



AANGETEKEND

Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt gaswinning Ternaard
Postbus 111
9200 AC DRACHTEN

Datum: Harlingen, 6 oktober 2021

Kenmerk: LJ/FP/EG/21126

Geachte ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspecteur-generaal der Mijnen, geacht dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân en geacht college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noardeast-Fryslân,

De Waddenvereniging dient, mede namens Urgenda (hierna Waddenvereniging e.a.), hierbij een zienswijze in naar aanleiding van de publicatie op vrijdag 27 augustus van de ontwerpbesluiten¹ ten behoeve van de gaswinning van het voorkomen Ternaard onder de Waddenzee door de NAM.

Deze zienswijze wordt ondersteund door de personen genoemd in bijlage 1.

Het waddengebied en haar bescherming

IUCN: 'NOTING that the Wadden Sea is one of the shallowest coastal areas in the Netherlands and therefore extremely vulnerable to the effects of climate change among which are rises in seawater temperature and sea level'²

¹ Instemming winningsplan, Instemming meetplan, Vergunning Wet natuurbescherming, Rijksinpassingsplan, Omgevingsvergunningen, Vergunningen en meldingen Waterwet.

² <https://www.iucncongress2020.org/motion/133>



IUCN: 'REQUESTS the government of the Netherlands to withdraw the draft permit for fossil fuel mining in recognition of the global need to protect and preserve the Wadden Sea as a UNESCO World Heritage Site, a critical stop-over in the East-Atlantic Flyway, as well as the global need to prevent damage to critical habitats from greenhouse gas emissions'³

1. De Waddenzee is een uniek natuurgebied. Dat vinden niet alleen de Waddenvereniging en de medeondertekenaars en ondersteuners van deze zienswijze, dit is een mondiaal erkend feit.
2. Vanwege zijn wereldwijd unieke geologische en ecologische waarden staat de Waddenzee op de Werelderfgoedlijst van Unesco. Nergens anders ter wereld bestaat er zo'n dynamisch landschap met een veelheid aan leefgebieden die gevormd zijn door wind en getijden. De biodiversiteit op wereldschaal is afhankelijk van de Waddenzee. In het kader van de Trilaterale Waddenzee Samenwerking dragen Denemarken, Duitsland en Nederland samen de verantwoordelijkheid voor het behoud van dit onvervangbare ecosysteem, ten behoeve van de huidige en de toekomstige generaties.⁴

Waddenvereniging: '50 jaar natuurbescherming en nog steeds is de graduele achteruitgang van vele natuurwaarden niet gestopt.'

3. Het gebied is niet alleen erkend als Unesco Werelderfgoed maar vindt tevens bescherming onder diverse nationale en internationale wetgeving en verdragen. Het is een triest feit om te moeten concluderen dat, **50! jaar** na het sluiten van het Ramsar verdrag op 2 februari 1971, de natuur in het waddengebied nog steeds niet effectief beschermd wordt. Vele natuurwaarden gaan al decennialang gradueel achteruit. Onze stellige overtuiging is dat dit veroorzaakt wordt door grotere en kleinere menselijke activiteiten in en buiten het gebied. Wij constateren dat door de jaren heen steeds meer activiteiten worden toegestaan in het gebied. In het algemeen wordt elk van deze activiteiten als niet of nauwelijks schadelijk beoordeeld.

³ <https://www.iucncongress2020.org/motion/133>

⁴ <https://www.waddensea-worldheritage.org/nl>



Toch moet na 50 jaar natuurbescherming de trieste balans opgemaakt worden dat veel natuurwaarden er steeds (een beetje) slechter voor staan. Zo is bijvoorbeeld de kraamkamerfunctie voor vis van de Waddenzee sinds de jaren 80 afgenomen⁵ en is voor trekvogels bij een grote meerderheid van de gemonitorde soorten sprake van een afname op lange termijn. Daarbij kan opgemerkt worden dat de oorzaak van die afname vermoedelijk in de Waddenzee zelf ligt.⁶ Om de voortgaande achteruitgang te stoppen zal de overheid het gebied anders en beter moeten beschermen. Er zijn de afgelopen decennia vele pogingen gedaan om het gebied beter te beheren en te beschermen. Er zijn en waren vele ambtenaren en politici met hart voor het gebied die vanuit hun bevlogenheid en liefde voor het gebied hun uiterste best hebben gedaan om het gebied net iets beter te beschermen en beheren. Uiteindelijk heeft dit er tot de dag van vandaag helaas niet toe geleid dat de weg naar herstel op vele fronten meetbaar is ingezet.

4. Ondanks dat een leeuwendeel van de activiteiten in het waddengebied 'passend beoordeeld' is, is er nog steeds sprake van een voortgaande achteruitgang van vele natuurwaarden. De overheid zou zelf op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten over het gebied en de diverse natuurwaarden onderzoek moeten doen naar de gevolgen van de (veelheid) van activiteiten en daar conclusies aan moeten verbinden.
5. Hoe verhouden de ontwerpbesluiten van de ministers van EZK en LNV om opnieuw gas te gaan winnen onder de Waddenzee zich met bijvoorbeeld het Oskar-verdrag? Dit verdrag is in 1992 in Parijs ondertekend en is nu al ruim 23 jaren in werking. Het verdrag roept op om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om het zeegebied te beschermen tegen nadelige gevolgen van menselijke activiteiten. Welke waarde heeft het daarin genoemde voorzorgsbeginsel? Hoe verhoudt het toestaan van nieuwe gaswinning met alle gevolgen van dien zich met het Unesco-verdrag, de Bernconventie, Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), de Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA) en alle andere verdragsverplichtingen?
6. IUCN adviseert het UNESCO comité over de status van werelderfgoederen en mogelijke plaatsing van werelderfgoederen op de lijst van Endangered World Heritage.

⁵ https://qsr.waddensea-worldheritage.org/reports/fish#subsection_5

⁶ https://qsr.waddensea-worldheritage.org/reports/migratory-birds#subsection_5



7. Welke waarde hecht de Nederlandse overheid aan de resolutie door de wereldconventie van IUCN in september 2021, waarin opgeroepen wordt tot het intrekken van de concept toestemmingen en het gebied te beschermen op een manier die recht doet aan de status van het gebied als Unesco Werelderfgoed?⁷ Is in de overwegingen tot het verlenen van toestemming voor nieuwe gaswinning meegenomen dat sinds 2020 IUCN klimaatverandering heeft aangemerkt als grootste bedreiging van natuurlijke werelderfgoederen, en is onderzocht of het verlenen van deze toestemming mogelijk zal leiden tot plaatsen van het Werelderfgoed Waddenzee op de lijst van World Heritage in Danger?
8. Na 50 jaar natuurnatuurbescherming van de Waddenzee door middel van diverse nationale wetten, beleid en internationale verdragen is het de vraag hoe het bevoegd gezag de achteruitgang van de diverse natuurwaarden gaat stoppen en de weg naar herstel in gaat zetten. Wij zien graag een overzicht van het te voeren beleid en de te nemen maatregelen die ervoor gaan zorgen dat de achteruitgang op korte termijn tot staan wordt gebracht en tot herstel van de natuur en de integriteit van het waddengebied zullen leiden. Dit zullen een ander beleid en andere maatregelen moeten zijn dan die tot op heden zijn gehanteerd, omdat geconcludeerd kan worden dat het beleid en de maatregelen van de afgelopen 50 jaar op diverse onderdelen gefaald hebben.

Gevaarlijke klimaatverandering en de noodzaak om het (wadden)gas onder de grond te laten zitten

Inleiding

9. Hiervoor is toegelicht dat de natuurwaarden en de integriteit van het waddengebied in de afgelopen 50 jaar aanzienlijk zijn geschaad, in weerwil van de bescherming van het gebied via internationale verdragen en Europese en nationale wet- en regelgeving. In die zin heeft het huidige beleid gefaald.
10. Daar komt nog bij dat ook klimaatverandering een grote impact heeft op het waddengebied, wat de negatieve trend van de afgelopen jaren op veel fronten zal versterken. Zo zal klimaatverandering onder meer zorgen voor opwarming en verzuring van het zeewater en dat heeft effect op de leefbaarheid van het gebied voor beschermde plant- en diersoorten.

⁷ <https://www.iucncongress2020.org/motion/133>



11. Klimaatverandering zorgt ook voor zeespiegelstijging en meer weersextremen, zoals aanhoudende droogte en extreme neerslag. Ook in dit verband is het waddengebied extra kwetsbaar.
12. De voorgenomen gaswinning in Ternaard strookt niet met de verplichting van de Nederlandse Staat om een proportionele bijdrage te leveren aan het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering. Uit de laatste klimaatwetenschappelijke inzichten en expert-rapportages op het gebied van de energietransitie volgt namelijk dat de klimaatdoelstelling van Parijs geen ruimte meer laat voor het in ontwikkeling nemen van nieuwe olie- en gasprojecten. Dat wordt hieronder nader toegelicht.
13. Deze argumentatie geldt in algemene zin voor alle ontwerpbesluiten, nu elk individueel ontwerpbesluit onderdeel uitmaakt van en samenhangt met de beslissing om gas te winnen vanuit Ternaard. In deze zienswijze zullen de Waddenvereniging e.a. specifiek toelichten waarom de Minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan zou moeten weigeren op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder (b), (c) en (d).

De deelverantwoordelijkheid van de Staat om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen

14. Klimaatverandering is een wereldwijd probleem en vraagt om wereldwijde actie. Alle relevante actoren hebben in dat verband een deelverantwoordelijkheid. In de zaak Urgenda hebben de Rechtbank Den Haag, het Gerechtshof Den Haag en de Hoge Raad ook bevestigd dat de Staat gehouden is een proportionele bijdrage te leveren aan het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering.
15. Deze positieve verplichting voor de Staat om 'het zijne' te doen berust op artikelen 2 en 8 EVRM, omdat een ernstig risico bestaat dat gevaarlijke klimaatverandering plaatsvindt die het leven en het welzijn van de Nederlandse ingezetenen, en de rest van de wereldbevolking, bedreigt.⁸
16. Concreet betekent dit dat de Staat een verplichting heeft om zijn klimaatbeleid in te richten in lijn met het Akkoord van Parijs, inhoudende dat de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur moet worden beperkt tot maximaal 1,5 graden Celsius. Om die doelstelling te behalen geldt als uitgangspunt dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer beperkt blijven tot maximaal 430 ppm. De huidige concentratie broeikasgassen is 416 ppm.⁹

⁸ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

⁹ [Carbon Dioxide | Vital Signs – Climate Change: Vital Signs of the Planet \(nasa.gov\)](https://climate.nasa.gov/evidence/), meting van augustus 2021



17. Bij de invulling van de positieve verplichtingen die de Staat op grond van artikelen 2 en 8 EVRM heeft moet uiteraard worden uitgegaan van onder meer de laatste klimaatwetenschappelijke inzichten en internationaal aanvaarde standaarden.¹⁰ In dit verband zijn onder meer de rapporten van het IPCC van belang, alsmede andere gezaghebbende rapporten en onderzoeken, waaronder die van het IEA en het VN-Milieuprogramma.

