorden op vraag 1 en 2.

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 dat gehanteerd moet worden bij vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming en kent dus een duidelijk ecologisch perspectief.

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 ogeschouw 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.

Vraag 6

Waarom worden niet alle relevante stukken die betrekking hebben op het besluit ter inzage gelegd conform artikel 3:11 Awb (Algemene wet bestuursrecht)?

Antwoord 6

Artikel 3:11 van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage legt. Na de ontvangst van de aanvraag voor het project Ternaard zijn de betreffende adviseurs om advies gevraagd en hebben de betrokken bestuursorganen ontwerpbesluiten geschreven. Omdat de rijkscoördinatieregeling van toepassing is, heeft mijn voorganger, als bevoegd gezag, de ontwerpbesluiten ter inzage gelegd. Daarbij zijn ook alle op dat moment beschikbare stukken openbaar gemaakt. Hiermee is voldaan aan artikel 3:11 Awb. Na het inbrengen van de zienswijzen wordt gewerkt aan de definitieve besluitvorming. De zienswijzen, de reactie daarop alsook eventueel in de tussentijd ontvangen adviezen worden vervolgens openbaar gemaakt bij de bekendmaking van de definitieve besluiten.

Vraag 7

Waarom wordt niet alle voor natuur en milieu relevante informatie openbaar gemaakt, zoals voorgeschreven in het verdrag van Aarhus?

Antwoord 7

Het Verdrag van Aarhus regelt dat het publiek het recht heeft op toegang tot milieu-informatie en inspraak bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden. De ontwerpbesluiten zijn, volgens de procedure van 3:11 Awb, ter inzage gelegd en een ieder kon daarop een zienswijze indienen. Met dit proces is voldaan aan het Verdrag van Aarhus.

Bij de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten zijn alle op dat moment beschikbare stukken ook openbaar gemaakt, hiermee is voldaan aan artikel 3:11 Awb. Na het inbrengen van de zienswijzen wordt gewerkt aan de definitieve besluitvorming. De zienswijzen, de reactie daarop alsook eventueel in de tussentijd ontvangen adviezen worden vervolgens openbaar gemaakt bij de bekendmaking van de definitieve besluiten. Het verdrag van Aarhus kent drie belangrijke pijlers:

1. Toegang tot informatie
2. Inspraak in de besluitvorming en
3. Toegang tot de rechter

Vraag 8

Klopt het dat het bevoegd gezag geen besluit kan nemen als de procedure voor het ontwerpbesluit niet op de juiste wijze is gevolgd? Zo ja, waar blijkt dit uit?

Antwoord 8

Als de procedure voor het ontwerpbesluit niet op de juiste wijze is gevolgd, moet worden gekeken of de gemaakte fout voor het nemen van het definitieve besluit hersteld kan worden. Dan kan alsnog het definitieve besluit worden genomen. Er is geen redenen om aan te nemen dat in dit geval de

procedure tot aan de ter inzagelegging van de ontwerpbesluiten, alsook de procedure na dat moment, niet op de juiste wijze is gevolgd.

Vraag 9

Kunt u uitleggen hoe de afspraken in de rijkscoördinatieregeling zich verhoudt tot de Grondwet en specifiek artikel 68? Hoe wordt het belang van de Staat geschonden als u de stukken nu met de Kamer zou delen? Kunt u uitleggen hoe zich dit verhoudt tot het verdrag van Arhus?

Antwoord 9

De rijkscoördinatieregeling schrijft onder meer voor dat de besluiten voor een project als Ternaard gecoördineerd worden genomen. Dat betekent dat de ontwerpbesluiten van de diverse bestuursorganen door de coördinerend Minister tegelijkertijd ter inzage worden gelegd, dat de definitieve besluiten tegelijkertijd bekend worden gemaakt en dat de beroepstermijn tegen alle besluiten dezelfde is. Het Verdrag van Aarhus regelt dat het publiek het recht heeft op toegang tot milieu-informatie en inspraak bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden. De ontwerpbesluiten zijn ter inzage gelegd en een ieder kon een zienswijze indienen. Hiermee is voldaan aan het Verdrag van Aarhus. De wet verzet zich niet tegen tussentijdse openbaarmaking van adviezen via artikel 68 Grondwet, dat is alleen niet gebruikelijk en in het onderhavige besluitvormingsproces niet wenselijk om:

- een zorgvuldig besluitvormingsproces niet te belemmeren;
- de adviseurs niet tegenover elkaar te zetten en onderdeel te maken van het publieke debat;
- het de gesprekspositie van de Staat met NAM niet bevordert als alle informatie uit de adviezen openbaar is;
- eventueel latere procespositie van de Staat te beschermen;
- besluitvorming eerst door het bevoegd gezag moet kunnen plaatsvinden en dat vervolgens het parlement MKGG ter verantwoording kan roepen.

Vraag 10

Klopt het dat Nederland met de inscriptie van de Waddenzee als Werelderfgoed zich verbonden heeft om de OUV (Outstanding Universal Value) van de Waddenzee te beschermen?

