

Natuurbescherming

162

Aardgasboringen – Waddenzee

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 augustus 2007, nr. 200606028/1

(mrs. Van Buuren, Oosting en Mondt-Schouten)

Noot Zijlmans en Van Velsen

Gasboringen. Rijksprojectenprocedure. Natura 2000-gebieden. Geen aantasting natuurlijke kenmerken. 'Hand aan de kraan'-principe. Wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel.

Kwaliteitsverslechtering/verstoring. Zandsuppletie.

[Mijnbouwwet art. 23 lid 1, 36 lid 1, 41 lid 1; Mijnbouwbesluit art. 30; Habitatrictlijn art. 6 lid 2 tot en met 4; Nbw 1998 art. 15a, 19d, 19e, 19f, 19g, 19h, 19j; Besluit vergunningen Nbw 1998 art. 12; Wet op de waterkeringen art. 7 en 9; WRO art. 39]

Voor het winnen van gas onder de Waddenzee hebben verweerders, waaronder de Ministers van EZ, VROM, LNV en VenW, de rijksprojectenprocedure ingevolge artikel 39a WRO vastgesteld. Aansluitend heeft de Minister van EZ (als projectminister) het rijksprojectbesluit "Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" ingevolge artikel 39b WRO vastgesteld. Onder de door verweerders genomen uitvoeringsbesluiten bevinden zich een artikel 75 Ffw-ontheffing en vijf Nbw 1998-vergunningen. Tegen het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten hebben appellanten, waaronder de Stichting Natuur en Milieu en Vogelbescherming Nederland, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingesteld. Zij betogen, onder andere, dat de gaswinning bodemdalingen in het gebied als gevolg zal hebben. Hierdoor komen de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden in gevaar. Er is volgens appellanten geen wetenschappelijke zekerheid dat er geen significante effecten zullen plaatsvinden. Er had dus toepassing moeten worden gegeven aan het bepaalde in artikel 6, lid 4,

Habitatrictlijn/de artikelen 19d en 19h Nbw 1998. Het gehanteerde principe "hand aan de kraan", dat ervan uitgaat dat achteraf wordt vastgesteld dat er schade is, wordt door appellanten in strijd met de Habitatrictlijn/Vogelrichtlijn geacht. De Afdeling constateert dat niet in geschil is dat er een passende beoordeling van de mogelijke gevolgen van de gaswinning op de in de in het geding zijnde Natura 2000-gebieden aanwezige natuurwaarden gemaakt moet worden. De omstandigheid dat de wijze en mate van bodemdaling niet met volledige zekerheid kunnen worden voorspeld, vormt op zichzelf echter onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat reeds om die reden moet worden afgzien van de voorgenomen activiteit. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de gebieden zullen optreden. Eventueel ongunstiger uitvallen van de veronderstelde prognoses betekent evenmin dat bij voorbaat sprake zal zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden. Hantering van het principe "hand aan de kraan" maakt het mogelijk de gevolgen van de gaswinning voortdurend en direct te volgen en de winning zonodig bij te stellen. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat met de aan de passende beoordeling ten grondslag gelegde onderzoeken niet van de beste wetenschappelijke kennis gebruik is gemaakt. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat nader onderzoek zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang van de gevolgen van de gaswinning voor de te beschermen waarden van de desbetreffende gebieden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen. De bepalingen in het rijksprojectbesluit, het instemmingsbesluit met het winningsplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties voorzien naar het oordeel van de Afdeling in een dwingende regeling die erop neerkomt dat de gaswinning in geval van een (dreigende) overschrijding van het meegroeivermogen of een aantasting van de in de Nbw 1998-vergunningen aangegeven natuurwaarden zal worden beperkt of stilgelegd. Het ontbreken van een Nbw 1998-vergunning voor de (reguliere en extra) zandsuppletie-werkzaamheden hoeft evenmin in de weg te staan aan het nemen van het rijksprojectbesluit. Een Nbw 1998-vergunning voor de suppletiewerkzaamheden hoeft niet gelijktijdig met of voorafgaand aan het rijksprojectbesluit genomen te worden. Bovendien ziet de Afdeling geen

aanleiding voor de verwachting dat voor die werkzaamheden geen Nbw 1998-vergunning zou kunnen worden verleend. Door het stellen van voorschriften omtrent onder meer de kwaliteit van het zand, de plaats van de suppletie en de periode van uitvoering kan aantasting van de natuurlijke kenmerken worden voorkomen. De Afdeling oordeelt dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis is verzekerd dat de gaswinning niet tot schadelijke effecten zal leiden voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. Verweerders hebben terecht vastgesteld dat aan een beoordeling op grondslag van artikel 19g, derde lid, van de Nbw 1998/artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn niet wordt toegekomen. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Minister van EZ niet in redelijkheid het rijksprojectbesluit heeft kunnen vaststellen. Voor zover het betreft de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties ziet de Afdeling evenmin grond voor het oordeel dat respectievelijk de Minister van EZ en de Minister van LNV de in het geding zijnde besluiten niet in redelijkheid hebben kunnen nemen. Er is geen sprake van strijd met het recht. De Afdeling verklaart de beroepen niet-ontvankelijk en voorzover ontvankelijk ongegrond.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting "Stichting Natuur en Milieu", gevestigd te Utrecht,
 2. de stichting "Stichting Milieufederatie Groningen", gevestigd te Groningen,
 3. de vereniging "Vogelbescherming Nederland", gevestigd te Zeist, en [appellant sub 3 a], beweerdelijk namens BirdLife International,
 4. [appellante sub 4], waarvan de vennoten zijn [4 vennoten], allen wonend te [woonplaats], en andere,
 5. [appellante sub 5], wonend te [woonplaats],
 6. de stichting "Stichting Nateuropa", gevestigd te Schiermonnikoog, en anderen,
 7. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats], appellanten,
- en
1. de Minister van Economische Zaken,
 2. de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
 3. de Minister van Verkeer en Waterstaat,
 4. het college van gedeputeerde staten van Fryslân,

5. het college van gedeputeerde staten van Groningen,
6. het dagelijks bestuur van het wetterskip Fryslân,
7. het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest,
8. het college van burgemeester en wethouders van Dongeradeel,
9. het college van burgemeester en wethouders van De Marne, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 april 2005 hebben de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister van EZ), de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM), de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister van LNV) en de Minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de Minister van V&W) op grondslag van artikel 39a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) de rijksprojectenprocedure op projecten tot winning van gas onder de Waddenzee van toepassing verklaard en de Minister van EZ als projectminister aangewezen.

Op 6 oktober 2005 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingestemd met dit besluit.

Bij besluit van 26 juni 2006 heeft de Minister van EZ ingevolge artikel 39b van de WRO het rijksprojectbesluit "Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" (hierna: het rijksprojectbesluit) vastgesteld.

Door verweerders sub 1 tot en met sub 9 zijn voor het aanleggen en in gebruik nemen van de productielocaties, het verrichten van boringen, het winnen van gas en het abandonneren van de productielocaties alsmede voor het aanleggen en in gebruik nemen van aardgastransportleidingen in totaal 32 uitvoeringsbesluiten genomen.

Tegen het rijksprojectbesluit hebben de stichting "Stichting Milieufederatie Groningen" (hierna: Stichting Milieufederatie Groningen) bij brief van 14 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 15 augustus 2006, de stichting "Stichting Natuur en Milieu" (hierna: Stichting Natuur en Milieu) bij brief van 15 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 17 augustus 2006, de vereniging "Vogelbescherming Nederland" (hierna: Vogelbescher-

ming Nederland) en [appellant sub 3a], be-
weerdelijk namens BirdLife International, bij
brief van 16 augustus 2006, bij de Raad van Sta-
te ingekomen per faxbericht op dezelfde dag,
[appellante sub 4] en andere bij brief van 17 au-
gustus 2006, bij de Raad van State ingekomen
per faxbericht op dezelfde dag, [appellante sub
5] bij brief van 13 augustus 2006, bij de Raad
van State ingekomen op 18 augustus 2006, de
stichting "Stichting Nateuropa" (hierna: Stich-
ting Nateuropa) en anderen bij brief van 15 au-
gustus 2006, bij de Raad van State ingekomen
op 18 augustus 2006, en [appellant sub 7] bij
brief van 15 augustus 2006, bij de Raad van Sta-
te ingekomen op 18 augustus 2006, beroep in-
gesteld.

Alle appellanten hebben daarnaast beroep in-
gesteld tegen het instemmingsbesluit met het
winningsplan en de drie vergunningen op
grond van de Natuurbeschermingswet 1998
(hierna: Nbw 1998) voor de locaties Lauwers-
oog, Moddergat en Vierhuizen. Vogelbescher-
ming Nederland en [appellant sub 3a], Stich-
ting Nateuropa en anderen, [appellante sub 5]
en [appellant sub 7] hebben verder beroep in-
gesteld tegen het instemmingsbesluit met het
meetplan.

Ook tegen de overige uitvoeringsbesluiten heb-
ben [appellante sub 5] en [appellant sub 7] be-
roep ingesteld.

Stichting Nateuropa en anderen hebben hun
beroep aangevuld bij brief van 18 september
2006.

De besloten vennootschap met beperkte aan-
sprakelijkheid "Nederlandse Aardolie Maat-
schappij B.V." (hierna: de NAM) is als partij
tot het geding toegelaten.

