

Vergaderjaar 2024–2025

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 296

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2025

De Waddenzee is een uniek natuurgebied van internationale waarde, dat zowel ecologisch als cultureel van groot belang is. Het gebied is aangewezen als UNESCO werelderfgoed. Tegelijkertijd vinden er in en rondom dit gebied diverse activiteiten plaats, zoals recreatie, vervoer en het gebruik van de diepe ondergrond. Het kabinet hecht grote waarde aan het behoud van de Waddenzee en zet zich in voor een zorgvuldige balans tussen ecologische bescherming en economische belangen. Gelijktijdig bestaan er in de samenleving en in de Kamer zorgen over het gebruik van de diepe ondergrond in de Waddenzee. In deze brief gaat het kabinet in op deze zorgen.

Er wordt ingegaan op het verzoek van de Kamer om te reageren op het onderzoeksrapport «*Hoe denken Nederlanders over de Waddenzee?*» van de Waddenvereniging¹. Tevens worden de onderzoeken naar aanleiding van de evaluatie van het «hand-aan-de-kraan»-principe aan de Kamer aangeboden. Daarnaast worden twee moties en een toezegging afgedaan die betrekking hebben op activiteiten in de diepe ondergrond in de Waddenzee (motie lid Kröger², toezegging aan het lid Van der Lee³ en motie lid Van Raan⁴). Ook wordt er in deze brief ingegaan op de stand van zaken over de aanvraag voor gaswinning in Ternaard.

Onderzoeksrapport «Hoe denken Nederlanders over de Waddenzee?»

Tijdens de procedurevergadering op 1 juli 2025 heeft de vaste commissie Klimaat en Groene Groei verzocht om een reactie op de brief van de Waddenvereniging waarin zij het onderzoeksrapport »Hoe denken Nederlanders over de Waddenzee?» aanbiedt. Het onderzoek is in

¹ 2025Z12439/2025D32116

² Kamerstuk 32 849, nr. 281

³ Toegezegd door de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) tijdens de tweede termijn van de Begrotingsbehandeling EZK op 5 november 2020.

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 1014

opdracht van de Waddenvereniging uitgevoerd door Ipsos I&O onder ruim 1.000 Nederlanders. In het onderzoeksrapport komt onder andere naar voren dat twee derde van de Nederlanders het niet acceptabel vindt als de Unesco Werelderfgoedstatus van de Waddenzee verloren gaat als gevolg van vergunningen voor gas- of zoutwinning. Daarnaast vindt driekwart van de Nederlanders het belangrijk dat de Werelderfgoedstatus van de Waddenzee behouden blijft. Ook vindt driekwart dat de Nederlandse regering zich moet inspannen om deze te behouden. Het kabinet heeft kennis genomen van de uitkomsten van het onderzoeksrapport en hecht grote waarde aan het behoud van de Waddenzee. Voor activiteiten in de diepe ondergrond geldt dat deze geen onomkeerbare schade mogen hebben voor dit kwetsbare en waardevolle natuurgebied. Mede daarom is bij gas- en zoutwinning in de Waddenzee het «hand-aan-de kraan»-principe van toepassing. Dit houdt in dat de diepe bodemdaling niet groter mag zijn dan de toegestane gebruiksruimte en dat de beschermde natuur in en rondom de Waddenzee niet mag worden aangetast door gas- en zoutwinning. Het doel is om negatieve effecten tijdig waar te nemen zodat de winning verminderd of gestopt kan worden voordat er onomkeerbare schade ontstaat. Deze gebruiksruimte wordt periodiek geëvalueerd, waarbij de laatste wetenschappelijke inzichten worden meegenomen. Daarbij mag de gas- en zoutwinning niet leiden tot significant negatieve effecten voor de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, zoals de Waddenzee. Deze bescherming vindt plaats op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook worden de ontwikkelingen in de Waddenzee elk jaar uitgebreid gemonitord en ge-audit door een onafhankelijke auditcommissie.

In aanvulling hierop worden er geen nieuwe winningen meer toegestaan onder de Waddenzee. Dit is via een amendement⁵ van de Tweede Kamer op 1 mei 2024 in de Mijnbouwwet opgenomen. Omdat sinds die datum niet meer mag worden ingestemd met nieuwe winningsplannen of wijzigingen van bestaande winningsplannen voor zover die wijziging een verlenging van het tijdvak of een uitbreiding van de omvang van de winning betreft, zal het gebruik van de diepe ondergrond onder de Waddenzee uitfasen. Er is een aantal (wijzigingen) van winningsplannen voor 1 mei 2024 ingediend. Deze moeten, op grond van het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 167p van de Mijnbouwwet, nog worden afgehandeld conform de toen geldende Mijnbouwwet. Hoewel het maatschappelijke en politieke sentiment rondom de winning van gas en zout onder een kwetsbaar natuurgebied met een Werelderfgoedstatus is veranderd, blijven de wettelijke kaders bij de beoordeling van deze lopende aanvragen van kracht.

