



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door

5.1.2.e

T 070 5.1.2.

5.1.2.e @minezk.nl

Ons kenmerk

WJZ / 34662692

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum **- 15 NOV. 2023 -**
Betreft Besluit op bezwaar inzake gebruiksruimte gas- en zoutwinning
Waddenzee

Inleiding

Bij besluit van 17 februari 2023 (DGKE/22263937) zijn de gebruiksruimtes voor de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee vastgesteld voor de periode van 1 januari 2021 tot 1 januari 2026 (hierna: het gebruiksruimtebesluit). Daarnaast zijn bij besluit van 17 februari 2023 (DGKE/22263921) het instemmingsbesluit Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen van 30 augustus 2016 en het instemmingsbesluit Havenmond van 30 augustus 2016 gewijzigd (hierna: het wijzigingsbesluit).

Tegen de genoemde besluiten hebben bezwaar gemaakt:

1. de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee (hierna: de Waddenvereniging), Postbus 90, 8860 AB, Harlingen;
2. Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM), Postbus 28000, 9400 HH, Assen;
3. Frisia Zout B.V. (hierna: Frisia), Lange Lijnbaan 15, 8861 NW, Harlingen.

Met deze brief wordt op de bezwaren beslist.

Achtergrond

Onder de Waddenzee worden gas en zout gewonnen. Gas- en zoutwinning is op grond van artikel 34 van de Mijnbouwwet alleen toegestaan als dit wordt gedaan overeenkomstig een winningsplan waarmee is ingestemd.

Bij besluit van 26 juni 2006, kenmerk ET/EM/6047343, heeft de toenmalige minister van Economische Zaken ingestemd met het winningsplan Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen (hierna: het instemmingsbesluit MLV). Met dit winningsplan wordt door NAM gas gewonnen in de kombergingsgebieden Pinkegat

en Zoutkamperlaag. De voorschriften van het instemmingsbesluit zijn bij besluit van 21 maart 2013, kenmerk ETM/EM/11181749, en bij besluit van 30 augustus 2016, kenmerk DGETM-EO/16110969, gewijzigd.¹

Bij besluit van 12 mei 2015, kenmerk DGETM/EM/13005869, heeft de toenmalige minister van Economische Zaken ingestemd met het winningsplan Havenmond. Op basis van dit winningsplan wordt door Frisia zout gewonnen in de kombergingsgebieden Vlie en Marsdiep. De voorschriften van dit besluit zijn bij besluit van 30 augustus 2016, kenmerk DGETM-EO/16101252, gewijzigd.

Voor de gas- en de zoutwinning door NAM en Frisia onder de Waddenzee zijn ook natuurvergunningen verleend.²

'Hand aan de kraan'-principe

Aan de verschillende besluiten waarmee instemming is verleend voor het winnen van gas en zout onder de Waddenzee is het 'hand aan de kraan'-principe ten grondslag gelegd. Dit principe houdt onder meer in dat in het instemmingsbesluit vooraf wordt bepaald wat de gebruiksruijtte is waarbinnen gas en zout gewonnen kunnen worden zonder dat schade aan het natuurlijke systeem van de Waddenzee wordt toegebracht. Bij het vaststellen van de gebruiksruijtte wordt ten eerste het meegroeivermogen betrokken. Dat wil zeggen de (minimale) natuurlijke sedimentatiesnelheid van de kombergingsgebieden waar de winningen effect op hebben. Het meegroeivermogen van het kombergingsgebied Pinkegat is bepaald op 6 mm per jaar en dat van de kombergingsgebieden Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep op 5 mm per jaar. Hierop wordt de relatieve zeespiegelstijging, dat wil zeggen de absolute zeespiegelstijging inclusief de autonome bodemdaling, in mindering gebracht. Hierbij geldt dat zolang de bodemdalingssnelheid van de delfstoffenwinning lager is dan de beschikbare gebruiksruijtte, er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee plaatsvindt en er dus geen schade optreedt aan de natuur ten gevolge van de vergunde delfstoffenwinning. Bij een (dreigende) overschrijding van de gebruiksruijtte kan worden ingegrepen door de winning te temporiseren of te beëindigen.

In de aan NAM en Frisia verleende natuurvergunningen is dit principe ook toegepast in de vorm van een monitoringsverplichting. De minister voor Natuur en Stikstof kan de winningen beperken of beëindigen als uit monitoringsgegevens blijkt dat de delfstoffenwinning onder de Waddenzee zodanige schade aan de relevante beschermde waarden dreigt toe te brengen dat de instandhoudingsdoelstellingen worden aangetast en het geven van aanwijzingen, het wijzigen of het aanvullen van de voorschriften of beperkingen deze schade

¹ Het wijzigingsbesluit van 30 augustus 2016 is onherroepelijk geworden met de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3029.

² Het instemmingsbesluit van 26 juni 2006 met het winningsplan Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen en de natuurvergunningen voor gaswinning zijn onherroepelijk geworden met de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2499.

niet kan voorkomen. Wijzigingen van de abiotische omstandigheden als gevolg van delfstoffenwinning, zoals wijziging van de bodemsamenstelling of veranderingen in oppervlak of ligging van droogvallende platen, kunnen immers doorwerken in de ecologie (bodemleven, vogelstand).

