

Retouradres: Anna van Buerenplein 41, 2595 DA DEN HAAG

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Staatssecretaris Mijnbouw
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum	25 augustus 2023	Contactpersoon	N. van den Bos
Referentie	2308-0564 v1.0	E-mail	secretariaat@elementnl.nl
Onderwerp	Internetconsultatie - Uitsluiten van nieuwe winning van delfstoffen onder het Waddengebied		

Geachte heer, Excellentie,

1. Inleiding

Element NL behartigt de gemeenschappelijke belangen van bedrijven die een vergunning hebben voor de opsporing en winning van aardolie en aardgas in Nederland en op het Nederlandse deel van het continentale plat.

Element NL heeft kennisgenomen van het concept besluit tot wijziging van het Mijnbouwbesluit om het Waddengebied uit te sluiten van opsporing en winning van delfstoffen (verder: "het concept besluit") en geeft daarop graag onderstaande reactie.

Element NL hecht eraan vooraf op te merken dat wij het belang onderschrijven van het behoud van de unieke natuur van de Waddenzee en de bescherming van het UNESCO-werelderfgoed. Echter, wij zijn van mening dat de huidige regelgeving en de huidige praktijk van vergunningverlening dit gebied reeds beschermt. De juridische grondslag en gekozen route van het concept besluit is bovendien onjuist. Onbegrijpelijk is waarom de Noordzeekustzone in het concept besluit wordt betrokken. Tot slot tast het concept besluit het eigendomsrecht aan van onze leden met opsporings- en of winningsvergunningen.

2. Huidige regelgeving reeds afdoende

Winning van delfstoffen in de Waddenzee vindt thans plaats volgens het zogenoemde "hand-aan-de-kraan"-principe. Dit betekent 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 kan compenseren. Voor de kombergingsgebieden waaronder de gas- en zoutwinning plaatsvindt, wordt een veilige gebruiksruimte vastgesteld waarbinnen de bodemdalingssnelheid als gevolg van de winning moet blijven. Zowel de feitelijke bodemdaling als de effecten op de natuur worden strikt gemonitord, onder andere door een jaarlijkse beoordeling van de monitoringsresultaten door de onafhankelijke Auditcommissie gaswinning onder de Waddenzee.

Winning van gas en zout zal om die reden reeds tijdig kunnen worden verminderd of gestopt indien de monitoring daar aanleiding toe geeft. De huidige regelgeving biedt derhalve reeds voldoende bescherming van de Waddenzee.

De motivering in de Nota van toelichting luidt:

"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 gebruiksruijme mogelijk nog sneller afnemen."

Daarbij wordt verwezen naar de meest recente Zeespiegelmonitor 2022 van Deltares.

Element NL begrijpt deze motivering niet. Element NL concludeert dat de motivering in ieder geval niet beschrijft waarom de huidige regelgeving niet afdoende borging geeft voor de (natuurwaarden van) de Waddenzee.

3. Juridische grondslag en route is onjuist

Anders dan in de Nota van toelichting wordt gesteld biedt artikel 49 van de Mijnbouwwet geen grondslag voor het concept besluit.

Artikel 49, tweede lid onder a Mijnbouwwet biedt geen basis voor de voorgenomen wijziging van het Mijnbouwbesluit. De achtergrond van het begrip "het gebruik van de ondergrond" in artikel 49 is blijkens de parlementaire geschiedenis:

"Verder wil het kabinet mede op basis van de Structuurvisie Ondergrond een afweging kunnen maken van de verschillende mogelijkheden van de diepe ondergrond met het oogmerk om de ondergrond in het licht van alle gewenste mogelijkheden zo optimaal mogelijk te benutten. In het wetsvoorstel is dit verwoord als het planmatig beheer en gebruik van de ondergrond."

Het concept besluit sluit de genoemde gebieden niet uit ten behoeve van een andere benutting van de ondergrond die voorrang heeft boven de delfstoffenwinning. Zij sluit het gebied uit omdat er een politieke wens is om geen delfstoffenwinning onder de Waddenzee te laten plaatsvinden. Dat heeft niets te maken met een optimale benutting van de ondergrond. Artikel 49 Mijnbouwwet kan dan ook geen grondslag bieden voor de voorgenomen wijziging.

Indien dit de wens is van de Minister om deze wettelijke beperking in het leven te roepen dan zal hier de Mijnbouwwet zelf voor moeten worden gewijzigd, net als destijds is gedaan bij de invoering van artikel 7a Mijnbouwwet.

