

Vergaderjaar 2007–2008

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 70

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 juli 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de ministers van Economische Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding van de brief van 11 maart 2008 inzake het advies van de Auditcommissie over gaswinning onder de Waddenzee (29 684, nr. 67).

De minister van Economische Zaken heeft deze vragen beantwoord bij brief van 4 juli 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Kraneveldt-Van der Veen

De griffier van de commissie,
Franke

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Ticheelaar (PvdA), voorzitter, Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Duyvendak (GL), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Blom (PvdA), Van Gennip (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (CU), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Van Dam (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

Antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

1

Het monitoringprogramma is nog niet zodanig uitgewerkt dat eenduidig is wanneer natuurwaarden worden aangetast als gevolg van gaswinning. Duidelijk is dat zulks alleen mogelijk is op basis van langjarige trends. Waaraan moet dan concreet worden gedacht? Wat is een langjarige trend?

Een langjarige trend is minimaal 3 tot 5 jaar.

2

De Auditcommissie heeft een aantal rapporten ontvangen over monitoring van kwelders, waarvan alleen de meting van de Peazumerlannen als voldoende wordt beschouwd. Over de overige habitats heeft de Auditcommissie geen nulmeting ontvangen. Waarom is deze informatie alleen beschikbaar voor de Peazumerlannen?

De ecologische nul situatie is beschreven in het in 2006 ingediende milieueffectrapport (MER) op basis van gegevens van voorgaande jaren/decennia. De gaswinning is gestart begin 2007. Begin 2007 zijn aanvullende 0-metingen uitgevoerd. In de loop van 2007 en begin 2008 zijn deze rapporten afgerond en gerapporteerd aan het bevoegd gezag. De uitwerking van de historische data, die omgezet moesten worden van de gehele Waddenzee naar kombergingsgebieden, heeft wat langer geduurd dan aanvankelijk was voorzien. Inmiddels zijn alle rapporten m.b.t. de nulsituatie beschikbaar en ingediend bij de Auditcommissie.

3

Hoewel de Auditcommissie zich richt op de gevolgen van gaswinning voor de Waddenzee, zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd of er mogelijk ook invloed kan zijn op het Wad en/of de kwelders door de zoutwinning in Noord(west) Fryslân. Wordt hier door de Auditcommissie ook naar gekeken en zo ja, wat is het oordeel?

Bent u bekend met het standpunt van de provincie Fryslân, neergelegd in het Koersdocument van de huidige coalitiepartijen CDA, PvdA en ChristenUnie in Fryslân, dat nader onderzoek gedaan moet worden naar de haalbaarheid van zoutwinning onder de Waddenzee? Hoe oordeelt u over mogelijke zoutwinning onder de Waddenzee en wat kunnen de mogelijke gevolgen zijn van deze activiteit? Acht u zoutwinning onder de Waddenzee wenselijk?

Door de Auditcommissie wordt niet naar zoutwinning gekeken.

Het standpunt van de provincie Fryslân t.a.v. zoutwinning is mij bekend.

Er zal pas een beslissing worden genomen over de nu voorliggende aanvragen voor zoutwinning nadat de effecten ervan op de Waddenzee middels een milieueffectrapportage zijn onderzocht. Ik acht zoutwinning toegestaan indien uit de milieueffectrapportage blijkt dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuur- en landschapswaarden van de Waddenzee. Overigens bestaan er geen plannen voor zoutwinning die bodemdaling in de kombergingsgebieden Pinkegat of Zoutkamperlaag zouden kunnen veroorzaken, m.a.w. er is geen relatie met plannen voor zoutwinning in Noord(west) Fryslân met de onderhavige gaswinningen.

Antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

4

U neemt de conclusie over van de Auditcommissie dat het meetplan en de nulmeting van voldoende wetenschappelijke kwaliteit zijn om te kunnen vaststellen of de bodemdaling de grenswaarde al dan niet overschrijdt. De Auditcommissie stelt echter in haar conclusies dat de Waddenzee alles behalve statisch is en dat daarom een nulmeting plaats moet vinden op basis van resultaten van meerdere jaren. De leden van de PvdA-fractie stellen u hierover de volgende vragen. Kunt u aangeven of die gegevens voor handen zijn?

