

Verkenning Omgevingsproces Ternaard

Deelrapport Nut en Noodzaak, argumentenanalyse

Auteur(s) : De Gemeeynt u.a.
Datum : 20 juni 2018

Colofon

Dit rapport is opgesteld met de grootst mogelijke zorgvuldigheid door De Gemeyn Coöperatie UA ('De Gemeyn'). De voor dit rapport gebruikte gegevens zijn ontleend aan door De Gemeyn betrouwbaar geachte bronnen en publiekelijk bekende informatie. Voor de juistheid en volledigheid daarvan kan De Gemeyn niet instaan. De Gemeyn aanvaardt geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade aan gebruikers van dit rapport. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij De Gemeyn.

Pb 2018-0009

Juni 2018

De Gemeyn Coöperatie u.a.
Postadres: Elsbosweg 53
7381 BJ Klarenbeek
www.gemeynt.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. Werkwijze	7
3. Argumenten op hoofdlijnen	9
4. De argumenten en onderbouwing	10
4.1 Argumenten tegen winning	10
4.1.1 Gas is een fossiele brandstof	10
4.1.2 Voldoende gaswinning in Friesland	11
4.1.3 Effecten van bodemdaling	12
4.1.4 Risico's van aardshokken	13
4.1.5 UNESCO Werelderfgoed de Waddenzee	14
4.1.6 Leefbaarheid en waardebehoud	14
4.2 Argumenten voor winning	15
4.2.1 Behoeftte aan aardgas	15
4.2.2 Gas is schoner dan andere fossiele brandstoffen	16
4.2.3 Nederlands gas is schoner dan geïmporteerd gas	17
4.2.4 Voordeel van gaswinning in Nederland	17
4.2.5 Het kleineveldenbeleid	17
4.2.6 Veilige winning	19
5. Slotbeschouwing	21
Bijlage I: Lijst van thema's en vragen	23

Samenvatting

Dit rapport presenteert de resultaten van de inventarisatie en analyse van de argumenten voor en tegen nut- en noodzaak van de voorgenomen gaswinning Ternaard. De doelstelling van deze analyse is het helder krijgen waarom 'kernspelers' in de discussie over de voorgenomen gaswinning Ternaard van mening zijn dat gaswinning in Ternaard verstandig, noodzakelijk, of juist overbodig en mogelijk schadelijk is.

De vijf kernspelers die meewerkten aan de analyse (EZK, NAM, Wetterskip, provincie Fryslân en gemeente Dongeradeel) brachten op hoofdlijnen de volgende argumenten tegen en voor gaswinning naar voren:

- Argumenten strijdig met winning in Ternaard:
 - Gas is een fossiele brandstof, gebruik ervan verhoudt zich niet tot de klimaatdoelen.
 - Er vindt in Friesland al voldoende winning plaats.
 - Het is belangrijk om vooral aan de transitie te werken.
 - De te verwachten effecten van bodemdaling zijn onaanvaardbaar.
 - De risico's van aardshokken zijn onaanvaardbaar.
 - De risico's voor het Werelderfgoed, het wad, zijn onaanvaardbaar.
 - Leefbaarheid en waardebehoud van de regio zijn in het geding.

- Argumenten ondersteunend aan winning in Ternaard:
 - Nederland zal nog geruime tijd fossiele brandstoffen nodig hebben.
 - Gas is schoner dan andere fossiele brandstoffen.
 - Nederlands gas is schoner (lagere 'carbon footprint') dan geïmporteerd gas.
 - Gaswinning binnen Nederland levert lokaal zowel als nationaal economisch voordeel op.
 - Het kleineveldenbeleid levert een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse energievoorziening.
 - Winning in Nederland gebeurt veilig en het is mogelijk om de winning te stoppen als dat noodzakelijk blijkt.

Tijdens een openbare bijeenkomst hebben de kernspelers hun standpunt gepresenteerd aan een onafhankelijk panel en diverse belanghebbenden en belangstellenden uit (de omgeving van) Ternaard. Na iedere presentatie zijn de sprekers bevraagd door het panel waarna mensen in de zaal gelegenheid kregen om vragen te stellen.

Volgens het panel is het van belang argumenten met betrekking tot *nut* te onderscheiden van argumenten tot *noodzaak*.

Op basis van de discussie tijdens de bijeenkomst ontstaat het beeld dat er begrip is voor het *nut* van gaswinning in Nederland en van het kleineveldenbeleid, waarin wordt betoogd dat Nederland ondanks de transitie nog geruime tijd gas nodig zal hebben, en omdat het gebruik van Nederlands gas zowel een financieel als een milieuvoordeel oplevert.

Wat betreft de *noodzaak* ontstaat het beeld dat winning van het *geheel* aan kleine velden vanuit publiek belang door het ministerie van EZK als buitengewoon nuttig, en vanuit het financieel economisch en het klimaat belang wellicht zelfs noodzakelijk te noemen valt. In die argumentatie is het wenselijk om een brede portfolio op te bouwen aan kleine velden. In die portfolio is geen enkel veld op zich onontbeerlijk, maar het niet winnen van een specifiek veld als daar geen heldere redenen voor zijn verkleint de kans op winnen van de

gehele portfolio. In deze argumentatie zou daarom elk veld dat *verantwoord* gewonnen kan worden, ook gewonnen moet worden. Erkend wordt echter dat strikt genomen geen enkel klein veld op zich zelf onontbeerlijk is.

Vanuit het beargumenteerde publieke belang van gewenste winning van elk veld dat *verantwoord* kan worden gewonnen, is de vervolgvraag wat *verantwoord* is. Dat is een vraag naar de mogelijke *nadelen* van gaswinning, alsmede de omvang en verdeling van die nadelen zoals deze naar voren zijn gebracht door verschillende spelers: bodemdaling en risico's op aardbevingen, inbreuk op de waarde en leefbaarheid, en de natuurwaarde van de Waddenzee. Voor dit *afwegingsproces* zijn uit de presentaties en de discussies twee benaderingswijzen af te leiden. De eerste is een *juridisch-procedureel* proces: als blijkt een milieu-effectrapportage en het vergunningentraject aan de wettelijke eisen wordt voldaan is daarmee een *voldoende* mate van voorkoming nadelen geborgd. De tweede is een *joint-fact-finding benadering* waarin een gezamenlijke feitenbasis wordt gecreëerd en de afweging in samenspraak wordt gemaakt.

1. Inleiding

Vanaf december 2017 heeft De Gemeeynt verkend of een Omgevingsproces Ternaard nodig en wenselijk is, en een voldoende kans op succes biedt. En zo ja, hoe zo'n proces er dan uit zou kunnen zien.