IPCC-rapport: snelle, onmiddellijke en grootschalige reducties zijn noodzakelijk

18. Op 7 augustus 2021 heeft Working Group I van het IPCC een rapport uitgebracht getiteld: Climate Change 2021 - The Physical Science Basis.¹¹ Het rapport bevat de laatste inzichten in de klimaatwetenschap en is goedgekeurd door alle 195 leden van het IPCC.
19. De bevindingen van het IPCC zijn onthutsend. Klimaatverandering voltrekt zich in een sneller tempo dan tot nu toe werd aangenomen en bepaalde veranderingen zijn onomkeerbaar. Het KNMI schrijft aan de hand van het IPCC-rapport (onderstreping toegevoegd):

“In alle gebieden in de wereld hebben zich snelle klimaatveranderingen voltrokken, die zich manifesteren in een toename van weersextremen. De mondiaal gemiddelde temperatuur is in het laatste decennium tot 1,1°C (0,8°C tot 1,3°C) gestegen ten opzichte van de pre-industriële periode 1850-1900.

Het tempo van mondiale opwarming is ongeëvenaard in tenminste de laatste tweeduizend jaar. Sommige veranderingen zijn in de komende eeuwen tot millennia onomkeerbaar, zoals de opwarming van de oceanen, het smelten van de ijskappen en de stijging van de zeespiegel. Bij een verdere temperatuurtoename neemt de frequentie en intensiteit van hittegolven, extreme neerslag en droogte toe.

¹⁰ ECLI:NL:HR:2019:2006: “Bij de invulling van de positieve verplichtingen die de Staat op grond van de art. 2 en 8 EVRM heeft, moet worden gelet op breed gedragen inzichten in de wetenschap en internationaal aanvaarde standaarden.”

¹¹ IPCC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.



Ook het risico op het overschrijden van bepaalde fysische drempelwaarden in het klimaatstelsel, met abrupte en onomkeerbare klimaatveranderingen tot gevolg, wordt dan groter.”¹²

20. Het rapport laat zien dat dat het resterende koolstofbudget om opwarming van de aarde nog tot 1,5 graden Celsius te beperken per begin 2020 nog 400 Gigaton CO₂ bedraagt (met 67 procent zekerheid).¹³ In het jaar 2019 bedroeg de uitstoot van fossiele CO₂-emissies ongeveer 38 Gigaton.¹⁴
21. Het IPCC stelt vast dat onmiddellijke, snelle en grootschalige reducties in CO₂- en andere broeikasgasemissies noodzakelijk zijn om de klimaatdoelstelling van Parijs niet te overschrijden. Dat betekent dat er minder fossiele brandstoffen moeten worden geproduceerd.

IEA-rapport: geen ruimte meer voor ontwikkeling van nieuwe olie- en gasvelden

22. Het IEA is oorspronkelijk opgericht in reactie op de oliecrisis van 1973 en had traditioneel de rol om de leveringszekerheid van olie voor haar leden – de Westerse olie-importerende landen – te bewaken. Het IEA analyseert ontwikkelingen in de energiesector en publiceert in dat verband jaarlijks de World Energy Outlook met gedetailleerde analyses en vooruitzichten. Het IEA richt zich ook tot beleidsmakers. Met het oog op COP26 publiceerde het IEA in juli 2021 de resultaten van grootschalig en peer reviewed onderzoek in het rapport Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector.
23. Het IEA-rapport beschrijft de essentiële voorwaarden voor de mondiale energiesector om in 2050 uit te komen op netto nul emissies en daarmee kans te houden op beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C. Het IEA stelt vast dat steeds meer landen zich weliswaar hebben gecommitteerd om in 2050 op netto nul emissies uit te komen, maar dat deze toezeggingen meestal niet zijn vastgelegd in korte-termijn acties en uitvoerbare plannen, terwijl de komende tien jaar cruciaal zijn om nog zicht te houden op het behalen van de klimaatdoelstelling.

¹² [KNMI - IPCC: Menselijke beïnvloeding van het klimaatstelsel vaststaand feit, 1,5 °C-grens 10 jaar eerder bereikt dan verwacht](#)

¹³ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 38.

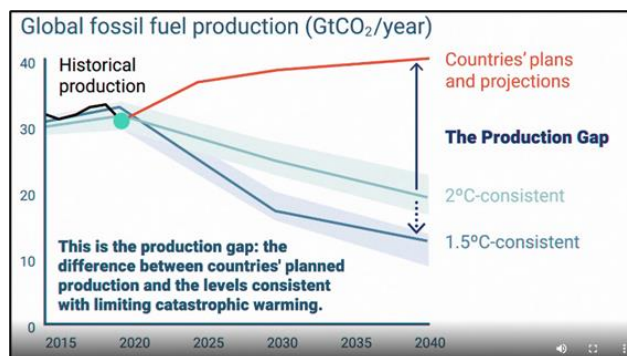
¹⁴ United Nations Environment Programme (2020). Emissions Gap Report 2020. Nairobi, p. 30-31. Dit is exclusief CO₂-emissies die het gevolg zijn van landgebruik.



24. Zelfs als de huidige toezeggingen worden uitgevoerd, resteert nog 22 Gigaton aan CO₂ emissies uit energie en industriële processen in 2050. Het IEA concludeert echter dat er nog wel een reductiepad is naar netto-nul en dat pad is volgens het IEA ook technologisch haalbaar, kosteneffectief en maatschappelijk rechtvaardig. Daarvoor is wel vereist dat alle overheden hun huidige klimaatplannen aanscherpen.
25. In dit reductiepad bestaat er geen ruimte meer voor nieuwe olie- en gasprojecten buiten de projecten waar men in 2021 al aan gecommiteerd is. Dat betekent dat er geen nieuwe olie- en gasvelden in ontwikkeling kunnen worden genomen.¹⁵

Production Gap Report 2020: beperk nieuwe fossiele productieactiviteiten en investeringen in nieuwe infrastructuur

26. Het derde rapport dat de Waddenvereniging e.a. hier aanhaalt is het (mede) door het VN-Milieuprogramma opgestelde Production Gap Report 2020 (“PGR2020”) over de kloof tussen de (geplande) productie van fossiele brandstoffen en mondiale productieniveaus die consistent zouden zijn met de opgave om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.
27. In PGR2020 is vastgesteld dat de wereldwijde productie van kolen, olie en gas tussen 2020 en 2030 elk jaar opnieuw met 11%, 4%, respectievelijk 3% moet afnemen om in lijn te blijven met de doelstellingen van het Parijs Akkoord en de opgave om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C. De voorgenomen planning van projecten laat echter een jaarlijkse productiestijging van 2% zien voor elke fossiele brandstof. Onderstaande figuur betreft een grafische weergave van de productiekloof uit de samenvattende video van PGR2020:



¹⁵ Zie International Energy Agency Special Report, *Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector*, p. 20 – 21.



28. PGR2020 identificeert in dat verband zes noodzakelijke acties voor overheden om een ordelijke en rechtvaardige transitie weg van fossiele brandstoffen te bewerkstellingen, waaronder het beperken van nieuwe fossiele productieactiviteiten en infrastructuur. Dat zou ook het risico op kapitaalvernietiging door zogeheten stranded assets verminderen:¹⁶

4. Introduce restrictions on fossil fuel production activities and infrastructure. Restricting new fossil fuel production activities and infrastructure can avoid locking in levels of fossil fuel production higher than those consistent with climate goals. It can also reduce the risk of stranded assets and communities.

29. PGR2020 maakt verder duidelijk dat landen met grote mogelijkheden om te veranderen (kortweg: de rijke landen die deze transitie zelf kunnen financieren) en een relatief lage economische en maatschappelijke afhankelijkheid van fossiele productie het snelst in staat zullen zijn om de transitie te bewerkstelligen en hun economie te decarboniseren.¹⁷ Van die landen, waar Nederland ook onder valt, moet dan ook worden verwacht dat zij dat zo snel mogelijk doen.

Tussenconclusie

30. Klimaatwetenschappers, marktspecialisten en alle andere gezaghebbende autoriteiten op het gebied van klimaatverandering en de energietransitie zijn het erover eens dat drastische maatregelen noodzakelijk zijn om gevaarlijke klimaatverandering nog te voorkomen of in ieder geval te beperken. Dat vereist nieuw beleid en verdergaande emissiereducties. Dit betekent dat er geen ruimte meer is voor nieuwe gaswinning.
31. Hieronder zal verder worden toegelicht dat de Minister in zijn afwegingen rondom de voorgenomen gaswinning in Ternaard zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de laatste klimaatwetenschappelijke inzichten en andere relevante ontwikkelingen.

¹⁶ Executive Summary – The Production Gap: 2020 Report.

¹⁷ SEI, IISD, ODI, E3G, and UNEP. (2020). The Production Gap Report: 2020 Special Report, p. 34.



De argumentatie van de Minister rechtvaardigt geen nieuwe gaswinning

32. De afgelopen jaren hanteert de Minister steeds hetzelfde uitgangspunt om instemming te verlenen voor nieuwe gaswinning in Nederland, namelijk dat er aan de energietransitie wordt gewerkt maar dat het nu eenmaal een gegeven is dat het gebruik van aardgas de komende decennia als brandstof en grondstof een belangrijke rol speelt in Nederland en daarbuiten. Verder zou gaswinning uit kleine velden in Nederland minder uitstoot veroorzaken dan het importeren van gas uit het buitenland.
33. Dezelfde argumenten liggen nu ten grondslag aan het ontwerp-instemmingsbesluit voor de gaswinning in Ternaard. Diverse Kamerleden hebben de Minister reeds bevraagd over de verhouding tussen deze voorgenomen gaswinning en de laatste klimaatwetenschappelijke inzichten die met zich meebrengen dat we zo snel mogelijk moeten stoppen met fossiele brandstoffen. Het antwoord van de Minister is als volgt (onderstreping toegevoegd):

“Het recent verschenen IPCC-rapport bevestigt nogmaals het belang om te verduurzamen. Daarom zet het kabinet in op het decarboniseren van het gassysteem door middel van energiebesparing en het vervangen van aardgas door elektriciteit, groen gas, duurzame waterstof en duurzame warmte. Deze omslag is echter niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. De verwachting is dat aardgas de komende decennia nog noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de productie van elektriciteit en de energie- en warmtebehoefte van huishoudens. Het stoppen met aardgaswinning in Nederland, ook onder de Waddenzee, lijkt in het kader van het terugbrengen van broeikasgassen contraproductief. In een recent onderzoek van het Oxford Institute for Energy Studies is berekend dat het vervangen van 1 miljard kuub in Nederland geproduceerd aardgas door geïmporteerd aardgas leidt tot minimaal 135,000 ton extra uitstoot van broeikasgassen. Het kabinet kiest er daarom voor om gas te winnen uit de kleine velden in eigen land wanneer dit veilig kan voor mens en milieu, en zolang en voor zover dit nodig is voor de Nederlandse gasvraag (Kamerstuk 33 529, nr. 469 en 32 813; 31 239, nr. 486). De gaswinning onder de Waddenzee maakt hiervan onderdeel uit.”¹⁸

¹⁸ Minister van Economische Zaken en Klimaat, Beantwoording vragen over gaswinning onder de Waddenzee, 13 september 2021.