Voor zover artikel 49 Mijnbouwwet een grondslag zou bieden voor de wijziging – hetgeen wij betwisten - dan kan de wijziging (grotendeels) niet anders worden uitgelegd dan een concretiserend besluit van algemene strekking.

Om van een algemeen verbindend voorschrift (avv) te kunnen spreken moet het besluit een zelfstandige normstelling bevatten, van toepassing zijn op een in beginsel onbepaalde groep rechtssubjecten en zich voor herhaalde toepassing lenen. De inhoud van het besluit bepaalt dus of sprake is van een avv, een concretiserend besluit van algemene strekking dan wel een beschikking, niet de vorm.

In ieder geval de artikelen 23a, sub b, c en d zijn gericht op een vooraf vaststaand, beperkt aantal vergunninghouders en bevatten geen zelfstandige normstelling. Van een avv kan dan ook niet worden gesproken, en voor dit (voorgenomen) besluit is dan ook de verkeerde procedure gevolgd.

4. Noordzeekustzone

Het concept besluit zoekt in het voorgestelde artikel 23a aansluiting bij artikel 7a uit de Mijnbouwwet en sluit winning van delfstoffen uit, in die gebieden genoemd in artikel 7a. Echter, in artikel 7a wordt ook de Noordzeekustzone genoemd. De Noordzeekustzone strekt zich uit van Alkmaar in het westen tot voorbij Schiermonnikoog in het oosten. Dit terwijl, zo blijkt uit de Nota

van Toelichting en het coalitieakkoord, slechts de Waddenzee is beoogd uit te sluiten van gaswinning.

Het voorstel raakt daarmee niet alleen de in de Nota van Toelichting genoemde twee partijen die in de Waddenzee winnen, maar veel meer partijen, waaronder degenen met opsporings- en winningsvergunningen geheel of gedeeltelijk in de Noordzeekustzone. Daarmee schiet het concept besluit haar doel voorbij. Met de wijziging van het Mijnbouwbesluit wordt een veel ruimer gebied van de Noordzee betrokken. Hierdoor kunnen, zonder aanpassing van het voorgestelde wijzigingsbesluit, ook daar niet langer delfstoffen gewonnen worden. Dit heeft grote impact op de houders van opsporings- en winningsvergunningen in dit gebied, maar heeft dit ook negatieve invloed op het klimaatbeleid van de Nederlandse regering.

In de Nota van Toelichting bij het concept besluit wordt expliciet gemaakt dat de wijziging ziet op het uitsluiten van winning van delfstoffen in de Waddenzee, niet in de Noordzeekustzone. Het toepassingsbereik bedoeld met de wijziging en in de Nota van Toelichting benoemd, strookt dus niet met het daadwerkelijk voorgestelde toepassingsbereik.

Voorts zou het concept besluit een uitvloeisel moeten zijn van het coalitieakkoord uit 2021 zo wordt gesteld in de Nota van Toelichting. In dat coalitieakkoord wordt gesteld dat geen nieuwe vergunningen worden afgegeven voor gaswinning *onder de Waddenzee*. Voorts wordt in het coalitieakkoord gesteld dat gaswinning in de Noordzee gesteund wordt en dat daarmee de afhankelijkheid van andere landen voor gasimport wordt verkleind.

De toelichting verwijst voorts naar de zeespiegelmonitor 2022 van Deltares. Deze monitor noemt voor het Waddengebied uitsluitend de meetpunten Harlingen en Delfzijl relevant. De monitor is input voor de evaluatie van het hand- aan- de-kraan principe dat gaat over de *Waddenzee* en dus niet de Noordzeekustzone.

Het enkele feit dat de Noordzeekustzone een Natura 2000 gebied is, is niet afdoende dit gebied uit te sluiten van de opsporing en winning van delfstoffen. In het Noordzeeakkoord is overeengekomen dat de huidige praktijk dat onder strikte voorwaarden kan worden gewonnen in Natura 2000 gebieden kan worden voortgezet.

Het wijzigingsbesluit dient dus slechts te zien op gaswinning in de Waddenzee en de Noordzeekustzone in het geheel buiten haar toepassingsbereik te houden.