Bij brief van 16 november 2006 heeft de Minis-
ter van LNV een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 8 december 2006 heeft de Minis-
ter van EZ een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een
deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd
30 maart 2007 (hierna: het deskundigenbe-
richt). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld
daarop te reageren.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nade-
re stukken ontvangen van [appellante sub 4] en
andere en Stichting Nateuropa en anderen.
Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.
Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere
stukken ontvangen van [appellante sub 4] en

andere, [appellante sub 5], de Minister van EZ
en de NAM. Deze zijn aan de andere partijen
toegezonden. Een door [appellante sub 5] in-
gezonden DVD is niet aan het dossier toege-
voegd en retour gezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld
op 19 juni 2007, waar Vogelbescherming Ne-
derland en [appellant sub 3a], vertegenwoor-
digd door [gemachtigden], allen medewerker
van Vogelbescherming Nederland, [appellante
sub 4] en andere, vertegenwoordigd door mr.
H.A. Sarolea, advocaat te Amsterdam, ir. J.C.A.
Joordens, ir. A.P.E.M. Houtenbos en [ven-
noot], [appellante sub 5], in persoon en bijge-
staan door ing. F.A. Jacobs en ing. J. Bloem,
Stichting Nateuropa en anderen, vertegen-
woordigd door [voorzitter] van de stichting, en
ing. F.A. Jacobs, [appellant sub 7], in persoon
en bijgestaan door mr. F.P. Dillingh, advocaat
te Heerenveen, de minister van EZ, vertegen-
woordigd door mr. E.P. Koorstra, mr. J.H. Kei-
nemans, drs. P. Jongerius en ir. J.P.H. Roest,
allen ambtenaar bij het ministerie van EZ, als-
mede dr. J.N. Breunese en dr. G. van Wirdum,
beiden werkzaam bij TNO Bouw en Onder-
grond, de minister van LNV, vertegenwoordigd
door mr. M. Nagel en ing. H.H.M. Duren-
kamp, beiden ambtenaar bij het ministerie van
LNV, en de minister van V&W, vertegenwoor-
digd door ir. A. Prakken en dr. J. de Vlas, bei-
den ambtenaar bij het ministerie van V&W,
zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de
NAM, vertegenwoordigd door mr. N.H. van
den Biggelaar, advocaat te Den Haag, en [ge-
machtigden], allen werkzaam bij de NAM.
Stichting Natuur en Milieu, Stichting Milieufe-
deratie Groningen en verweerders sub 4 tot en
met sub 9 zijn, al dan niet met kennisgeving,
niet ter zitting verschenen.

2. Overwegingen

– Inleiding

2.1. Ingevolge artikel 39a, eerste lid, van de
WRO kan bij de wet, in een planologische kern-
beslissing of, indien spoedeisende maatschap-
pelijke belangen dit vergen, in een besluit van
de Ministers wie het aangaat, de Minister van
VROM daaronder begrepen, na overleg in de
ministerraad, worden bepaald dat op de be-
sluitvorming omtrent een project of een cate-
gorie van projecten van nationaal belang de
procedure die is beschreven in de paragrafen 2
en 3 van afdeling 1a dan wel een van die para-

grafen van toepassing is. Onder projecten van nationaal belang worden verstaan projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten. Indien de grondslag wordt gevonden in de wet of een planologische kernbeslissing wordt daarbij aangegeven welke minister optreedt als projectminister. Indien de grondslag is gelegen in een besluit van de Ministers wie het aangaat treedt de Minister van VROM op als projectminister tenzij bij dat besluit uitdrukkelijk een andere minister wordt aangewezen.

Een besluit van de Ministers wie het aangaat als bedoeld in het eerste lid geeft ingevolge het derde lid een aanduiding van de betekenis en het belang van het betrokken project en bevat een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor het nationaal ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen van het project en van de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen.

Ingevolge artikel 39b van de WRO stellen de Ministers wie het aangaat, de Minister van VROM daaronder begrepen, na overleg in de ministerraad dan wel de projectminister een rijksprojectbesluit vast, dat ten minste een beschrijving bevat van:

- a. het betrokken project en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd,
- b. de gevolgen van het project voor de bij het project betrokken belangen, en
- c. de wijze waarop de inpassing van het betrokken project zal geschieden en, waar deze in redelijkheid niet kan worden verlangd, de compenserende maatregelen, die zullen worden getroffen.

Indien voor de uitvoering van een project een op aanvraag te nemen besluit van een bestuursorgaan is vereist, zendt het bestuursorgaan ingevolge artikel 39i, eerste lid, van de WRO onverwijld na de ontvangst van de aanvraag een afschrift daarvan aan de projectminister.

Ingevolge artikel 39j, eerste lid, van de WRO bevordert de projectminister een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten, bedoeld in artikel 39i, eerste lid, en van de ambtshalve met het oog op de uitvoering van het project te nemen besluiten.

2.1.1. Met het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten wordt beoogd te komen tot het winnen van gas uit de gasvelden Nes, Moddergat, Lauwersoog-Centraal, Lauwersoog-Oost, Lauwersoog-West en Vierhuizen-Oost vanaf

de boorlocaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen. De winning is voorzien tot uiterlijk het jaar 2040. Een klein gedeelte van het gasveld Nes ligt in het kombergingsgebied Pinkegat en voor het overige liggen de gasvelden in het kombergingsgebied Zoutkamperlaag. Deze gebieden bevinden zich in het oostelijke gedeelte van de Waddenzee en in het Lauwersmeergebied. De zes gasvelden bevatten naar verwachting ten minste 20 miljard kubieke meter winbaar gas. Dit is een hoeveelheid om tien jaar lang de huishoudens in de vier grote steden van aardgas te voorzien.

De gashoudende lagen bevinden zich op een diepte van ongeveer drie tot vier kilometer en zijn in het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw door gedevieerde exploratieboringen vanaf de drie boorlocaties aan de wal aangevoerd. In het waddengebied zelf wordt niet geboord. Vanaf de boorlocaties zal het gewonnen gas worden afgevoerd naar de gasbehandelingsstations bij Anjum en Grijskerk. Hiertoe is voorzien in de aanleg van aardgastransportleidingen tussen de boorlocaties Moddergat en Lauwersoog en het station in Anjum, en tussen de boorlocatie Vierhuizen en het station in Grijskerk.

2.1.2. De gasvelden bevinden zich in zandsteenlagen die gevormd worden door aan elkaar gekitte zandsteenkorrels. Daartussen bevinden zich poriën waarin zich onder hoge druk gas bevindt. De gasvelden zijn afgedekt door niet doorlatende gesteentelagen. De bovenliggende lagen oefenen een grote druk uit op het gasveld, waarbij het aanwezige gas tegendruk levert. Wordt dit gas gewonnen, dan neemt de tegendruk geleidelijk af en worden de gashoudende zandsteenlagen geleidelijk samengedrukt. Dit wordt compactie genoemd. Als gevolg daarvan dalen de bovenliggende gesteentelagen mee. Als deze daling doorwerkt naar het aardoppervlak spreekt men van bodemdaling. Onder aardoppervlak wordt ook de bodem van het wad en de bodem van het Lauwersmeer verstaan. De gevolgen van de gaswinning in de vorm van bodemdaling zullen zich voordoen in het oostelijke gedeelte van de Waddenzee en in het Lauwersmeergebied.

Van de verwachte bodemdaling zijn per gasvoorkomen prognoses gemaakt. Los van de bodemdaling ten gevolge van de nieuwe gaswinning is in het gebied sprake van autonome bodemdaling en van bodemdaling ten gevolge

van bestaande winningen (zoals bij Ameland-Oost en Anjum). Voorts is sprake van een mondiale zeespiegelstijging, welke tot gevolg heeft dat het verschil tussen de kruinhoogte van dijken en de zeespiegel afneemt en dat het areaal aan wadplaten dat bij eb droogvalt afneemt.

In het algemeen verloopt de compactie en daarmee de bodemdaling door gaswinning – voor een gemiddeld klein veld – aanvankelijk met een snelheid van enkele millimeters per jaar. Na verloop van tijd loopt deze snelheid terug. Nadat de winning wordt gestaakt, zullen de compactie van het reservoirgesteente en het zakken van de bovenliggende lagen niet direct stoppen. Dit wordt het naijlen van de bodemdaling genoemd.

De kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag vormen een zanddelend systeem, hetgeen wil zeggen dat beide gebieden zand uit de kustzone betrekken. Evenals de zeespiegelstijging draagt ook de winning van gas bij aan een relatief diepere ligging van de bodem ten opzichte van de zeespiegel. Hierdoor treedt een verandering op in de waterbeweging, met als gevolg dat de Waddenzee meer sediment vangt. Het systeem heeft de neiging de oude diepte ten opzichte van de zeespiegel te herstellen. De snelheid waarin sedimentatie kan plaatsvinden, wordt meegroei-vermogen of natuurgrens genoemd. Voor de komberging Pinkegat is het meegroei-vermogen op 6 mm/jaar gesteld en voor de komberging Zoutkamperlaag op 5 mm/jaar. De maximaal gemiddelde prognose van de bodemdalingssnelheid door gaswinning is bepaald op 3,38 mm/jaar over een periode van zes jaar.

Het benodigde extra sediment wordt sedimenthonger of zandhonger genoemd. Ten gevolge van de door bodemdaling veroorzaakte zandhonger vindt extra kustafslag plaats. Een deel van het sediment bestaat uit zand dat aan de Noordzeekustzone wordt onttrokken. Om de kustlijn vast te houden, zal nabij of op de kust extra zand moeten worden gesuppleerd. Dit gebeurt in dit geval aan de noordzijde van Ameland. Het dynamische evenwicht tussen bodemdaling en zeespiegelstijging enerzijds en sedimentatie anderzijds kan in stand blijven mits de kritische grenswaarde van het kombergingsgebied niet wordt overschreden. Hiermee kan worden bepaald wat de ruimte is die door menselijke activiteiten kan worden ingevuld (de ge-

bruiksruimte) zonder dat het dynamische evenwicht in de Waddenzee onomkeerbaar uit balans raakt.