De bestreden besluiten

Het gebruiksruimtebesluit

Met het gebruiksruimtebesluit zijn voor de periode van 1 januari 2021 tot 1 januari 2026 de gebruiksruimtes voor gas- en zoutwinning onder de kombergingsgebieden Pinkegat, Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep in de Waddenzee vastgesteld.

In het besluit is onder meer overwogen dat ten behoeve van de vaststelling van de veilige gebruiksruimtes een adviesgroep van de Universiteit Utrecht, Deltares, KNMI en TNO-AGE (hierna: de Adviesgroep) op verzoek van de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat op 18 december 2020 het "Advies beleids- en richtscenario relatieve zeespiegelstijging" heeft uitgebracht (bijlage bij Kamerstukken II vergaderjaar 2020-2021, 29 684 en 33 529, nr. 218).

Op grond van een technische evaluatie adviseert de Adviesgroep het volgende beleidsscenario per 1 januari 2021 en richtscenario per 1 januari 2026 voor de zeespiegelstijging voor delfstofwinning onder de Waddenzee:

- tot 2026: $2,4 \pm 1,5$ mm/jaar (verwachtingswaarde $\pm$ waarde boven- en ondergrens als onzekerheidsband)
- vanaf 2026: toenemend tot 4,5 mm/jaar in 2050

Bij het richtscenario moet worden opgemerkt dat de waarde met zeer waarschijnlijke zekerheid tussen 3,0 en 6,2 mm/jaar ligt. Het richtscenario – waaraan geen rechten kunnen worden ontleend – biedt handelingsperspectief voor de periode volgend op het beleidsscenario.

In augustus 2021 is het IPCC AR6-rapport gepubliceerd en in oktober 2021 het KNMI-rapport Klimaatsignaal '21. Om die reden zijn de Adviesgroep en Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) gevraagd te toetsen of uit deze rapporten nieuwe wetenschappelijke inzichten voortkomen die moeten leiden tot bijstelling van de relatieve zeespiegelstijgingsscenario's.

In het advies van 16 mei 2022 heeft de Adviesgroep aangegeven dat de rapporten geen fundamenteel nieuwe inzichten opleveren die op dit moment aanleiding geven tot een bijstelling van het beleids- en richtscenario voor de relatieve zeespiegelstijging voor de Waddenzee. Uit adviezen van 6 december 2022 en 20 januari 2023 volgt dat SodM van mening is dat de mate van versnelling opgesteld door de Adviesgroep uit 2020 op basis van de nieuwste inzichten te laag is geschat en aanpassing behoeft. Naar aanleiding hiervan is in het gebruiksruimtebesluit toegelicht dat het advies van SodM een andere (nieuwe) aanpak en redenering kent dan de bestaande adviezen, die nog niet zijn getoetst

in breder wetenschappelijk verband. In het gebruiksruimtebesluit is verder uiteengezet dat deze toetsing zal worden uitgevoerd als ook de resultaten van de Zeespiegelmonitor van Deltares die in 2023 wordt gepubliceerd bekend zijn. Daarbij is overwogen dat gezien de uitkomsten van de jaarlijkse monitoring (meet- en regelrapportage NAM en Frisia 2021 en adviezen Auditcommissies), die laten zien dat gas- en zoutwinning plaatsvindt binnen de gebruiksruimte en dat er geen aanwijzingen zijn dat gas- en zoutwinning tot negatieve effecten leiden in de Waddenzee, het verantwoord geacht is om het gebruiksruimtebesluit te nemen in afwachting van de toetsing en eventuele wijziging.

Het wijzigingsbesluit

Met het wijzigingsbesluit zijn de voorschriften van het instemmingsbesluit MLV en van het instemmingsbesluit Havenmond gewijzigd.

In het besluit is overwogen dat de vaststelling van de gebruiksruimtes tot op heden plaatsvond bij wijziging van de instemmingsbesluiten MLV en Havenmond. Het heeft de voorkeur om de cyclische vaststelling van de gebruiksruimtes onder te brengen in één afzonderlijk gebruiksruimtebesluit. Om dat besluit te verankeren in de instemmingsbesluiten wordt op grond van artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet in verbinding met artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, c en d, van de Mijnbouwwet in de instemmingsbesluiten MLV en Havenmond een voorschrift opgenomen dat dient als grondslag voor het gebruiksruimtebesluit, en wordt voorzien in voorschriften ten behoeve van onder meer de vijfjaarlijkse vaststelling van de gebruiksruimtes. Daarnaast is in de voorschriften bepaald dat indien nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven tot een bijstelling van het geldende zeespiegelscenario de gebruiksruimtes tussentijds opnieuw kunnen worden vastgesteld.

Verloop van de procedure

Bij brief van 13 maart 2023 heeft de Waddenvereniging pro forma bezwaar gemaakt tegen de bovengenoemde besluiten van 17 februari 2023. Bij brief ingekomen op 14 april 2023 heeft zij haar bezwaar aangevuld met gronden. De ontvangst van het bezwaarschrift is schriftelijk bevestigd.

Bij brief van 29 maart 2023 heeft NAM pro forma bezwaar gemaakt tegen de bovengenoemde besluiten van 17 februari 2023. Bij brief van 12 mei 2023 heeft zij haar bezwaar aangevuld met gronden. De ontvangst van het bezwaarschrift is schriftelijk bevestigd.