Ja, die gegevens zijn inmiddels voorhanden en vastgelegd in 0-situatie rapporten ecologie en bodemhoogten.

In het monitoringprogramma gaat het voornamelijk om het volgen van de biotische parameters en geomorfologie. Hier speelt de natuurlijke dynamiek een grote rol. Afwijkingen kunnen alleen worden vastgesteld door trendmatige ontwikkelingen te bekijken én deze te vergelijken met referentiegebieden. Van de parameters die op grond van het goedgekeurde monitoringplan moeten worden gemonitord zijn voor de gehele Waddenzee de langjarige gegevens beschikbaar. Voor het monitoren van de nieuwe gaswinning zijn vooral kombergingsgerelateerde gegevens van belang en die zijn voor wat de biologische parameters betreft niet direct voorhanden. Deze gegevens moeten uit de Waddenzeewijde databestanden worden gehaald. Het omzetten van de gegevens is inmiddels gebeurd maar vergde enige tijd.

5

Wat is het effect van het feit dat de nulmeting van de morfologie is uitgevoerd bij een extreem lage waterstand?

Het maken van luchtfoto's bij extreme laagwaterstanden heeft geen nadelig effect. Deze foto's zijn ook bruikbaar voor de bepaling van de nul situatie.

Omdat extreme laagwaterstanden echter weinig voorkomen en er alleen onder specifieke omstandigheden foto's kunnen worden gemaakt is er gekozen om in het vervolg (2x per jaar) de luchtfoto's te maken bij dezelfde (vaker voorkomende) normale laagwaterstanden.

6

Kan de morfologie op min of meer permanente basis worden gemonitord, zoals ook de Auditcommissie zich afvraagt?

Ten aanzien van het meten van bodemhoogten vinden continue metingen plaats door middel van een GPS methode (hierover wordt door de NAM maandelijks aan het Staatstoezicht voor de Mijnen (SodM) gerapporteerd). Voor *continue* monitoring van biotische parameters dan wel geomorfologie, zijn momenteel geen geschikte methoden voorhanden. Op grond van de verleende Natuurbeschermingswetvergunningen voor de gaswinning dienen luchtfoto's van het gehele waddengebied te worden gemaakt, dienen 2 tot 3 keer per jaar sedimentatiemetingen te worden uitgevoerd en worden lodinggegevens gebruikt van Rijkswaterstaat. Gezien het uiterst trage verloop van bodemdaling wordt deze frequentie als voldoende beschouwd voor het beoogde doel.

7

Als de nulmeting op basis van verschillende jaren gedaan moet worden vanwege de dynamiek van de Waddenzee, hoe kan dan per jaar worden vastgesteld of de bodemdaling binnen de grenswaarden blijft?

Op basis van het jaarlijks doorlopen van de meet- en regelcyclus wordt bepaald of de bodemdalingsnelheid voor de betreffende kombergingsgebieden binnen de hiervoor vastgestelde veilige natuurgrenzen blijft. Voor biotische parameters gelden geen strikte grenswaarden. In relatie tot de biotische parameters wordt de gaswinning eventueel bijgestuurd op basis van waargenomen afwijkingen in trends en referentiegebieden. Aan de hand van de monitoringresultaten die jaarlijks beschikbaar komen, kunnen door ter zake kundige bureaus ontwikkelingen worden ingeschat en kan worden geanticipeerd op een (dreigende) overschrijding van trends in betreffende referentiegebieden en gebieden die beïnvloed kunnen worden door gaswinning. Bovendien worden de resultaten bekeken in het licht van de kennis die er is over de dynamiek van het systeem waardoor de mate van verandering kan worden vergeleken met de natuurlijke variatie.

8

Volgens de conclusies van de Auditcommissie is het monitoringprogramma nog niet zodanig uitgewerkt dat eenduidig is vast te stellen dat natuurwaarden worden aangetast. Het in stand houden van de natuurwaarden is enerzijds één van de twee voorwaarden waaraan moet worden voldaan om gasboringen toe te staan en anderzijds blijken deze natuurwaarden lastig te monitoren. Op welke manier gaat u ervoor zorgen dat er wel duidelijke afrekenbare doelstellingen komen voor de natuurwaarden?