2.1.3. De met het oog op de gaswinning genomen uitvoeringsbesluiten zijn:

- drie vergunningen als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer van de Minister van EZ voor respectievelijk de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen;
- het instemmingsbesluit met het winningsplan als bedoeld in artikel 34 van de Mijnbouwwet van de Minister van EZ;
- het instemmingsbesluit met het meetplan als bedoeld in artikel 30 van het Mijnbouwbesluit van de Minister van EZ;
- vijf vergunningen als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998 van de Minister van LNV voor respectievelijk de locatie Moddergat, de locatie Lauwersoog, de locatie Vierhuizen, de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;
- een ontheffing als bedoeld in artikel 75 van de Flora- en faunawet van de Minister van LNV voor de gasleiding Lauwersoog-Anjum;
- een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken van de Minister van V&W voor de gasleidingen Lauwersoog-Anjum en Vierhuizen-Munnekezijl;
- een ontheffing als bedoeld in bepaling 4 van bijlage 10 van de Provinciale Milieuverordening Fryslân van het college van gedeputeerde staten van Fryslân voor de gasleiding Lauwersoog-Anjum;
- twee vergunningen als bedoeld in artikel 11 van het Wegenreglement van de provincie Groningen van het college van gedeputeerde staten van Groningen voor respectievelijk de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;
- twee vergunningen als bedoeld in artikel 4 van het Kanalenreglement Groningen van het college van gedeputeerde staten van Groningen voor respectievelijk de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;
- twee vergunningen als bedoeld in artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van het dagelijks bestuur van het wetterskip Fryslân voor respectievelijk de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;
- twee ontheffingen als bedoeld in artikel 29

van de Keur van het wetterskip Fryslân van het dagelijks bestuur van het wetterskip Fryslân voor respectievelijk de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;

– twee vergunningen als bedoeld in artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest voor respectievelijk de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;

– twee ontheffingen als bedoeld in artikel 21 van de Keur van het waterschap Noorderzijlvest van het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest voor respectievelijk de gasleiding Lauwersoog-Anjum en de gasleiding Vierhuizen-Munnekezijl;

– een vergunning als bedoeld in artikel 2.1.5.2. van de Algemene plaatselijke verordening Dongeradeel van het college van burgemeester en wethouders van Dongeradeel voor de gasleiding Lauwersoog-Anjum;

– een vergunning als bedoeld in artikel 40 van de Woningwet van het college van burgemeester en wethouders van Dongeradeel voor de locatie Moddergat;

– een vergunning als bedoeld in artikel 45 van de Woningwet van het college van burgemeester en wethouders van Dongeradeel voor de locatie Moddergat;

– twee vergunningen als bedoeld in artikel 40 van de Woningwet van het college van burgemeester en wethouders van De Marne voor respectievelijk de locatie Lauwersoog en de locatie Vierhuizen;

– twee vergunningen als bedoeld in artikel 45 van de Woningwet van het college van burgemeester en wethouders van De Marne voor respectievelijk de locatie Lauwersoog en de locatie Vierhuizen.

Zoals uit het procesverloop volgt, zijn al deze uitvoeringsbesluiten in geding. Anders dan de NAM aanneemt, leidt de enkele omstandigheid dat niet voor al deze besluiten daarop gerichte beroepsgronden zijn ingebracht, niet tot de conclusie dat voor de desbetreffende besluiten van onherroepelijkheid reeds vanwege het verstrijken van de beroepstermijn moet worden uitgegaan.

– Ontvankelijkheid

Vogelbescherming Nederland en [appellant sub 3a] (vertegenwoordiging)

2.2. In artikel 6:4, derde lid, van de Algemene

wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat het instellen van beroep op een administratieve rechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter.

Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Wanneer degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan, kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

2.2.1. [appellant sub 3a] heeft het beroepschrift van Vogelbescherming Nederland mede namens BirdLife International ondertekend. Daarbij zijn geen stukken overgelegd waaruit de gestelde vertegenwoordiging blijkt. In het beroepschrift van 16 augustus 2006 geven appellanten aan nadere stukken over BirdLife International te zullen nazenden.

Vogelbescherming Nederland en [appellant sub 3a] is bij aangetekende brief van 5 oktober 2006 verzocht statuten en een uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel van BirdLife International in te zenden. Zij zijn hiertoe tot en met 12 oktober 2006 in de gelegenheid gesteld.

Appellanten hebben de gestelde vertegenwoordiging niet aangetoond. Uit het beroepschrift blijkt dat [appellant sub 3a] niet voor zich is opgekomen. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat appellanten in verzuim zijn geweest.

Het beroep, voor zover beweerdelijk namens BirdLife International ingediend door [appellant sub 3a], is niet-ontvankelijk.

[appellante sub 4] en andere (zienswijze)

2.3. Ingevolge artikel 39d, eerste lid, van de WRO, gelezen in samenhang met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb, wordt het ontwerp van het rijksprojectbesluit ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen belanghebbenden gedurende deze termijn hun zienswijze naar voren brengen bij – in dit geval – de Minister van EZ (SenterNovem).

Ingevolge artikel 39k, eerste lid, van de WRO, gelezen in samenhang met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb, worden de ontwerpen

van de in artikel 39j van de WRO bedoelde (uitvoerings)besluiten ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kan een ieder gedurende deze termijn zienswijzen naar voren brengen.

Het ontwerprijksprojectbesluit en de ontwerpuitvoeringsbesluiten zijn blijkens de kennisgeving met ingang van 19 april 2006 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht eindigde derhalve op 30 mei 2006.

2.3.1. Bij brief van 29 mei 2006, ingekomen bij SenterNovem op 30 mei 2006, is een zienswijze ingebracht door [Camping Lauwersoog] te Lauwersoog. Bij brief van 29 mei 2006, ingekomen bij SenterNovem op 30 mei 2006, is een zienswijze ingebracht door [appellante sub 4] te Zoutkamp en "H.A. Sarolea" te Utrecht, ondertekend door respectievelijk [vennoot] en H.A. Sarolea.

Het beroep is ingediend door [appellante sub 4] te Zoutkamp, [vennoot] te Zoutkamp, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Camping en recreatiecentrum Lauwersoog B.V." (hierna: Camping Lauwersoog) te Lauwersoog, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Stapel Beheer B.V." (hierna: Stapel Beheer) te Ternaard en [appellant sub 4a] te Ternaard.

2.3.2. Uit het vorenstaande volgt dat wat betreft de tenaamstelling verschillen bestaan tussen de (rechts)personen die zienswijzen hebben ingebracht en degenen die beroep hebben ingediend. Naar het oordeel van de Afdeling moet het er, gelet op de wijze van ondertekening en de bewoordingen in de zienswijzebrieven, voor worden gehouden dat van de (rechts)personen die beroep hebben ingesteld, [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog (hierna tezamen: [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog) zienswijzen hebben ingebracht. [vennoot], Stapel Beheer en [appellant sub 4a] hebben geen zienswijzen tegen het ontwerprijksprojectbesluit en/of de ontwerpuitvoeringsbesluiten ingebracht.

Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder k en l, van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen een rijksprojectbesluit of een uitvoeringsbesluit voor dit project door de belanghebbende die tijdig tegen het ontwerp daarvan een zienswijze naar voren heeft ge-

bracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep voor zover dit is ingediend door [vennoot], Stapel Beheer en [appellant sub 4a], is niet-ontvankelijk.

[appellante sub 4] en Camping Lauwersoog, [appellante sub 5], Stichting Nateuropa en anderen, en [appellant sub 7] (belanghebbende)

2.4. Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder k en l, van de WRO kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen het rijksprojectbesluit en de in 2.1.3. genoemde besluiten.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.4.1. Als uitgangspunt voor de beoordeling van de ontvankelijkheid geldt voorts het volgende. Voor het aannemen van de hoedanigheid van belanghebbende bij de uitvoeringsbesluiten is het zijn van belanghebbende bij het rijksprojectbesluit niet voldoende. Appellanten dienen ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten een afzonderlijk belang, dat rechtstreeks wordt geraakt door het desbetreffende besluit, te hebben. Daarbij is de Afdeling van oordeel dat indien de ontvankelijkheid bij het rijksprojectbesluit is gegeven, dit ook geldt voor de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties. De gevolgen van de overige uitvoeringsbesluiten zijn beperkter van aard, zodat de ontvankelijkheid van een daartegen gericht beroep afzonderlijk moet worden beoordeeld.

2.5. De Minister van LNV stelt zich op het standpunt dat het beroep voor zover ingediend door [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog tegen de vergunningen ingevolge de Nbw 1998, niet-ontvankelijk is omdat natuurbescherming niet uit hun doelstellingen voortvloeit en zij ook anderszins geen rechtstreeks betrokken belang hebben. Daarbij beroept de minister zich op de uitspraak van de Afdeling

van 28 januari 2004 in zaak no. 200302345/1. Verder zien de beroepsgronden van appellanten niet op belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, aldus de minister.

2.5.1. [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog oefenen hun bedrijvigheid uit in het Lauwersmeergebied. In dit gebied zal zich ten gevolge van de gaswinning bodemdaling en een verandering van het waterpeil voordoen. Gelet hierop is niet gebleken dat op voorhand kan worden uitgesloten dat de Nbw 1998-vergunningen voor deze appellanten nadelige gevolgen in hun bedrijfsvoering met zich kunnen brengen.

Hieruit volgt dat [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog rechtstreeks betrokken belangen bij de Nbw 1998-vergunningen hebben, zodat zij kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij deze besluiten. Het beroep van de minister op voornoemde uitspraak van 28 januari 2004 faalt. Van de appellanten in die zaak was niet gebleken dat zij door het bestreden besluit in hun belangen waren geraakt.