Bij brief van 30 maart 2023 heeft Frisia bezwaar gemaakt tegen de bovengenoemde besluiten van 17 februari 2023. De ontvangst van het bezwaarschrift is schriftelijk bevestigd.

Bij brief van 8 augustus 2023 zijn de Waddenvereniging, NAM en Frisia verzocht om in te stemmen met aanhouding van de bezwaren totdat een nieuw advies is uitgebracht naar aanleiding van de op 27 maart 2023 verschenen Zeespiegelmonitor van Deltares en het SodM-advies.

Bij brief van 17 augustus 2023 heeft de Waddenvereniging aangegeven niet in te stemmen met aanhouding van het bezwaar en heeft zij mij in gebreke gesteld en een termijn van twee weken gegund om alsnog op de bezwaren te beslissen.

De Waddenvereniging, NAM en Frisia zijn op 12 september 2023 gehoord. Het verslag van de hoorzitting is op 19 september 2023 naar hen gestuurd. De Waddenvereniging en NAM hebben een reactie op het verslag ingediend. Hun reacties heb ik betrokken bij de beoordeling van de bezwaren. Voor de samenstelling van de commissie en wat er is gezegd op de hoorzitting verwijs ik naar het verslag.

De ontvankelijkheid van bezwaarmakers

De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen zodat de bezwaren ontvankelijk zijn.

De bezwaren

De Waddenvereniging

Het bezwaar van de Waddenvereniging is gericht tegen de bij de vaststelling van de gebruiksruidtes gehanteerde beleidsscenario's voor de zeespiegelstijging. De Waddenvereniging heeft samengevat het volgende aangevoerd. Bij de vaststelling van de gebruiksruidtes zijn ten onrechte niet de laatste en beste wetenschappelijke inzichten gebruikt voor het onderdeel zeespiegelstijging. De vastgestelde gebruiksruidtes geven volgens de Waddenvereniging daarom niet de zekerheid dat de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied Waddenzee niet worden aangetast door de bodemdaling die wordt veroorzaakt door de gas- en zoutwinning. Verder betoogt de Waddenvereniging dat er sprake is van een onjuiste interpretatie van het voorzorgsbeginsel. Bij de gas- en zoutwinning moet volgens de Waddenvereniging rekening worden gehouden met een verdere bodemdaling na het stoppen van de winning en er moet verder worden gekeken dan de resterende jaren van het beleidsscenario.

Beoordeling gronden bezwaar

Onderbouwing gebruiksruidtes

Met het gebruiksruidtebesluit zijn de gebruiksruidtes voor de gas- en zoutwinning in kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep vastgesteld voor de periode van 1 januari 2021 tot en met 1 januari 2026. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet heb ik mij daarbij gebaseerd op het "Advies beleids- en richtscenario relatieve zeespiegelstijging" van 18 december 2020 en het nadere advies van de Adviesgroep van 16 mei 2022, waaruit volgt dat het eerdere advies nog steeds gevolgd kan worden.

In de adviezen van 6 december 2022 en 20 januari 2023 heeft SodM geadviseerd

om voor het beleidsscenario 3,3 mm/jr aan te houden. Na het nemen van het gebruiksruimtebesluit is op 27 maart 2023 ook de Zeespiegelmonitor 2022 van Deltares verschenen, waarin een snellere stijging van de zeespiegel is opgenomen van $2,9 \pm 0,4$ mm/jr. Voor de komende circa 15 jaar is een trend van 2.9 mm/jaar volgens het onderzoek een verantwoorde benadering.

Zoals ik ook heb overwogen in het besluit van 17 februari 2023 acht ik de door SodM gegeven adviezen zonder nadere wetenschappelijke beoordeling nog niet navolgbaar, omdat dit advies een andere aanpak en redenering kent dan bestaande adviezen die nog niet getoetst zijn in wetenschappelijk verband.

In de kamerbrief van 16 juni 2023³ heb ik daarom aangegeven dat ik naar aanleiding van de adviezen van SodM en het recente rapport van Deltares met betrekking tot de zeespiegelstijging heb besloten om hierover additioneel advies te vragen. Hiervoor is een aantal experts gevraagd. Deze experts zijn de eerder geraadpleegde adviseurs (UU, TNO, Deltares, KNMI) aangevuld met de experts (TU Delft, NIOZ en KNMI) die SodM heeft geraadpleegd. Deze experts zijn op 4 september 2023 voor het eerst bij elkaar gekomen. Ik verwacht dat de experts tot het einde van dit jaar bezig zullen zijn om een gedegen wetenschappelijk advies op te stellen. Op basis van dit nieuwe advies zal ik in de loop van 2024 een nieuw gebruiksruimtebesluit nemen voor de periode 1 januari 2024 tot 1 januari 2029.

Anders dan de Waddenvereniging zie ik in de door SodM en Deltares opgestelde stukken op dit moment geen aanleiding om mijn besluit van 17 februari 2023 te herzien. Daarbij acht ik van belang dat beide adviezen het er weliswaar over eens zijn dat de zeespiegel in de Waddenzee sneller zal stijgen dan de gebruikte verwachtingswaarde van 2,4 mm/jr in het gebruiksruimtebesluit, maar de informatie is niet eenduidig over de mate waarin de versnelling zich zal voordoen. Voordat ik overga tot aanpassing van de veilige gebruiksruimtes wil ik daarom het advies van de experts afwachten om zo tot een weloverwogen en wetenschappelijk onderbouwde aanpassing te komen.