De aanleiding van deze verkenning is een voorgenomen gaswinning bij Ternaard (gemeente Dongeradeel). De initiatiefnemer (NAM), het bevoegd gezag (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, EZK), en de drie partijen die in het kader van de zgn. Rijkscoördinatieregeling (RCR) een adviserende stem hebben (Provincie Fryslân, Gemeente Dongeradeel en Wetterskip Fryslân), gezamenlijk het 'Bestuurlijk Overleg' (BO), hebben zich de vraag gesteld of het wenselijk en mogelijk is een ander proces te doorlopen dan gebruikelijk bij gaswinningen (en overigens ook andere grote projecten die onder de RCR vallen). Zo'n ander proces zou dan een zogeheten Omgevingsproces kunnen zijn, waarbij niet het project maar de omgeving centraal staat, en waarin een project (in dit geval gaswinning) en de voorwaarden waaronder dit kan plaatsvinden een mogelijke *uitkomst* is van een maatschappelijk dialoog- en onderhandelingsproces, in plaats van zoals gebruikelijk het vertrekpunt¹.

Dit rapport presenteert de resultaten van de nut- en noodzaakanalyse betreffende de voorgenomen gaswinning Ternaard. De doelstelling van deze analyse is het helder krijgen waarom 'kernspelers' in de discussie over de voorgenomen gaswinning Ternaard van mening zijn dat gaswinning in Ternaard verstandig en noodzakelijk of juist overbodig en mogelijk schadelijk is.

Dit voortraject brengt de standpunten, onderbouwing en argumentatie in beeld. De uitkomst van de analyse zegt iets over de zeggingskracht van de argumentatie, over de sterke én zwakke plekken daarin, en laat zien welk totaalplaatje uit de verschillende argumentlijnen naar voren komt. De analyse zelf leidt niet tot een uiteindelijk antwoord op de vraag of gaswinning in Ternaard nu wel of niet nodig is, maar reikt wel informatie aan op basis waarvan eenieder voor zichzelf een conclusie kan trekken.

¹ Voor een uitgebreidere beschrijving van de achtergrond en aanleiding van dit project, zie het Eindrapport Verkenning Omgevingsproces Ternaard

2. Werkwijze

Onderstaand zijn de analysestappen en werkwijze beschreven.

1. Beschrijven, onderbouwen en beargumenteren van standpunten.

Doel was te komen tot een heldere argumentatie van de kernspelers waarmee zij hun stellingname met betrekking tot de gaswinning Ternaard onderbouwen. De volgende stappen zijn gezet:

1. Vaststellen van de kernspelers: in ieder geval worden gevraagd de NAM, Ministerie van EZK, Wetterskip, Waddenvereniging, en de Friese Natuur & Milieufederatie. In de loop van de gesprekken met deze kernspelers zijn nog andere kernspelers geïdentificeerd die zouden kunnen worden uitgenodigd hun argumenten te presenteren: de Provincie Fryslân, de Gemeente Dongeradeel, Vereniging Milieudefensie.
2. Elke kernspeler is verzocht zijn standpunt met betrekking tot nut en de noodzaak van de voorgenomen gaswinning Ternaard schriftelijk te beargumenteren en onderbouwen. Daartoe heeft men vooraf een lijst van thema's en vragen ontvangen als handreiking.
3. De procesbegeleider heeft een eerste review op de aangeleverde informatie uitgevoerd en getoetst op robuustheid met betrekking tot kritische vragen, zwakke plekken in de argumentatie, etc.

2. Publieke bijeenkomst over Nut & Noodzaak-standpunten

Een publieke bijeenkomst waarin een bredere groep van betrokkenen kennis kon nemen van standpunten, argumentatie en onderbouwing met als doel hen in de gelegenheid te stellen deze beter te begrijpen en wederzijds begrip te kweken, zonder dat men het met het standpunt eens hoeft te zijn. Een onafhankelijk panel analyseerde de naar voren gebrachte argumentatie en beoordeelde de kwaliteit, onderbouwing en consistentie van de argumentatie.

3. Rapportage

Na de bijeenkomst heeft De Gemeeynt op basis van de argumentatie van de verschillende kernspelers, het verslag van de bijeenkomst en de input van het onafhankelijke panel een rapportage opgesteld. Hierin staan de bevindingen ten aanzien van de argumentatie van de verschillende standpunten en de kwaliteit van de onderbouwing.

De analyse is gebaseerd op de argumentatie van een vijftal kernspelers binnen het proces, namelijk de Gemeente Dongeradeel, De Provincie Fryslân, Wetterskip, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de NAM.

De Friese Milieufederatie, Milieudefensie en de Waddenvereniging zijn eveneens gevraagd maar hebben aangegeven geen bijdrage te willen leveren.

Op 29 maart 2018 hebben de vijf kernspelers tijdens een openbare bijeenkomst in Ternaard, geleid door de heer Wim Meijer, hun visie op nut en noodzaak gegeven.

Na iedere presentatie zijn er eerst vragen gesteld door een onafhankelijk panel bestaande uit:

- Prof. Dr. Marc Davidson (hoogleraar filosofie van duurzame ontwikkeling universiteiten Amsterdam en Maastricht),
- Prof. Dr. Mr. Ir. Neelke Doorn (hoogleraar ethiek en watertechnologie TU-Delft) en
- Dr. Koos van der Bruggen (o.a. voormalig Rathenau Instituut Technologie en Samenleving, rapporteur De Val van Srebrenica).

Vervolgens hebben de overige aanwezigen, uit Ternaard en omgeving, de gelegenheid gekregen om vragen te stellen.

Op verzoek van één van de aanwezigen is tijdens de bijeenkomst de "toekomststoel" neergezet op een prominente plek. Met de toekomststoel, een initiatief van oud-politicus Jan Terlouw <http://www.toekomststoel.nl/>, krijgt de toekomst letterlijk een plek en wordt bevorderd dat de stem van de generaties die er nog niet zijn "gehoord" wordt.

In de voorliggende analyse worden alle argumenten zoals die door de kernspelers zijn gepresenteerd beschreven. Vervolgens wordt op basis van de vragen van het panel en de zaal een nadere beschouwing gegeven over het betreffende argument en de onderbouwing daarvan. In een afsluitend hoofdstuk wordt een meer generieke beschouwing gegeven op basis van de input van het panel.

3. Argumenten op hoofdlijnen

Binnen de discussie over de toekomst van gaswinning in Nederland en meer specifiek in Ternaard worden door de kernspelers die op 29 maart 2018 een presentatie hebben gehouden verschillende argumenten gebruikt. In onderstaande tabel zijn de argumenten opgesomd en wordt aangegeven in hoeverre deze argumenten in de presentaties van de verschillende kernspelers zijn meegenomen.

Tabel 1: Overzicht argumenten en kernspelers.

