

Excellentie,

Op 27 augustus 2021 heeft u — in het kader van de lopende Rijkscoördinatierегeling (RCR) — de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) uw ontwerp-Instemmingsbesluit op het door haar ingediende Winningsplan Ternaard bekend gemaakt. U bent tot dat ontwerpbesluit gekomen nadat wij — en ook de overige lokale overheden — u hierover negatief geadviseerd hebben.

In deze fase bestaat er tijdens de periode van ter inzage legging van diverse hierbij betrokken toestemmingsvormen de mogelijkheid om een zienswijze in te brengen op dat ontwerp-Instemmingsbesluit. Van die mogelijkheid maken wij hierbij gebruik. Hieronder geven wij u aan hoe wij uw voornemen zien.

Algemeen.

In deze casus is door u gekozen voor de zogeheten 'pilot Omgevingsmanagement Ternaard', mede omdat u het belang van lokale zeggenschap bij de besluitvorming omtrent mijnbouwactiviteiten onderschrijft. Dat ligt op zich in lijn met de uitspraak van uw voorganger, de heer E. Wiebes, dat juist bij projecten van (inter-) nationaal belang het lokale belang een zichtbaar en herkenbaar deel van de afweging in mijnbouwzaken moet zijn. Onderdelen van dat lokale belang zijn zaken als zeggenschap van de bewoners/bedrijven van het betrokken gebied, het creëren van zoveel mogelijk draagvlak van de bewoners/bedrijven voor de beoogde activiteit en het zorgen voor een goede balans tussen de lasten en de lusten in het betrokken gebied.

Om dit vorm te geven is een (toekomstig) kerninstrument van de aanstaande Omgevingswet — **participatie** — ingezet. En daar nu wringt de schoen. In de democratische theorie ziet participatie op de deelname aan besluitvormingsprocessen. Het is duidelijk dat dit in dezen slechts kan zien op gedeeltelijke participatie; partijen beïnvloeden elkaar weliswaar bij het nemen van beslissingen, maar de doorzettingsmacht ligt slechts bij één partij, in casu bij u. Hier hebben bewoners, of hen vertegenwoordigende instanties, wel deel genomen aan het proces, maar willen in meerderheid geen deel hebben in de gaswinning.

Zoals het u bij uw bezoek op 13 september jl. aan Ternaard — en ook door de daaraan voorafgaande protestdemonstratie op 11 september jl. - duidelijk is geworden wil de bevolking in meerderheid geen gaswinning in de Waddenzee vanaf het aangrenzende land, meer specifiek de beoogde gaswinning vanuit de nieuwe gaslocatie Ternaard-200. Zo bekeken is de door u voorgestelde uitkomst — het verlenen van toestemming aan gaswinning — bepaald geen voorbeeld van die participatie. In de gekozen vorm van een pilot had een betere weging van die lokale belangen nu juist wel een na te volgen voorbeeld van participatie van de meest betrokkenen horen te zijn.

De overige lokale overheden zijn eveneens tegen die gaswinning, en inmiddels hebben diverse nationale en internationale instanties (Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, International Union for Conservation of Nature (IUCN) en de Nationale UNESCO-commissie) zich ook al tegen het onnodig winnen van een uitfaserende fossiele brandstof onder een internationaal erkend natuurgebied gekeerd. Dit alles raakt dan ook zeer aan zaken als participatie en democratie. Met betrekking tot dat laatste blijven wij het ook merkwaardig vinden dat u als demissionair minister tot zo'n omstreden beslissing lijkt over te willen gaan. Bij herhaling roepen wij u dan ook op om dat niet te doen.

Planmatig beheer

In 1991 is vanuit de gaslocatie Ternaard-1 het Ternaarder gasveld aangeboord. Er is destijds niet overgegaan tot productie omdat er nadere studie naar de technische- en economische haalbaarheid ervan zou worden gedaan.

Dat die ontwikkeling zo'n 30 jaar later — in een sterk veranderde maatschappelijke context — weer herstart zou moeten worden vinden wij onjuist. Alleen al het gegeven dat de Waddenzee in die tussentijd is aangewezen als Unesco Werelderfgoed had partijen moeten doen afzien van die herstart.

Daarbij speelt ook mee het gegeven dat de mogelijkheid bestaat dat er bij deze winning sprake kan zijn van een productievolume van slechts 1 miljard Nm³. Gezien de risico's die met deze winning gepaard kunnen gaan vinden wij uw conclusie dat er sprake zou zijn van een 'goed planmatig beheer' te kort door de bocht. Met de mogelijkheid van een betrekkelijke kleine opbrengst bestaat aldus het risico dat een natuurgebied van wereldniveau aangetast kan worden en de leefbaarheid van de betrokkenen in de kuststreek negatief beïnvloed gaat worden.