Dat is naar mijn mening in het licht van het voorzorgsbeginsel ook verantwoord, omdat ik niet verwacht dat de door gas- en zoutwinning veroorzaakte bodemdalingen groter zullen zijn dan veilig is voor het natuurlijke systeem van de Waddenzee. Voor de kombergingen Vlie en Marsdiep is de gemiddelde bodemdalingssnelheid door de zoutwinning respectievelijk 0,34 mm en 0,03 mm per jaar. Voor de kombergingen Pinkegat en Zoutkamperlaag bedroeg de gemiddelde bodemdalingssnelheid door de gaswinning respectievelijk 1,43 en 0,73 mm per jaar. Dit betekent dat de bodemdalingen door gas- en zoutwinning zodanig zijn dat ook bij kleinere gebruiksruimtes zoals de Waddenvereniging bepleit, de veilige gebruiksruimtes niet zullen worden overschreden. Uitgaande van een zeespiegelstijging van 3,3 mm/jaar, betekent dit bijvoorbeeld voor komberging Zoutkamperlaag dat de veilige gebruiksruimte voor delfstoffenwinning in dat geval 1,7 mm/jr is. De bodemdaling door gaswinning in dat gebied is echter

³ Kenmerk PDGGO / 27841331

maar 0,73 mm/jr, ruim onder de 1,7 mm/jr. Het risico dat in de komende twee jaar met de geldende gebruiksruimtes, die gebaseerd zijn op een verwachtingswaarde van de zeespiegelstijging van 2,4 mm/jr, het natuurlijke systeem van de Waddenzee zal worden aangetast is naar mijn overtuiging daarom zodanig klein dat ik het verantwoord acht om eerst het advies af te wachten voordat ik op basis van dat advies de gebruiksruimtes wijzig.

Verwachtingswaarde

Bij de vaststelling van de gebruiksruimtes ben ik uitgegaan van een realistische inschatting van de zeespiegelstijging. Anders dan de Waddenvereniging meent, ben ik van mening dat dit in overeenstemming is met het voorzorgbeginsel en het Rijksprojectbesluit "Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" van 26 juni 2006 (hierna: het rijksprojectbesluit).

In de passende beoordeling bij het rijksprojectbesluit is het begrip gebruiksruimte gedefinieerd op grond van een zeer conservatieve inschatting van het meegroeivermogen en een realistische inschatting van de zeespiegelstijging en de bodemdaling door de gaswinning. Deze uitgangspunten gelden ook voor zoutwinning. De combinatie van een zeer conservatief meegroeivermogen en een realistische inschatting van de zeespiegelstijging en de verwachte bodemdaling geven de toepassing van het voorzorgsbeginsel voor de Waddenzee weer. Het hanteren van een conservatief meegroeivermogen leidt tot een conservatieve inschatting van de gebruiksruimtes voor delfstoffenwinning. Zoals ook is overwogen in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 23 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3029](#) zou het technisch-inhoudelijk gezien onjuist zijn om conservatieve inschattingen van alle parameters mee te nemen, omdat daardoor de uitkomst van de analyse een opeenstapeling van 'worst cases' is die redelijkerwijs nooit kan voorkomen. De Waddenvereniging heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd waaruit volgt dat deze conclusie niet langer gevolgd kan worden. Ik ben daarom van mening dat de gebruiksruimtes terecht zijn vastgesteld op basis van een realistische inschatting van de zeespiegelstijging en dat in het verlengde daarvan terecht in artikel 2, eerste lid, van het gebruiksruimtebesluit en met het wijzigingsbesluit in artikel 11, tweede lid, van het instemmingsbesluit MLV en artikel 15, tweede lid, van het instemmingsbesluit Havenmond, is bepaald dat de gebruiksruimtes moeten worden vastgesteld op basis van de verwachtingswaarde voor de zeespiegelstijging.

Voor zover de Waddenvereniging stelt dat in 2006 bij het rijksprojectbesluit een grotere mate van wetenschappelijke zekerheid is gehanteerd ten aanzien van de verwachte zeespiegelstijging wijs ik erop dat, anders dan de Waddenvereniging veronderstelt, er in 2006 nog grotere onzekerheden waren op het gebied van zeespiegelstijging omdat er nog geen scenario's waren voor Nederland.⁴ Er is

⁴ Uit bijlage C van de passende beoordeling 2006: "De verwachting is dat rond 2010 de inzichten substantieel zullen zijn toegenomen, terwijl er dan ook veel nieuwe gegevens beschikbaar zullen zijn (Jason altimetrie, zeespiegelstijgingsmetingen, nieuwe zeespiegelstijgingsscenario's van IPCC (in 2007), KNMI (in 2006) en Rijksoverheden (in 2006; HRV in 2010)). Dat betekent dat na 2010 een beter onderbouwde prognose kan worden gemaakt van de zeespiegelstijging."

daarom destijds een extra marge aangehouden terwijl de onderzoekers ook hebben aangegeven dat een realistisch zeespiegelstijgingsscenario moet worden gebruikt. De situatie in 2006 was daardoor heel anders dan de situatie nu. Inmiddels zijn er meer wetenschappelijke gegevens beschikbaar en weten we veel meer over de zeespiegelstijging waardoor geen extra onzekerheidsmarge meer nodig is zoals in 2006 om de vereiste zekerheid te kunnen bieden. Er kan daarom uit worden gegaan van de in de passende beoordeling bij het rijksprojectbesluit gedefinieerde verwachtingswaarde voor de zeespiegelstijging. Voor zover de Waddenvereniging wijst op een aantal omstandigheden die maken dat er op de lange termijn onzekerheid bestaat over de zeespiegelstijging, komt dat hierna aan de orde.