34. Waddenvereniging e.a. begrijpen natuurlijk ook dat Nederland niet van vandaag op morgen van aardgas af is. Dat laat echter onverlet dat de Nederlandse Staat zijn klimaatbeleid dient aan te passen in lijn met de laatste klimaatwetenschappelijke inzichten en alles in het werk moet stellen om de energietransitie te versnellen en de afhankelijkheid van aardgas zo snel als mogelijk te verminderen. Het enkele feit dat Nederland de komende jaren nog aardgas nodig zal hebben, verklaart ook niet waarom er nu een nieuw gasveld in ontwikkeling kan worden genomen voor de komende 15 jaar, terwijl dit op gespannen voet staat met bovengenoemde gezaghebbende rapporten.
35. Er moeten ook vraagtekens worden geplaatst bij de aangehaalde vergelijking tussen de uitstoot van geïmporteerd aardgas in vergelijking met Nederlands aardgas. Het 'onderzoek' van het Oxford Institute for Energy Studies ('OIES') waar de Minister naar verwijst betreft een kort artikeltje van amper 11 pagina's van één onderzoeker van het OIES. Het gaat dus niet om deugdelijk peer-reviewed onderzoek. Bij nadere verdieping in de achtergrond van het OIES blijkt bovendien dat dit onderzoeksinstituut wordt gesponsord door grote bedrijven uit de olie- en gasindustrie, inclusief Shell en ExxonMobil.¹⁹ Dat de Minister zich bedient van dergelijk materiaal om zijn standpunt te onderbouwen is moeilijk te begrijpen.²⁰
36. De kabinetsappreciatie van 1 oktober 2021 over het IPCC-rapport herhaalt de belangrijke bevindingen uit het IPCC-rapport, maar komt verder neer op de mededeling dat het huidige beleid wordt voortgezet, met de extra investeringen die zijn aangekondigd op Prinsjesdag om de huidige klimaatdoelen te behalen en de opmerking dat mogelijk nog verdere aanscherping volgt in het licht van het Europese reductiedoel van 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Verder zet het kabinet vooral in op beïnvloeding van andere landen, bijvoorbeeld in de G20.
37. In deze appreciatie, noch in de besluitvorming over de voorgenomen gaswinning wordt duidelijk hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot het mondiaal resterende koolstofbudget waar een duidelijke begrenzing op zit. Zo is niet duidelijk hoeveel van het resterende koolstofbudget Nederland zichzelf toekent op basis van het huidige beleid en hoe de door de Minister gestelde aanhoudende vraag naar gas zich daartoe verhoudt. De besluitvorming over de gaswinning in Ternaard bevat geen bredere klimatologische afweging, die duidelijk wel noodzakelijk is in het licht van de bevindingen van bovengenoemde rapporten.

¹⁹ [Benefactors and Sponsors | Oxford Institute for Energy Studies \(oxfordenergy.org\)](https://www.oxfordenergy.org/energy-views/benefactors-and-sponsors)

²⁰ De auteur stelt overigens dat de impact van Noors aardgas gelijk zou zijn aan Nederlands aardgas.



38. Op basis van het IEA-rapport en PGR2020 moet ook van de Minister worden verwacht dat hij in zijn afweging betreft wat het risico is dat nieuwe gaswinning leidt tot *stranded assets* in Nederland of daarbuiten en wie de kosten daarvan zal dragen. Er worden wereldwijd immers teveel fossiele brandstoffen geproduceerd en dat brengt niet alleen aanzienlijke risico's met zich voor het klimaat, maar ook grote financiële (systeem)risico's.
39. Ook deze risico's zijn niet meegenomen in de besluitvorming ten aanzien van de voorgenomen gaswinning in Ternaard.

Jurisprudentie van de Afdeling

40. Afgelopen jaar deed de Afdeling een aantal uitspraken in beroepsprocedures tegen instemmingsbesluiten voor winningsplannen waarin de verhouding tussen gaswinning en klimaatbeleid aan de orde is geweest: op 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:938), op 26 augustus 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2048), 2 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2875), 23 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3091) en op 31 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:660). In die zaken heeft de Afdeling besloten dat klimaatverandering niet met zich bracht dat de gaswinning die daar aan de orde was in strijd kwam met het planmatig beheer en gebruik van delfstoffen.
41. Dit betreft uitspraken over bestreden besluiten uit 2018 en 2019 en dus ruim vóór publicatie van de gezaghebbende rapporten die de Waddenvereniging e.a. hier aanhaalt. Er is daarom sprake van gewijzigde omstandigheden die in dit geval tot een andere uitkomst moeten leiden.
42. Alle uitspraken gaan uit van de aanname dat Nederland nu eenmaal voorlopig nog afhankelijk is van aardgas en eigen gasproductie in dat geval de voorkeur heeft. De mate waarin Nederland nog afhankelijk blijft van aardgas is echter geen gegeven en afhankelijk van het beleid van de Staat. Dat kan, zeker in het licht van het bovenstaande, ook leiden tot een andere afweging met betrekking tot het importeren van gas, voor zover daar vanuit klimaatperspectief al ruimte voor zou zijn. De Minister kan niet zomaar uitgaan van een voortzetting van het huidige beleid, nu een dringende noodzaak bestaat tot aanscherping daarvan.



Conclusie

43. Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de Minister de voorgenomen aardgaswinning in strijd met een planmatig beheer en gebruik van delfstoffen zou moeten achten in verband met de laatste inzichten over de mogelijkheden om opwarming van de aarde beperkt te houden tot 1,5 graden Celsius en de daarmee verband houdende noodzaak om geen nieuwe olie- en gasvelden meer in ontwikkeling te nemen. De Staat is op grond van Urgenda ook verplicht om zijn klimaatbeleid hierop aan te passen.
44. Om dezelfde reden moet de voorgenomen nieuwe gaswinning ook in strijd worden geacht met de Mijnbouwwet vanwege de nadelige effecten ervan op het milieu en de natuur.

Klimaatverandering en het behoud van de Waddenzee voor huidige en komende generaties.

45. Het staat vast dat de impact van klimaatverandering op het waddengebied enkel zal toenemen. Eerder werd al geconcludeerd dat veel natuurwaarden in het gebied de afgelopen 50 jaar een negatieve trend laten zien. De impact die klimaatverandering op het gebied heeft zal deze negatieve trend op vele fronten versterken. Welke concrete maatregelen gaat de overheid nemen om de beschermde natuurwaarden in het waddengebied te behouden en te versterken, daarbij rekening houdend met de gevolgen van het deel van de klimaatverandering dat al niet meer te voorkomen is? Om dit te illustreren een voorbeeld waar maatregelen op zijn plaats lijken: Door de voor de nieuw aangevraagde gaswinning noodzakelijke extra zandsuppleties zullen vele in het kader van Natura 2000 als beschermd aangemerkte soorten bedekt raken en sterven. Die soorten maken onderdeel uit van beschermde habitat. Veel van deze soorten ervaren nu al de negatieve gevolgen van klimaatverandering en zullen dat in toenemende mate ondervinden. Zo warmt het zeewater steeds verder op en neemt de zuurgraad van het water toe. Hoe wordt dan alsnog de achteruitgang gestopt en het noodzakelijke herstel gerealiseerd?

Het ontbreken van draagvlak: een volwaardige regio of enkel wingewest?



46. Alle betrokken regionale overheden, provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân, gemeente Noardeast Fryslân, hebben, ieder vanuit de aan hen toevertrouwde belangen, geadviseerd om niet in te stemmen met het winningsplan en geen vergunning te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming.

De ministers hebben deze verplichte en welgemeende adviezen naast zich neergelegd zonder deugdelijke onderbouwing met zwaarwegende argumenten waarom deze gaswinning noodzakelijk zou zijn.

Er is dus geen enkel draagvlak voor deze winning in de regio. Hoe werkt het verlenen van toestemming voor gaswinning tegen de uitdrukkelijke wens in van de regionale overheden door in de regio? Wat betekent dit voor het draagvlak en vertrouwen vanuit de regio bij de ontwikkeling van toekomstige projecten? Schaadt de opstelling van de rijksoverheid niet het draagvlak vanuit de regio dat zo nodig is voor bijvoorbeeld het realiseren van komende projecten voor de energietransitie? Hoe verhoudt zich de verdeling van bevoegdheden tussen rijksoverheid en regionale overheden met betrekking tot het behalen van de vanuit Europese regelgeving gestelde doelen op het gebied van natuur en milieu? Wie heeft de regie over bijvoorbeeld het behalen van de Natura-2000 doelen?

Beheerautoriteit: doel natuurkwaliteit verbeterend natuur een sturend instituut?

47. Op 1 maart 2020 is de beheerautoriteit Waddenzee van start gegaan.²¹ Doel hiervan is te komen tot beter samenhangend beheer van het UNESCO Werelderfgoed Waddenzee op het gebied van natuur-, vis- en waterbeheer. Het beheer en het beleid van de wadden is heel versnipperd. Vele overheidsorganen spelen een rol bij de bescherming van het gebied, maar echte regie ontbreekt. Wat is de rol van de beheerautoriteit binnen deze vergunningverlening? Als de beheerautoriteit geen zeggingskracht heeft binnen het proces van vergunningverlening in het waddengebied, en deze in het bijzonder, wat is dan haar rol? Wat gaat de minister doen met de vragen die de beheerautoriteit in haar brief van 17 juni 2021 aangaf richting het ministerie van LNV?