Het beroep van [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog is ook in zoverre ontvankelijk.

2.6. De Ministers van EZ en LNV stellen zich op het standpunt dat het beroep van [appellante sub 5] niet-ontvankelijk is aangezien zij volgens hen geen direct belang heeft bij het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten. Hiertoe stellen zij onder meer dat appellante woonachtig is buiten de 2 centimeter-bodemdalingscontour en dat een mogelijk gevoel van betrokkenheid bij het waddengebied onvoldoende is. Daarbij beroept de Minister van LNV zich op de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2005 in zaak no. 200408454/1.

2.6.1. Appellante is woonachtig op Schiermonnikoog. Zij voelt zich sterk betrokken bij het waddengebied. Zij onderstreept haar belang door erop te wijzen dat Schiermonnikoog zich bevindt in het bodemdalingsgebied en in het gebied waar zich bodemtrillingen kunnen voordoen.

2.6.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is niet gebleken dat op voorhand kan worden uitgesloten dat de gaswinning voor appellante nadelige gevolgen voor haar woonomgeving met zich kan brengen. Door de gaswinning kunnen lichte aardbevingen plaatsvinden. De gevolgen kunnen zich voordoen in de vorm van bodemtrillingen die volgens het winnings-

plan binnen een straal van maximaal zeven kilometer rond een epicentrum van een beving kunnen worden waargenomen. Niet is uitgesloten dat hierdoor aan de woning van appellante op enigerlei wijze schade kan optreden nu deze zich bevindt binnen vorenbedoelde afstand tot de gasvoorkomens Lauwersoog-Centraal, Lauwersoog-West en Lauwersoog-Oost.

Hieruit volgt dat appellante een rechtstreeks betrokken belang bij het rijksprojectbesluit, de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties heeft en derhalve kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij deze besluiten. Het beroep van de Minister van LNV op voornoemde uitspraak van 18 mei 2005 faalt.

Het beroep van [appellante sub 5], voor zover dit ziet op vorenbedoelde besluiten, is ontvankelijk.

2.6.3. Voor zover het beroep van [appellante sub 5] zich richt op de overige uitvoeringsbesluiten overweegt de Afdeling dat deze besluiten zien op plaatsen op het vaste land en dat de gevolgen daarvan zich ook daar zullen voordoen. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat, ondanks de afstand tussen Schiermonnikoog en de bedoelde plaatsen, een eigen, persoonlijk belang van appellante rechtstreeks bij een of meer van die uitvoeringsbesluiten is betrokken.

Gelet hierop kan appellante in zoverre niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zodat zij in zoverre aan artikel 54, tweede lid, aanhef en onder k en l, van de WRO geen recht tot het instellen van beroep kan ontleen.

Het beroep van [appellante sub 5], voor zover dit ziet op de overige uitvoeringsbesluiten, is niet-ontvankelijk.

2.7. De Minister van EZ en de NAM achten het beroep van Stichting Nateuropa niet-ontvankelijk. Zij zijn van mening dat de doelstelling van de stichting te ruim is geformuleerd. De Ministers van EZ en LNV en de NAM achten het beroep van de natuurlijke personen die het beroep tezamen met Stichting Nateuropa hebben ingediend, niet-ontvankelijk, aangezien deze personen geen direct belang hebben bij de bestreden besluiten.

2.7.1. Stichting Nateuropa heeft blijkens haar statuten ten doel de bevordering van de naleving van Europese natuurbeschermingswetgeving in Nederland en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord. De stichting tracht dit doel blijkens haar statuten onder meer te bereiken door het indienen van zienswijzen op plannen van (semi)overheid, personen, organisaties, instellingen en bedrijven die directe of indirecte gevolgen kunnen hebben voor gebieden of leefklimaat van flora en fauna die beschermd zijn door de Europese natuurwetgeving, zoals onder meer Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn).

2.7.2. Uit de statuten kan worden afgeleid dat het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures onder de doelomschrijving van appellante valt. Zij wil blijkens de statuten opkomen voor het behoud en de bevordering van de Europese natuurbeschermingswetgeving en doet dat feitelijk ook. De Afdeling is van oordeel dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de voorgenomen gaswinning en de daarmee verband houdende werkzaamheden tot een aantasting van Europese natuurwaarden kunnen leiden. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat het belang van de stichting niet rechtstreeks bij de bestreden besluiten is betrokken. Voor het oordeel dat de statuten vanwege een ruime omschrijving onvoldoende onderscheidend vermogen hebben, ziet de Afdeling evenmin grond.

Het beroep voor zover ingediend door Stichting Nateuropa, is derhalve ontvankelijk.

2.7.3. De overige indieners van dit beroep-schrift zijn natuurlijke personen, te weten [appellanten sub 6]. Zij zijn woonachtig respectievelijk te Vollenhove, gemeente Steenwijkerland, te Amsterdam, te IJmuiden, gemeente Velsen, te Emmeloord, te Groningen, te Paterswolde, gemeente Haren, en te Haren (Gr.), en daarmee steeds op grote afstand van het gebied met de winningslocaties. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden in ver-

band waarmee zou moeten worden geoordeeld dat, ondanks deze afstanden, een eigen, persoonlijk belang van deze appellanten rechtstreeks bij een of meer van de door hen in beroep aangevochten besluiten is betrokken.

Gezien het voorgaande kunnen deze appellanten niet worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zodat zij aan artikel 54, tweede lid, aanhef en onder k en l, van de WRO geen recht tot het instellen van beroep kunnen ontlenen.

Het beroep voor zover ingediend door [appellanten sub 6], is niet-ontvankelijk.

2.8. De Ministers van EZ en LNV en de NAM zijn van mening dat het beroep van [appellant sub 7] niet-ontvankelijk is. In dat verband wijzen zij er op dat de afstand van zijn woonplaats tot de dichtstbijzijnde winningslocatie achttien kilometer bedraagt. Voorts achten zij niet aanvaardbaar dat appellant door het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten in zijn beroepsuitoefening als schilder van het wad wordt geschaad.

2.8.1. Appellant onderstreept zijn belang door te wijzen op de nadelige gevolgen die hij van het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten in zijn beroepsuitoefening ondervindt. Hij wordt hierin beperkt door de verstoring van het landschapsbeeld ten gevolge van de plaatsing van een boorinstallatie op de drie winningslocaties. Daarbij wijst hij voorts op de aanleg van een gastransportleiding in de zeedijk in de nabijheid van de ligplaats van zijn schip. Appellant ondersteunt zijn belang door te wijzen op verkregen publiekrechtelijke toestemming om ten behoeve van zijn beroepsuitoefening gesloten gebieden in de Waddenzee te bevaren en daar droog te liggen.

2.8.2. Voor zover het betreft de woonplaats van appellant is niet in geschil dat zijn belangen niet rechtstreeks bij één of meer van de bestreden besluiten zijn betrokken.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling voorts onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat een eigen, persoonlijk belang dat appellant voldoende van anderen onderscheidt, door het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten wordt geraakt. De omstandigheid dat appellant zijn beroep als schilder uitoefent in het gebied waar de gevolgen van de gaswinning zich zullen voordoen, acht de Afdeling ontoereikend om te kunnen spreken van een bijzonder individueel belang

dat appelland van anderen onderscheidt die zich ook in dit gebied (willen) begeven. De gevolgen van de plaatsing van de boorinstallatie voor het landschap en de op publiekrechtelijke grondslag verleende toestemmingen maken dit niet anders. In de door appelland nog genoemde omstandigheid dat een van de gastransportleidingen in de zeedijk in de nabijheid van de ligplaats van zijn schip wordt aangelegd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, nu niet aannemelijk is gemaakt dat appelland door deze aanleg in het gebruik van zijn ligplaats wordt beperkt of anderszins in zijn belangen bij de ligplaats wordt geraakt. Hieruit volgt dat appelland geen rechtstreeks betrokken belang bij het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten heeft en niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Het beroep van [appelland sub 7] is niet-ontvankelijk.

– Formele bezwaren

Rijksprojectbesluit – planologische kernbeslissing

2.9. Stichting Nateuropa stelt in beroep dat voor gaswinning onder de Waddenzee is vereist dat de vigerende planologische kernbeslissing (hierna: pkb) daarmee in overeenstemming is. Dit is volgens haar niet het geval aangezien ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten de pkb Tweede Nota Waddenzee nog gold, op grond waarvan gaswinning in 1999 is afgewezen.

2.9.1. Ingevolge artikel 39a, vierde lid, van de WRO wordt voor zover de uitvoering van een project waarop een wet of een besluit van de Ministers wie het aangaat, de Minister van VROM daaronder begrepen, als bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft, in strijd zou zijn met een pkb, door de Ministers wie het aangaat, de Minister van VROM daaronder begrepen, aan de Tweede Kamer mededeling gedaan van het voornemen deze pkb te herzien.

2.9.2. In de pkb Tweede Nota Waddenzee en het op basis daarvan opgestelde Beheersplan Waddenzee is onder meer vermeld dat het is toegestaan exploratieboringen te verrichten binnen de in concessie uitgegeven delen van het pkb-gebied, als de mijnbouwmaatschappijen kunnen aantonen dat redelijkerwijs aannemelijk is dat eventuele gasvoorkomens van buiten het pkb-Waddenzeegebied geëxploiteerd kunnen worden, dan wel van het reeds bestaan-

de productieplatform in de concessie Zuidwal. Een en ander zal ten genoegen van het Staats-toezicht op de Mijnen aannemelijk moeten worden gemaakt. Indien duidelijk is dat gedeveerd kan worden geëxploiteerd, zal die exploitatie, voor zover voortvloeiend uit de thans voorgenomen exploratieboringen, ook na 1999 gedeveerd van buiten het pkb-gebied dienen plaats te vinden.