Daar komt nog bij dat bij de beoordeling van het aspect planmatig beheer (Mijnbouwwet artikel 36, eerste lid, sub b) ook gekeken moet worden naar 'andere natuurlijke rijkdommen' (waaronder grondwater). Gegeven de bovengemiddeld hoge vruchtbaarheid van de grond in de kuststrook van (o.a.) onze gemeente is er aldaar een hoogwaardige akkerbouw ontstaan die deze natuurlijke rijkdom benut om een speler van belang op het gebied van de (inter-)nationale voedselvoorziening te zijn. Met de beoogde gaswinning is duidelijk dat er sprake zal zijn van een toename van verzilting. Nu al moet die sector — maar ook het wetterskip — tal van maatregelen nemen op het gebied van passend zoetwatermanagement. Naast de autonome ontwikkeling van dit fenomeen is een verdere toename van die verzilting, juist door toedoen van de mens, in casu gaswinning, dan ook zeer ongewenst. Het raakt onzes inziens het aspect planmatig beheer op een wijze die u onvoldoende heeft belicht.

Voorts zien wij uw ontwerpbesluit berusten op de ingekomen adviezen van de zogeheten onafhankelijke deskundigen. In dat verband merkt TNO AGE — het instituut dat o.a. narekening van zaken uit het Winningsplan doet — op dat het winningspercentage alhier ten hoogste 30% is van de totale veldcapaciteit. In uw overall-beoordeling van het aspect planmatig beheer in uw ontwerpbesluit erkent u ook dat een dergelijk winningspercentage voor een Rotliegend-formatie relatief laag is. Hoewel het in strijd met ons standpunt tegen gaswinning lijkt, komt het ons voor dat de zeer beperkte benutting van de capaciteit van het Ternaarder gasveld zo laag is dat het niet juist is om bij zo'n geringe opbrengst onze inwoners/bedrijven en een internationaal hoog gewaardeerd natuurgebied risico's te laten lopen. Onzes inziens is hier eerder sprake van een ondoelmatige winning, en dus niet van een juiste beoordeling van het aspect planmatig beheer. Daar waar u meent dit aspect te moeten opvatten als een argument voor een hoger winningspercentage, mag het duidelijk zijn dat zulks bepaald niet onze insteek is: wij zijn en blijven ten principale tegen de (beoogde) gaswinning, in welk winningsscenario — hoog/laag — dan ook.

Tot slot zijn wij ook van mening dat uw opvatting van het aspect planmatig beheer op zich te beperkt is. Nu wordt dit specifiek bekeken op basis van het onderhavige Winningsplan. Maar naar onze mening zou dat beter in een bredere context kunnen worden opgevat, de context van planmatige winning uit de zogeheten kleine velden in heel Nederland. Dan had — gegeven het voortschrijden van de ingezette energietransitie — eerst en beter uit velden kunnen worden (bij-)gewonnen waar niet zo'n (inter-)nationaal natuurbelang bij betrokken is. Het had zeer bij dit tijdsgewricht gepast om daar sturing aan te geven. Formeel, maar ook informeel. Het signaal dat veel fracties van de Tweede Kamer in de Kamercommissie-vergadering van 15 september jl. hebben afgegeven over het stoppen van gaswinning onder de Waddenzee zou daar eens te meer aanleiding voor moeten zijn.

Bodembeweging

De kans op **bodemtrilling** ten gevolge van deze beoogde gaswinning wordt gesteld op 19%, waarbij de theoretisch sterkste aardbevingsmagnitude op 3,7 van de schaal van Richter (Mmax) wordt berekend. Op basis daarvan wordt het seismisch risicoprofiel gesteld op categorie I.

Er is dus sprake van een risico, hoe laag dan ook. Dat er alsdan niet gesteld kan worden dat het een onveilige situatie voor onze inwoners/bedrijven in de zin van de Mijnbouwwet oplevert komt onzes inziens door een te beperkte opvatting van het gebezigde veiligheidsbegrip. Door de introductie van dit risico treedt zeker een sterk gevoel van onveiligheid op; een vergelijking met de situatie in onze buurprovincie dringt zich hierbij onmiddellijk op, zij het dat alhier ook nog eens een zeewering bij betrokken is. Dit legt een schaduw over dit gebied dat aan de leefbaarheid raakt, met alle (gezondheids-) gevolgen van dien.

In het kader van de pilot Ternaard zijn er o.a. afspraken gemaakt in het zogeheten ontzorgingsspoor, te weten in het Afsprakenkader. In ons eerdere advies hebben wij bepleit om die afspreken op een bepaalde wijze te koppelen aan uw besluit. U wilt daartoe niet over gaan.