²¹ Jaarplan 2021 Beheerautoriteit Waddenzee, (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D09719&did=2021D09719>)



De kwestie van het kunnen en moeten weigeren van de toestemmingen voor gaswinning

48. De minister van EZK heeft richting de Tweede Kamer aangegeven dat de regering de gevraagde toestemmingen niet kan weigeren, en geen mogelijkheden heeft om de plannen voor nieuwe gaswinning onder de Waddenzee te blokkeren.
49. Het van Rijkswegge gebezigde argument dat de Mijnbouwwet en/of de Wet natuurbescherming dwingen tot instemming respectievelijk vergunningverlening is onjuist. Eerder in deze zienswijze hebben wij vastgesteld dat de minister op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder (b),(c) en (d) de instemming moet weigeren. Hieronder gaan we kort in op enkele andere regelgeving die verplicht tot het weigeren van desbetreffende instemmingen en toestemmingen. Opgemerkt kan worden dat dit slechts enkele voorbeelden betreft en zeker niet een uitputtende lijst is.
50. Waddenvereniging e.a. zijn van oordeel dat de minister van EZK de bestaande winningsvergunning uit 1969 moet intrekken of wijzigen. Art. 21 Mijnbouwwet (hierna Mbw) biedt de mogelijkheid tot intrekking van de winningsvergunning. In de toelichting bij het amendement op art. 21 Mbw staat: *'De indieners beogen hiermee nieuwe gaswinningsprojecten op de waddeneilanden, in de Waddenzee, het Werelderfgoedgebied en in de aan de Waddeneilanden grenzende Natura 2000 gebieden onmogelijk te maken.'* Dit roept de vraag op in hoeverre de minister met deze onderliggende bedoeling rekening heeft gehouden? Had de minister niet op grond van art 32 b Mbw het concessiegebied moeten verkleinen? Er hebben immers in het betrokken deel gedurende een periode van de voorafgaande twee kalenderjaren geen significante activiteiten met betrekking tot opsporen of winnen van koolwaterstoffen plaatsgevonden. Nu bij het Ternaard veld zeker al sinds de jaren 80 geen activiteiten zijn geweest, werpt de vraag zich op of de minister niet, mede gezien de wens van de Kamer, over (had) moet (en) gaan tot het verkleinen van het concessiegebied?
51. De Wet natuurbescherming (hierna:Wnb) kent geen limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Dit houdt in, dat de minister beleidsvrijheid heeft om de vergunning te weigeren zelfs als – wat in dit geval niet zo is – er geen wezenlijke aantasting van de natuurwaarden of significantie van de effecten plaatsvindt.



52. Waddenvereniging e.a. verwijzen ten overvloede naar het op 5 oktober jl. verschenen advies van de Waddenacademie²² en verzoeken dit advies als ingevoegd te beschouwen en mee te nemen in de reactie op deze zienswijze.

Vereiste wetenschappelijke zekerheid dat er geen schade optreedt ontbreekt

'De gemeten trend in het areaal wadplaten sinds 2010 is licht negatief'²³

'.. dit leidt tot nadere studie met als doel de trend en de mogelijke rol van bodemdaling door gaswinning daarin te begrijpen. De komende jaren zal dit onderzoek doorgaan.'²⁴

53. Waddenvereniging e.a. gaan hierna eerst in op de door de Habitatrictlijn en Wet natuurbescherming vereiste van voorafgaande wetenschappelijke zekerheid. Vervolgens maken we een aantal opmerkingen over de Hand aan de kraan (hierna Hadk)-systematiek, waarna we ingaan op de invulling van de verschillende elementen van het Hadk-principe, gevolgd door overige opmerkingen over de voorgestelde besluiten.
54. Gelet op met name het voorzorgsbeginsel moet ervan uitgegaan worden dat een plan of project significante gevolgen kan hebben wanneer het op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake niet valt uit te sluiten dat het plan of project de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende gebieden in gevaar brengt.²⁵ Deze wetenschappelijke zekerheid dient voorafgaand aan het verlenen van toestemming te worden verkregen. Het citaat hierboven illustreert dat 14 jaar na de verlening van de toestemming voor de gaswinning (in 2006) er nu toch (nog steeds) onzekerheden blijken te zijn over de gevolgen van gaswinning, en dat de resultaten van 14 jaar monitoren nu aanleiding zijn tot verder onderzoek naar de geconstateerde negatieve trend in de ontwikkeling van het wadplaatareaal en de relatie met bodemdaling door gaswinning.

²² Juridisch advies inzake het Natura 2000 en gaswinning onder de Waddenzee (Project gaswinning Ternaard), 5 oktober 2021.

²³ Passende beoordeling gasboring en gaswinning Waddenzee, p. 38.

²⁴ Passende beoordeling gasboring en gaswinning Waddenzee, p. 38.

²⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2085, r.o. 5.2.



Hoe dit zich verhoudt met de vereiste voorafgaande wetenschappelijke zekerheid dat er geen aantasting zal plaatsvinden van de natuurlijke kenmerken van het gebied is Waddenvereniging e.a. een raadsel. Er zijn meer nieuwe inzichten na 14 jaar gaswinning onder de Waddenzee. Zoals de 'nieuwe inzichten' omtrent het door ingenieur Houtenbos in 2007 bij de Raad van State²⁶ aangekaarte na-ijleffect. De Raad van State ging uit van de juistheid van de conclusies van het RIKZ rapport van 14 juni 2004. Hierin werd geconstateerd dat na-ijleffecten gering zouden zijn, en werd als voorwaarde gesteld dat zowel bodemdaling als zeespiegelstijging nauwkeurig zouden moeten worden gevolgd.²⁷In het deskundigenbericht werd geconstateerd dat de na-ijling binnen 1,5 -3 jaar tot nul zou afnemen. Pas in 2017 volgde de erkenning dat de beweringen van Ingenieur Houtenbos in 2007 correct waren en die van het RIKZ onjuist. In de LTS-studie werd onomstotelijk aangetoond dat een significante na-ijling van de bodem voor een periode van meerdere decennia hoogstwaarschijnlijk zal optreden.²⁸

55. Dit zijn slechts twee voorbeelden van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht door de jaren heen. Geconcludeerd kan worden dat de voorafgaande wetenschappelijke zekerheid voor het toestaan van de waddengaswinning in 2007 eigenlijk ontbrak, en dat de nieuwe wetenschappelijke inzichten, die nagenoeg één op één van toepassing zijn op de nu ter inzage liggende concept toestemmingen voor nieuwe gaswinning het onmogelijk maken te stellen dat er voorafgaand aan het verlenen van toestemming voor nieuwe gaswinning onder de Waddenzee wel wetenschappelijke zekerheid is van het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Schade door gaswinning is niet op voorhand uit te sluiten door middel van toepassing van de hand aan de kraan systematiek

56. Voor gaswinning onder de Waddenzee is de Hadk-systematiek geconstrueerd. Als de bodemdaling samen met de zeespiegelstijging onder de vastgestelde grens blijft waarbinnen het gebied kan ophogen door de aanvoer van zand en slib uit de Noordzee, dan wordt verondersteld dat er geen kans is op aantasting van de natuurlijke kenmerken. Het is echter niet uitgesloten dat zelfs als de waarden beneden de vastgestelde grens van de gebruikruimte blijven, er toch effecten op de natuur optreden.

²⁶ Raad van State, 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVSBB2499 r.o. 2.16.5 en verder

²⁷ Iets wat met name voor de zeespiegelstijging onmogelijk is gebleken.

²⁸ Zie Addendum to NAM LTS II report, 17-03-2017



Voorbeelden van mogelijke effecten die niet worden beoordeeld binnen HdK

Gemiddeld verlies van plaatareaal is niet een beoordeling van lokale effecten op korte en middellange termijn

57. Vast staat dat er afname van plaatareaal ten gevolge van de nieuwe gaswinning zal optreden. Onduidelijk is welk lokaal verlies aan plaatareaal en afname van droogvaltijd er binnen de bodemdalingscontour zal optreden, hoe de ontwikkeling door de jaren heen (vermoedelijk) zal zijn, en welke ecologische gevolgen daarvan te verwachten zijn. De systematiek van hand aan de kraan ziet enkel op een gemiddelde daling en gemiddelde aangroei over een volledig kombergingsgebied.

Verandering van sedimentsamenstelling en effecten op de ecologie

58. Ook is niet met wetenschappelijke zekerheid onderbouwd dat, zelfs als binnen de gebruiksruimte gebleven wordt, de sedimentsamenstelling niet verandert door bijvoorbeeld de extra zandsuppleties en de extra aanvoer van grote hoeveelheden zand vanuit de Noordzee. Wij vragen ons af welke wetenschappelijke onderbouwing er beschikbaar is waarmee wetenschappelijke zekerheid wordt verkregen dat de sedimentsamenstelling binnen de kombergingsgebieden niet verandert onder invloed van de gaswinning op zichzelf en in cumulatie met andere vergunde en niet vergunde activiteiten?
59. Het is essentieel om wetenschappelijke zekerheid te hebben dat de sedimentsamenstelling niet verandert. Een veranderende sedimentsamenstelling kan immers weer veranderingen van de soortensamenstelling van de bodem tot gevolg hebben, wat vervolgens weer gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld het voedselaanbod van vogels. In het kader van de bestaande gaswinning is onderzoek naar bodemdieren verplicht gesteld. Welke wetenschappelijke onderbouwing heeft dit over de periode 2006 tot 2021 opgeleverd om uit te sluiten dat deze verschuiving in soortensamenstelling van bodemdieren niet plaats vindt en niet plaats zal gaan plaats vinden?

Verlies van wadplaatareaal door de jaren heen

60. De theorie die ten grondslag ligt aan het opvullen van de door gaswinning veroorzaakte bodemdaling gaat uit van het eerst creëren van een groter volume binnen de betreffende kombergingen.



Simpel gezegd: door de bodemdaling ontstaat er meer ruimte in de Waddenzee, en dit zorgt ervoor dat er transport van extra zand vanuit de Noordzee op gang komt. Hiervoor wordt dus eerst de bestaande balans verstoord. Dit betekent dat er eerst een verdieping plaatsvindt, die ervoor zorgt dat extra zand wordt aangevoerd vanuit de Noordzee. Een duidelijke kwantificering van afname van wadplaatareaal ontbreekt. De enige kwantificering die wordt gegeven is gebaseerd op het verouderde zeespiegelstijgingsscenario en is zeker niet in lijn met de zeespiegelstijgingsscenario's die door het adviescollege Hand aan de Kraan Waddenzee (hierna: adviescollege) worden geadviseerd.²⁹ Graag ontvangen we de geactualiseerde gegevens van de verwachte wadplaatareaal-ontwikkeling gebaseerd op de door de commissie geadviseerde randvoorwaarden voor zeespiegelstijgingsscenario's, inclusief achterliggende berekeningen hiervan. Wij vragen ons af welke afname van droogvallend plaatareaal worst case zal optreden binnen een periode van 1, 5, 7 en bijvoorbeeld 10 jaar na aanvang van de gaswinning, hoe deze verminderde hoeveelheid zich door de tijd heen ontwikkelt en welke ecologische gevolgen dit met zich meebrengt. In het MER wordt opgemerkt dat dit wegvalt binnen de natuurlijke dynamiek. Echter, er is niet alleen sprake van een (tijdelijke?) afname van wadplaatareaal door deze activiteit, maar ook sprake van afname van wadplaatareaal door bijvoorbeeld de bestaande gas- en zoutwinningen en diverse andere werkzaamheden in de Waddenzee. Verder valt ons op dat op de korte termijn gerekend wordt met een gemiddelde wadplaat-geul verdeling terwijl in het bodemdalingsgebied verhoudingsgewijs veel meer plaatareaal aanwezig is dan gemiddeld binnen het kombergingsgebied.