2.9.3. Anders dan Stichting Nateuropa stelt, volgt uit artikel 39a, vierde lid, van de WRO en de daaraan ten grondslag liggende parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II, 1999-2000, 27178, nr. 3) dat een rijksprojectbesluit ook kan worden vastgesteld indien dit niet in overeenstemming is met een voor het gebied geldende pkb. Zo het rijksprojectbesluit in strijd is met een pkb, zal deze pkb overeenkomstig de procedure in artikel 2b, eerste lid, van de WRO moeten worden herzien. Dit bezwaar van appelland faalt derhalve.

Overigens kan uit de ten tijde van de bestreden besluiten in werking zijnde pkb Tweede Nota Waddenzee noch uit de op 22 februari 2007 in werking getreden pkb Derde Nota Waddenzee worden afgeleid dat deze pkb's gaswinning onder de Waddenzee uitsluiten. De afwijzing van de winning in 1999 was het gevolg van de destijds, met de toenmalige kennis, gemaakte afweging dat nog onvoldoende zekerheid bestond dat de gaswinning niet zou leiden tot een bodemdaling die het karakter van het waddengebied zou aantasten. In de pkb Derde Nota Waddenzee is de mogelijkheid van het winnen van gas onder de Waddenzee als beslissing van wezenlijk belang als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 neergelegd.

Vooringenomenheid

2.10. Vogelbescherming Nederland stelt in beroep dat het rijksprojectbesluit is genomen in strijd met het in artikel 2:4, eerste lid, van de Awb bedoelde verbod op vooringenomenheid. De koppeling van de gaswinning aan het Waddenfonds werkt in de hand dat de risico's van de gaswinning voor de natuur worden gebagatelliseerd, aldus appelland.

2.10.1. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.

2.10.2. Het kabinet heeft besloten om in een periode van 20 jaar 800 miljoen euro uit te trekken voor extra investeringen in het waddenge-

bied. Hiervoor wordt een Waddenfonds opgericht, dat onder beheer staat van de Minister van VROM. Het Waddenfonds heeft ten doel bij wijze van subsidieregeling extra investeringen in projecten in en rond de Waddenzee op ecologisch en economisch gebied mogelijk te maken.

2.10.3. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor de door appellante geuite veronderstelling dat verweerders zich hebben laten leiden door de verwachte opbrengsten van de gaswinning bij de beoordeling van de gevolgen van deze winning. Appellante heeft daarvoor geen concrete aanwijzingen genoemd. Van enige vooringenomenheid is dan ook niet gebleken. Dit bezwaar van appellante faalt derhalve. Of verweerders op juiste wijze en in voldoende mate zijn ingegaan op de in het kader van de besluitvorming te beoordelen punten, beziet de Afdeling hierna aan de hand van de ingebrachte beroepsgronden.

Adviesgroep Waddenzeebeleid

2.11. Stichting Nateuropa uit in beroep kritiek op de wijze waarop met het rapport "Ruimte voor de Wadden" van de Adviesgroep Waddenzeebeleid rekening is gehouden bij het nemen van het rijksprojectbesluit.

2.11.1. Op 1 april 2004 heeft de Adviesgroep Waddenzeebeleid (de Commissie Meijer) het rapport "Ruimte voor de Wadden" uitgebracht. De taak van de Commissie Meijer was, zoals de Minister van EZ in zijn verweerschrift heeft aangegeven, beleidsmatig gericht en niet gericht op het doen van nieuw onderzoek. In hetgeen appellante heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister dit rapport gelet op de wijze van totstandkoming daarvan bij de besluitvorming buiten beschouwing had moeten laten. Dit bezwaar van appellante faalt derhalve.

Materiële bezwaren

Gevolgen van de gaswinning en het principe "hand aan de kraan"

2.12. Stichting Natuur en Milieu, Stichting Milieufederatie Groningen en Vogelbescherming Nederland voeren aan dat de Waddenzee in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. De herstelopgaven worden volgens hen decennialang gefrustreerd door de gaswinningsactiviteiten, doordat deze leiden tot areaalverlies en verminderde hoogteligging van de platen in de kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag. Hierdoor komen de (con-

cept)instandhoudingsdoelstellingen in gevaar en kunnen significante effecten niet worden uitgesloten. Volledig herstel wordt volgens appellanten pas rond 2085 verwacht. De lidstaten van de Europese Unie moeten er volgens hen juist naar streven verslechtering van de leefgebieden te voorkomen en moeten zorgen voor herstel.

Dat schadelijke gevolgen voor de natuurwaarden zullen uitblijven, achten appellanten onvoldoende onderbouwd. De gevolgen voor het gedrag en de overlevingskansen van bodemfauna zijn volgens hen niet onderzocht. Er is geen wetenschappelijke zekerheid dat geen significante effecten zullen plaatsvinden. Bij de besluitvorming is ten onrechte geen rekening gehouden met het cumulatieve effect van de bestaande gas- en zoutwinnings in Noord-Nederland, aldus appellanten.

Vogelbescherming Nederland voert nog aan dat er meer factoren zijn die het plaatvolume beïnvloeden dan de 18,6 jarige maancyclus. De Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties hadden volgens appellante niet verleend mogen worden zonder toepassing te geven aan artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn dan wel de artikelen 19g en 19h van de Nbw 1998. Door in te stemmen met de gaswinning laat Nederland volgens haar zien het niet zo nauw te nemen met de bescherming van trekvogels. Dit kan volgens appellante ook elders leiden tot een aantasting van gebieden langs de Oost-Atlantische trekroute.

Stichting Milieufederatie Groningen en Stichting Natuur en Milieu voeren verder aan dat blijkens voorschrift 3.2 van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties ten onrechte eerst de causaliteit tussen de gaswinning en de achteruitgang van flora en fauna en geomorfologische waarden moet worden aangetoond alvorens toepassing te geven aan het principe "hand aan de kraan". De Nbw 1998 gaat uit van een omgekeerde bewijslast, aldus deze appellanten. Ook Vogelbescherming Nederland voert in deze zin aan dat het principe "hand aan de kraan" strijdig is met het uitgangspunt dat de gaswinning geen schadelijke gevolgen heeft. Dit principe zou niet nodig zijn als niet voor schadelijke gevolgen behoefte te worden gevreesd.

2.12.1. [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog voeren aan dat het rijksprojectbesluit een te rooskleurig beeld schetst. Uit objectief

wetenschappelijk oogpunt overtuigen de in de rapporten gepresenteerde bodemdalingsprognoses volgens hen niet. Het laboratoriumonderzoek heeft experimenteel plaatsgevonden door de NAM zelf. De onzekerheidsmarges zijn volgens appellanten zeer groot. Er is volgens hen geen aanvaard model. De bestaande gaswinnings bij Ameland en Anjum hebben bodemdalingen te zien gegeven die substantieel afwijken van de voor die velden eerder gepresenteerde prognoses.

Appellanten betwijfelen of de bodemdaling kan worden gecompenseerd door het uitvoeren van extra zandsuppleties. Zij betwisten het vastgestelde meegroeivermogen en wijzen op een leemte in kennis in het milieueffectrapport (hierna: MER) ten aanzien van de vraag hoeveel zand in de Waddenzee wordt afgezet, dit terwijl uitgangspunt is dat ten behoeve van het volume van de bodemdaling in gelijke mate wordt gesuppleerd.

Appellanten voeren voorts aan dat de doorwerking van veranderingen in de productiesnelheid op de bodemdaling minder goed voorspelbaar is dan in het winningsplan en met het principe "hand aan de kraan" is aangenomen. Zij beroepen zich daartoe op de analyse "Subsidence and gas production: an empirical relation" van ir. A.P.E.M. Houtenbos, voormalig medewerker van de NAM.

Verder voeren appellanten aan dat onvoldoende is ingegaan op de gevolgen van de bodemdaling binnendijks. Zij verwachten door een toename van wateroverlast en vernatting in problemen te komen. Daarbij achten zij de voorspelling van belang dat de komende decennia de hoeveelheid neerslag zal toenemen. In het rijksprojectbesluit is volgens hen ten onrechte niet de totale bodemdaling van de zeekering en de spuisluizen, ook door de reeds in productie zijnde velden, in kaart gebracht.

2.12.2. [appellante sub 5] voert aan dat er ten onrechte van wordt uitgegaan dat de gaswinning zonder noemenswaardige schade kan plaatsvinden. De onzekerheden zijn te groot. Appellante wijst daartoe op de in het MER vermelde nadelige effecten en leemtes in kennis. Er zijn volgens haar te weinig referentiegebieden. De introductie van een gebruiksruimte waarbinnen winning mogelijk is, is volgens appellante strijdig met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Door de nieuwe winningen zal volgens haar 23 hectare aan wadplaten verdwij-

nen. Ook zullen de droogvaltijden veranderen, met alle gevolgen vandien voor diersoorten. Zij bestrijdt de bodemdalingsstudie van het Rijksinstituut voor Kust en Zee (hierna: RIKZ). Prognoses zijn volgens haar onbetrouwbaar en moeten altijd worden bijgesteld. De gaswinnings overlappen en versterken elkaar. Door bodemdaling ontstaan meer zandverplaatsingen onder water, waardoor het natuurlijke evenwicht volgens haar wordt verstoord. Door sedimentonttrekking ontstaat erosie, met als gevolg een bedreiging voor flora en fauna en voor de veiligheid. De Waddenzee kan volgens appellante verdrinken als sedimentatie de zeespiegelstijging niet kan bijhouden.