Antwoord 10

Ja. In 1972 heeft Unesco het Werelderfgoedverdrag opgesteld. Nederland behoort sinds 1992 tot de 195 landen die het verdrag hebben ondertekend. Met ondertekening van het Werelderfgoedverdrag heeft Nederland zich eraan gecommitteerd dat de Outstanding Universal Value niet mag worden aangetast. Het Nederlandse beleid ten aanzien van het werelderfgoed Waddenzee is uiteengezet in het dossier voor nominatie tot werelderfgoed in 2009. Op basis daarvan heeft de Waddenzee de status van Werelderfgoed gekregen.

De verplichting tot toetsing op effecten op de Outstanding Universal Value (OUV) is indirect van toepassing. Alleen voor zover de OUV samenvallen met de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied Waddenzee, wordt nu getoetst aan de OUV.

Vraag 11

Waar is in de besluitvorming rond «Ternaard» de toetsing aan OUV geborgd?

Antwoord 11

De aanvraag om een natuurvergunning wordt door de Staatssecretaris van LNV getoetst aan de Wet natuurbescherming. Er wordt niet specifiek aanvullend getoetst aan internationale verdragen, anders dan aan de regelgeving waarin verdragen geïmplementeerd zijn.

Eén van de criteria voor het ontvangen van de status van Werelderfgoed is het goed beschermen van de kernwaarden van het Werelderfgoedgebied. In het nominatiedossier, waarin de Waddenzee bij UNESCO is voorgedragen als Werelderfgoed, is hier uitgebreid op ingegaan. De Waddenzee is voorgedragen met alle activiteiten die op moment van nominatie (2009) al plaatsvonden, inclusief de gaswinning onder de Waddenzee op basis van het «hand aan de kraan»-principe. Voor die activiteiten is ook toestemming verleend.

In het nominatiedossier bij inschrijving op de Werelderfgoedlijst is aangegeven dat nieuwe boringen binnen het Werelderfgoedgebied niet zijn toegestaan. Daarbuiten, zoals in het geval van de voorgenomen gaswinning Ternaard, zijn nieuwe boringen wél toegestaan. Ook is in het nominatiedossier beschreven dat juridische toetsing van nieuwe activiteiten zou plaatsvinden op basis van de Mijnbouwwet en de Wnb. Dit werd als voldoende beschouwd om de bescherming van de natuurwaarden op orde te hebben. Ten slotte heeft de landsadvocaat geconcludeerd dat de Wet natuurbescherming het beoordelingskader bepaalt. Belangen die niet samenvallen met de belangen uit dat beoordelingskader, kunnen niet meegewogen worden in de besluitvorming.

Vraag 12

Klopt het dat in het nominatie dossier van Nederland werd aangegeven dat bestaande wet- en regelgeving voor natuurbescherming (NB-wet) voldoende is om dit mogelijk te maken?

Antwoord 12

Zie het antwoord op vraag 11.

Vraag 13

Klopt het dat als gesteld wordt dat de OUV geen toetsingskader is in kader van de NB-wet er een probleem is omdat bij afwezigheid van voldoende wettelijke bescherming van de OUV in principe de «conditions voor Danger Listing» uit het Werelderfgoed vervuld zijn vervuld zijn.

Antwoord 13

Dat klopt niet. Het Werelderfgoedcomité besluit of een Werelderfgoed op de lijst van Werelderfgoed «in danger» komt. Dat gebeurt op advies van het Unesco secretariaat. Op dit moment is sprake van een dialoog tussen Unesco, Nederland, Duitsland en Denemarken. Daarom kan niet worden gesteld dat voldaan wordt aan de voorwaarden om op de «In Danger»-lijst te komen. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Het toetsingskader is daarvan een belangrijk onderdeel.

De State of Conversation (SoC) van Unesco, die in de zomer van 2023 is uitgebracht, is de eerste processtap. Met de SoC van afgelopen zomer is de situatie qua escalatie richting de lijst van «in danger» ongewijzigd. Een eventueel verlies van de status van de Werelderfgoed is (op dit moment) in de processtappen nog niet aan de orde. In de reactie van Duitsland, Denemarken en Nederland richting Unesco is ook aangegeven dat de OUV geen beoordelingscriterium is. Ook laten we zien de zorgen van Unesco serieus te nemen, bijvoorbeeld doordat de Omgevingswet nu meer aandacht geeft aan de OUV van de Waddenzee en doordat we – conform verzoek Unesco – een plan-m.e.r. op de cumulatieve druk van de Waddenzee gaan uitvoeren. Deze plan-m.e.r. zal ook meer inzicht opleveren over het eventuele behoud van de OUV.

Vraag 14

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden voor aanstaande woensdag 12.00 uur?

Antwoord 14

Helaas is dit niet gelukt, zoals eerder met de Kamer is gecommuniceerd (2024D50853), was meer tijd nodig voor een zorgvuldige beantwoording.