	Gemeente	Wetterskip	Provincie	EZK	NAM
Argumenten strijdig met winning in Ternaard:					
o Gas is een fossiele brandstof, gebruik er van verhoudt zich niet tot de klimaatdoelen.	+	+	+	+	+
o Er vindt in Friesland al voldoende winning plaats, het is belangrijk om vooral aan de transitie te werken.			+		
o De te verwachten effecten van bodemdaling zijn onaanvaardbaar.		+	+		
o De risico's van aardshokken zijn onaanvaardbaar.			+		
o De risico's voor werelderfgoed, het wad, zijn onaanvaardbaar.			+		
o leefbaarheid en waardebehoud komen in het geding.	+		+		
Argumenten ondersteunend aan winning in Ternaard:					
o Nederland zal nog geruime tijd fossiele brandstoffen nodig hebben.	+	+	+	+	+
o Gas is schoner dan andere fossiele brandstoffen.				+	
o Nederlands gas is schoner dan geïmporteerd gas.				+	+
o Gaswinning binnen Nederland levert lokaal zowel als nationaal economisch voordeel op.					+
o Het kleineveldenbeleid levert een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse energievoorziening.				+	+
o Winning in Nederland gebeurt veilig en het is mogelijk om de winning te stoppen als dat noodzakelijk blijkt.					+

4. De argumenten en onderbouwing

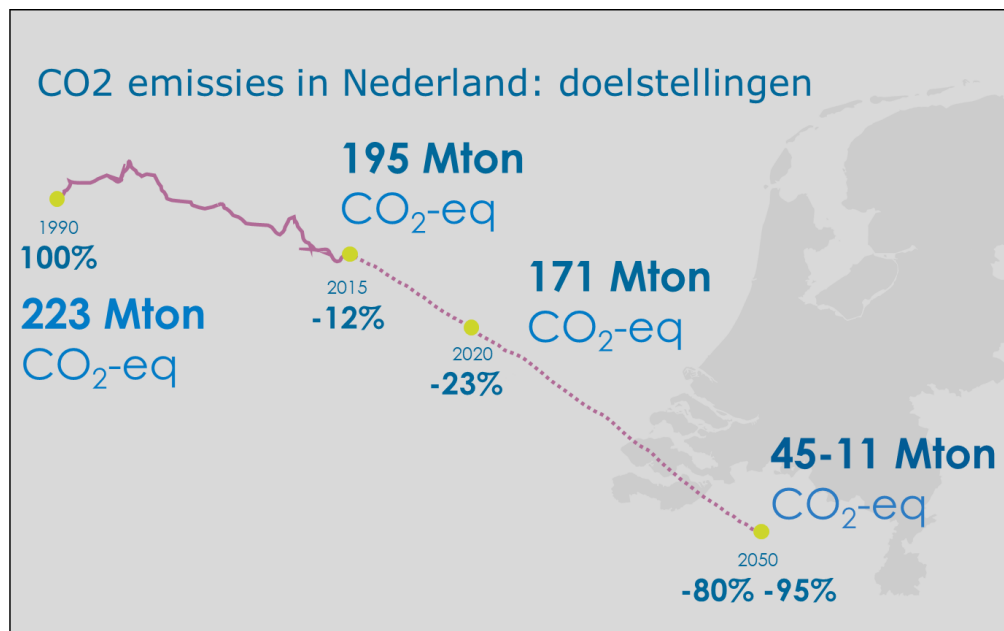
In dit hoofdstuk worden de argumenten voor en tegen winning nader uitgewerkt. Steeds wordt eerst het argument beschreven, waarna vervolgens de vragen daarover van het panel worden genoemd. Ieder argument wordt afgesloten met een korte beschouwing op basis van input van het panel en inzichten van de opstellers van deze rapportage. Omdat een aantal argumenten door verschillende partijen naar voren werden gebracht is niet steeds aangegeven van wie het betreffende argument was, wel wordt bij de antwoorden op de vragen steeds aangegeven wie dat antwoord heeft gegeven.

4.1 Argumenten tegen winning

4.1.1 Gas is een fossiele brandstof

Het argument 'Gas is een fossiele brandstof, gebruik ervan verhoudt zich niet tot de klimaatdoelen' is niet omstreden. Alle kernspelers geven aan dat ze de klimaatdoelen, uitgaande van de Parijse doelen, omarmen wat betekent dat de CO₂-emissies vergaand terug dienen te gaan en de inzet van fossiele energie teruggedrongen moet worden. De kernspelers geven ook aan daar allen, op een voor ieder passende schaal, hard aan te werken.

Figuur 1 laat zien hoe snel de emissies terug moeten afhankelijk van het doel 80 of 95% emissiereductie 2050.



Figuur 1: Noodzakelijke emissiereductie in Nederland uit presentatie EZK, (bron NEV 2016)

Door kernspelers wordt de zorg uitgesproken of er wel snel genoeg aan de energietransitie wordt gewerkt en of de aandacht voor winning niet afleidt van de noodzakelijke transitie. EZK geeft aan dat momenteel gewerkt wordt aan een klimaatakkoord waarmee invulling wordt gegeven aan de ambitieuze doelen van het kabinet. Daar wordt bepaald hoe snel de transitie gaat.

Panel en discussie

Vraag	Wat is de relatie met winning in Ternaard, zou niet-winnen in Ternaard betekenen dat duurzame opties sneller ingevoerd moeten worden of dat er gas geïmporteerd moet worden.
Antwoord EZK	In eerste instantie zou dat betekenen meer import van gas, Gasunie (GTS) en Gasterra zorgen daar voor; er is zeker op de korte termijn geen rechtstreekse koppeling tussen eigen winning en de snelheid waarmee de inzet van aardgas wordt teruggebracht.

Beschouwing

Het onderscheid tussen winning van gas in algemene zin en gebruik wordt niet helemaal duidelijk. Hoewel het logisch lijkt dat minder gaswinning tot snellere transitie moet leiden zijn dit twee niet gekoppelde processen. Indien de binnenlandse gasconsumptie onveranderd blijft, betekent minder binnenlandse gasproductie automatisch meer gasimport. Dat kan helderder toegelicht worden.

4.1.2 Voldoende gaswinning in Friesland

Het argument is: 'Er vindt in Friesland al voldoende winning plaats, het is belangrijk om vooral aan de energietransitie te werken. Erkend wordt dat Nederland niet snel naar nul gasgebruik toe kan maar men vindt dat er al voldoende gaswinning is in Friesland. In Friesland moet men zich vooral op de transitie gaan richten; daar liggen ook veel kansen. Met programma's als Streekwurk en ANNO werkt de provincie aan de transitie op verschillende terreinen.'

Panel en discussie

Vraag	In hoeverre heeft de keus om niet meer te winnen in Friesland te maken met de lusten en de lasten, zou er een ander beleid zijn als de lasten veel meer in Friesland zouden vallen?
Antwoord Provincie	Is lastig, maar de transitie mag niet van winning afhankelijk zijn; de risico's van winning in Ternaard voor het werelderfgoed zijn te groot, de afweging komt dus niet anders te liggen.
Vraag	Hoe is dat beeld elders in Friesland, niet onder het Wad, is winning daar wel bespreekbaar?
Antwoord Provincie	Er zijn overal mensen, het risico is te groot, dus ook geen winning elders.

Beschouwing

Deze argumentatie komt over als een NIMBY argument (*not in my back yard*); het gedrag dat mensen ergens tegen zijn als ze er zelf in hun eigen omgeving last van hebben). Men onderschrijft dat er nog decennia gas nodig zal zijn maar wil de winning niet accepteren.

Binnen de regio bestaan twijfels over de effectiviteit van programma's zoals Streekwurk² en ANNO³.

