

onze ref. RR/MC/11020996  
uw ref.  
inzake Gaswinning Ternaard

29 november 2023

Geachte 

## 1 Inleiding

De Nederlandse Aardolie­maatschappij B.V. (NAM) wil gas winnen uit het gasveld ten noorden van Ternaard. Een klein deel van dit gasveld ligt onder land, het grootste deel onder de Waddenzee. De productielocatie is voorzien op land. Voor het project Gaswinning Ternaard is een aantal publiekrechtelijke toestemmingen vereist. De besluitvorming gebeurt volgens de rijkscoördinatieregeling. Van 27 augustus 2021 tot en met 7 oktober 2021 hebben de ontwerpbesluiten voor het project Gaswinning Ternaard ter inzage gelegen. De volgende stap is de definitieve besluitvorming.

De Waddenzee staat sinds 2009 op de Werelderfgoedlijst als bedoeld in het Werelderfgoed­verdrag van de UNESCO. In opdracht van de UNESCO heeft de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) het State of conservation Report Wadden Sea (SoC) opgesteld. Het SoC is op 28 augustus 2023 gepubliceerd. In het SoC wordt het project Gaswinning Ternaard expliciet genoemd. Aangegeven wordt dat het project directe en aanvullende negatieve gevolgen lijkt te hebben op de Outstanding Universal Values (OUV) van de Waddenzee en niet lijkt te voldoen aan de "No-go policy" voor winningsactiviteiten in Werelderfgoedgebieden.

Ten aanzien van het No-go commitment heeft het Werelderfgoed Comité de lidstaten bij het Werelderfgoedverdrag in 2013 nogmaals opgeroepen geen winningsactiviteiten toe te staan in Werelderfgoedgebieden en er alles aan te doen dat winningsactiviteiten op hun grondgebied geen schade aan Werelderfgoederen toebrengen. Dit is vervat in Decision 37 COM 7 (Part III) van het Werelderfgoed Comité.

Het SoC formuleert een voorstel voor een besluit voor het Werelderfgoed Comité, waarin zorgen worden uitgesproken over het project Gaswinning Ternaard en het feit dat het project directe negatieve invloed op de OUV lijkt te hebben, en erop wordt aangedrongen om geen toestemming voor het project te verlenen.

Dit besluit is op de vergadering van het Werelderfgoed Comité van UNESCO van 10 tot 25 september 2023 aangenomen. In het uiteindelijke besluit (45 COM 7B.23) staat:<sup>1</sup>

"The World Heritage Committee,

[...]

4. Reiterates its position that extractive activities are incompatible with World Heritage status, and considers that natural resource extraction below the property has the potential to adversely impact its Outstanding Universal Value (OUV);

5. Also welcomes the confirmation by the State Party of the Netherlands that no new gas extraction permits will be issued in the Wadden Sea, but notes with serious concern the approval of a new salt extraction project and the ongoing consideration of a proposed gas development at Ternaard, in the vicinity of the property, which would extend extractive activities below the property;

6. Notes with further concern that, in the Environmental Impact Assessment (EIA) process, the State Party of the Netherlands has not undertaken a comprehensive assessment of the potential impacts of the proposed Ternaard gas extraction project on the OUV of the property when, based on information available, it would appear that the project has direct negative impacts on the OUV of the property, and therefore urges the State Party not to approve the project;

7. Requests the State Party of the Netherlands not to approve further extractive projects, in line with the precautionary principle, to assess whether adaptation of the 'hand on tap' monitoring mechanism is required to account for uncertainties linked to climate change, and to consider limiting or halting existing salt extraction activities, as required, to effectively maintain and protect the OUV;"

Aan dit besluit ligt onder meer de Technical Review van het MER (de EIA; Environmental Impact Assessment) voor de Gasboring en Gaswinning Ternaard door de IUCN van juli 2023 ten grondslag. Die Technical Review is bij brief van 10 augustus

<sup>1</sup> Zie <https://whc.unesco.org/archive/2023/whc23-45com-19-en.pdf>, bladzijde 129, punten 4 t/m 7.

2023 al door de UNESCO aan de Nederlandse vertegenwoordiging gestuurd. Uit de Technical Review blijkt dat het MER volgens de IUCN onvoldoende onderzoek bevat om het mogelijke effect op de OUV's van de Waddenzee volledig te kunnen beoordelen. Ook wordt de vraag opgeworpen of het hand-aan-de-kraan systeem moet worden herzien in het licht van de effecten van klimaatverandering en het tempo van aanwas door natuurlijke sedimentatie. Het geciteerde besluit van het Werelderfgoed Comité neemt die zorgen uit de Technical Review dus over.

Ik merk hier alvast op dat de conclusie van het IUCN dus niet is dat de OUV's zullen worden aangetast, maar dat er gezien het MER nog onvoldoende informatie is om dat uit te sluiten. Het Werelderfgoed Comité maakt hier in zijn brief van dat "*From the information received, it would appear that the project would have direct negative impacts on the UOV [...]*". Maar ook het Werelderfgoed Comité voegt daaraan toe dat de volgende stap wat haar betreft is dat Nederland meer informatie aanlevert.