Onzekerheden op de lange termijn

De Waddenvereniging stelt dat er op langere termijn onzekerheden bestaan waardoor de stijging van de zeespiegel op de langere termijn verder kan versnellen, bijvoorbeeld vanwege een toename van de wind aan de Nederlandse kusten, het niet halen van de doelen van het verdrag van Parijs of het gedrag van ijsmassa's op Antarctica. Dat er voor de lange termijn onzekerheden bestaan over de snelheid van de stijging van de zeespiegel is op zichzelf juist. Het is echter geen reden om op dit moment de voor de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2026 vastgestelde gebruiksruimtes aan te passen. Het systeem waarbij de gebruiksruimtes iedere vijf jaar worden vastgesteld, of vaker indien wetenschappelijke inzichten daartoe nopen, biedt voldoende mogelijkheid om dergelijke versnellingen tijdig te signaleren en te verwerken in de geldende veilige gebruiksruimtes. Bovendien biedt het 'hand aan de kraan'-principe – met de systematiek van voortdurende monitoring van natuurwaarden, bodemdaling en zeespiegelstijging – voldoende inzicht en mogelijkheden om tijdig in te kunnen grijpen als dit nodig is.

Na-ijleffect

De Waddenvereniging betoogt dat de beleidsscenario's een langere periode zouden moeten beslaan om te voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 gebied Waddenzee op de lange termijn ook niet zullen worden aangetast. Ik ben het daar niet mee eens. Hieronder licht ik mijn standpunt toe.

Met het na-ijleffect wordt bedoeld de bodemdaling als gevolg van een winning nadat de winning is beëindigd. Het gaat derhalve om bodemdaling veroorzaakt door menselijk handelen. Het plaatsvinden van na-ijleffecten of de daardoor veroorzaakte bodemdaling heeft geen invloed op de omvang van de vast te stellen gebruiksruimte. De vastgestelde gebruiksruimte is het verschil tussen de relatieve zeespiegelstijgingssnelheid en het meegroeivermogen. De bodemdaling als gevolg van afgeronde winningen speelt dan ook geen rol bij de vaststelling van de gebruiksruimtes, maar alleen bij de toetsing aan die gebruiksruimtes. Bij de jaarlijkse meet- en regelcyclus wordt getoetst of de bodemdaling door de winningen (inclusief na-ijl effecten) binnen de vastgestelde gebruiksruimtes blijven en zullen blijven. De gebruiksruimtes voor delfstoffenwinning worden gedeeltelijk ingevuld door bodemdaling als gevolg van winningen die al gestopt zijn (de na-ijlende bodemdaling). De ruimte die overblijft voor de bestaande winningen wordt daardoor dus kleiner. De gebruiksruimte zelf wordt echter niet

kleiner door het na-ijleffect. Dit effect heb ik daarom niet betrokken bij de vaststelling van de gebruiksruidtes. Dat ik dit effect niet hierbij hoef te betrekken, wordt ook door de Afdeling in haar uitspraak van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3029, onderschreven.

De Waddenvereniging heeft in dit kader ook aangevoerd dat artikel 11, vijfde lid, van het instemmingsbesluit MLV en artikel 15, vierde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond te beperkt zijn geformuleerd. De in deze artikelen opgenomen verplichting voor NAM en Frisia om inzichtelijk te maken of de voorgenomen winningen binnen de gebruiksruidtes blijven, is er op gericht om vroegtijdig in te kunnen grijpen als een overschrijding van de veilige gebruiksruidtes dreigt. Bij de vraag of daartoe aanleiding bestaat wordt gekeken naar de bindend vastgestelde beleidsscenario's omdat deze zijn gebaseerd op de meest recente gegevens. De richtscenario's zijn daarentegen gebaseerd op gegevens die gelden voor de langere termijn waardoor die gegevens nog met meer onzekerheden zijn omgeven. De toetsing van de vraag of het beperken of beëindigen van de winningen noodzakelijk is, is daarom gekoppeld aan de voor vijf jaar op basis van de beleidsscenario's vastgestelde gebruiksruidtes. Voor zover de Waddenvereniging beoogd te betogen dat de in de genoemde artikelen opgenomen verplichting ten onrechte gekoppeld is aan de resterende productieperiode, wijs ik er op dat NAM en Frisia alleen gedurende de uitvoering van hun activiteiten in staat zijn om invloed uit te oefenen op de te verwachten bodemdaling door de winningen te beperken of te beëindigen. Overigens zullen eventuele na-ijleffecten van de winningen van NAM en Frisia zich pas voordoen na de periode waarvoor de nu vastgestelde gebruiksruidtes gelden.

Conclusie

Het voorgaande maakt dat ik op basis van het bezwaar van de Waddenvereniging geen aanleiding zie om het gebruiksruidtebesluit en het wijzigingsbesluit te herzien. Het bezwaar van de Waddenvereniging is ongegrond.