De afrekenbare doelstellingen voor wat betreft natuurwaarden zijn middels vergunningvoorschriften in de Natuurbeschermingswetvergunningen geregeld. Daarin is onder meer aangegeven dat er geen meetbare nadelige effecten ten aanzien van voedselvoorziening en broedsucces in de Natura 2000-gebieden als gevolg van gaswinning mogen ontstaan. Vanwege de dynamiek van de Waddenzee zal echter, zelfs met het meest uitgebreide monitoringprogramma, geen volledige zekerheid kunnen worden verkregen over de precieze oorzaken van relatief kleine veranderingen en een oorzakelijk verband met de gaswinning onder de Waddenzee. Alleen op basis van langjarige trends en referentiegebieden vergelijking kan worden bepaald of natuurwaarden veranderen. Daarom is er voor de gaswinning een hand aan de kraan principe voorgeschreven dat als volgt werkt:

- 1) dreigt er (op basis van het jaarlijks doorlopen van de meet- en regelcyclus een overschrijding van de wetenschappelijk bepaalde veilige natuurgrens dan wel de toegestane bodemdalingsnelheid voor gaswinning in de nabije toekomst?
Zo nee, dan is geen effect op biologische natuurwaarden te verwachten;
Zo ja, dan aanpassing van het vigerende Winningplan zodanig dat de natuurgrens niet wordt overschreden (Hand aan de Kraan te bepalen door de minister van EZ in overleg met de minister van LNV).
- 2) Is er ten aanzien van biologische natuurwaarden in gebieden met bodemdaling sprake van een afwijkende ontwikkeling t.o.v. de trendmatige ontwikkeling of van referentiegebieden?
Zo ja, dan wordt de ontwikkeling wetenschappelijk nader onderzocht op een mogelijke relatie met bodemdaling door gaswinning en wordt vervolgens aan de hand van de resultaten van het onderzoek de

winning wel of niet aangepast (door de minister van LNV in overleg met de minister van EZ).

Uitgangspunt is dat als de bodemdaling binnen de gestelde natuurgrenzen blijft er geen aantasting van natuurwaarden zal plaatsvinden. Mocht echter uit de jaarlijkse monitoringgegevens of anderszins blijken dat er sprake is van aantasting van natuurwaarden, dan zal uit de gegevens uit de referentiegebieden blijken of de aantasting daar ook heeft plaatsgevonden en kan vervolgens, afhankelijk van de bevindingen, worden uitgesloten of de aantasting het gevolg is van bodemdaling door gaswinning.

9

In deze monitoring is gelet op de wetenschappelijke verwachting dat er geen schadelijke effecten zullen zijn, gekozen voor het volgen van de natuurwaarden en het signaleren van eventuele afwijkende ontwikkelingen in natuurwaarden in gebieden met bodemdaling door gaswinning. Daarbij wordt gebruik gemaakt van langjarige gegevens om trends te kunnen formuleren en van referenties om gebiedsvergelijkingen te kunnen maken.

Is, gezien deze conclusie van de Auditcommissie dat gegevens ontbreken over de gevolgen voor natuurwaarden, wetenschappelijk uit te sluiten dat significante effecten op zullen treden op de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied de Waddenzee?

Op basis van jaarlijkse waarnemingen en wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van bodemdaling op de ecologie van de Waddenzee is redelijkerwijs uitgesloten dat er nadelige effecten optreden indien de bodemdalingsnelheid door gaswinning binnen de toegestane gebruiksruimte blijft.

De vergunningvoorschriften in de Natuurbeschermingswetvergunningen, waarin onder meer het hand aan de kraan principe is vastgelegd, is een voldoende waarborg om wetenschappelijk uit te sluiten dat de natuurlijke kenmerken van het Natura-2000 gebied Waddenzee zal worden aangetast.

10

Volgens de Auditcommissie is het alleen mogelijk om op basis van langjarige trends te bepalen of natuurwaarden worden aangetast. Hoe gaat u op basis van de jaarlijkse informatie bepalen of de natuurwaarden worden aangetast door gaswinning? En hoe bepaalt u dan of deze aantasting zo ver strekt dat het principe van de hand aan de kraan moet worden toegepast, of stoppen met de gasboringen de enige mogelijkheid is?