Bovendien zullen door het concept besluit bestaande plannen voor opsporing en winning van aardgas in de Noordzee geen doorgang kunnen vinden. Hierdoor zal er minder gas kunnen worden geproduceerd in het Nederlandse deel van de Noordzee. Het concept besluit staat daarmee op gespannen voet met het eigen beleid van EZK. In het bijzonder is het concept besluit niet in lijn met het Versnellingsplan gaswinning Noordzee en het Noordzeeakkoord, welke hierna achtereenvolgens zullen worden besproken.

Versnellingsplan gaswinning Noordzee

Met zijn brief van 15 juli 2022 heeft de Staatssecretaris van EZK zijn Versnellingsplan gaswinning Noordzee aangekondigd¹. Het kabinet kiest er met dit beleid voor om de daling van de binnenlandse productie van aardgas op de Noordzee af te remmen en de afhankelijkheid van uit het buitenland geïmporteerd gas te verminderen. Het versnellen van de gaswinning op de Noordzee kan door het naar voren halen van de winning uit reeds bestaande velden en het (versneld) ontwikkelen van (onontdekte) gasvelden waar nog niet uit geproduceerd wordt. Het ontwikkelen van nieuwe gasvelden omvat ook velden die al zijn aangetoond door

¹ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1058

exploratieboringen, naast gasvelden die nog moeten worden aangetoond door exploratieactiviteiten.

In deze brief stelt de Staatssecretaris dat hij de mogelijkheden bekijkt om winningsbedrijven te bewegen om hun exploratieactiviteiten op de Noordzee te vergroten. Het concept besluit doet hieraan afbreuk door het voor bepaalde winningsbedrijven niet langer mogelijk te maken om gas te winnen op de Noordzee. Hierdoor is het concept besluit in strijd met het kabinetsbeleid neergelegd in het Versnellingsplan gaswinning Noordzee.

Noordzeeakkoord

Daarnaast is ook het Noordzeeakkoord van belang. In het Noordzeeakkoord van 19 juni 2020 is onder andere door het Rijk, energieorganisaties en NGO's samen invulling gegeven aan de energietransitie op de Noordzee². Deze afspraken vormen de basis voor documenten als de Strategische Agenda Noordzee 2030, het programma Noordzee 2022-2027 en de routekaart windenergie op zee. Er is afgesproken om door te gaan met het winnen van gas op de Noordzee, waar het beperkt blijft tot een niveau onder dat van de binnenlandse gasconsumptie. Het concept besluit dat het op delen van de Noordzee niet langer mogelijk maakt om gas te winnen, is niet in lijn met het gesloten Noordzeeakkoord.

Nederlandse klimaatbeleid

Zoals ook wordt aangegeven in de brief van de Staatssecretaris van 15 juli 2022 waarin het Versnellingsplan gaswinning Noordzee wordt aangekondigd, is de uitstoot van broeikasgassen van gas geproduceerd in Nederland aanzienlijk lager dan de uitstoot van broeikasgassen door geïmporteerd gas. Het uitsluiten van in de Noordzeekustzone gewonnen gas met een lage uitstoot van broeikasgassen druist daarmee direct in tegen het klimaatbeleid van de Nederlandse regering, dat onder andere is neergelegd in het Klimaatakkoord van 2019 waarin doelen zijn gesteld om in 2030 de uitstoot 49% te verminderen in 2030 en in 2050 met 95% ten opzichte van het niveau van 1990³.

5. Reikwijdte concept besluit tast eigendomsrechten aan (niet alleen van huidige operators)

In de Nota van Toelichting wordt gesteld dat het concept besluit de bestaande winning niet aantast en bestaande winningsplannen waarmee reeds is ingestemd 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. Het concept besluit tast daarmee weldegelijk bestaande winningsplannen aan. Daarnaast tast het ook de waarde van - soms zeer recent verstrekte of verlengde - opsporings- en winningsvergunningen aan. Immers, opsporings- en winningsvergunningen hebben een economische waarde voor de vergunninghouders. Dat blijkt alleen al uit het feit dat deze vergunningen overdraagbaar zijn.

Het concept besluit maakt derhalve inbreuk op de grondrechten van onze leden met opsporings- en winningsvergunningen in het Waddengebied en de Noordzeekustzone (welk laatste gebied wij nadrukkelijk niet tot het Waddengebied rekenen).

6. Tot slot

Element NL is graag bereid tot een nadere toelichting op bovenstaande. Element NL wordt graag op de hoogte gehouden van de verdere gang van zaken.

² Kamerstukken II 2019/20, 33450, nr. 68

³ Klimaatakkoord 2019