De Minister voor Natuur en Stikstof heeft de Tweede Kamer bij brief van 5 september 2023 over dit onderwerp geïnformeerd – waarbij ook het relevante deel van het SoC en de brief van de UNESCO met de Technical Review zijn gevoegd – en toegezegd de Tweede Kamer na de besluitvorming door het Werelderfgoed Comité nader te informeren over hoe wordt omgegaan met de inhoudelijke adviezen.

## 2 **Uw adviesvraag**

Naar aanleiding van deze ontwikkeling heeft u mij de volgende vraag gesteld:

Zijn het State of Conservation-rapport en UNESCO-besluit en/of het UNESCO Werelderfgoedverdrag (incl. World Heritage Committee adopted Decision 37 COM 7 (Part III) om geen mijnbouwactiviteiten in Werelderfgoed toe te staan) juridisch relevant voor de gevraagde natuurvergunning voor de gaswinning Ternaard en/of voor natuurvergunningverlening in het algemeen, wanneer, zoals in het geval van Ternaard, uit de uitgevoerde passende beoordeling kan worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast door de gaswinning?

Graag geef ik antwoord op uw vraag.

## 3 **Beantwoording van uw vraag**

In artikel 2.7, lid 2, van de Wet natuurbescherming (Wnb) is – kort gezegd – het verbod opgenomen om zonder natuurvergunning een project te realiseren dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. In artikel 2.8, lid 1 en 3, van de Wnb is bepaald dat, wanneer significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, een passende beoordeling moet worden gemaakt en alleen een

natuurvergunning kan worden verleend wanneer daaruit blijkt dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Voor het project Gaswinning Ternaard is een passende beoordeling gemaakt. Daaruit volgt dat het project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden, waaronder de Waddenzee.

Artikel 2.7 en 2.8 vormen geen limitatief-imperatief stelsel, in die zin dat het bevoegd gezag zonder meer verplicht zou zijn een natuurvergunning te verlenen wanneer er een passende beoordeling ligt waaruit volgt dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 niet worden aangetast. Het bevoegd gezag kan aanvullend beleid voeren binnen het kader van artikel 1.10 van de Wnb, dat er bijvoorbeeld in voorziet dat een natuurvergunning slechts wordt verleend wanneer aanvullende maatregelen worden getroffen om effecten van een project op Natura 2000 te beperken. Bijvoorbeeld met het oog op de verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrictlijn om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de instandhoudingsdoelen voor een Natura 2000-gebied worden gehaald en geen verslechtering optreedt.

Zie bijvoorbeeld AbRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.

Er is echter geen ruimte om in de besluitvorming over een natuurvergunning ook afwegingen te betrekken ten aanzien van de bescherming van de waarden van Werelderfgoed, voor zover die niet zouden samenvallen met belangen zoals die beschermd worden door de Wet natuurbescherming. Daarmee zou buiten de kaders van de Wet natuurbescherming worden getreden.

Dat betekent ook dat het Werelderfgoedverdrag (inclusief de "No-go policy" voor winningsactiviteiten in Werelderfgoedgebieden) en het besluit van het Werelderfgoed Comité en de daaraan ten grondslag liggende Technical Review en SoC niet relevant zijn voor het besluit op de aanvraag van de natuurvergunning.

Ik merk in dit verband nog wel op dat de waarden van het Werelderfgoedgebied Waddenzee (de OUV) sterk overlappen met de beschermde waarden van het Natura 2000-gebied Waddenzee. De OUV worden daarmee de facto ook beschermd door het beschermingsregime voor Natura 2000. Dat betekent dan dus ook dat de conclusie uit de passende beoordeling dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, ook een sterke aanwijzing zou moeten zijn dat de OUV niet worden aangetast.

Andersom kan twijfel over de vraag of de OUV niet worden aangetast, zoals nu in het SoC naar voren komt, ook munitie zijn voor tegenstanders om in een beroepsprocedure de conclusies van de passende beoordeling aan te vallen. Om eventuele beroepsgronden tegen de natuurvergunning op dit punt goed te kunnen pareren, is het nuttig als er een duidelijke reactie komt op de SoC en het Technical Report. In dat verband benadruk ik nog eens dat UNESCO niet stelt dat de waarden

datum 29 november 2023  
onze ref. RR/MC/11020996

5/5

van het Werelderfgoedgebied worden aangetast. In het besluit van het Werelderfgoed Comité en de SoC en de Technical Review wordt gesteld dat er specifiek in het MER onvoldoende onderbouwing staat om de conclusie te dragen dat de waarden van het Werelderfgoedgebied niet worden aangetast. Het Werelderfgoed comité laat ook expliciet de ruimte om daarop te reageren en dus ook om hun zorgen te weerleggen.

Tot zover mijn beantwoording. Tot een nadere toelichting ben ik uiteraard bereid.

Hoogachtend,  
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.