Mede gezien de natuurlijke dynamiek in de Waddenzee kan alleen op basis van langjarige trends en referentiegebieden – vergelijking worden bepaald of natuurwaarden veranderen. Daarom is er voor de gaswinning een hand aan de kraan principe voorgeschreven dat werkt zoals hiervoor omschreven.

Het hand aan de kraan principe is er op gericht om aantasting te voorkomen. Indien er echter onverhoopt sprake zou zijn van aantasting dan wordt bezien in hoeverre de aantasting verder kan worden voorkomen door het stellen van aanvullende voorwaarden in de vergunningen of andere mitigerende maatregelen, waardoor de aantasting niet meer optreedt. Is het evenwel niet mogelijk door middel van aanvullende voorwaarden de aantasting verder te voorkomen, dan zal zo mogelijk het aanpassen van de gasproductie en in het uiterste geval stoppen, de enige mogelijkheid zijn.

In de omgeving van de Waddenzee wordt reeds zout gewonnen. Er bestaan plannen van de provincie Fryslân om ook zoutwinning direct onder de Waddenzee toe te gaan staan. Hoe wordt omgegaan in geval van plotselinge bodemdaling met gaswinning, zoutwinning en een combinatie van beide (cumulatie)? Gesteld wordt dat een causaal verband met de gaswinning niet hoeft te worden aangetoond om wel de hand aan de kraan te slaan. Betekent dit dat als de bodem daalt als gevolg van zoutwinning, de gaswinning getemperd wordt? Bij de zoutwinning kennen we op land grote schoksgewijze bodemdalingen. Is uit te sluiten dat deze op de Waddenzee zullen voorkomen? Wat zou een schoksgewijze daling voor effect kunnen hebben op de natuurwaarden? Hoe groot acht u de kans dat schoksgewijze dalingen voor zullen komen?

Verder stelt u dat in de loop van 2008 duidelijkheid ontstaat over de wijze van invulling van onder punt 2 bedoelde adviezen. Het gaat daarbij onder andere om als mogelijk alternatief voor het kiezen van gidssoorten, te gaan rekenen met plaatareaal en droogvaltijd. Dit omdat de bruikbaarheid van de voorgestelde monitoring van bodemdieren en vogels via gidssoorten wordt betwijfeld. Kunt u onderbouwen waarom de keuze van deze gidssoorten zo moeilijk is en waarom de berekening van plaatareaal en droogvaltijd een beter indicatie geeft met betrekking tot de natuurwaarden van het Waddengebied?

Zoals hiervoor aangegeven vinden gas- en zoutwinning niet onder een zelfde kombergingsgebied plaats. Derhalve is een keuze tussen tempering van zoutwinning of gaswinning hier niet aan de orde.

Een plotselinge bodemdaling door gaswinning en/of zoutwinning wordt niet verwacht. Wel kan in bepaalde gesteentesoorten, zoals de zachtere kalksteen, door gaswinning versnelde compactie optreden. Voor zover dat in het kombergingsgebied Vlie van toepassing is zullen die reservoir-eigenschappen met de beschikbare middelen en in de beschikbare tijd in het kader van het winningsplan zo goed mogelijk worden onderzocht. In de beginfase van de zoutwinning op zeer grote diepte, bij de winning-vergunning Barradeel, is de snelheid van bodemdaling onderschat. Inmiddels is het bodemdalingmodel gekalibreerd op een uitgebreide data set van een aantal cavernes. Mocht zout- en/of gaswinning in het kombergingsgebied Vlie gerealiseerd worden, dan zal cumulatie van de bodemdaling van de dalingskommen in detail worden gerapporteerd. Ook wordt de cumulatie van zout- en gaswinning in kaart gebracht.

Het staat vast dat bij de winning van zout op grote diepte, geen schoksgewijze bodemdalingen optreden. De winning vindt daarvoor te diep plaats en het is niet mogelijk dat daardoor bijv. «sinkholes» (instortingskraters) aan het oppervlak ontstaan. Er zullen daardoor geen negatieve effecten op de natuurwaarden kunnen ontstaan.

Tot dusverre worden alle relevante vogelsoorten meegenomen. De inzetbaarheid van gidssoorten bij de monitoring wordt nader onderzocht in 2008 door NAM en deskundige bureaus.