4.1.3 Effecten van bodemdaling

Het Argument is: 'De te verwachten effecten van bodemdaling zijn onaanvaardbaar'. Door gaswinning treedt bodemdaling op. Dit wordt veroorzaakt door het onttrekken van gas, waardoor in meer of mindere mate compactie van de ondergrond optreedt. De oorspronkelijk gashoudende laag wordt na gasonttrekking samengedrukt door het gewicht van de bovengrond. Het beheergebied van het Wetterskip bevat inmiddels verschillende "bodemdalingskommen".

Bodemdaling door gaswinning kan de volgende gevolgen hebben voor het waterbeheer:

- Inundatie neemt toe. Als de bodem daalt, lijkt het dat het waterpeil stijgt, het is echter de bodem die zakt. Het gevolg hiervan is wel dat bij hevige regenval een groter gebied onderloopt.
- Behoeftte aan waterberging neemt toe. Bij grote regenhoeveelheden is er berging nodig in het watersysteem. Door bodemdaling neemt de bergingscapaciteit in het bestaande watersysteem af en is meer ruimte voor waterberging nodig.
- Drooglegging neemt af. Doordat de bodem zakt, neemt de drooglegging (de hoogte van het maaiveld boven waterpeil) af. Dit heeft veelal nadelige gevolgen voor de bruikbaarheid van de grond/de bewerkbaarheid van het land/de landbouwfunctie.
- Cumulatie van problemen. Bodemdaling versterkt problemen in de waterhuishouding:
 - De klimaatverandering en de veranderende neerslagpatronen vergen robuuste watersystemen die gedimensioneerd zijn op bijvoorbeeld clusterbuien. Door bodemdaling neemt de opnamecapaciteit af en wordt de opgave groter.
 - Autonome bodemdaling door veenoxidatie zorgt voor problemen met betrekking tot bijvoorbeeld inundatie, drooglegging en berging. Door bodemdaling nemen deze problemen toe.
 - In Noordwest en Noordoost Fryslân is sprake van verzilting en is het al een aandachtspunt hoe de (bestaande) landbouwkundige functies behouden kunnen worden. Bodemdaling veroorzaakt toename van de verzilting.
- Gevolgen voor waterstaatswerken.

Bodemdaling heeft gevolgen voor waterstaatswerken zoals primaire en secundaire waterkeringen, gemalen en stuwen. Door bodemdaling moeten waterstaatswerken eerder worden aangepast of vernieuwd en is het soms nodig extra waterstaatswerken aan te leggen.

Voor de winning van Ternaard zijn nog geen definitieve gegevens beschikbaar zoals bodemdalingsprognoses met bijbehorende contouren maar uitgegaan wordt van een daling op land van circa 2 tot 6 cm. Gelet op de onzekerheid over een en ander zijn er zorgen over de gevolgen van bodemdaling en -beving voor:

- De zeedijk;
- Toename van verzilting (in combinatie met de zeespiegelstijging);
- Invloed van de winning Ternaard op de bodemdaling van reeds bestaande winningen;
- Onzekerheid over samenloop met mogelijk toekomstige gaswinningen (cumulatie van bodemdaling);

² https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/streekwurk_41327/

³ <https://www.dwaande.nl/uploads/bestanden/Werken%20en%20ondernemen/Agenda%202016-2020%20Concept%2018%20juni%20Smal.pdf>

- Inundatie, berging en drooglegging (echter, naar verwachting beperkte bodemdaling op land).

Panel en discussie

Vraag	Zou de conclusie met betrekking tot de gaswinning anders zijn als er meer baten naar Friesland zouden stromen?
Antwoord Wetterskip	Nee, de bodemdaling is onomkeerbaar; met geld kunnen we de gevolgen wel minimaliseren maar de daling is niet terug te draaien.
Vraag	Indien er toch gas gewonnen zou moeten worden in Friesland zijn er gebieden waar de schade meevalt?
Antwoord Wetterskip	In ieder geval niet onder veenweidegebieden; daar zijn toch al veel problemen met het in stand houden van het gewenste grondwaterniveau.
Vraag	Wetterskip lijkt uit te gaan van een daling tussen de 2 – 6 cm; waarop is dat getal gebaseerd?
Antwoord Wetterskip	Op de effecten bij gelijksoortige winningen; een extra zorg is dalingskommen die elkaar overlappen waardoor er extra daling ontstaat.
Vraag	Zijn er gegevens over de overlap van de bodemdalingskommen, zijn die gegevens eenduidig en betrouwbaar? Op de website zijn ze niet te vinden.
Antwoord Wetterskip	Er zijn gegevens over de nu lopende boringen, die kunnen beschikbaar komen.
Vraag	Is de verzilting niet toch al aanwezig als gevolg van de zoutkoepels?
Antwoord Wetterskip	Nee, de verzilting is primair het gevolg van de druk vanuit de zee en die neemt toe als de bodem daalt.
Vraag	Is de verzilting tegen te houden als er geen winning plaatsvindt of als die onder het Wad plaatsvindt.
Antwoord Wetterskip	Er is ook autonome daling en er is zeespiegelstijging; de verzilting gaat dus in ieder geval door.

Beschouwing

Uit veel vragen blijkt dat er zorgen zijn over bodemdaling maar ook over de transparantie en betrouwbaarheid van de gegevens hierover. Het lijkt ook belangrijk om gegevens te hebben en te delen over de omvang van de potentiële bijdrage van gaswinning ten opzichte van de autonome verzilting. Verder is het de vraag of dit argument nog speelt als de winning onder het Wad plaatsvindt.

Tevens zijn er veel vragen over de transparantie van de afhandeling van schade ten gevolge van bodemdaling. Daar is nu weinig vertrouwen in zowel als het gaat om de organisaties die daar voor verantwoordelijk zijn als om de transparantie en complexiteit van de procedures.

4.1.4 Risico's van aardbevingen

Het argument 'De risico's van aardbevingen zijn onaanvaardbaar' wordt door twee partijen genoemd maar niet verder onderbouwd en wordt in de verdere discussie ook niet expliciet aan de orde gesteld.

Beschouwing

In de discussie gaat het wel over mogelijke schade en schadeafhandeling. Hoewel door de voorstanders van gaswinning wordt aangegeven dat de kansen op schade heel gering zijn wordt ook onderkend dat er een goede regeling moet zijn voor het geval er schade zou ontstaan en dat er gewerkt moet worden aan vertrouwen in zo'n regeling.

4.1.5 UNESCO Werelderfgoed de Waddenzee

Het argument is: 'De risico's voor het Werelderfgoed, de Waddenzee, zijn onaanvaardbaar.' De zorg voor het Wad wordt expliciet aan de orde gesteld. De Waddenzee is in 2009 aangewezen als UNESCO Werelderfgoed. De meeste sociaalmaatschappelijke activiteiten vinden niet alleen plaats op de Waddenzee maar juist langs de randen in het waddengebied. Het verliezen van de Werelderfgoed (WE) status van de Waddenzee als geweld wordt gedaan aan de drie kernwaarden (waaronder natural flyway en voedselvoorziening) door te veel bodemdaling is niet ondenkbeeldig. Het verlies van de status van WE betekent dat naast een waardering van het gebied ook een sociaaleconomische stimulans langs de kustregio zou wegvallen. Een belangrijke vraag is of je met zo'n waardevol gebied risico's wil lopen.