Hand aan de Kraan

61. Het principe van Hadk, dat is ontwikkeld ten behoeve van het Rijksprojectbesluit gaswinning onder de Waddenzee (hierna het Rpb) uit 2006, veronderstelt, dat als de natuurlijke sedimentatie de bodemdaling door de gaswinning en de zeespiegelstijging kan volgen er geen aantasting van de natuurlijke waarden van de Waddenzee zal plaatsvinden mits dit ook door intensieve monitoring wordt bevestigd en – bij dreigende aantasting – tijdig kan worden ingegrepen door de winning te verminderen of stop te zetten.

²⁹ 'De toekomst van Hand aan de kraan, omgaan met onzekerheden, p.23.



62. Bij het Rpb is dit uitgangspunt uitgewerkt. Die uitgangspunten zijn, naar wij begrijpen, onverkort van toepassing op de huidig voorgestelde besluiten. Alle elementen binnen het Hadk-principe zullen dan ook uitgaande van hun worst case scenario's binnen de vastgestelde gebruiksruimte moeten passen, en daarbij kan niet uitgegaan worden van gemiddelde scenario's, zoals bij diverse ter inzage gelegde stukken het geval is. Zo kan het niet zo zijn, dat bij het voldoen aan de vereiste wetenschappelijke zekerheid bij één onderdeel, bijvoorbeeld sedimentatie, de wetenschappelijke zekerheid bij de andere onderdelen minder zeker hoeft te zijn. De reactie op de vier onderdelen van de Hadk, sedimentatie, zeespiegelstijging, bodemdaling (inclusief na-ijl) en monitoring, volgen hierna.

Onderdeel 1: Hadk: sedimentatie

63. In 2006 is voor de sedimentatiesnelheid een veilige ondergrens vastgesteld van 6 mm/jr voor het Pinkegat, dit ondanks de ook toen al door sommige wetenschappers van onder andere het Waterloopkundig Laboratorium (nu Deltares) bepleitte hogere grens. Handhaven van die ondergrens van 6 mm/jr blijft noodzakelijk ook al wordt er vanuit dezelfde hoek opnieuw gepleit voor een hogere ondergrens. Terzijde merken de Waddenvereniging e.a. op, dat voor het Borndiep geen veilige grens is vastgesteld en dat ten onrechte in de passende beoordeling (PB) en het winningsplan uitgegaan is van 5 mm/jr³⁰. Deze 5 mm/jr als sedimentatiesnelheid is nergens onderbouwd. Tevens verwijzen wij wederom naar de uit de monitoring geconstateerde negatieve trend van de ontwikkeling van het droogvallend wadplaatareaal. Als de sedimentatie significant hoger ligt dan de veroorzaakte bodemdaling, zoals deze door NAM wordt gesteld, dan zou een ophogend kombergingsgebied in lijn der verwachtingen liggen.
64. Bij de toepassing van Hadk dient er rekening mee te worden gehouden, dat de sedimentatie vertraagd reageert op het door de bodemdaling toenemende verschil tussen de gemiddelde zeespiegel en de bodem. Nergens blijkt uit, dat bij het beoordelen van de effecten op de natuur hiermee rekening is gehouden. Er wordt enkel gekeken naar de gemiddelde sedimentatie over 19 jaren. Die 19 jaren is te lang om nog tijdig in te kunnen grijpen door vermindering of stoppen van de winning.

³⁰ PB blz. 42



65. Het adviescollege³¹ stelt weliswaar een andere benadering voor de sedimentatiegrens voor op basis van de verdrinkingsgrens, maar dat is voor de onderhavige besluitvorming niet toepasbaar, ook al omdat het adviescollege dit koppelt aan een andere benadering van de Hadk als geheel. Daarvoor is nader onderzoek noodzakelijk. Ook het rapport van Deltares³² over de verdrinkingsgrens kan om dezelfde redenen geen aanleiding geven om van een andere waarde uit te kunnen gaan.
66. Er zijn onzekerheden ten aanzien van de sedimentatie waar de wetenschap tot op heden onvoldoende antwoord op heeft gegeven. Wij wezen hier eerder ook al op. Ten eerste is onduidelijk of de extra zandsuppleties als gevolg van de bodemdaling verschil veroorzaakt in de bodemsamenstelling met een andere verdeling van grote (zand) en kleinere (slib) fracties en de mogelijke gevolgen daarvan voor de natuurwaarden. Ten tweede blijkt uit de monitoring tot nu toe, dat het plaatareaal van de betrokken kombergingen Pinkegat en Zoutkamperlaag waaronder de bestaande gaswinningen plaatsvinden, gelijk blijven en afnemen terwijl in het algemeen wordt aangenomen dat het sedimentatievolume toeneemt. Is het vooral het sublitoraal dat de extra sedimentatie opneemt?

Onderdeel 2: Hadk: zeespiegelstijging

NAM: 'Een van de vragen is of, wanneer zo'n extreem scenario³³ voor zeespiegelstijging werkelijkheid wordt, het HAK-principe in voldoende mate werkt, gegeven het na-ijleffect van diepe bodemdaling.'³⁴

67. Het bovenstaande citaat is uit 2019. Inmiddels is het scenario, waarnaar de NAM in het bovenstaande citaat naar verwijst door de ontwikkeling in wetenschappelijke inzichten over te verwachten zeespiegelstijging helaas niet meer als extreem te duiden maar eerder als een realistische mogelijkheid.

³¹ Rapport van het adviescollege Hand aan de Kraan Waddenzee, omgaan met onzekerheden, 5 januari 2021, bijlage bij Kamerstuk 29684, nr. 218

³² Deltares, Meegroeivermogen en kritische zeespiegelstijgingssnelheid voor verdringing in de Nederlandse Waddenzee, bijlage bij Kamerstuk 29684, nr. 218

³³ DE afsmelting van Antarctica zoals die in bepaalde studies voorspelt wordt, zie p. 6 Monitoring van de effecten van bodemdaling door de gaswinning in het Wadden- en Lauwersmeergebied, evaluatie van de monitoring 2013-2019.

³⁴ Monitoring van de effecten van bodemdaling door de gaswinning in het Wadden- en Lauwersmeergebied, evaluatie van de monitoring 2013-2019, p.7.



68. Waar de snelle wetenschappelijke ontwikkeling op het terrein van de ontwikkeling van mondiale zeespiegelstijgingsscenario's een steeds grimmiger en sterkere zeespiegelstijging voorspellen en modelleren, kan voor de beleidsmatig vastgestelde zeespiegelstijgingsscenario's voor het vaststellen van de gebruiksruimte voor de gaswinning een tegengestelde trend worden geconstateerd. Bij elk nieuw scenario worden de verwachtingen op onrealistische wijze naar beneden bijgesteld.
69. Zowel in de bijlage bij het winningsplan³⁵ als in het ontwerp voor het instemmingsbesluit³⁶ is sprake van een advies van TNO van 18 december 2020. Dit relevante advies is niet bij de ter inzage gelegde stukken gevoegd. Dit advies is evenmin anderszins openbaar gemaakt. De Waddenvereniging e.a. zijn wel bekend met een advies van de Universiteit Utrecht over de zeespiegelstijging van 18 december 2020³⁷, hierna het advies UU.
70. Voorover is na te gaan zonder kennis van het advies van TNO zijn de NAM in het aangepaste winningsplan³⁸ en de minister in het ontwerp voor de instemming uitgegaan van een zeespiegelstijging van 2,4 mm/jr vanaf heden tot 2026 (beleidsscenario) en daarna een lineair toenemende zeespiegelstijging tot 4,5 mm/jr in 2050 (richtscenario). Deze benadering voldoet niet aan de uitgangspunten van het Rpb en is evenmin in overeenstemming met de vereisten van de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Habitatrichtlijn, in het bijzonder artikel 6, lid 3 en het daar in besloten voorzorgbeginsel. De kans dat de gehanteerde waarden worden overschreden is – per definitie – 50% en dat voldoet geenszins aan de vereiste wetenschappelijke zekerheid. Het adviescollege adviseert om voor het beleidsscenario rekening te houden met de onzekerheden in de definitie van het beleidsscenario.
71. Het advies UU geeft voor de snelheid van de zeespiegelstijging in het beleidsscenario een onzekerheidsmarge van $\pm 1,5$ mm/jr (met een zekerheid van tweemaal de standaardafwijking, zodat de kans op overschrijding ca. 2,5% is), ondanks dat de gemeten zeespiegel langs de Nederlandse kust een snellere stijging nog niet of maar beperkt signaleren. Door op geen enkele wijze rekening te houden met deze onzekerheidsmarge voldoet het aangepaste winningsplan en de goedkeuring niet aan de uitgangspunten voor Hadk en de vereiste voorzorg die daarbij hoort.

³⁵ Notitie van de NAM 'Actualisatie en toelichting winningsplan' als bijlage gevoegd bij het winningsplan, zie pagina 1.

³⁶ Blz. 12.

³⁷ Advies beleids- en richtscenario relatieve zeespiegelstijging Waddenzee, 18 december 2020, Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, bijlage bij Kamerstuk 29684, nr. 218.

³⁸ Die aanpassing is te vinden in de notitie die aan het winningsplan is toegevoegd.