Frisia

Het bezwaar van Frisia is gericht tegen de mogelijkheid om de veilige gebruiksruidtes van kombergingsgebieden Vlie en Marsdiep naast de vijfjaarlijkse cyclus ook tussentijds opnieuw vast te kunnen stellen. Frisia is van mening dat het 'hand aan de kraan'-systeem hiermee op een wijze wordt uitgebreid en veranderd die niet bijdraagt aan de bescherming van Natura 2000-gebied Waddenzee en daarnaast zorgt voor een disproportionele rechtsonzekerheid die geen wettelijke basis heeft. Waar zij eerst de zekerheid had dat zij 5 jaar kon produceren mits zij geen natuurschade zou veroorzaken, is die zekerheid nu verdwenen omdat de gebruiksruidtes ieder moment kunnen worden gewijzigd.

Verder is Frisia van mening dat het monitoringsysteem zoals voorgeschreven in de natuurvergunning inmiddels zodanig robuust en betrouwbaar is dat daarmee voldoende geborgd wordt dat de Natura 2000-doelstellingen niet in gevaar komen. Het huidige model op basis waarvan de veilige gebruiksruidtes worden vastgesteld is volgens haar daarentegen onvoldoende nauwkeurig en heeft weinig ecologische betekenis. Omdat het monitoringsysteem inmiddels voldoende

zekerheid biedt om natuurschade te voorkomen, is het opnemen van de mogelijkheid om de gebruiksruimtes tussentijd opnieuw vast te stellen naar haar mening disproportioneel. Frisia stelt voorts voor om de toets over het effect van bodemdaling en de zeespiegelstijging op de beschermde habitats en soorten van de Waddenzee te verplaatsen naar de beoordeling die op basis van de natuurvergunning plaatsvindt.

Beoordeling gronden bezwaar

Ik stel vast dat het bezwaar van Frisia gericht is tegen artikel 15, derde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond zoals opgenomen in het wijzigingsbesluit en artikel 2, tweede lid, van het gebruiksruimtebesluit. Zoals Frisia op de hoorzitting ook heeft bevestigd is haar bezwaar daarmee niet gericht tegen de vastgestelde gebruiksruimtes als zodanig.

In het wijzigingsbesluit is bepaald dat artikel 15, derde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond als volgt komt te luiden:

'In afwijking van het voorgaande artikellid kan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de gebruiksruimtes van het Vlie en het Marsdiep bij separaat besluit tussentijds opnieuw vaststellen indien nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven tot een bijstelling van het dan vigerende zeespiegelstijgingsscenario.'

Verder is in artikel 2, tweede lid, van het gebruiksruimtebesluit bepaald dat:

'In afwijking van het voorgaande artikellid kan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de daarin bedoelde gebruiksruimtes opnieuw vaststellen indien nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven tot een bijstelling van het dan vigerende zeespiegelstijgingsscenario.'

Het uitgangspunt van het 'hand aan de kraan'-principe is dat de gebruiksruimtes iedere vijf jaar opnieuw voor een periode van vijf jaar worden vastgesteld. Dit betekent dat iedere vijf jaar beoordeeld wordt of de gehanteerde parameters nog voldoen of aanpassing behoeven. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld wijzigingen in de snelheid van de zeespiegelstijging tijdig worden verdisconteerd in de veilige gebruiksruimtes.

De door Frisia bestreden mogelijkheid om de gebruiksruimtes tussendoor opnieuw vast te stellen, komt voort uit het op 8 januari 2021 verschenen rapport "De toekomst van Hand aan de Kraan - omgaan met onzekerheden" van het Adviescollege Hand aan de Kraan Waddenzee (bijlage bij TK 2020-2021, 29 684 en 33 529, nr. 218). In dit advies heeft het Adviescollege op mijn verzoek de effectiviteit van mijnbouw met de 'hand aan de kraan' beoordeeld. Samengevat stelt het Adviescollege vast dat het 'hand aan de kraan'-principe tot op heden heeft voldaan. Richting de toekomst is echter een betere analyse van onzekerheden op langere termijn wenselijk, met name waar het gaat om de verwachte zeespiegelstijging en de natuurlijke sedimentatie. De onzekerheden in de bodemdaling door delfstoffenwinning worden, naar de mening van het Adviescollege, al voldoende meegenomen. Het Adviescollege stelt een

probabilistische aanpak voor. Het Adviescollege tekent daarbij aan dat zij van mening is dat de huidige invulling toereikend is, totdat een nieuwe versie van het 'hand aan de kraan'-principe kan worden geformuleerd. Dit betekent dat de huidige invulling voor nu voldoet en dat het Adviescollege van oordeel is dat de Waddenzee op dit moment adequaat is beschermd als het gaat om de op dit moment vergunde gas- en zoutwinning.

Voor wat betreft de zeespiegelstijging adviseert het Adviescollege in het licht van de snel veranderende inzichten in de verschillende klimaat- en zeespiegelscenario's om de verwachtingswaarde regelmatig dan eens in de vijf jaar te evalueren. In aanvulling op de vijfjaarlijkse actualisatie van de relatieve zeespiegelstijgingsscenario's, adviseert het Adviescollege om jaarlijks te evalueren of er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn die moeten leiden tot een bijstelling van het vigerende zeespiegelstijgingsscenario. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 2021 (TK 2020-2021, 29 684, nr. 218) heb ik aangegeven dat ik deze suggestie overneem en daarom NAM en Frisia zal vragen om een paragraaf hieromtrent op te nemen in hun jaarlijkse monitoringsrapportage. In lijn daarmee heb ik, voor zover het gaat om zoutwinning, in artikel 15, derde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond en artikel 2, tweede lid, van het gebruiksruimtebesluit opgenomen dat de gebruiksruimtes van kombergingsgebieden Vlie en het Marsdiep ook tussentijds opnieuw vastgesteld kunnen worden voor een periode van vijf jaar indien nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven tot een bijstelling van het dan vigerende zeespiegelstijgingsscenario.