Plaatareaal en droogvaltijd geven mogelijk een betere indicatie omdat, indien deze geen afwijking laten zien ten opzichte van de referentiegebieden, effecten op benthos en daarmee vogels niet kunnen worden toegeschreven aan gaswinning.

Antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

12

De leden van de SP-fractie vinden het belangrijk dat de effecten van de gaswinning onder de Waddenzee kritisch en onafhankelijk worden gemonitord. Een onafhankelijke Auditcommissie is echter een second-best oplossing. In dat geval blijft namelijk de slager (gaswinner) zijn eigen vlees keuren. Daarom zou een onafhankelijke monitoring de voorkeur verdienen.

De leden van de SP-fractie signaleren met de ministers dat de Auditcommissie op hoofdlijnen positief is over de opzet van de monitoring en nulmeting door de NAM. Wel zien zij in het advies van de Auditcommissie nog tal van kritische noten en aanbevelingen, waarvan zij vinden dat deze ook daadwerkelijk door de NAM ter harte moeten worden genomen. De leden van de SP-fractie hebben hier graag inzicht in en zijn dan ook een beetje teleurgesteld over de wijze waarop de ministers hierover in hun brief rapporteren. Deze leden kunnen namelijk onmogelijk een oordeel geven over de kwalificatie «het grootste deel». Zij willen graag weten welke adviezen daadwerkelijk door de NAM zijn overgenomen, welke in de toekomst worden overgenomen en welke niet worden overgenomen met de bijbehorende reden. Kunnen de ministers hier een nadere toelichting op geven?

De onafhankelijke auditcommissie is ingevuld middels een vertegenwoordiging van de landelijke Commissie voor de Milieueffectrapportage. Hiermee is de onafhankelijkheid gewaarborgd.

De volgende adviezen zijn door de NAM overgenomen dan wel worden in de komende periode uitgevoerd.

Inmiddels zijn de bodemdier-, broedvogel- en wad/watervogelgegevens, alsmede de sedimentatie- en erosiegegevens, naar kombergingsgebied, door de NAM aangevuld.

Er zullen dit jaar door de NAM twee luchtfoto's worden gemaakt, teneinde het plaatareaal in het winningsgebieden en in de referentiegebieden vast te kunnen stellen.

In de loop van 2008 zal duidelijk worden op welke wijze invulling in de praktijk mogelijk is van de navolgende zaken:

- Het toepassen van een geostatistische methode voor het verkrijgen van een grotere nauwkeurigheid van de dalingssnelheid;
- Het koppelen van geodetische metingen met sedimentatiemetingen (lodingen), het analyseren van historische data sedimentatiemetingen (lodingen);
- Het kiezen van gidsoorten omdat de bruikbaarheid van de voorgestelde monitoring van bodemdieren en vogels wordt betwijfeld. Als alternatief kan plaatareaal en droogvaltijd worden berekend.

Van deze onderdelen is nog niet duidelijk of deze in de naaste toekomst zullen worden overgenomen.

- Het meten en monitoren van de hoogteligging binnen de kom ofwel het diepste deel van de bodemdalingsschotel, acht ik, onder verwijzing naar het RIKZ-rapport¹ uit 2004, niet zinvol. Dit dient te gebeuren op schaal van een geheel kombergingsgebied.
- Ten aanzien van het monitoren van de omvang van de fonteinkruidvegetatie in het Lauwersmeer en de uitbreiding van het aantal te monitoren parameters voor het bepalen van (mogelijke) cumulatieve effecten, ben ik van mening dat er grenzen zijn aan wat redelijkerwijs

¹ RIKZ-rapport «Bodemdalingstudie Waddenzee 2004», pagina 20: «Het is dan ook niet zinvol de bodemdaling op lokale schaal te vergelijken met natuurlijke erosie/sedimentatie. Dit dient te gebeuren op de schaal van een geheel kombergingsgebied».

aan informatie noodzakelijk geacht kan worden om te kunnen komen tot het oordeel dat verandering van het ecosysteem in de Waddenzee toegeschreven zou kunnen worden aan gaswinning. Daarbij dient de inspanning van de monitoring in redelijke verhouding te staan tot het te verwachten effect en de kans op het verkrijgen van een bevredigend antwoord.

Buiten de hiervoor besproken adviezen zijn alle door de Auditcommissie genoemde adviezen overgenomen.