72. De onzekerheid over de zeespiegelstijging op langere termijn (na 2030) is nog veel groter dan de toch al grote onzekerheid voor de kortere termijn. Immers, het is onzeker welk klimaatscenario zal worden gerealiseerd ondanks de afspraken in het akkoord van Parijs en het is buitengewoon onzeker, vooral door onzekerheid over de ontwikkelingen op Antarctica, welke snelheid van zeespiegelstijging daarvan het gevolg kan zijn. Het advies UU gaat daarom voor 2050 uit van een snelheid van 4,5 mm/jr met een onzekerheidsmarge van 3,0 tot 6,2 mm/jr (met een onzekerheidsmarge van 5%). Overigens is in het aangepaste winningsplan en de ontwerpen ten onrechte aangenomen, dat de snelheid van de zeespiegelstijging tussen 2026 en 2040 eenparig toeneemt, terwijl het advies UU stelt dat geen enkele uitspraak gedaan kan worden over het verloop van de zeespiegel tussen 2026 en 2040.
73. Het adviescollege adviseert om voor de langere termijn rekening te houden met een klimaatscenario, inclusief de onzekerheidsband, en van daaruit de zeespiegelstijging te benaderen. In het aangepaste winningsplan en de goedkeuring is ook met deze onzekerheden op geen enkele wijze rekening gehouden. Zowel de adviezen van de UU als de adviezen van het adviescollege leggen de ministers in de ontwerpbesluiten naast zich neer. Het adviescollege adviseert om voor Hadk hogere waarden te hanteren voor het richtscenario dan de afgelopen vijf jaar en om korte termijn (tot 20 jaar) variabiliteit mee te nemen.
74. In oktober verschijnt van het KNMI het klimaatsignaal naar aanleiding van de recente rapporten van het IPCC. In dat klimaatsignaal zullen ook nieuwe prognoses van de zeespiegelstijging worden opgenomen. Deze informatie mag niet achterwege blijven bij een eventuele beslissing over de gaswinning Ternaard. In verband met de voortdurende bodemdaling na stopzetten van de gaswinning (na-ijleffect), waarover hierna meer, is een termijn van vijf jaren voor het beleidsscenario te kort. Immers, de kans op een substantiële na-ijl van meer dan vijf jaren is meer dan aannemelijk weten we sinds de LTS-onderzoeken.

Onderdeel 3: Bodemdaling en na-ijl

NAM 2013: 'We've lost predictive power'³⁹

75. Bovenstaande uitspraak werd door de NAM gedaan jaren nadat de gaswinning onder de Waddenzee en decennia nadat de gaswinning bij Ameland vergund was.

³⁹ NAM 2013 ,presentation Anomalous Time Dependent Subsidence, Antony Mossop (https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/03-Thema_s/Geowetenschap/Bodemdaling/03-NAM-research-program.pdf) NAM, Antonie Moshop



Uit de monitoring blijkt dat de bodemdaling in de afgelopen jaren binnen de gebruiksruimte is gebleven, maar het had ook heel anders kunnen verlopen en kan in de toekomst heel anders verlopen. Eerder merkten Waddenvereniging e.a. al op dat met de kennis van nu, duidelijk is geworden dat de vereiste wetenschappelijke zekerheid die er moet zijn voor toestemming verleend wordt voor een activiteit in Natura 2000-gebied niet aanwezig was en is.

76. Bij gaswinning probeert men op diverse onderdelen de toekomst te voorspellen, maar ontbreekt veel fundamentele kennis die noodzakelijk is voor een betrouwbare voorspelling. Zo is bij bodemdaling nog steeds niet duidelijk welke factoren sturend zijn, waardoor met zekerheid voorspellen niet lukt. Er is zelfs na het jarenlange LTS-onderzoek niet duidelijk geworden welke processen nu precies sturend zijn in de ondergrond bij het veroorzaken van bodemdaling. Nog steeds is er geen model ontwikkeld dat de bodemdaling met zekerheid kan voorspellen. In de M&R 2018 wordt aangegeven dat er nog substantiële onzekerheden zijn.⁴⁰ Dit is ook herkenbaar bij de gaswinning in Groningen. Zelfs nu de winning daar al significant is teruggebracht, nog steeds kan niemand precies voorspellen hoe het veld zich de komende decennia precies zal gaan gedragen.
77. Uit het ter inzage gelegde winningsplan en het ontwerp-instemmingsbesluit blijkt, dat de effecten op de bodem van de gaswinning bij Ternaard ook hoogst onzeker zijn. Er is grote onzekerheid over het gedrag van de breuken en er is onzekerheid over het gedrag van de verschillende compartimenten van het Ternaard-veld en de relatie met de aanliggende aquifers. Dit leidt in het aangepaste winningsplan tot zeer verschillende scenario's voor het verloop van de bodemdaling. Eigenlijk moet de conclusie zijn, dat op grond van de huidige kennis van de Ternaard-velden het dalingsgedrag onvoorspelbaar is. Zó onvoorspelbaar, dat het zelfs de vraag is of de gepresenteerde scenario's voor de bodemdaling rekening houdend met de vereiste voorzorg wel voldoende zekerheid bieden.
78. Het winningsplan geeft onder andere onzekerheden over de productie, over de begrenzing van de blokken, over de doorlatendheid van de breuken, over het gas-watercontact en over de relatie met de aquifers nabij de gasvoorkomens. Om te kunnen voldoen aan de eisen van Hadk, namelijk de wetenschappelijke zekerheid dat de gebruiksruimte niet zal worden overschreden, zijn de onzekerheden te groot. Zelfs een serieuze 'worst-case' is vanwege de mate van onzekerheid niet realiseerbaar.

⁴⁰ Zie Gaswinning vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen, resultaten uitvoering meet- en regelcyclus 2018, o.a. P13 en 28. Opgemerkt kan worden dat de remwegscenario's voor de waddengasvelden hier niet duidelijk in verbeeld zijn, zoals in de ter inzage gelegde stukken wordt gesuggereerd. Een duidelijke visualisatie van de remwegscenario's van alle waddengaswinningen tezamen in één grafiek zou welkom zijn.



79. In verband met de grote onzekerheid over het gedrag van deze velden stelt de toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) voor om de winning te beperken tot aan de hydrostatische druk. Zelfs deze noodzakelijke, maar nog niet voldoende, beperking van het risico heeft de minister van EZK niet op willen nemen in het instemmingsbesluit. Daarmee zijn de risico's die genomen worden onverantwoord. Die risico's nemen onvoldoende af nu in het instemmingsbesluit bepaald is, dat de NAM slechts mag winnen volgens het midden-scenario voor de productie.
80. Nog grotere onzekerheid is er over de voortgang van de bodemdaling na het verminderen of stopzetten van de winning. Weliswaar hebben de onderzoeken (LTS) naar het Amelandvoorkomen nieuwe kennis opgeleverd maar zelfs dat leverde maar een beperkte passing op tussen de modelmatige benadering en de gemeten bodemdaling. We refereerden er hierboven ook al aan. Het leverde in ieder geval wel de notie op, dat de bodemdaling na het stoppen van de winning veel langer zal duren in de orde van decennia en met veel grotere snelheden, dan in 2006 bij het Rijksprojectbesluit werd verondersteld.⁴¹
81. Het is niet bekend of de methodiek zoals toegepast bij Ameland voldoende passende resultaten van de bodemdaling op langere termijn oplevert als gevolg van de grote onbekendheid met de parameters van het Ternaardvoorkomen. In het winningsplan heeft de NAM de bodemdaling niet verder voorspeld dan tot en met 2040. Nu de winning volgens dit plan tot het midden van de dertiger jaren kan duren en zoals gezegd de bodemdaling na het stoppen van de winning decennia kan duren zal ook de periode waarover de NAM in het winningsplan de bodemdaling prognosticeert zich veel verder in de tijd moeten uitstrekken tot enkele decennia na het voorgenomen einde van de winning. Immers, Hadk vereist niet alleen dat de gebruiksruijme nu niet wordt overschreden maar eist ook dat die gebruiksruijme in de verre toekomst niet wordt overschreden als gevolg van de gaswinning.
82. Hiervoor is al aangegeven, dat vanwege de lange duur van de na-ijl het ook noodzakelijk is om de periode waarover het beleidsscenario voor de gebruiksruijme zich uitstrekt langer te maken dan de nu gehanteerde vijf jaren.
83. Wat betreft de na-ijl wordt in het MER verwezen naar verouderde informatie uit de passende beoordeling gaswinning Waddenzee (ministerie EZ 2006)⁴² Hoewel de genoemde LTS studie niet specifiek op het nieuw te ontwikkelen veld bij Ternaard ziet, blijkt, zoals Waddenvereniging e.a. eerder al aangaven, uit deze studie dat volgens de nieuwste wetenschappelijke inzichten de conclusies uit de passende beoordeling over na-ijling van 2006 onjuist zijn.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld Addendum to NAM LTS II report, 17-03-2017 figure 20

⁴² MER gasboring en gaswinning Ternaard, p. 35



Afhankelijk van hoe lang en hoeveel er uit een veld gewonnen is, zal er een voortgaande bodemdaling van meerdere millimeters per jaar zijn voor mogelijk meerdere decennia. Dit wordt ook door NAM zelf erkend. Zo vermeld NAM in haar evaluatie van de monitoring van de al bestaande gaswinning onder de Waddenzee dat:

*'Een naijleffect van ca. 0,5 mm per jaar blijft waarschijnlijk nog jaren aanwezig.'*⁴³

84. Omdat er nog steeds, na een jarenlang LTS-onderzoek, onbekend is wat nu precies de sturende fysische processen in de ondergrond zijn, is het betrouwbaar en nauwkeurig voorspellen van de bodemdaling onmogelijk. Wij verzoeken de minister om het SODM, als onafhankelijk toezichthouder, te verzoeken een grafiek aan te leveren waarin zij het in haar woorden 'ergst mogelijke bodemdalingsscenario' hebben weergegeven.⁴⁴ Hierbij zien wij graag de grafiek van alle doorgerekende scenario's en realisaties zijn ingevoegd en niet enkel de grafiek met de selectie van 27 scenario's, zoals die in het winningsplan is toegevoegd.⁴⁵

Onderdeel 4: Monitoring

'De Auditcommissie die de jaarlijkse rapportage van de NAM beoordeelt, geeft aan dat de monitoring van natuurwaarden nog altijd moeilijk als beslis-instrument is in te zetten. Na tien jaar ontwikkeling van het monitoringssysteem is dit een teleurstellende stand van zaken.'⁴⁶

85. Alhoewel op het moment van het verlenen van toestemming voldoende zeker moet zijn, dat er geen aantasting is van de natuurwaarden is, is het bij de gaswinning blijkbaar toegestaan om onzekerheden door monitoring achteraf te ondervangen. Het winningsplan en het eveneens ter inzage liggende monitoringsplan (bijlage D van de PB) gaat uit van het voortzetten van de huidige monitoring, zoals ingevoerd na de toestemming voor de winning van de velden Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen.

⁴³ Monitoring van de effecten van bodemdaling door gaswinning in het Wadden- en Lauwersmeergebied, evaluatie monitoring 2013-2019, p.7

⁴⁴ Advies SODM, p.3

⁴⁵ Wij bedoelen hier een grafiek vergelijkbaar met grafiek 22 van het Addendum to NAM LTS II report, 17-03-2017.