Appellante voert verder aan dat het principe "hand aan de kraan" ervan uitgaat dat achteraf wordt vastgesteld of er schade is. Dat is volgens haar in strijd met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en een simplificatie van de werkelijkheid. Door het winnen van gas verandert de drukverdeling in het gesteente. De gevolgen daarvan kunnen pas veel later worden waargenomen. Er is onvoldoende inzicht in de intensiteit en duur van het naijleffect, waarbij nog komt dat het monitoringsprogramma ontoereikend is, aldus appellante.

Ook vreest appellante nadelige gevolgen voor Schiermonnikoog. Zij wijst er daartoe op dat het Rif op Schiermonnikoog zich volgens de Minister van EZ bevindt binnen de bodemdalingscontour van maximaal 2 centimeter in 2040. Appellante bestrijdt de ligging van deze contour en is van mening dat geheel Schiermonnikoog met bodemdaling te maken zal krijgen. Ook wijst zij op het ontstaan van trillingen en aardbevingen in het gebied.

Ten slotte verhoudt de gaswinning zich volgens appellante niet met de voordracht van de Waddenzee en de eilanden voor plaatsing op de lijst van werelderfgoed van de Unesco.

2.12.3. Stichting Nateuropa vreest voor onomkeerbare gevolgen voor de Waddenzee en het Lauwersmeer. Daarbij wijst zij erop dat de Waddenzee in ecologisch opzicht het belangrijkste getijdengebied van West-Europa is. Zij acht de onderzoeken die sinds 1999 zijn uitgevoerd onvoldoende om de gaswinning te rechtvaardigen. Er wordt ten onrechte uitgegaan van modelberekeningen, die een vereenvoudiging van de werkelijkheid zijn. De resultaten bergen daardoor volgens haar onvermijdelijk onzekerheden in zich, wat zich niet verhoudt met de

Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn en het voorzorgsbeginsel. Het begrip gebruiksruimte suggereert dat er speling is. Als dit zo is, dient deze volgens appellante bewaard te blijven voor het opvangen van natuurlijke veranderingen. Bodemdaling (bij Ameland-Oost) is in het verleden te rooskleurig ingeschat. Ook uit de zoutwinningsactiviteiten volgt volgens appellante dat de bodemdaling veel groter is dan aangenomen. De onzekerheden zijn daarmee veel groter dan aangenomen in de passende beoordeling.

Het principe "hand aan de kraan" en het uitgangspunt van aan te houden natuurgrenzen werken volgens appellante niet bij gaswinning. Het systeem van de Waddenzee is volgens haar te dynamisch. Ook voldoet het monitoringsysteem niet om de effecten nauwkeurig te bepalen, aldus appellante.

Wat betreft het Lauwersmeer voert appellante aan dat niet is voorzien in het voorkomen van verzilting. Verzilting is een blijvend gevolg van de bodemdaling. Daarover is volgens haar onvoldoende bekend.

– Het standpunt van de Ministers van EZ en LNV

2.13. De Minister van EZ stelt zich op het standpunt dat de huidige staat van instandhouding van de Waddenzee door de gaswinning niet negatief wordt beïnvloed. Aan de beslissing om tot gaswinning over te gaan, liggen nieuw onderzoek en voortschrijdend inzicht ten grondslag. Indien binnen de met veilige marges bepaalde gebruiksruimte wordt gebleven, zal het geomorfologische systeem van de Waddenzee geen gevolgen van de gaswinning ondervinden. Indien de gaswinning achterwege zou worden gelaten, kan de aanwezige gebruiksruimte volgens hem niet worden gebruikt voor een vergroting van het plaatareaal. Hieraan ligt, aldus de minister, ten grondslag dat het huidige systeem ervoor zorgt dat de geomorfologie waarvan het plaatareaal en de plaathoogte deel uitmaken, met de 18,6 jarige cyclus steeds naar eenzelfde evenwichtstoestand terugkeert. Voorts wijst de minister erop dat de dynamiek van het systeem overheersend is ten opzichte van de bodemdaling door gaswinning. Het risico voor het omklappen van het systeem in de zin van een Waddenzee zonder intergetijdegebied is niet wetenschappelijk aangetoond, aldus de minister. De ongunstige staat van instandhouding vindt verder niet zijn

oorzaak in de gaswinning, maar in de gevolgen van met name de schelpdiervisserij. Voor een mogelijke toekomstige herstelopgave zijn volgens de minister andere ingrepen nodig, onafhankelijk van de gaswinning. Wat betreft de bestaande winningen, en dan met name de winning bij Ameland, merkt hij op dat het volume van de bodemdalingskom redelijk in lijn is gebleven met de oorspronkelijke prognoses. Hij wijst er verder op dat het meetsysteem dat in 2006 is geïnstalleerd veel uitgebreider is dan vroeger mogelijk was bij het maken van de prognoses. Ook is het Amelandveld geologisch, reservoirtechnisch en geomechanisch aanzienlijk complexer dan de nieuwe gasvelden. De voorspelbaarheid is volgens hem derhalve groter voor de nieuwe velden. De bodemdalingsprognoses zijn gemaakt met de beste wetenschappelijke modellen. De aan het werken met prognoses verbonden onzekerheden zijn volgens de minister voldoende ondervangen. De modellen worden gekalibreerd met gegevens uit laboratoriummetingen aan gesteentemonsters en met de kennis van geologisch vergelijkbare velden uit de nabijheid. Hiermee kan het compactiegedrag worden gemodelleerd voorafgaand aan de winning, aldus de minister.

In aanvulling hierop geeft de Minister van LNV aan dat de gaswinning niet zal leiden tot strijdigheid met de (concept)instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee. Uit onderzoek is gebleken dat geen sprake is van frustratie van de herstelopgaven en evenmin van een verslechtering van de bestaande situatie, aldus de minister. De vergunningsvoorschriften bieden de mogelijkheid de vergunningen aan te passen indien de noodzaak daartoe toch uit de vast te stellen instandhoudingsdoelstellingen en beheerplannen zou volgen. Negatieve gevolgen van de gaswinning op Ameland zijn niet waargenomen, aldus de minister. Effecten op de biotiek worden niet verwacht. Daarbij wijst hij op het herstel van de mosselbanken, die in het bodemdalingsgebied van Ameland evenzeer zijn teruggekeerd als elders in de Waddenzee. De Waddenzee blijkt volgens de minister in staat een aanzienlijk grotere bodemdaling op te vullen dan waarvan bij de onderhavige winningen sprake zal zijn.

Beide ministers stellen verder dat de bodemdaling door de bestaande winningen, alsmede de autonome bodemdaling en de zeespiegelrijzing, zijn meegenomen bij het bepalen van de

gebruiksruimte. Wat betreft de zoutwinning is volgens hen geen sprake van wederzijdse beïnvloeding, aangezien de bodemdaling door zoutwinning plaatsvindt in een ander kombergingsgebied.

Het principe "hand aan de kraan" voorkomt volgens de Minister van EZ dat de natuurlijke kenmerken van de beschermde gebieden kunnen worden aangetast. Hij wijst erop dat voor het begin van de gaswinning de waarde van de gebruiksruimte per kombergingsgebied is bepaald. Voorts moet de NAM aan de hand van het productieschema vooraf aantonen dat de veilige grenzen van de gebruiksruimte niet worden overschreden. Het principe "hand aan de kraan" geeft vervolgens de mogelijkheid in te grijpen, mochten deze grenzen toch (dreigen te) worden overschreden. In het instemmingsbesluit met het winningsplan is voorzien in een jaarlijkse rapportage van de gemeten gegevens, aldus de minister. Daarbij wijst hij er op, dat met het meetplan op voldoende nauwkeurige en betrouwbare wijze de bodemdaling van het gebied waarin de gasvoorkomens zich bevinden, wordt vastgesteld en dat een optimale balans is bereikt tussen de meetfrequentie en het aantal meetlocaties op basis van nauwkeurigheidanalyses, waarbij de NAM de meetperiode in natuurgevoelige gebieden tot het functioneel noodzakelijke heeft kunnen beperken.

De Minister van EZ is verder van mening dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis kan worden geconcludeerd dat potentiële bodemtrillingen als gevolg van de gaswinning redelijkerwijs niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied en ook niet anderszins tot schadelijke effecten zullen leiden. De Minister van LNV wijst er daarenboven op dat aardtrillingen, die niet meer zullen bedragen dan magnitude 3,9 op de schaal van Richter, geen extra bodemdaling zullen veroorzaken aan het oppervlak, omdat ze worden veroorzaakt door een lokale verschuiving van een paar centimeter van aardlagen langs een bestaand breukvlak in de diepe ondergrond.

De Minister van EZ stelt zich op het standpunt dat ervan mag worden uitgegaan dat de gaswinning geen of weinig negatieve invloed op de afwateringscapaciteit van de sluisen zal hebben. Indien mocht blijken dat negatieve gevolgen optreden, zal de waterbeheerder op kosten van de NAM de waterhuishoudkundige maat-

regelen treffen die nodig zijn om die gevolgen te ondervangen.

De Ministers van EZ en LNV verwachten een positief gevolg van de verzilting op de ontwikkeling van de natuurwaarden in het Lauwersmeergebied. Wat betreft de gevolgen voor landbouw en waterbeheer is de NAM volgens de Minister van EZ gehouden onderzoek te doen naar de bijdrage van de gaswinning aan de verzilting en, indien nodig, maatregelen te treffen om die effecten te voorkomen of te beperken. Verder zal in het monitoringsplan ook het grond- en oppervlaktewater binnendijks worden meegenomen, aldus de Minister van EZ.

– Wettelijk kader

2.14. Ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet geschiedt het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen overeenkomstig een winningsplan.