Dit betreft anders dan Frisia meent geen nieuwe bevoegdheid. Artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet bevat al de bevoegdheid om de aan een instemmingsbesluit verbonden voorschriften te wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten inzake de in het eerste lid van dat artikel genoemde gronden waaronder de gevolgen voor de natuur. Als nieuwe wetenschappelijke inzichten daartoe aanleiding geven, biedt deze bepaling dus al de bevoegdheid om de gebruiksruimtes opnieuw vast te stellen indien dat nodig is ter bescherming van de natuur. Met het oog op de kenbaarheid heb ik besloten om deze bevoegdheid ook expliciet op te nemen in het instemmingsbesluit Havenmond en het gebruiksruimtebesluit. Uitgangspunt daarbij is overigens nog steeds dat de gebruiksruimtes vijfjaarlijks worden vastgesteld. Anders dan Frisia meent betreft het tussentijds vaststellen dus geen nieuwe bevoegdheid. Dat het vaststellen van artikel 15, derde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond en artikel 2, tweede lid, van het gebruiksruimtebesluit leidt tot rechtsonzekerheid, kan ik gelet op het voorgaande dan ook niet volgen.

Frisia heeft verder aangevoerd dat het tussentijds opnieuw vaststellen van de gebruiksruimtes bij voorbaat disproportioneel is omdat het monitoringsysteem inmiddels voldoende gegevens heeft opgeleverd om te kunnen borgen dat de Natura 2000-doelstellingen niet in gevaar komen. Hiermee komt Frisia in feite op tegen het hele 'hand aan de kraan'-systeem. Dit systeem is onherroepelijk en ligt als zodanig in deze procedure niet voor. Het betoog van Frisia dat het 'hand aan de kraan'-systeem voor wat betreft de vaststelling van de veilige gebruiksruimtes

niet langer gehandhaafd zou moeten worden, vergt dan ook een verdergaande afweging dan de heroverweging die op grond van artikel 7:11 van de Awb in dit geval kan plaatsvinden. In dat artikel is bepaald dat op grondslag van het bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit moet plaatsvinden. De door Frisia bestreden besluiten voorzien alleen in de wijziging van artikel 15 van het instemmingsbesluit Havenmond en, voor zover in dit kader van belang, de vaststelling van artikel 2 van het gebruiksruimtebesluit en daarmee in de wijze waarop de veilige gebruiksruimte wordt vastgesteld. De mogelijkheid om de winning bij een (dreigende) overschrijding te beperken of te stoppen zoals voorzien in artikel 16 van het instemmingsbesluit Havenmond valt daarmee buiten de omvang van het geding. Ook valt daarbuiten de natuurvergunning en de daarbij behorende passende beoordeling, waarvoor de minister voor Natuur en Stikstof het bevoegde gezag is, waarin het 'hand aan de kraan'-systeem eveneens is verankerd. Een wijziging van het hele 'hand aan de kraan'-systeem kan alleen al daarom in het kader van deze procedure dan ook niet aan de orde komen.

Ten overvloede wijs ik er nog wel op dat ik aan TNO heb gevraagd om te beoordelen of de door de Adviescommissie in dit verband voorgestelde probabilistische benadering technisch uitvoerbaar is. Aan de hand van dat onderzoek zal ik nader bezien of en op welke wijze het systeem en de daaraan ten grondslag liggende parameters aanpassing behoeven.

Conclusie

Het voorgaande maakt dat ik op basis van het bezwaar van Frisia geen aanleiding zie om het gebruiksruimtebesluit en het wijzigingsbesluit te herzien. Het bezwaar van Frisia is ongegrond.

NAM

Het bezwaar van NAM is gericht tegen artikel 11, vijfde lid, van het instemmingsplan MLV zoals opgenomen in het wijzigingsbesluit. Hierin is bepaald dat NAM binnen vier weken na de mededeling dat de gebruiksruimte is vastgesteld inzichtelijk moet maken op welke wijze zij ervoor zorg zal dragen dat de belasting vanwege de gaswinning gedurende de resterende productieperiode binnen de laatstelijk vastgestelde gebruiksruimte past. NAM betoogt dat als hiermee beoogd is dat zij een nieuw productie- en bodemdalingsscenario maakt, deze termijn te kort is om een dergelijke studie zorgvuldig te maken.

Beoordeling gronden bezwaar

Met artikel 11, vijfde lid, van het instemmingsbesluit MLV is beoogd NAM een termijn te geven waarbinnen zij dient aan te geven of de door haar geplande winningen binnen de vastgestelde gebruiksruimtes blijven. Het is niet de bedoeling dat binnen die termijn een nieuw productie- en bodemdalingsscenario wordt opgesteld. Ik ben het met NAM eens dat deze bedoeling niet eenduidig volgt uit de tekst van het artikellid. Ik zal deze bepaling daarom aanpassen. In het verlengde daarvan zal ik ook aanpassen artikel 15, vierde lid, van het

instemmingsbesluit Havenmond, waarin dezelfde verplichting voor Frisia is opgenomen, en artikel 2, vierde lid, van het gebruiksrubimtesluit, waarin deze verplichting ook is opgenomen.