Dat vinden wij teleurstellend. Het zou juist zeer passend zijn in de geest van deze pilot om op enigerlei wijze uit te laten komen dat de behaalde beperking, een goede inkadering van die lasten een prima resultante is van de verhoogde zeggenschap van de plaatselijke gemeenschap. Koudweg verwijzen naar andere — volgens u kennelijk vergelijkbare — bevoegdheden uwerzijds om op te treden bij bevingen van $k M3$ doet dan ook geen recht aan dit experiment waarin de vroeger toegepaste lijn van 'voor u, over u en zonder u' nu juist zou worden vervangen door een proces met een hoger gehalte 'met u'.

Ten aanzien van **bodemdaling** merken wij het volgende op.

In het Winningsplan wordt — bij het zogeheten midden-productiescenario — uitgegaan van een modelmatig berekende verwachte bodemdaling onder de Waddenzee van maximaal tussen de 4 en 6 cm in het diepste punt van de dalingskom; op land is dat minder dan 2 cm.

Het door u ingewonnen advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) strekt tot het slechts toestaan van de gaswinning totdat de hydrostatische druk in het Ternaarderveld is bereikt, en stelt deze aanpak als het ware in de plaats voor de zogeheten 'hand-aan-de-kraan-systematiek' (HAK) om reden van het feit dat die beperkingen kent.

U gaat echter voorbij aan dit advies, mede op basis van het advies van de Mijnraad dat de HAK-methode een voldoende juist monitoringsinstrument is om de negatieve effecten van bodemdaling onder de Waddenzee te voorkomen.

Het komt ons voor dat de methode van de SodM evenwel meer in lijn ligt met het voorzorgsbeginsel, dat veel meer recht doet — en ook verplicht gehanteerd moet worden - aan dit Werelderfgoed. En die stelling raakt ook aan het feit dat de HAK-methode uitgaat van een volgend/helend principe. Bodemdaling zet in, maar moet beperkt worden gehouden. De door het SodM — een ervaren mijnbouwinstuut van naam en uw decennialange adviseur — geadviseerde methode lijkt veel meer aan de voorkant van het proces te zitten door die bodemdaling zoveel mogelijk op voorhand te voorkomen door middel van een andere begrenzing van de gaswinning. Aldus wordt onzes inziens veel meer en beter invulling gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Dat u waarde hecht aan het oordeel van het Adviescollege Hand aan de Kraan Waddenzee valt op zich te begrijpen. Maar dit advies is beperkt, en ziet alleen op de HAK-methode, zijnde een monitorings- en bijsturingsmethode als het onheil — de bodemdaling — gaande is of is geschied. Het gaat niet in en daarmee ook voorbij aan het bestaan van wellicht betere methodes; methodes die recht doen aan de gezond verstandregel dat voorkomen beter is dan genezen. Meer specifiek zet u ook die verschillende methodes ook niet tegen elkaar af, laat staan goed afgewogen en gemotiveerd. Niet eigenstandig en ook niet in uw ontwerp-Instemmingsbesluit.

Overigens heeft dit Adviescollege nog wel aangegeven dat de HAK-methode nog wel nadelen zou kunnen hebben voor/op de lange termijn. Dat zou u de reden kunnen geven om vooreerst niet te komen tot een ontwerp-Instemmingsbesluit.

Aan bodemdaling op zee zit overigens ook nog een belangrijk natuur- en milieuaspect, dat wij elders in deze zienswijze nog zullen beoordelen.

De bodemdaling op land houdt u voor dusdanig gering dat u er geen uitvoerige beschouwing aan besteedt; die daling zou ook niet cumuleren met de winning uit nabijgelegen velden. Met het Wetterskip Fryslân zijn wij van mening dat hier wel degelijk een effect van uit gaat. Het totale gebied dat met bodemdaling te maken zal krijgen wordt namelijk groter. Dat is onwenselijk. Alleen al om reden van de toename van verzilting, waarover wij in de paragraaf Algemeen al repten.

Schade

Uw adviseurs, in casu de SodM en de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb), voorzien in meer of mindere mate de kans dat door bodemtrilling schade aan gebouwen kan optreden. Over bouwwerken en infrastructuur wordt niet gesproken.

Het heeft er veel van dat er in dezen louter over schade in bouwkundige zin wordt gesproken, met alsdan een financieel nadeel ten gevolge van herstel.

Dat gaat voorbij aan de schade ten gevolge van de waardedaling van zaken in het handelsverkeer, alsook aan de schade door verlies aan de leefbaarheid van een gebied. Het ontwerp-Instemmingsbesluit gaat niet in op deze aspecten.