Beschouwing

Dit argument leidt niet tot vragen of discussie, het thema is in het publieke debat echter wel belangrijk, ook op landelijke schaal. Voor het effect van gaswinning op de Waddenzee en ecologie werd geen sterke onderbouwing gegeven. Het effect van bodemdaling in de Waddenzee zelf zal mogelijk niet groot zijn gegeven de sterke dynamiek van het Waddensysteem. Ook was het onduidelijk wat het effect van gaswinning is op de status als Werelderfgoed. De gemeente gaf informeel aan dat gaswinning daar gewoon binnen past, maar sommige aanwezigen hadden daar twijfels over. Het lijkt van belang om op dit thema te werken aan een gezamenlijke kennisbasis.

4.1.6 Leefbaarheid en waardebehoud

Het argument 'Leefbaarheid en waardebehoud' is in wezen een resultante van de argumenten met betrekking tot de (mogelijke) nadelige effecten van gaswinning. Indien er risico bestaat op schade door bodemdaling en mogelijk aardbevingen en er zorgen zijn over overlast en risico's als gevolg van de winningsactiviteiten zelf, heeft dat een negatieve invloed op de leefbaarheid van het gebied en de waarde van het vastgoed. Dat is zeker in dit gebied dat toch al onder druk staat niet goed. De zorg over leefbaarheid is ook één van de belangrijke uitgangspunten van het Fries Manifest⁴.

Panel en discussie

Vraag	Er lijkt zich een spagaat voor te doen, men is zich ervan bewust dat gas nog langer nodig is, maar is om verschillende redenen tegen winning?
Antwoord Provincie	Daarom is het ook zo belangrijk om heel snel aan de energietransitie te werken zodat de afname van de winning gelijke tred houdt met de afname van het gebruik van gas.

Beschouwing

Dit punt is op zichzelf niet echt bediscussieerd, wel geven alle spelers aan dit een belangrijk punt te vinden voor een eventueel vervolgproces.

⁴ Fries manifest over gas- en zoutwinning
<http://festegrun.nl/year2016/downloads/manifestFrieseOverheden.pdf>

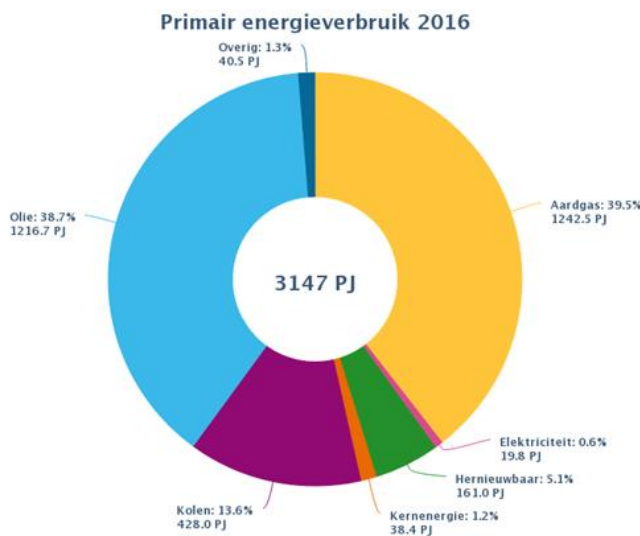
4.2 Argumenten voor winning

4.2.1 Behoeftte aan aardgas

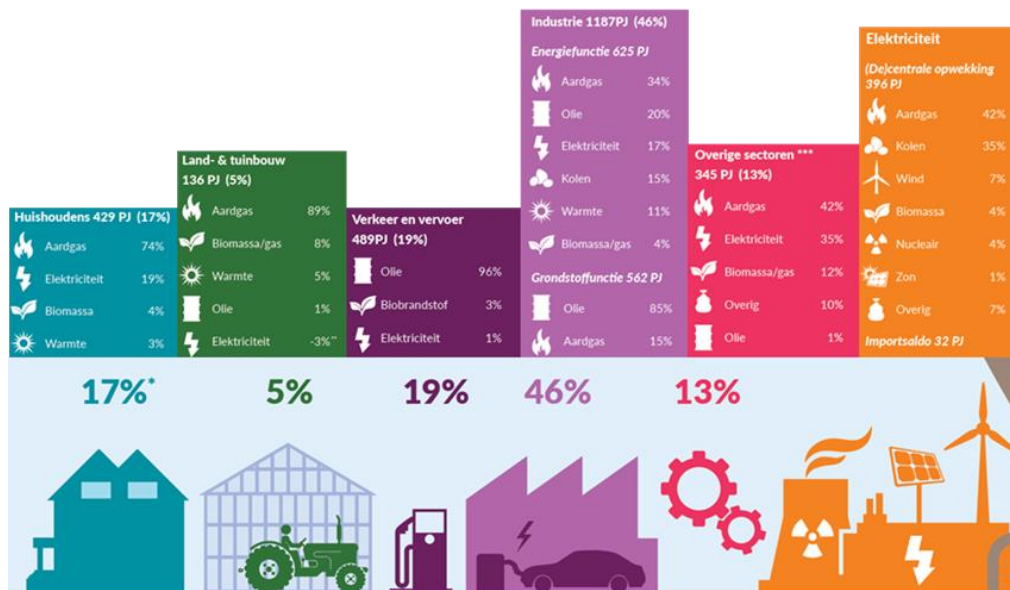
Het argument is: 'Nederland zal nog geruime tijd aardgas nodig hebben'. Momenteel draait de economie hoofdzakelijk op fossiele energie. Figuur 2 laat zien dat in 2016 nog maar 5,1 procent van het energieverbruik in Nederland gedekt werd door duurzame energie.

Deze verhouding zal op basis van alle transitie-inspanningen snel moeten veranderen waarbij ingezet wordt op efficiencyverbetering en de productie van meer duurzame energie. De realisatie is lastig waardoor de transitie niet snel gaat.

In figuur 3 wordt aangegeven in welke sectoren aardgas ingezet wordt. De figuur laat zien dat aardgas in het hele energiesysteem wordt ingezet. Bij de onderhandelingen over het klimaatakkoord wordt besproken hoe de afbouw van aardgasgebruik precies moet gaan gebeuren. De taakstelling voor de onderhandelingstafel over de gebouwde omgeving (huishoudens) is om in 2030 de afhankelijkheid van aardgas, nu 95%, met 20% te verlagen. Dat geeft wel aan dat de afname van de afhankelijkheid van aardgas niet snel gaat.