Conclusie

Dit betekent dat het bezwaar van NAM gegrond is.

Beslissing

Gelet op wat hiervoor is overwogen verklaar ik de bezwaren van de Waddenvereniging en Frisia ongegrond en het bezwaar van NAM gegrond. Ik herroep mijn besluiten van 17 februari 2023, voor zover het betreft de vaststelling van artikel 11, vijfde lid, van het instemmingsbesluit MLV, artikel 15, vierde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond en artikel 2, vierde lid, van het gebruiksrubimtesluit.

Gelet op artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet, besluit ik als volgt:

Artikel 1

Artikel 11, vijfde lid, van het instemmingsbesluit MLV komt te luiden:

Binnen vier weken na de mededeling als bedoeld in het voorgaande artikellid, maakt NAM aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat inzichtelijk of de gaswinning gedurende de resterende productieperiode binnen de laatstelijk vastgestelde gebruiksrubimtes past.

Artikel 15, vierde lid, van het instemmingsbesluit Havenmond komt te luiden:

Binnen vier weken na de mededeling als bedoeld in het voorgaande artikellid, maakt Frisia aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat inzichtelijk of de zoutwinning gedurende de resterende productieperiode binnen de laatstelijk vastgestelde gebruiksrubimtes past.

Artikel 2, vierde lid, van het gebruiksrubimtesluit komt te luiden:

Binnen vier weken na de mededeling als bedoeld in het voorgaande artikellid, maken NAM en Frisia aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat inzichtelijk of de desbetreffende delfstoffenwinning gedurende de resterende productieperiode binnen de laatstelijk vastgestelde gebruiksrubimtes past.

Mededeling

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt.

Het besluit wordt bekendgemaakt door toezending aan de Waddenvereniging, NAM en Frisia. Van het besluit wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Besluit dwangsom

Bij brief van 17 augustus 2023, ontvangen op 18 augustus 2023, heeft de Waddenvereniging mij ingebreke gesteld ten aanzien van het overschrijden van de termijn waarbinnen op het bezwaarschrift had moeten worden beslist. Naar aanleiding hiervan deel ik u het volgende mee.

De wettelijke termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift bedraagt zes weken. Dit wordt gerekend vanaf het einde van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift (1 april 2023). De Awb biedt de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen. Van deze mogelijkheid is in deze procedure – abusievelijk – geen gebruik gemaakt. Wel is de beslistermijn opgeschort geweest van 13 april 2023 tot 14 april 2023, omdat uw bezwaarschrift niet volledig was en deze periode nodig was om de gronden van het bezwaar in te dienen.

De termijn om op uw bezwaarschrift te beslissen is geëindigd op 13 mei 2023. Deze termijn is overschreden. Er bestaat recht op een dwangsom vanaf de dag waarop aan drie voorwaarden is voldaan:

1. er zijn twee weken verstreken nadat de beslistermijn is overschreden,
2. er zijn twee weken verstreken nadat ik van u een schriftelijke ingebrekestelling heb ontvangen,
3. er is nog geen beslissing op uw bezwaarschrift genomen.

In uw geval is aan deze drie voorwaarden voldaan. De eerste dag waarover de dwangsom is verschuldigd, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na dag waarop de beslistermijn is verstreken en de ingebrekestelling van u is ontvangen. Aangezien de ingebrekestelling op vrijdag 18 augustus 2023 is ontvangen, is er in uw geval een dwangsom verschuldigd met ingang van zaterdag

2 september 2023. De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 23,00 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35,00 per dag en de overige dagen € 45,00 per dag. Er geldt een maximum van 42 dagen.

In uw geval wordt de dwangsom berekend over de periode van 2 september 2023 tot en met 13 oktober 2023. Ik stel hierbij vast dat de Waddenvereniging recht heeft op een dwangsom van € 1.442,00.

Dit bedrag is als volgt berekend:

- 14 dagen van € 23 per dag (€ 322,00)
- 14 dagen van € 35 per dag (€ 490,00)
- 14 dagen van € 45 per dag (€ 630,00)

Ik verzoek de Waddenvereniging mij binnen 14 dagen na de dagtekening van dit besluit (schriftelijk) het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
namens deze:

5.1.2.e

5.1.2.e

Mit/na juridisch advies, bezwaar en beroep
directie Wetgeving en Juridische Zaken

U kunt dit besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de Afdeling worden gestuurd.

Het beroep heeft gelet op artikel 4:19, lid 1, van de Awb mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom, voor zover deze beschikking door u wordt betwist.

Indien u uitsluitend de vaststelling van de hoogte van de dwangsom betwist en dus niet opkomt tegen het (inhoudelijke) besluit op bezwaar, kunt u binnen zes weken na de dag waarop deze beschikking is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen.

Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust.

Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Economische Zaken en klimaat, directie Wetgeving en Juridische Zaken, Postbus 20401, 2500 EK Den Haag. Dit besluit is verzonden op de in de aanhef vermelden datum.