Ingevolge het derde lid behoeft het winningsplan de instemming van de Minister van EZ.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, van de Mijnbouwwet bevat het winningsplan voor elk voorkomen binnen het vergunningsgebied ten minste een beschrijving van:

- a. de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen en de ligging ervan;
- b. het aanvangstijdstip en de duur van de winning;
- c. de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten;
- d. de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen;
- e. de kosten op jaarbasis van het winnen van de delfstoffen;
- f. de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat of onder de territoriale zee vanuit een voorkomen dat is gelegen aan de zeezijde van de in de bijlage bij de wet vastgelegde lijn, tenzij de minister anders heeft bepaald.

Ingevolge artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet kan de minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts weigeren:

- a. in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen;
- b. in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt

in het continentaal plat of onder de territoriale zee vanuit een voorkomen dat is gelegen aan de zeezijde van de in de bijlage bij deze wet vastgelegde lijn, tenzij de minister anders heeft bepaald.

Ingevolge het tweede lid kan de minister zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, van de Mijnbouwwet worden met het oog op de kans op beweging van de aardbodem metingen verricht voor de aanvang van het winnen van delfstoffen, tijdens het winnen en tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent deze metingen en de rapportage over de uitkomsten daarvan.

2.14.1. Ingevolge artikel 30, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit verricht de uitvoerder metingen naar bodembeweging ten gevolge van het winnen van delfstoffen of aardwarmte als bedoeld in artikel 41 van de Mijnbouwwet. De metingen worden verricht overeenkomstig een meetplan.

Ingevolge het tweede lid dient de uitvoerder het meetplan in bij de Minister van EZ voor ieder voorkomen waaruit wordt gewonnen.

Ingevolge het derde lid behoeft het meetplan de instemming van de minister alvorens met de winning wordt aangevangen.

Ingevolge het vijfde lid kan de minister de instemming onder beperkingen geven en aan zijn instemming voorschriften verbinden.

Ingevolge het zesde lid beslaat het meetplan de termijn van de winning en de daarop volgende dertig jaren. De uitvoerder actualiseert het meetplan gedurende de periode van winning en de daarop volgende vijf jaren jaarlijks en verstrekt daarvan afschrift aan de minister. Volgens de met ingang van 11 juli 2007 geldende tekst gebeurt dat voor 1 november.

Ingevolge het zevende lid bevat het meetplan ten minste een beschrijving van:

- a. de tijdstippen waarop de metingen worden verricht;
- b. de plaatsen waar gemeten wordt, en
- c. de meetmethoden.

2.14.2. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonder-

lijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in het vierde lid, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat ingevolge het vierde lid alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritair soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

2.14.3. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998 wijst de Minister van LNV gebieden aan ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn.

Ingevolge het tweede lid bevat een besluit als bedoeld in het eerste lid de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstelling behoren in ieder geval:

- a. de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de leefgebieden, voor zover vereist ingevolge de Vogelrichtlijn of
- b. de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten voor zover vereist ingevolge de Habitatrictlijn.

2.14.4. Ingevolge artikel V, eerste lid, van de

Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Nbw 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen gelden de besluiten van de Minister van LNV houdende de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn als besluiten als bedoeld in artikel 10a van de Nbw 1998.

2.14.5. Ingevolge artikel 15a, tweede lid, van de Nbw 1998 vervalt een besluit houdende de aanwijzing van een natuurmonument als beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 10, eerste lid, met ingang van het tijdstip waarop doch slechts voor zover dat beschermd natuurmonument deel uitmaakt van een aangewezen gebied als bedoeld in artikel 10a, eerste lid.

Indien met toepassing van het tweede lid een besluit houdende de aanwijzing van een natuurmonument als beschermd natuurmonument geheel of gedeeltelijk is vervallen, heeft de instandhoudingsdoelstelling voor het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied ingevolge artikel 15a, derde lid, mede betrekking op de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied zoals bepaald in het vervallen besluit.

2.14.6. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van de Minister van LNV, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ingevolge het derde lid projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning als be-

doeld in het eerste lid wordt verleend door de Minister van LNV.

2.14.7. Ingevolge artikel 19e, aanhef en onder a, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, houden gedeputeerde staten bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling kan hebben voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied.

2.14.8. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, van de Nbw, voor zover hier van belang, maakt de initiatiefnemer voor nieuwe projecten of andere handelingen waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

2.14.9. Een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 kan ingevolge artikel 19g, eerste lid, van deze wet slechts worden verleend indien gedeputeerde staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

Ten aanzien van aangewezen gebieden, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, en gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt, kunnen gedeputeerde staten ingevolge het derde lid bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of andere handeling, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of de desbetreffende handeling, slechts verlenen:

a. op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten

of

b. na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

2.14.10. Indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren of verrichten van projecten of handelingen waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten of handelingen de natuurlijke kenmerken van het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, niet aantasten, verbinden gedeputeerde staten ingevolge artikel 19h, eerste lid, van de Nbw 1998 aan die vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen.

2.14.11. In de gevallen waarin de Minister van LNV bevoegd is te besluiten op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, zijn ingevolge artikel 19i de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.

2.14.12. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 heeft een besluit tot het vaststellen van een plan dat gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstoringseffect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, de goedkeuring van de Minister van LNV. Voor zover dat plan door één van de andere Ministers wordt voorbereid, geschiedt de vaststelling van dat plan in overeenstemming met de Minister van LNV.

Ingevolge het derde lid zijn bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan als bedoeld in het eerste lid, ongeacht de beperkingen in het wettelijke voorschrift waarop dat besluit berust, de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.

2.14.13. Ingevolge artikel 2 van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 worden [...] als projecten of andere handelingen als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 onder meer aangewezen: k. activiteiten

met betrekking tot opsporing, winning en opslag van diepe delfstoffen.

– Voorschriften

2.15. In artikel 2 van het instemmingsbesluit met het winningsplan is bepaald dat de instemming met het winningsplan zonder aanpassing tot het jaar 2028 kan worden gegeven.

In artikel 4 is bepaald dat de NAM ruim voor de aanvang van de gaswinning de nulsituatie vastlegt betreffende de bodemhoogte in het gebied waarop de bodemdaling betrekking heeft, inclusief nauwkeurighedsanalyse.

Ingevolge artikel 5 zal de winning worden uitgevoerd overeenkomstig het uitgewerkte meet- en regelprotocol.

Ingevolge artikel 6 rapporteert de NAM jaarlijks aan de Minister van EZ over de uitkomst van de uitgevoerde metingen conform het meetplan. Deze rapportage wordt tegelijkertijd gezonden aan de Minister van LNV of diens rechtsopvolger.

Ingevolge artikel 11 draagt de NAM ervoor zorg dat ter voorkoming van schade aan landbouw en gewassen, de mogelijke bijdrage aan verzilting door bodemdaling, veroorzaakt door de winning uit de in het winningsplan genoemde voorkomens, nader wordt onderzocht en dat, indien nodig, maatregelen worden genomen om die effecten van de bodemdaling te voorkomen of beperken.

Ingevolge artikel 13 wordt uitgegaan van een bepaalde gebruiksruimte, waarbij rekening is gehouden met een bepaalde verwachtingswaarde voor de zeespiegelstijging. Voor 2011 stelt de Minister van EZ op basis van een evaluatie de veilige gebruiksruimte voor een periode van vijf jaar opnieuw vast, gebruikmakend van de nieuwe verwachtingswaarden voor de zeespiegelstijging. Deze evaluatie en de eventuele bijstelling van de gebruiksruimte zullen vervolgens gedurende de gaswinning in een cyclus van vijf jaar worden uitgevoerd. De uitkomsten kunnen leiden tot bijstelling van het winningsplan.

2.15.1. Ingevolge voorschrift 2.1 van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties is het monitoringsplan onder voorwaarden goedgekeurd.

Ingevolge voorschrift 2.2 stelt de NAM voorafgaand aan de gaswinning ter uitvoering van het monitoringsplan een monitoringsprogramma op, geldig voor de duur van steeds zes jaar. Dit programma heeft voorafgaand schriftelijke

instemming van de Minister van LNV.

Ingevolge voorschrift 2.3 bevat het monitoringsprogramma een gedetailleerd programma, met daarin de relevante te monitoren biotische en abiotische factoren, zodanig in dekking en frequentie van rapporteren, dat daarmee vastgesteld kan worden of er dreiging is van aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden van de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone door de onderhavige gaswinning alleen of door cumulatie van gaswinning met andere invloeden.

Ingevolge voorschrift 2.4 wordt door de NAM voorafgaand aan de gaswinning in het gebied waarop de bodemdaling betrekking heeft, de nulsituatie vastgelegd met betrekking tot de in voorschrift 3.2 bedoelde aspecten, waaronder een Waddenzee-brede bepaling van de oppervlakte wadplaat op basis van beschikbare lodinggegevens en recente luchtcartografie.

Voorts voorziet voorschrift 2 in de instelling van een begeleidingscommissie, een jaarlijkse rapportage, openbaarmaking van de rapportage, toezending ervan aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage als onafhankelijk auditor en in het zo nodig bijstellen van het monitoringsplan en/of monitoringsprogramma.

2.15.2. Ingevolge voorschrift 3.1 van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties dient de winning van het gas te worden uitgevoerd volgens het door de Minister van EZ goedgekeurde winningsplan. Het daarin aangegeven winningstempo en de begrensde dalingssnelheden zijn zodanig dat de door de winning optredende bodemdaling kan worden opgevangen door het natuurlijke sedimentatieproces en de zandsuppletie.