⁴⁶ Advies SODM, p.6.



Het monitoringsplan – dat overigens nog niet is goedgekeurd – mist een onderzoek naar de eventuele noodzaak tot uitbreiding van de monitoring nu de winning uit het Ternaardveld voorgenomen is.

86. Het adviescollege constateert dat bij de monitoring niet van alle beschikbare data gebruik wordt gemaakt en adviseert om meer gebruik te maken van recente inzichten, meettechnieken en analysemethoden meer gebruik te maken van metingen over de gehele wadden en normen te stellen voor overschrijding. Nergens uit de voorgenomen besluiten blijkt, dat deze adviezen ter harte zijn genomen terwijl dit wel (minimaal) noodzakelijk is om in voldoende mate te kunnen blijven beoordelen of de gaswinning geen significante effecten veroorzaakt of dreigt te veroorzaken.
87. Over de monitoring van het droogvallend wadplaatareaal kan nog het volgende worden opgemerkt. Het is bij de bestaande wadengaswinning na 14 jaar monitoren nog niet gelukt om het droogvallend wadplaatareaal adequaat te monitoren. Dit is niet zo gek, omdat de foutmarge van de Lidar metingen aan droogvallend wadplaatareaal jaar op jaar ongeveer 7 cm is, terwijl de hoogteafname ergens rond enkele millimeters per jaar zit. Het feit dat nu na 14 jaar een afnemende trend geconstateerd is, waarbij onduidelijk is welke rol de grote onnauwkeurigheid van de metingen hierbij heeft gespeeld, maken het onmogelijk om de ontwikkeling van het droogvallend wadplaatareaal adequaat te monitoren en bijtijds in te grijpen. Verder kan opgemerkt worden dat het wadengebied een zeer dynamisch gebied is. Als iets niet meetbaar is, wil dat niet direct zeggen dat het geen (grote) gevolgen heeft. Zoals hiervoor is aangegeven is Lidar, de meetmethode voor het wadplaatareaal, lang niet nauwkeurig genoeg om jaar op jaar het droogvallend wadplaatareaal te monitoren. Daarmee is niet uitgesloten dat significant negatieve effecten optreden terwijl de metingen dit vanwege de aan de techniek inherente onnauwkeurigheid dit niet waarnemen.
88. Het idee van monitoring met een hand aan de kraan is achterhaald. Door de decennialange na-ijl kan de gaswinning van vandaag de drijvende kracht zijn achter bodemdaling die over tientallen jaren optreedt. Zelfs als de kraan wordt dichtgedraaid gaat de bodemdaling nagenoeg met onverminderde snelheid nog tientallen jaren door. Je kunt het meten, je kunt het monitoren, maar je kunt er niets meer tegen doen.



Conclusie Hadk

Adviescollege: ‘De rigide eis van 100% zekerheid dat de gebruiksruijnte niet mag worden overschreden kan niemand wetenschappelijk gezien waar maken.’⁴⁷

89. Sedimentatie, zeespiegelstijging, bodemdaling en monitoring van de gaswinning uit de velden Ternaard zoals voorgesteld, leidt tot de conclusie, dat de onzekerheden bij alle onderdelen gezamenlijk zó groot zijn, dat niet met wetenschappelijke zekerheid voldaan kan worden aan de eis, dat de gebruiksruijnte niet mag worden overschreden.
90. Uit figuur 11-4A blijkt, dat ook bij beperking van de productie volgens het midden-scenario de bodemdaling de grens van de gebruiksruijnte benadert. Daarbij is in die figuur geen enkele rekening gehouden met onzekerheden bij de zeespiegelstijging, zoals opgenomen in het advies UU en is evenmin de bodemdaling na het stoppen van de winning (na-ijl) volledig meegerekend.
91. Als rekening zou worden gehouden met de onzekerheidsmarges die in het advies UU zijn opgenomen, namelijk een snelheid van de zeespiegelstijging 2,4 +/- 1,5 mm/jr tot 2026 en 4,5 mm/jr in 2050 met een ondergrens van 3 mm/jr en een bovengrens van 6,2 mm/jr dan overschrijden tot 2040 tenminste 24 van de 27 voorspelde bodemdalingen op enig moment het meegroeivermogen en overschrijden vanaf 2040 alle voorspellingen het meegroeivermogen.
92. De conclusie is dan ook, dat op grond van de Hadk voor deze winning geen instemming of een vergunning op grond van de Wnb kan en mag worden verleend.

Diverse constatering en in relatie tot de ter inzage liggende stukken

Project

93. In de PB is terecht aangenomen, dat de (extra) zandsuppletie en behoefte van de gaswinning onderdeel is van het project. Het is echter geen onderdeel van de gaswinning zelf, zodat beoordeeld zal moeten worden of die zandsuppleties een mitigerende of compenserende maatregel zijn. Die beoordeling ontbreekt echter in de PB. In het laatste geval, als de extra zandsuppletie als compenserende maatregel moet worden aangemerkt, zal in de PB ook een onderzoek naar alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang (de zogenaamde ADC-toets) moeten bevatten. Die toets ontbreekt in ieder geval.

⁴⁷ ‘De toekomst van Hand aan de kraan, omgaan met onzekerheden, p. 17 voetnoot 21.



94. Vele hectares beschermde onderwaternatuur in het ene beschermde natuurgebied zullen bedekt worden onder een dikke laag zand om gaswinning onder een ander beschermd natuurgebied mogelijk te maken. De effecten van dergelijke omvangrijke zandsuppleties ontbreekt geheel.
In het MER wordt op gemerkt dat significant negatieve effecten van winning, transport en suppletie van zand op de habitattypen en soorten die beschermd zijn binnen het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.⁴⁸ Echter, zodra gaswinning in de Waddenzee aanvangt is volgens de systematiek suppletie wel noodzakelijk om significant negatieve effecten op de natuurwaarden door de gaswinning binnen Natura 2000-gebied Waddenzee te voorkomen.
95. Wat betreft suppleren wordt verder een valse vergelijking gemaakt met de nationaal te suppleren hoeveelheid in vergelijking met de hoeveelheid die gesuppleerd moet worden in het kader van de zandsuppleties. Echter, een vergelijking met de hoeveelheden die gesuppleerd zijn in de afgelopen jaren ter behoud van de basiskustlijn van de eilanden (exclusief de hoeveelheden die voor de bestaande waddengaswinningen gedaan worden) ontbreekt geheel. Opgemerkt kan worden dat de MER verouderd is omdat er nog gesproken wordt over komende suppleties bij Ameland in de periode tot 2020⁴⁹. Het is belangrijk om voor het berekenen van de impact helder te hebben hoeveel extra zandsuppleties worst case plaatsvinden op welke locaties ter compensatie van de bodemdaling door de gaswinning. In de PB ontbreekt een beoordeling van de effecten van de extra zandsuppleties ten behoeve van de gaswinning Ternaard. Dit is in strijd van de Wnb en de Habitatrictlijn.
96. Ook ontbreekt een beschouwing in de PB of deze extra suppleties nog wel mogelijk zijn in het kader van de verplichtingen van Nederland ten aanzien van het in stand houden van de Waddenzee als Natura 2000-gebied op grond van de artikelen 6, lid 1 en lid 2 van de Habitatrictlijn. Op grond van die artikelen kan de plicht ontstaan om het totaal van de beschikbare suppletiecapaciteit volop in te zetten voor het behoud van de Waddenzee bij een toenemende snelheid van de zeespiegelstijging.

Cumulatie of death by a thousand cuts

‘Een reeks van gevolgen die op zichzelf beperkt zijn, kunnen in combinatie met elkaar significant zijn’⁵⁰

⁴⁸ P. 108 MER gasboring en gaswinning Ternaard.

⁴⁹ MER gasboring en gaswinning Ternaard, p. 29.

⁵⁰ Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (92/43/EEG), Brussel 21.11.2018, p.46



97. In de inleiding werd al gewezen op het feit dat veel natuurwaarden in de Waddenzee al 50 jaar gradueel achteruitgaan, ondanks het vele beleid en alle nationale en internationale beschermingsregimes die van toepassing zijn op de Waddenzee en het waddengebied. Een belangrijke oorzaak is ons inziens de impact van veel kleinere en grotere activiteiten die door de jaren heen toegestaan worden. Activiteiten waarvan bij sommige op zichzelf al niet uitgesloten kan worden dat er een kans is op significante effecten, zoals bij de onderhavige aanvragen voor gaswinning onder de Waddenzee, maar ook de vele activiteiten die op zichzelf geen grote impact hebben, maar juist door hun veelheid toch leiden tot grote effecten.
98. Op grond van de Wnb dient niet alleen naar de effecten van het project zelf maar ook naar de effecten van andere plannen en projecten gekeken te worden. Dat is maar zeer gedeeltelijk gebeurd in de PB. Er is wel een achttal activiteiten geïdentificeerd in de PB maar op geen enkele wijze is in de PB de relatie gelegd van deze activiteiten met de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen in relatie met de effecten op deze doelstellingen van het project gaswinning zelf. Sterker nog, de effecten van deze andere plannen en projecten op de instandhoudingsdoelstellingen worden niet eens genoemd. De effecten als gevolg van de uitvoering van de monitoring op die instandhoudingsdoelstellingen ontbreken ook in het cumulatieoverzicht. Diverse activiteiten die aangrijpen op dezelfde beschermde natuurwaarden binnen de relevante beschermde natuurgebieden ontbreken geheel in de opsomming, laat staan dat er een beoordeling heeft plaatsgevonden van hun gezamenlijke impact op de individuele beschermde natuurwaarden. Voor een juiste cumulatie dient gekeken te worden naar het geheel van de impact op beschermde natuurwaarden binnen bijvoorbeeld het gehele oppervlak van Natura 2000-gebied Waddenzee en dient niet enkel gekeken te worden naar het kombergingsgebied Pinkegat. Zelfs als we de onjuiste uitvoering van de cumulatieopgave volgen ontbreekt zelfs dan nog volgens deze onjuist uitgevoerde cumulatie de cumulatie in het Borndiep.
99. Wij willen in het verband van cumulatie specifiek verwijzen naar de memo van de Europese Commissie en de daarin gegeven handvaten voor het juist uitvoeren van een cumulatiebeoordeling en de daar genoemde illustratieve voorbeelden. Niet alleen dienen alle plannen en projecten (afgerond, goedgekeurd maar nog niet afgerond, of voorgesteld zijn) te worden meegenomen in de beoordeling. Ook dienen deze mogelijke cumulatieve gevolgen te worden beoordeeld op basis van deugdelijke referentiegegevens en niet alleen leunen op kwalitatieve criteria.⁵¹