Ternaard

De aanvraag voor winning van aardgas onder de Waddenzee vanuit Ternaard dateert van voor de genoemde wetwijziging en zal dus nog moeten worden afgehandeld conform de destijds geldende bepalingen. Zoals het kabinet de Kamer eerder heeft gemeld⁶ proberen we in overleg met de aandeelhouders van NAM, Shell en ExxonMobil, tot een oplossing te komen voor Ternaard. Binnenkort verwacht het kabinet u hierover nader te informeren.

Motie aanpassen wet- en regelgeving gevolgen Waddenzee

Het bovengenoemde amendement, waarmee geen nieuwe winningen meer worden toegestaan onder de Waddenzee, geeft tevens invulling aan

⁵ Kamerstuk 36 441, nr. 16

⁶ Kamerstuk 33 529, nr. 1271

de motie van lid Kröger⁷. Deze motie verzoekt de regering om bij mijnbouwbesluiten in het Waddengebied zwaar te laten meewegen wat de gevolgen zijn voor de Waddenzee en de Werelderfgoedstatus, en om zo nodig wet- en regelgeving hierop aan te passen. Zoals hierboven aangegeven sluit de wijziging van artikel 36 van de Mijnbouwwet nieuwe winningen van delfstoffen onder de Waddenzee uit. Met nieuwe winningsplannen die na 1 mei 2024 worden ingediend wordt niet langer ingestemd.

Onderzoeken naar aanleiding van evaluatie hand-aan-de-kraan

In 2021 is de evaluatie van de «hand-aan-de-kraan»-methodiek gepubliceerd waarin een aantal aanbevelingen werden gegeven. Een van de aanbevelingen was om te onderzoeken hoe een verbeterde geïntegreerde «hand-aan-de-kraan»-methodiek kan worden ontwikkeld en toegepast, die rekening houdt met de niet geringe onzekerheden op de lange(re) termijn. TNO heeft hiervoor een verkenning uitgevoerd van de haalbaarheid van een zuiver probabilistische gebruiksruijmtetoets. TNO komt met drie mogelijkheden: op basis van een jaarlijkse overschrijdingskans, op basis van een vervroegde overschrijding (omdat immers alleen doorgaande zeespiegelstijging uiteindelijk ook de gebruiksruijmtte overschrijdt) en een alternatief waarbij het meegroeivermogen (sediment leverend vermogen) wordt herzien met de nieuwste inzichten. In alle drie de alternatieven wordt de gebruiksruijmtte voor de komberging Pinkegat niet overschreden in de periode tot 2050. Voor de komberging Vlie wordt de gebruiksruijmtte overschreden in 2034 of 2037 of niet (afhankelijk van een van de drie alternatieven). Met de huidige «hand-aan-de-kraan»-methodiek wordt de gebruiksruijmtte voor Pinkegat overschreden in 2044 en voor Vlie in 2037. De resultaten van de haalbaarheidsstudie van TNO geven aan dat de huidige methodiek vaak eerder een overschrijding van de gebruiksruijmtte geeft dan methodes die rekening houden met de onzekerheden op lange termijn, uitzondering is de jaarlijkse overschrijdingskans voor de komberging Vlie. De huidige methodiek is in vergelijking met een zuiver probabilistische methode conservatiever.

Een andere aanbeveling van de evaluatie was om het meegroeivermogen eenduidig vast te stellen inclusief onzekerheden. Deltares heeft hiervoor een studie uitgevoerd naar het meegroeivermogen van de kombergingen gerelateerd aan de kritische zeespiegelstijgingssnelheid voor verdrinking in de Nederlandse Waddenzee. Hiermee wordt een duidelijke en transparante methodiek gehanteerd om het meegroeivermogen te definiëren. De meegroeivermogens die op deze manier zijn bepaald voor de bekkens van Marsdiep, Vlie, Pinkegat en Zoutkamperlaag zijn respectievelijk 7,8 mm/yr; 7,0 mm/yr; 10,2 mm/jr en 6,8 mm/jr. Deze liggen allen boven de huidige waarden die in de «hand-aan-de-kraan» methodiek worden gehanteerd⁸. Ook hiermee is dus de huidige invulling van de «hand-aan-de-kraan»-methode conservatiever.

Het is aan een volgend kabinet hoe om te gaan met deze nieuwe inzichten die meer ruimte lijken te geven voor activiteiten in de Waddenzee dan het huidige vastgestelde «hand-aan-de-kraan»-beleid. De huidige «hand-aan-de-kraan»-methode is op deze punten conservatiever (veiliger) dan eerder gedacht.

⁷ Kamerstuk 32 849, nr. 281

⁸ Huidige waardes voor het meegroeivermogen zijn 5 mm/jr, 5 mm/jr, 6 mm/j en 5 mm/jr

In 2020 heeft de toenmalige Minister van EZK naar aanleiding van een motie van lid Van der Lee toegezegd dat hij Frisia⁹ zal vragen om het onderzoeksprogramma WATLAS¹⁰ te betrekken bij het monitoringsprogramma voor zoutwinning. Het ministerie heeft Frisia in 2024 opnieuw verzocht om het onderzoeksprogramma WATLAS te betrekken bij het monitoringsprogramma. Frisia heeft aangegeven dat zij binnen het onderzoek en de monitoring de voorkeur geeft aan andere methoden zodat bevindingen vergelijkbaar blijven. Zo gebruikt Frisia momenteel traditionele vogeltellingen als onderdeel van het ecologische monitoringsprogramma voor de zoutwinning onder de Waddenzee. Deze methode omvat het tellen van aanwezige vogelsoorten op en rond droogvallende wadplaten zoals scholeksters, bonte strandlopers en kanoeten. De gegevens worden vergeleken met eerdere nulmetingen om eventuele veranderingen in vogelpopulaties te constateren.

Motie activiteiten in beschermde zeegebieden

Verder gaat het kabinet met deze brief in op de motie Van Raan¹¹. Het kabinet wordt opgeroepen zich in te zetten voor het beëindigen van schadelijke extractieve industriële activiteiten in beschermde Europese zeegebieden. Wat betreft de effecten van olie- en gaswinning, visserij en zandwinning op de natuur in de Noordzee geeft het kabinet hier invulling aan via de bestaande wettelijke kaders en procedures zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000-netwerk), de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en vergunningen en meldingsplichten die verplicht zijn onder de Omgevingswet (omgevingsvergunning, natura 2000-activiteit, flora- en fauna-activiteiten). Op de Noordzee zijn beschermde gebieden aangewezen onder zowel de Vogel- en/of Habitatrichtlijn en beschermd onder de KRM, ter bescherming van de daar aanwezige soorten en bodemhabitats. In de Mariene Strategie deel 3, onderdeel van het Programma Noordzee 2022–2027¹² is opgenomen dat olie- en gaswinning onder strikte voorwaarden kan worden voortgezet. De voorwaarden moeten voldoen aan de bovenwettelijke Best Beschikbare Technieken van milieubeschermend en natuurversterkend bouwen en exploiteren. Voor visserij is afgesproken in Programma Noordzee 2022–2027 om 15% van de oppervlakte van de Nederlandse Noordzee te vrijwaren van bodemvisserij in beschermde gebieden. Op dit moment is ca. 5% hiervan gerealiseerd, het streven is om voor 2030 dit te verhogen naar de 15%. Hiervoor moet een Europese procedure worden doorlopen omdat visserij een Europese competentie is. Daarnaast is de kennisopgave opgenomen om de noodzaak van aanvullende maatregelen voor andere activiteiten dan visserij in deze gebieden te onderzoeken. Dit wordt uitgewerkt in de planperiode van 2022–2027. Omdat Natura 2000 en KRM Europese juridische kaders zijn, gelden de hieruit volgende verplichtingen ook voor de andere Europese lidstaten. Verder blijft het kabinet zich ook in het kader van het OSPAR-verdrag op internationaal niveau inzetten voor het toepassen van best beschikbare milieutechnieken bij olie- en gaswinning.

⁹ Frisia Zout B.V., zoutwinner in Harlingen en onderdeel van moederbedrijf K+S.

¹⁰ WATLAS is een Nederlands volgsysteem waarmee onderzoekers kleine dieren, zoals vogels, kunnen volgen via radiosignalen. Het wordt vooral gebruikt in kust- en natuurgebieden voor ecologisch onderzoek. Het systeem is ontwikkeld in samenwerking met onder andere het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ) en wordt ingezet voor ecologisch onderzoek en natuurbescherming in het Waddengebied.

¹¹ Kamerstuk 33 529, nr. 1014

¹² Kamerstuk 35 325, nr. 5

Het kabinet blijft zich onverminderd inzetten voor de bescherming van de Waddenzee. Tegelijkertijd zoeken we zorgvuldig naar een evenwicht tussen ecologische waarden en mogelijkheden die de Waddenzee biedt ter ondersteuning van de energietransitie. Het kabinet begrijpt dat dit onderwerp leeft en nauwlettend wordt gevolgd. Zodra er relevante ontwikkelingen zijn, zal het kabinet u daar uiteraard over informeren.

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