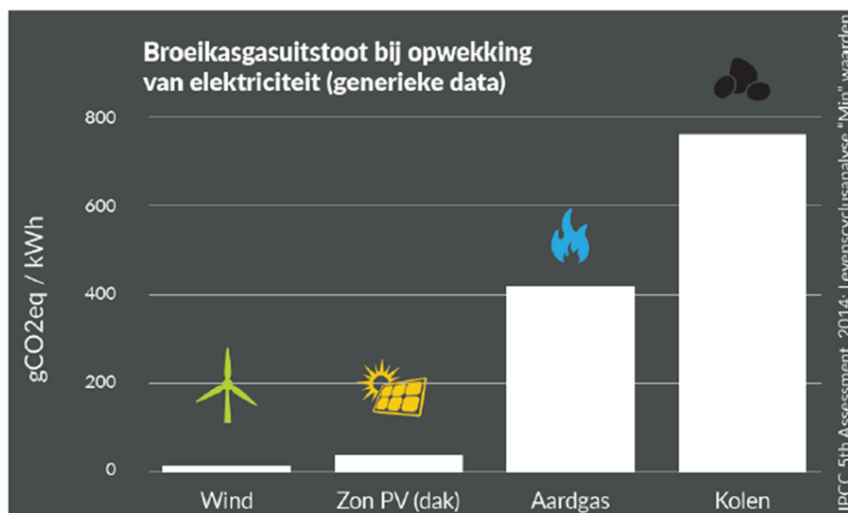
Figuur 2: Primair energieverbruik 2016, uit presentatie EZK (bron EBN 2016).



Figuur 3: Inzet van aardgas in het Nederlandse energiesysteem, uit presentatie EZK (bron: EBN 2016).

4.2.2 Gas is schoner dan andere fossiele brandstoffen

Om de CO₂-emissies snel terug te dringen zal met name afgestapt moeten worden van kolen, die per eenheid energie-inhoud duidelijk meer CO₂ emitteren dan aardgas (Zie figuur 4).



Figuur 4: CO₂-emissies bij de opwekking van elektriciteit, uit presentatie EZK (IPCC, 5th assessment report 2014).

In het regeerakkoord wordt aangestuurd op snelle sluiting van de kolencentrales, maar de groei van de productie van duurzame energie zal eerst ingezet moeten worden om het wegvallen van de kolenstroom op te vangen.

4.2.3 Nederlands gas is schoner dan geïmporteerd gas

Bij het wegvallen van gaswinning in Nederland zal, aangezien het gasgebruik niet snel naar beneden kan (zie vorige paragrafen), aardgas geïmporteerd moeten worden. Dat levert extra CO₂-emissies op aangezien gas uit het buitenland over veel grotere afstand wordt getransporteerd, en het transporteren kost energie. Maar ook omdat er in Nederland veel netter gewerkt wordt dan bijvoorbeeld in Rusland waardoor er bij gaswinning in Nederland minder CO_{2eq}-emissies zijn. Het overschakelen op import van aardgas levert dus negatieve invloed op van wel 30% op de totale CO₂-impact van Nederland, in het land van winning en door de langere transportafstanden.

4.2.4 Voordeel van gaswinning in Nederland

Het argument is dat 'Gaswinning binnen Nederland levert lokaal zowel als nationaal economisch voordeel op'. Gaswinning in Nederland levert de schatkist geld op maar is ook goed voor werkgelegenheid en de lokale economie. Specifiek voor Ternaard geldt dat het veld zou worden aangesloten op de gasbehandelingsinstallatie in Anjum. De huidige gasstroom daar loopt terug en er is ruimte voor nieuwe stromen om daarmee de bestaande infrastructuur te blijven benutten. Ternaard levert dus een logische aanvulling op de huidige winning.

Panel en discussie

Vraag	Wat zijn de extra kosten voor Nederland als het gas dat gewonnen zou kunnen worden in Ternaard niet gewonnen wordt?
Antwoord EZK	Daar hebben we geen kostenplaatjes van.

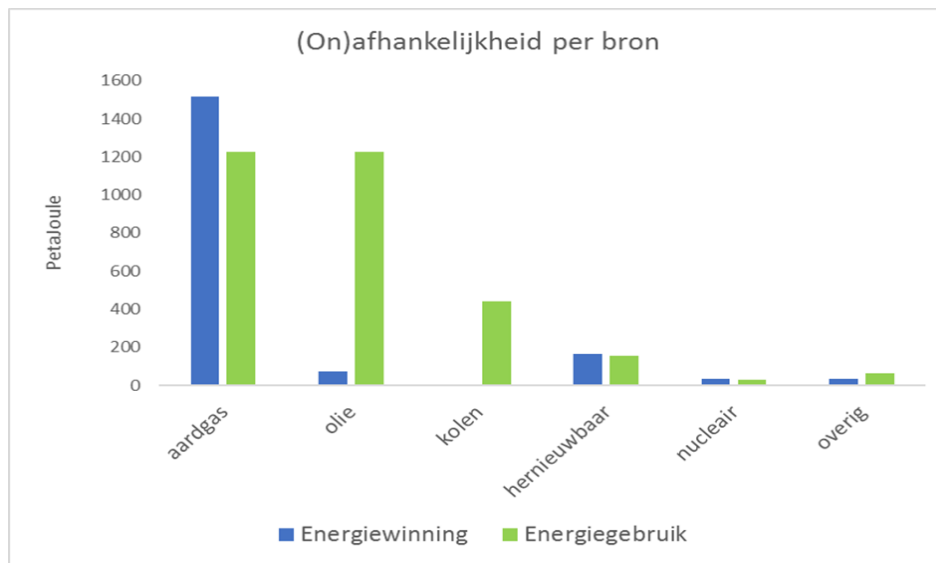
Beschouwing

Opvallend is dat er nauwelijks discussie is over de eerste vier argumenten met betrekking tot het nut van gaswinning in Nederland. Dat er nog gas nodig is en dat het dan gunstiger is om dat in Nederland te winnen lijkt over het algemeen aanvaard te worden. Het nut van winning lijkt daarmee helder.

4.2.5 Het kleineveldenbeleid

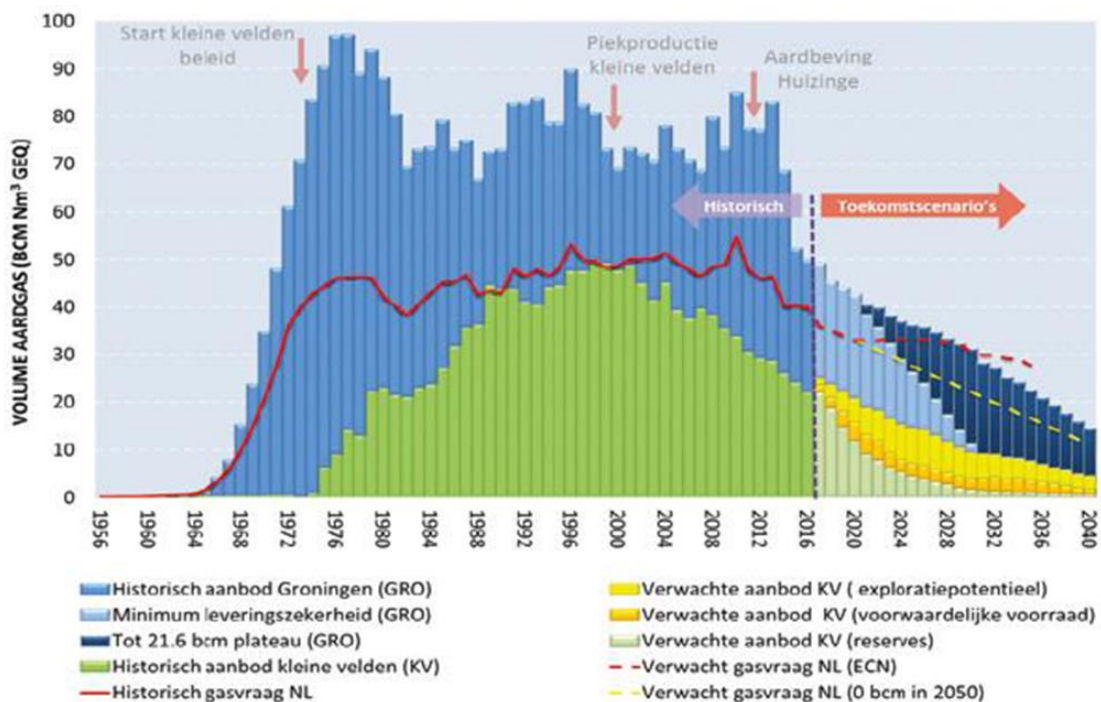
Het argument is: 'Het kleineveldenbeleid levert een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse energievoorziening'. Als gevolg van het kabinetsbesluit om de winning van aardgas in Groningen in 2030 te stoppen zal de binnenlandse winning snel afnemen en zal Nederland van netto exporteur van gas importeur van gas worden.