⁵¹ Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), Brussel 21.11.2018 p.48



Stikstof

100. De emissie van stikstofverbindingen zijn een gevolg van het aanleggen van de winningsplaats, het boren van het boorgat en het affakkelen met de bijbehorende transporten. Daar komt de emissie van het gebruik van dit gas nog bij (en natuurlijk de CO₂-uitstoot hiervan). In het ontwerp van de Wnb-vergunning is aangenomen, dat al deze activiteiten op grond van de wijziging van het Besluit natuurbescherming (Bnb) per 1 juli 2021 zijn vrijgesteld van vergunningverlening. Die vrijstelling geldt in ieder geval niet voor het affakkelen. Bovendien is die vrijstelling zoals opgenomen in het Bnb in strijd met de Habitatrichtlijn.
101. De extra zandsuppletie is ook onderdeel van het project zodat de emissies die daar een gevolg van zijn ook moeten worden meegenomen in de berekening van de stikstofdepositie. Bij het ontbreken van exacte gegevens van tijd en plaats van deze suppleties zal dan van worst-case moeten worden uitgegaan. Omdat de zandsuppleties onderdeel van het project zijn en de effecten van het gehele project voorafgaand aan het verlenen van toestemming beoordeeld dienen te zijn, dienen de effecten van suppleties voorafgaand aan het verlenen van de toestemming in kaart gebracht te zijn. Inclusief de stikstofberekeningen.
Er wordt vermeld dat er een hoeveelheid van $1,76 \times 10^6 \text{ m}^3$ zand zal moeten worden gesuppleerd tot 2050. Ter vergelijking: Voor de suppleties rond Vlieland Oost en Vlieland Havenstrand diende een veel kleinere hoeveelheid zand gesuppleerd te worden⁵². Toch leverde deze suppletie al een significante stikstofdepositie op.
102. Overigens is de verwijzing op pagina 102 van de PB naar een notitie van RIVM volstrekt achterhaald na de uitspraken van de ABRvS van 19 mei 2019 over de PAS. Bij de aanvraag voor de Wnb-vergunning zit een bijlage (F) over 'verleasen' van NO_x van de offshore platforms K14-FA-01 en L09-FF-01. Onduidelijk is of dit 'verleasen' nu wel of niet wordt toegepast. De vergunning Wnb gaat daar niet op in. Voor zover de Habitatrichtlijn dit zou toelaten, kan dat 'verleasen' alleen ingezet worden als voor de platforms een nieuwe vergunning op grond van de Wnb wordt afgegeven waarin dit 'verleasen' is vastgelegd.
103. Uit de PB en het ontwerp voor de vergunning Wnb blijkt de zekerheid niet, dat er geen significante effecten kunnen zijn door de stikstofdepositie van dit project op zich, en zeker niet in samenhang met de depositie van andere plannen en projecten.

⁵² Passende beoordeling strandsuppletie Vlieland oost en havenstrand, 21 maart 2018 p.5 en p.18.



Tevens kan de vraag gesteld worden hoe het niet beoordelen van bijvoorbeeld de effecten van de stikstofdepositie door de verwijdering van de productielocatie en de benodigde zandsuppleties met het argument dat dit nu nog niet te berekenen is (waarom zou dit niet te berekenen zijn, er kan toch gewoon een worst case berekening gemaakt worden?) zich verhoudt met de juridische eis dat voorafgaand aan het verlenen van toestemming voor een project alle effecten moeten zijn beoordeeld. Het argument dat je nu nog niet alle effecten kan beoordelen kan toch enkel leiden tot de constatering dat eventuele toestemming pas verleend kan worden als alle effecten wel adequaat in kaart zijn gebracht en de voorafgaande wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat de effecten niet leiden tot een kans op significant negatieve effecten? Vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming is toch geen kopen op de pof?

Licht, geluid en andere verstorend

104. De productielocatie ligt op korte afstand (750 m) vanaf het Natura 2000-gebied Waddenzee. Ondanks dat de PB stelt, dat er geen negatieve effecten kunnen zijn door licht, geluid en dergelijke is dit niet verzekerd. Vooral de piekgeluiden kunnen verstorend zijn voor vogels die foerageren op de wadplaten vlak bij de kust. Bovendien is er geen rekening gehouden met binnendijks broedende of foeragerende vogels die deel uit maken van de populaties behorend bij de Waddenzee.

Aardbevingen

105. De kans op aardbevingen is weliswaar klein maar zeker niet nul. Over de mogelijke sterkte van een aardbeving door de gaswinning uit deze velden is zeer weinig bekend, zeker nu er zo veel onduidelijkheid is ten aanzien van het gedrag van dit veld, zoals hiervoor al is aangegeven. Over de gevolgen voor de natuur van een aardbeving in het wadengebied is eveneens zeer weinig bekend, ondanks dat de aardbevingen van het Slochterenveld ook effecten gehad moeten hebben op de oostelijke Waddenzee. Door deze optelsom van onzekerheden is onduidelijk in welke mate aardbevingen effecten kunnen hebben op de Waddennatuur. Noch de aanvraag Wnb noch de PB gaan hierop in. Enkel het SODM geeft in haar advies aan dat aardbevingen van een magnitude van maximaal 3,7 mogelijk zijn, en dat er kans is op schade aan gebouwen.



Door niet in te gaan op mogelijke effecten voor de natuur zijn de aanvraag Wnb en PB onvolledig en zijn niet alle mogelijke effecten op het Natura 200-gebied beoordeeld.

Omgevingsvergunningen

106. Er liggen drie ontwerpen voor omgevingsvergunningen ter inzage. Twee op grond van de coördinatierregelen van de minister van EZK en de derde van de gemeente Noardeast Fryslân. De laatste vergunning betreft alleen een vergunning voor de ontsluiting op de N358.

De omgevingsvergunning Ternaard is onvolledig getoetst aan de Wabo, zoals gewijzigd per 1 januari 2017 samen met de wijziging van de Mijnbouwwet (Stb 2016, en is in strijd met de bouwverboden Waddenzee.

Vaste land, kwelders

107. De gaswinning uit de Ternaard-velden heeft grote negatieve effecten op de vast wal van Fryslân en de aanliggende kwelders van de Waddenzee.

Voor de vaste wal en de kwelders geldt niet, in tegenstelling tot de Waddenzee, dat de bodemdaling door sedimentatie kan worden gecompenseerd. De bodemdaling is dus onafwendbaar en niet compenseerbaar met alle negatieve gevolgen van dien. Negatieve effecten die er nu al zijn, zoals toenemende verzilting worden versterkt. In samenhang met de toenemende zeespiegel levert dat grote nadelen op voor het gebruik van het achter de dijken liggende land. Het watersysteem wordt eveneens ontregeld. Dit watersysteem zal nimmer hersteld kunnen worden van de gevolgen van deze bodemdaling.

Het is ook niet ondenkbaar, zoals het SODM ook aangeeft, dat als gevolg van de bodemdaling schade ontstaat aan gebouwen. Alles afwegende horen beperkte belangen van deze extra gaswinning niet te prevaleren boven de belangen van de bewoners en de regionale overheden, zoals de gemeente, Wetterskip en provincie Fryslân.

108. De bodemdaling van de kwelders kan leiden tot aantasting van de natuurwaarden op die kwelders. Alhoewel de kwelders niet groot zijn in het getroffen gedeelte van de kust zijn ze daar juist wel zeldzaam en dus voor de natuur in die omgeving extra belangrijk. Daarmee is bij de beoordeling in de PB onvoldoende rekening gehouden.



Conclusie

In het geval van de voorliggende plannen voor nieuwe gaswinning onder de Waddenzee kan schade aan het gebied niet worden uitgesloten, en is ze zelfs waarschijnlijk.

De onzekerheden over de bodemdaling van deze winning, de toenemende snelheid van de stijging van de zeespiegel, de onmogelijkheden om op basis van monitoring bij te sturen zijn inmiddels zo groot dat het Hadk-principe voor de Waddenzee niet (meer) verantwoord kan worden toegepast. Er bestaat daardoor geen wetenschappelijk zekerheid dat de natuurlijke waarden van de Waddenzee niet worden aangetast. Voor een adequate bescherming van de natuur van de waddengebied zal dan ook door het bevoegd gezag moeten worden geconstateerd dat de vereiste wetenschappelijke zekerheid niet aanwezig is.

Het niet toestaan van deze nieuwe gaswinning zal recht doen aan de sinds 1971 gemaakte afspraken, neergelegd in internationale en nationale beschermingsregimes. Het kan een eerste stap zijn van de Nederlandse overheid richting een duurzame bescherming en een duurzaam herstel van de natuur van het waddengebied.

Ook klimaatverandering is een argument waarom voor de aangevraagde activiteit geen toestemming mag worden verleend. Zo kan specifiek binnen de kaders van de Mijnbouwwet de toestemming niet verleend worden. De Minister zou de voorgenomen aardgaswinning in strijd met een planmatig beheer en gebruik van delfstoffen moeten achten in verband met de laatste inzichten over de mogelijkheden om opwarming van de aarde beperkt te houden tot 1,5 graden Celsius en de daarmee verband houdende noodzaak om geen nieuwe olie- en gasvelden meer in ontwikkeling te nemen. De Staat is op grond van Urgenda ook verplicht om zijn klimaatbeleid hierop aan te passen. Om dezelfde reden moet de voorgenomen nieuwe gaswinning ook in strijd worden geacht met de Mijnbouwwet vanwege de nadelige effecten ervan op het milieu en de natuur.

Uiteraard zijn wij bereid om vragen over de zienswijze te beantwoorden, en eventuele onduidelijkheden toe te lichten. We verzoeken de minister om ons in het geval van gewijzigde omstandigheden/nieuwe inzichten de mogelijkheid te bieden om onze zienswijze aan te vullen. Wij zijn en blijven echter overtuigd dat gaswinning binnen de bestaande juridische kaders niet toegestaan kan worden.

Wij hopen echter dat de overheid niet alleen deze toestemming niet verleent omdat dit vanuit juridisch oogpunt niet mogelijk is, maar dat zij tevens tot het inzicht komt dat er een andere benadering noodzakelijk is, als we de unieke waarden van het Werelderfgoed Waddenzee daadwerkelijk willen behouden.



We hopen dat de discussie rondom de gaswinning in de Waddenzee tot hernieuwde inzichten over het belang van het beschermen van natuur en het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering zal leiden.

Het niet toestaan van deze vergunning kan bovendien het punt markeren waarop de Nederlandse staat in bredere context kiest voor een serieuze aanpak van de klimaatproblematiek en het voortgaande biodiversiteitsverlies.

Met vriendelijke groet,
mede namens Urgenda,

Lutz Jacobi
directeur Waddenvereniging