Natuur en Milieu

In het Winningsplan stelt de NAM dat de gaswinning uit het Ternaarderveld geen nadelige gevolgen voor de natuur en het milieu zal hebben, en dat onder verwijzing naar de Milieu Effect Rapportage.

Die stelling berust voor het overgrote deel op het gegeven dat er helende maatregelen (nota bene) zullen worden genomen voor de situatie op zee.

Dat maakt op zich duidelijk dat er dus wel zeker schade zal/kan optreden; schade die kennelijk aangeheeld moet worden. De gedachte daarachter is dat daarna de status weer hetzelfde zou zijn als daarvoor. Op die wijze wordt al wel duidelijk dat de Waddenzee in zijn hoedanigheid van Werelderfgoed en Natura 2000-gebied na de gaswinning niet meer zal zijn wat zij daarvoor was. Als de bodemdaling er niet komt hoeft er dus geen reparatie plaats te vinden, en blijft de Waddenzee in de gewenste onaangetaste vorm als dynamische getijden-binnenzee; althans voor wat betreft het mijnbouwaspect. Dan kan de Waddenzee 'groeien' en in stand blijven. Die toestand verdraagt zich beter met de instandhoudings- en beschermingsdoelen die er voor dit unieke natuurgebied gelden. Ook hier menen wij dat er vele malen beter van het voorzorgsbeginsel kan worden uitgegaan. Dan kom je in deze casus niet toe aan het verstoren van de kwetsbare ecologische balans van het gebied.

Dat er zonder menselijk handelen sprake lijkt te zijn van een hoger groeivermogen van zandaanvoer en -afzet in de Waddenzee past bij de natuurlijke dynamiek ervan. Gegeven de aanstaande zeespiegelstijging blijft de Waddenzee dan als het ware op peil en kan zij ook als ondiepe voorzee een rol spelen bij de waterkering.

Tot slot

Zoals wij in het begin al hebben moeten constateren vinden wij, in weerwil van de verwachting van de pilot, dat de regio/omgeving van de gaswinning en de daar spelende lokale belangen niet/onvoldoende in de afwegingscriteria van de Mijnbouwwetgeving tot zijn recht komen. Het limitatieve-imperatieve stelsel van de wet maakt dat de toepassing als een onbevredigend besluitvormingsproces wordt ervaren.

Bovendien komen lokale overheden en Rijk op deze wijze tegenover elkaar te staan, hetgeen tot uiting komt in het feit dat wij in onze beperkte rol gehouden zijn om een zienswijze/zienswijzen in te dienen in deze procedurefase van de Rijkscoördinatie-regeling.

U heeft recentelijk zelf ook blijk gegeven van enig besef dat er in deze werkwijze onvoldoende plaats is voor hetgeen er momenteel speelt aan maatschappelijke en plaatselijke belangen, gegeven het huidige juridische kader (daarover straks nog meer). Dat zou maken dat er een evaluatie van de huidige Mijnbouwwet zou moeten komen, waaruit onvermijdelijk een passende(r) wet zou moeten voortkomen, met moderne wegingsinstrumenten zoals bijvoorbeeld ook een Integrale Effectenanalyse.

Naar aanleiding van eerder genoemd debat in de Mijnbouwcommissie is het duidelijk geworden dat er verschil van inzicht is over uw juridisch instrumentarium. Enkele Kamerleden hebben aangegeven in de huidige regelgeving aangrijpingspunten te zien voor het eventueel opschorten van een beslissing, dan wel voor het komen tot een andere beslissing dan u thans voornemens bent. In dat kader komt er een onafhankelijk juridisch advies over die mogelijkheden. Wij doen dan ook een beroep op u om de uitkomsten van een dergelijk onderzoek af te wachten.

Onze specifieke gemeentelijke zienswijze ten aanzien van de bredere omgevingsaspecten, waaronder die van de planologie en hetgeen daaraan ten grondslag ligt, is in een separatie brief vormgegeven en aan u toegezonden.

Deze brieven moeten in samenhang met elkaar worden gelezen en vormen tezamen de gemeentelijke zienswijze in het kader deze RCR-procedure.

De provincie Fryslân, het Wetterskip Fryslân en de gemeente Noardeast-Fryslân werken al langere tijd samen in het kader van de 'pilot Omgevingsmanagement Ternaard', elk vanuit enigszins verschillende taken, maar elk vanuit het algemene belang. De provincie en het wetterskip zullen eveneens zienswijzen tegen uw voornemen gaan indienen. Hun zienswijzen delen en ondersteunen wij. Ook de petitie van de Waddenvereniging hebben wij getekend.