Figuur 5 laat zien hoe momenteel winning en gebruik van brandstoffen zich tot elkaar verhouden.



Figuur 5: Dekking van het huidige gebruik van bronnen door de winning er van (uit NAM presentatie; bron: EBN 2018).

De onderstaande figuur, figuur 6, geeft aan hoe de binnenlandse winning af zou kunnen nemen en wat de bijdrage van de kleine velden daaraan is.



Figuur 6: Het historisch verloop van winning in Nederland en een aantal scenario's voor de toekomst.

De winning van kleine velden zoals Ternaard levert een wezenlijke bijdrage aan het in stand houden van de nationale winning en draagt daarmee bij aan het beperken van de import van gas. In het Ternaard-veld zit mogelijk 25 miljard kuub gas. Het blok dat nu aangevraagd wordt bevat naar verwachting 4 miljard kuub gas en bevindt zich helemaal onder het Wad.

Panel en discussie

Vraag	Moet je voor het bepalen van nut en noodzaak van winning niet ook de alternatieven in kaart hebben bijvoorbeeld duurzame energie?
Antwoord EZK	Er wordt niet op projectniveau bepaald wat de alternatieven zijn voor winning. Binnen het klimaatakkoord wordt bepaald hoe snel de vraag naar gas terug zal lopen; vervolgens wordt gekeken hoe het best aan die resterende vraag kan worden voldaan.
Vraag	Krijgen we problemen met het systeem als dit blokje in Ternaard eruit valt, niet winbaar is?
Antwoord NAM	Ternaard zelf is niet bepalend; het gaat om alle blokjes gezamenlijk die bijdragen aan de gasvoorziening, het gaat om het opbouwen/in stand houden van een portfolio aan kleine velden. Bij het klimaatakkoord wordt gesproken over het terugdringen van de vraag naar fossiel, dat is nodig, maar ook dan blijft er voorlopig gas nodig.
Vraag	De minister investeert in een stikstoffabriek zodat Noors en Russisch gas ook inzetbaar wordt; dus een klein veld is niet zo belangrijk?
Antwoord NAM	Indien Groningen dicht gaat zijn dit soort investeringen noodzakelijk, de afhankelijkheid van de kleine velden neemt daarmee toe.

Beschouwing

De argumentatie en de beantwoording van de vragen geeft aan dat de gaswinning uit het geheel aan kleine velden zeer nuttig tot noodzakelijk is, terwijl een enkel veld, zoals Ternaard, niet als noodzakelijk kan worden aangemerkt.

4.2.6 Veilige winning

Het argument is: 'Winning in Ternaard gebeurt veilig en het is mogelijk om de winning te stoppen als dat noodzakelijk blijkt'.

De winning in Ternaard kan veilig. Behalve dat dit voor de bewoners belangrijk is, is het ook belangrijk voor de NAM omdat de eigen mensen daar werken. De bodemdaling zal zich afspelen onder het Wad waar de werkelijke daling wordt gemonitord om te kijken of die in combinatie met de andere winningen binnen de afgesproken marges ('gebruiksruimte') blijft. Ternaard wordt niet gezien als een risicoveld als het gaat om bevingen. Er zijn honderden van dit soort velden in Nederland, slechts bij twee daarvan, in Drenthe, zijn er kleine bevingen.

De winning in Ternaard is klein en dat betekent dat de winning niet essentieel is voor de Nederlandse energievoorziening. De winning kan snel gestopt worden als er zich toch problemen voordoen.

Panel en discussie

Vraag	Hoe zit het met de veiligheid, de boorlocatie is hier vlakbij?
Antwoord EZK	De definitieve locatie voor het boren is nog niet gekozen. Zodra de MER beschikbaar is zal hier nader naar gekeken worden. Sowieso is veiligheid continu een heel belangrijk aandachtspunt.
Vraag	Het Ternaard-veld ligt wel deels onder land; wil men dat later ook gaan winnen, dan zou er ook bodemdaling kunnen optreden?
Antwoord NAM	De NAM zou de totale aanwezige 25 miljard kuub wel willen ontwikkelen maar daar moet dan wel ruimte voor zijn. Kan zijn dat er te zijner tijd weer een nieuwe investeringsbeslissing aan de orde is met een dan heldere nieuwe situatie.
Vraag	Wie bepaalt of en wanneer de winning stopgezet moet worden als er problemen zijn?
Antwoord NAM	Dat is de toezichthouder (SodM, Staatstoezicht op de Mijnen), dit is in de praktijk overigens nog nooit nodig geweest voor kleine velden.

5. Slotbeschouwing

Onderstaand een aantal meer algemene reflecties van met name het panel op de discussie over nut en noodzaak van gaswinning in Ternaard:

- Hoewel zowel EZK als de NAM duidelijk het *nut* van gaswinning in Ternaard over het voetlicht brachten, beargumenteerde geen van beide partijen de *noodzaak* daarvan. Er zijn alternatieven voorhanden, zoals een vergrote inzet van andere kleine velden, energiebesparing of import. Aangezien aan deze alternatieven kosten kleven, is het nut van gaswinning in Ternaard evident. Dit uiteraard los van de vraag of het nut opweegt tegen de (maatschappelijke) kosten.
- De presentatie van de NAM verhelderde wel dat het niet een keuze is tussen verschillende kleine velden maar dat er een portfolio aan kleine velden moet worden opgebouwd.
- De discussie over het nut van gaswinning in Ternaard wordt vertroebeld door onduidelijkheid over de vraag *voor wie* gaswinning nuttig zou zijn. Idealiter brengt men eerst de nationale baten van gaswinning in beeld (schatkist, energiezekerheid), waarna men een gesprek begint over de verdeling van die baten. Het scenario dat alle partijen tegen gaswinning in het achterhoofd hielden (gemeente, provincie, Waterschap) was echter bij voorbaat dat de baten met name elders zouden neervallen. In het slechtste geval geen baten voor Ternaard, in het beste geval compensatie van schade in de vorm van geld of werkgelegenheid. Het mag niet verbazen dat als compensatie de uitgangspositie is (vergoeding, maar ook niet meer dan dat), dat men tegen gaswinning is. Omdat men geen voordeel heeft/ziet bij gaswinning is er alle reden om bewust of onbewust de maatschappelijke kosten van winning uit te vergroten. Men krijgt dan ook geen objectieve inschatting van de kosten. Wanneer de provincie zelf de volledige voordelen van gaswinning zou mogen plukken, zou waarschijnlijk een geheel andere afweging worden gemaakt. Het gaat immers om een bedrag van circa een half miljard Euro bij winning van 4 miljard kuub aardgas.
- Voor de Gemeente Dongeradeel is het doel van het omgevingsproces "dat de zorgen van betrokkenen zoveel mogelijk worden weggenomen ... dat betekent dat, voorafgaand aan de start van de mogelijke winning, afspraken worden gemaakt met belanghebbenden. Dat kunnen inwoners van omliggende dorpen van de beoogde winningslocaties zijn, maar ook agrariërs, bedrijven en natuurorganisaties." Wat opvalt bij deze formulering is dat het omgevingsproces nogal instrumenteel wordt ingezet: is het doel het wegnemen van zorgen of het wegnemen van de redenen van de zorgen? Juist als er ook langetermijneffecten zijn te verwachten waarbij een deel van de belanghebbenden 'toekomstige generaties' betreffen komen die twee punten niet noodzakelijk overeen.
- Overwegingen betreffende nut en noodzaak gaswinning Ternaard spelen – bij de deelnemende partijen – in feite alleen bij NAM en EZK. De drie andere partijen (gemeente, provincie, Wetterskip) hebben andere belangen: leefbaarheid, schadepreventie, economische spin-off, schoon water. Hun visie op de gaswinning hangt mede af van hun inschatting van de gevolgen van de gaswinning.
- Het valt op dat de argumenten voor winning meer cijfermatig en met studies zijn onderbouwd dan de argumenten tegen. Daardoor kan het beeld ontstaan dat de argumenten voor een hoger 'waarheidsgehalte' hebben terwijl dat niet het geval hoeft te zijn. Het is van belang er voor te zorgen dat er een breed gedragen beeld ontstaat over de onderbouwing van de argumenten tegen winning.

- Partijen als de Waddenvereniging kunnen uiteraard niet gedwongen worden te participeren aan het omgevingsproces. Toch is het een gemis dat deze kritische partijen niet meedoen. Zelfs als het proces in de ogen van de deelnemende partijen optimaal verloopt, zal altijd verwezen worden naar de afwezigheid van kritische partijen. De afwezigheid van deze partijen wordt beargumenteerd door de stelling dat deelname aan het omgevingsproces instemming met gasboring impliceert. Deze opvatting dient weersproken te worden. Alle partijen zouden hun visie op gaswinning expliciet moeten loskoppelen van hun deelname aan het omgevingsproces.

Bijlage I: Lijst van thema's en vragen

Onderstaande lijst van thema's en vragen is bedoeld om kernspelers in de discussie over Nut & Noodzaak van de gaswinning Ternaard, te ondersteunen bij het zo helder en inzichtelijk mogelijk naar voren brengen van de argumentatie en onderbouwing van hun standpunten.

Beschrijvingen van thema's kunnen deels overlappen, evenals de antwoorden op de geformuleerde vragen. Desondanks adviseren wij de thema's en vragen afzonderlijk te behandelen. Dat komt de kwaliteit van de argumentatie en onderbouwing ten goede.

Thema's die aan de orde kunnen/moeten komen:

- Betekenis van gas voor de BV Nederland (financieel-economisch).
- Positie van gas in het energiebeleid Nederland.
- Betekenis van gas in de NL energievoorziening, nu en op termijn (bijv. op basis van toekomstmodellen).
- Andere functionaliteiten van gas.
- Energieakkoord en gas.
- Energietransitie en de positie van gas daarin.
- Sociaaleconomische aspecten van gaswinning: werkgelegenheid, motor voor lokale/regionale economie, etc.
- Gaswinning en de invloed daarvan op de fysische en biotische leefomgeving: klimaat, biodiversiteit, landbeslag, etc.
- Invloed op sociaal-culturele leefomgeving.

Voor elk van deze thema's geldt dat het aspect 'verandering in de tijd' expliciet in de beschouwing dient te worden meegenomen, terug- én vooruitkijkend.

Vragen die beantwoord moeten kunnen worden zijn:

- Hoeveel gas wordt er nu verbruikt in NL; hoe zal naar verwachting de vraag zich ontwikkelen en ook: hoe zou die vraag zich moeten ontwikkelen gegeven klimaatbeleid, energietransitie?
- Hoeveel gas wordt rechtstreeks gebruikt voor energieopwekking (t.b.v. elektriciteit, verwarming en koken, hoeveel indirect, en hoeveel voor andere functionaliteiten; hoe zal/kan dit gebruik zich wijzigen in het licht van de voorgaande vraag?
- Waarom is gas de minst vervuilende fossiele brandstof, m.a.w.: hoe scoort gas met betrekking tot de invloed op klimaat, biodiversiteit, landbeslag, etc., in vergelijking met andere energiedragers (fossiel én niet-fossiel)?
- Hoeveel geld verdienen we met gas, wie verdienen dat en hoe zal dit plaatje zich ontwikkelen in de tijd?
- Wat betekent het VN klimaatakkoord ('Parijs') voor het aandeel gas in het antwoord op de vraag naar meer energie in ons land (en de rest van de wereld) tot 2050?
- Wat betekent het NL energieakkoord voor het aandeel gas in de opwekking van energie tussen nu en 2050 in ons land?
- Wat zijn de consequenties van een belangrijke verkleining van de rol van gas in de energieopwekking in NL tussen nu en 2050: financieel, economisch, ...?
- Als het gas niet meer in NL wordt gebruikt, is er dan een vraag vanuit het buitenland voor dit gas?
- Wat is 'voorzieningszekerheid' waarover wordt gesproken en waarom is deze belangrijk?
- Wat is het kleine velden beleid?

- Wat is de geopolitieke context van het kleine velden beleid?
- Hoe en waarom levert het kleine velden beleid een substantiële bijdrage aan de energievoorziening in NL?
- Hoe past gaswinning Ternaard in de NL energievoorziening en –transitie?
- Hoe groot is het aandeel van het gasveld Ternaard in het totaal van de bijdrage van de kleine velden aan de energieopwekking, en wat betekent het voor de levering van de kleine velden als het gasveld Ternaard *niet* ontwikkeld wordt?
- Wat is de noodzaak om Ternaard te exploiteren tegen de achtergrond van het kleine velden beleid?
- Zijn er andere economische 'drivers' om het gasveld Ternaard te ontwikkelen?
- Onder welke omstandigheden kan gas 'veilig' en met minimale impacts worden gewonnen?
- Welke criteria moeten worden gebruikt om bij derden inzichtelijk en transparant te maken dat het gas van Ternaard zonder schade kan worden geëxploiteerd?

Onderstaand schema kan mogelijk behulpzaam zijn bij de gedachtenvorming:

