

Besluit van **tot wijziging van het Mijnbouwbesluit in verband met het uitsluiten van nieuwe winning van delfstoffen onder het Waddengebied**

NOTA VAN TOELICHTING

(16 mei 2023)

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

In het coalitieakkoord van 2019 is opgenomen dat geen nieuwe vergunningen worden afgegeven voor gaswinning onder het Waddengebied. Voor het winningsplan Ternaard wordt de procedure echter afgerond. In de contourennota van 23 januari 2023 (Kamerstuk 32849, nr. 214) is hier nadere duiding aan gegeven. Ook is in de contourennota aangegeven dat het kabinet het wenselijk vindt deze maatregelen eveneens van toepassing te verklaren op zoutwinning onder het Waddengebied, omdat zoutwinning ook zorgt voor bodemdaling net als gaswinning. Deze wijziging van het Mijnbouwbesluit (hierna: het besluit) geeft uitvoering aan dit beleid.

2. Gas- en zoutwinning onder het Waddengebied

Er wordt momenteel door twee partijen gas en zout gewonnen onder het Waddengebied. Dit gebeurt volgens het zogenaamde "hand-aan de kraan"-principe.

Dit houdt in dat vooraf wordt getoetst welke hoeveelheden gas en zout kunnen worden gewonnen zodat de bodemdaling als gevolg daarvan binnen de grenzen blijft die de Waddenzee op basis van de natuurlijke sedimentatie van zand en slib, het zogeheten meegroeivermogen, kan compenseren. Voor de kombergingsgebieden waaronder de gas- en zoutwinning plaatsvindt, wordt daartoe 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, indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, de winning tijdig te kunnen verminderen of te stoppen. In de Kamerbrieven van 30 mei 2016 (Kamerstuk 29684, nr. 140), 20 april 2020 (Kamerstuk 29684, nr. 204) en 28 juni 2021 (Kamerstuk 29684; 33529, nr. 218) wordt de toepassing van het "hand aan de kraan"-principe uitvoerig besproken. De gebruiksruimte voor de gas- en zoutwinning onder het Waddengebied wordt mede bepaald door de verwachte relatieve zeespiegelstijging, de combinatie van autonome bodemdaling door natuurlijke processen en de geprognosticeerde absolute zeespiegelstijging. De veilige gebruiksruimtes voor de relevante kombergingsgebieden worden elke vijf jaar opnieuw vastgesteld voor een periode van vijf jaar. Dit gebeurt op basis van een geactualiseerd beleidsscenario voor de verwachte relatieve zeespiegelstijging, gebruikmakend van de meest recente wetenschappelijke inzichten.

Om zeker te stellen dat de delfstoffenwinning geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuur, moeten mijnbouwondernemingen voorafgaand aan de winning een monitoringsplan opstellen. Dat beschrijft hoe effecten van bodemdaling op de natuur worden gevolgd. Het gaat dan om effecten op de zandplaten, het droogvallend plaatareaal, maar ook het bodemleven, en de vogels die daarvan afhankelijk zijn voor hun rust en voedsel. Het monitoringsplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en wordt elke vijf jaar geactualiseerd. De bedrijven voeren deze monitoring zelf uit, en de resultaten worden jaarlijks beoordeeld door een auditcommissie.

De zeespiegelmonitor 2022 van 29 maart 2023 van Deltares laat zien dat de zeespiegel voor de Waddenzee hoger uit zal vallen dan het huidige scenario.¹ Voor de huidige delfstoffenwinning in de Waddenzee geldt dat een dergelijke toename niet meteen zou leiden tot productiebeperkingen omdat de huidige winningen inclusief de versnelde zeespiegelstijging niet de gebruiksruimte overschrijden. Gezien de recente inzichten van zeespiegelstijging en het feit dat een acceleratie van de zeespiegelstijging nu ook zichtbaar is langs de Nederlandse kust, lijkt het waarschijnlijk dat de delfstoffenwinning in de Waddenzee rond 2035 moet stoppen vanwege de versnelde zeespiegelstijging. Tot die tijd meer winningen toestaan dan waarmee reeds is ingestemd, zou meer onzekerheid betekenen en daardoor zal de gebruiksruimte mogelijk nog sneller afnemen. Het Waddengebied is een kwetsbaar gebied en behoort bovendien tot UNESCO-werelderfgoed. Het kabinet vindt in dat kader het toestaan van nieuwe delfstoffenwinning, inclusief de onzekerheden hiervan, geen verantwoorde keuze meer. Nieuwe delfstoffenwinning onder het Waddengebied wordt daarom niet meer toegestaan door middel van dit besluit.

3. Juridisch kader

3.1 Reikwijdte

Voor het winnen van delfstoffen is ten eerste een winningsvergunning nodig die het alleenrecht geeft te winnen in een bepaald gebied voor een bepaalde tijd. Om daadwerkelijk binnen het vergunde gebied te gaan winnen moet de vergunninghouder een winningsplan opstellen en een verzoek tot instemming doen aan de staatssecretaris. Als de staatssecretaris heeft ingestemd met het winningsplan, dan kan de vergunninghouder gaan winnen conform het winningsplan en de voorschriften en beperkingen die in het instemmingsbesluit zijn opgenomen. Voor het gebied van de winningsvergunningen kunnen meerdere winningsplannen bestaan en dus meerdere winningen plaatsvinden. De vergunninghouder kan gedurende de looptijd van de winningsvergunning nieuwe winningsplannen opstellen of bestaande winningsplannen wijzigen, die tevens instemming van de staatssecretaris behoeven.

Dit besluit betreft de uitsluiting van het Waddengebied voor nieuwe opsporing en winning van delfstoffen onder het Waddengebied. Dit betekent dat er geen nieuwe opsporings- en winningsvergunningen voor delfstoffen meer worden verleend en ook de looptijd daarvan niet wordt verlengd. Daarnaast betekent het dat met nieuwe winningsplannen of uitbreiding van bestaande winningsplannen qua tijdvak of productieomvang geen instemming meer wordt verleend.

De bestaande winning die plaatsvindt onder het Waddengebied, betreft enkel gas en zout. Het gaat om een winningsvergunning voor zout met een bijbehorend winningsplan en daarnaast om een winningsvergunning voor gas met drie winningsplannen waarmee reeds is ingestemd. Dit besluit tast die bestaande winningsplannen niet aan, wat betekent dat die projecten conform het ingestemde winningsplan kunnen worden afgemaakt. Met een actualisatie of herziening van het huidige winningsplan zal slechts worden ingestemd indien dit niet leidt tot een toename van de eerder toegestane omvang van de winning of langere winningsperiode. Werkzaamheden die moeten worden verricht om de productie op peil te houden of om een boorgat af te sluiten en het mijnbouwwerk op te ruimen, vallen buiten de reikwijdte van dit besluit.

In 2019 is voor de winningsvergunning voor gas een verzoek tot instemming met een winningsplan ingediend. Dat winningsplan gaat over Ternaard. De besluitvorming daarvoor is nog niet afgerond. Dit besluit raakt die besluitvorming

¹ De zeespiegelmonitor 2022, 29 maart 2023, Deltares (via: https://publications.deltares.nl/11209266_000.pdf)

niet in verband met de rechtszekerheid. Die besluitvorming wordt derhalve afgerond volgens de mijnbouwregelgeving die voor inwerkingtreding van dit besluit gold.

De in dit besluit opgenomen uitsluitingen voor wat betreft het verrichten van nieuwe opsporings- en winningsactiviteiten naar delfstoffen beperken zich tot het Waddengebied. Er bestaan verschillende manieren om het Waddengebied aan te duiden en af te bakenen. Dit besluit richt zich tot de gebieden zoals genoemd in artikel 7a van de Mijnbouwwet. Dat wil zeggen dat geen nieuwe opsporing en winning van delfstoffen is toegestaan onder de Waddeneilanden, de als Natura 2000 aangewezen delen van het Waddengebied of het Werelderfgoed-gebied Waddenzee.

3.2 Grondslag

Op grond van artikel 49 van de Mijnbouwwet kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een gebied worden uitgesloten van de opsporing of winning van delfstoffen. Regels met artikel 49 van de Mijnbouwwet als basis, kunnen enkel worden gesteld voor bepaalde doelen. De regels van dit besluit worden gesteld ten behoeve van het gebruik van de ondergrond. In dit geval gaat het om het gebruik van de ondergrond van het Waddengebied. Dat gebied wordt door dit besluit uitgezonderd van nieuwe opsporing en winning van delfstoffen en uitbreiding van bestaande plannen daaromtrent wordt voor dat gebied uitgesloten. Daarmee wordt het gebruik van de ondergrond van het Waddengebied beperkt. Artikel 49 van de Mijnbouwwet bevat in het vierde lid een limitatieve opsomming voor het soort regels dat kan worden gesteld. Conform dat artikel bevat dit besluit een weigeringsgrond voor de aanvragen van opsporings- en winningsvergunningen voor delfstoffen of voor de verlenging van het tijdvak daarvoor en voor verzoeken tot instemming met een winningsplan voor delfstoffen of een verzoek tot verlenging van de duur van instemming of de uitbreiding van de omvang.

3.3 Verhouding met het Europees recht

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken.

Een vergunning kan als een eigendomsrecht worden gezien waarop artikel 1 EP EVRM van toepassing is. Dit besluit stelt beperkingen aan de bestaande winningsvergunningen en winningsplannen waarmee is ingestemd. De beperkingen houden in dat de duur van de vergunningen en instemmingen niet meer kan worden verlengd, geen nieuwe winningsplannen meer kunnen worden ingediend binnen reeds vergunde gebieden en de productieomvang van bestaande winning niet meer kan worden uitgebreid. De vergunninghouders kunnen de bestaande plannen waarmee is ingestemd, afronden. De bestaande winning wordt in die zin niet aangetast en het besluit tast de inkomsten die de vergunninghouders daaruit nog kunnen genereren derhalve niet. Enkel toekomstige plannen binnen de geldende vergunningen worden beperkt. Toekomstige plannen, zij het een uitbreiding van een bestaande winning of een geheel nieuwe winning, zouden hoe dan ook eerst instemming van de staatssecretaris behoeven. De vergunninghouders kunnen geen legitieme verwachtingen op inkomsten uit toekomstige plannen ontlenen, omdat instemming eerst nog moet worden aangevraagd en de plannen nog moeten

worden getoetst aan de gronden van artikel 36 van de Mijnbouwwet. Inkomen wordt alleen als eigendom beschouwd als het reeds is verdiend of als er een afdwingbare vordering op bestaat, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie meermaals heeft bevestigd.² Daar is in dit geval geen sprake van, omdat er nog geen instemming is en de delfstoffen nog niet zijn gewonnen. Die toekomstige inkomsten kunnen dus niet als eigendom worden beschouwd. Derhalve betreft dit besluit geen inmenging van het eigendomsrecht.

4. Bedrijfseffecten

Markteffecten

[pm]

Regeldruk voor bedrijven

[pm]

ATR advies

[pm]

5. Effecten op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

[pm]

6. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking bij koninklijk besluit.

7. Consultatie

[pm]

II ARTIKELLEN

Artikel I

A

Met dit onderdeel wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd dat ziet op de uitsluiting van mijnbouwactiviteiten.

Artikel 23a

Op grond van artikel 49, eerste lid, onderdeel h, van de Mijnbouwwet sluit dit artikel het Waddengebied uit van de opsporing en winning van delfstoffen. Het artikel bevat weigeringsgronden voor nieuwe aanvragen voor vergunning, aanvragen om verlenging daarvan, verzoeken om instemming met nieuwe winningsplannen of om verlenging van de duur van instemming of om uitbreiding van bestaande plannen.

B

[pm]

² Hof van Justitie van de Europese Unie, no. 10438/83, 3 oktober 1984, D.R. 41, p 170, en Hof van Justitie van de Europese Unie, no. 24581/94, 6 april 1995 p. 127 en 128.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,