Ingevolge voorschrift 3.2 mogen er in de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone, gelet op de relevante instandhoudingsdoelstellingen en de trendmatige ontwikkelingen in dat gebied, als gevolg van onderhavige gaswinning onder de Waddenzee geen meetbare nadelige effecten ontstaan ten aanzien van de flora, fauna en geomorfologische waarden, ten aanzien van de navolgende aspecten:

- de voedselvoorziening en het broedsucces van de met betrekking tot de Natura

2000-gebieden relevante vogelsoorten;

- geomorfologische processen in de Waddenzee, Lauwersmeer en Noordzeekustzone;
- de oppervlakte aan kwelders in de kuststroken;

- de kwaliteit van de vegetatie en de hoedanigheid van de kwelders in de kuststroken;

- de oppervlakte aan platen in het waddengebied en de hoogte daarvan;

- de habitats van habitatsoorten.

Ingevolge voorschrift 3.3 wordt de constatering dat één of meer meetbare nadelige effecten voor de flora, fauna of geomorfologische waarden als gevolg van de gaswinning zijn of dreigen te ontstaan, door de Minister van LNV, na overleg met de Minister van EZ, gedaan na een advies van de Auditcommissie gaswinning onder de Waddenzee, waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. Het advies is openbaar nadat de bewindslieden hun reactie op het advies hebben gegeven.

Tenzij er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone als gevolg van bodemdaling door de onderhavige winning van gas volgens voorschrift 3.1, dient ingevolge voorschrift 3.4, gelet op het voorzorgsbeginsel, de winning, afhankelijk van de aard en ernst van deze schadelijke gevolgen, te worden getemporeerd dan wel gestopt opdat de schadelijke gevolgen worden voorkomen dan wel weggenomen. Deze temporisering dan wel stopzetting vindt, afhankelijk van de opgetreden effecten en na overleg met de NAM, plaats op de desbetreffende locatie dan wel (tevens) op een andere locatie welke mede de schadelijke gevolgen heeft veroorzaakt of waar deze gevolgen dreigden, op de door de Minister van LNV aangegeven wijze, na overleg met de Minister van EZ.

- Vaststelling van de feiten

2.16. Bij haar oordeelsvorming baseert de Afdeling zich op het volgende.

2.16.1. Het beleid van de rijksoverheid is erop gericht zo goed en zo lang mogelijk te profiteren van de Nederlandse aardgasvoorraad. Hiertoe is het zogenoemde “kleine velden-beleid” ontwikkeld. Dit beleid houdt, kort gezegd, in dat mijnbouwondernemingen die kleine vel-

den exploreren en exploiteren, de zekerheid hebben dat zij hun gas tegen redelijke prijzen en voorwaarden kunnen verkopen aan Gasunie. Dit is mogelijk vanwege de balanswerking van het grote Groningenveld, dat in de zomer minder produceert ten faveure van de kleine velden die altijd gelijkmatig moeten stromen. Met het leeglopen van het Groningenveld wordt de balansfunctie steeds zwakker. Als de productie van de kleine velden naar de toekomst zou worden verschoven, is de balansfunctie van het Groningenveld tegen de tijd dat de kleine velden ontgonnen worden, waarschijnlijk niet of nauwelijks meer aanwezig. Vanwege de balansfunctie moeten op korte termijn voldoende nieuwe kleine velden in productie komen. Als het lukt om kleine velden tijdig in te zetten, kan, aldus het rijksbeleid, het Groningenveld nog vele jaren zijn functie als balansveld behouden. Behoudens het belang als energiebron, is aardgas volgens het beleid ook van grote betekenis voor de Nederlandse economie, gelet op de daaraan gerelateerde werkgelegenheid en de te ontvangen aardgasbaten.

2.16.2. In de "Integrale Bodemdalingstudie Waddenzee" van december 1998 is het cumulatieve effect van bodemdaling door toen in uitvoering zijnde winningen en mogelijke toekomstige winningen in het gehele oostelijke waddengebied beschreven. Voorts worden in deze studie conclusies ten aanzien van effecten op onderdelen van het ecosysteem getrokken en worden mitigerende maatregelen geïdentificeerd. De conclusies zijn gebaseerd op het maximale scenario van bestaande en nieuwe velden. Belangrijke conclusie was dat de omvang van de bodemdaling, bij de toenmalige zeespiegelstijging, wordt gecompenseerd door sedimentatie van zand uit de Noordzeekustzone en slib.

2.16.3. In de zogenoemde gasbrief van 7 december 1999 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 1999-2000, 26431, nr. 11) heeft het kabinet uitgesproken dat met de in 2.16.2. genoemde studie niet alle onzekerheden en twijfel over mogelijke blijvende aantasting van de Waddenzee in voldoende mate zijn weggenomen. Hierin heeft het toenmalige kabinet aanleiding gezien voorlopig geen toestemming voor de gaswinning te geven. Het kabinet wilde de komende jaren benutten om voortschrijdend inzicht te krijgen in

de vraag of de resterende onzekerheden over de mogelijkheid tot het vervullen van sluitende voorwaarden konden worden weggenomen.

2.16.4. Na 1999 zijn onder meer de volgende rapporten en adviezen uitgebracht:

- het rapport "Ruimte voor de Wadden" van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (de Commissie Meijer) van 1 april 2004;
- het rapport "Bodemdalingsstudie Waddenzee 2004, Vragen en onzekerheden opnieuw beschouwd" van het RIKZ van 14 juni 2004;
- het rapport "Monitoring effecten bodemdaling Ameland-Oost" uit 2005;
- het rapport "Abiotische effecten van bodemdaling in de Waddenzee door gaswinning" van Delft Hydraulics van juli 2005;
- het rapport "Natuurwaarden in het Lauwersmeergebied en mogelijke effecten van bodemdaling door gaswinning" van Altenburg & Wymenga Ecologisch Onderzoek B.V. van 6 oktober 2005;
- het rapport "Natuurwaarden in de Kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag en mogelijke effecten van bodemdaling door gaswinning" van Alterra uit 2005;
- het rapport "Natuur en Habitattoets, toetsing van aanleg van drie gastransportleidingen rond het Lauwersmeergebied aan natuurbeschermende wetgeving" van Ingenieursbureau Oranjewoud B.V. van 28 december 2005;
- het rapport "Effectenstudie aardgaswinningen Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" van Grontmij van 5 januari 2006;
- het MER "Aardgaswinning Waddenzeegebied vanaf locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" van 5 januari 2006;
- het rapport "Gaswinning binnen Randvoorwaarden, Passende Beoordeling van het rijksprojectbesluit gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" van 20 januari 2006. Volgens het verweerschrift van de Minister van EZ zijn daarenboven in het kader van de vergunningen ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998 voor de drie winningslocaties en de vaststelling van de pkb Derde Nota Waddenzee passende beoordelingen voor de gaswinning verricht;
- het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage van 6 april 2006;
- het rapport "Behoeftte aan zandsuppletie ter compensatie van bodemdaling door gaswinning uit Waddenzeevelden" van Delft Hydraulics van juni 2006.

2.16.5. In het rapport van 14 juni 2004 van het RIKZ zijn de in 1999 resterende onzekerheden, die toen aanleiding waren geen toestemming voor de gaswinning te verlenen, en enkele nieuw opgekomen vragen onderzocht. Volgens de eindconclusie hebben de nieuwe gegevens en inzichten sinds de Integrale bodemdalingstudie Waddenzee uit 1998 de onzekerheden uit 1999 en daarna verkleind. De resterende onzekerheid is dermate klein dat de onderzoekers geen significante effecten verwachten van de bodemdaling op de morfologie en ecologie, uitgaande van de randvoorwaarden zoals deze in de Integrale bodemdalingstudie Waddenzee en het advies van de Adviesgroep Waddenzee-beleid beschreven staan. Wanneer het gecombineerde effect van bodemdaling en zeespiegelstijging een vooraf bepaalde grenswaarde zou overschrijden, kan tijdig worden ingegrepen, waarbij – nog steeds aldus de eindconclusie – najleffecten gering zullen zijn. Voorwaarde daarvoor is een monitoringsprogramma waarin onder meer de snelheid van bodemdaling en zeespiegelstijging nauwkeurig worden gevolgd. Om effecten op de Noordzeekustlijn van de waddeneilanden te voorkomen, is extra suppletie van zand noodzakelijk. Het gaat daarbij om hoeveelheden die wat betreft omvang eenvoudig ingepast kunnen worden in het bestaande suppletieregime.

2.16.6. In de brief van 28 juni 2004 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2003-2004, 29684, nr. 1) heeft het kabinet onder meer meegedeeld dat winning, opslag en opsporing van aardgas om dwingende redenen van groot openbaar belang geschieden en als zodanig zullen worden meegewogen bij de individuele beoordelingen in het kader van de ruimtelijke bescherming van de Vogelrichtlijn- en de Habitatrichtlijngebieden en de Ecologische Hoofdstructuur. Het kabinet is van mening dat opsporing, opslag en winning van aardgas van groot belang zijn voor de Nederlandse voorzieningszekerheid en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Tevens levert gaswinning een aanzienlijke bijdrage aan de Nederlandse economie en de welvaart. Inzet van het kabinet is daarom om binnen de randvoorwaarden van wet en regelgeving en van een duurzame ontwikkeling zoveel mogelijk gas uit de Nederlandse bodem te halen, zodat het potentieel optimaal wordt benut. Het is volgens het kabinet

daarom essentieel dat in Nederland een goed investeringsklimaat voor de olie- en gasindustrie blijft bestaan of verder wordt ontwikkeld. Voortzetting van het succesvolle kleine velden-beleid is in aanvulling op het Groningenveld hierbij van groot belang. Een relatief groot “klein veld” bevindt zich onder de Waddenzee. Op dit moment wordt er reeds gas gewonnen uit een aantal velden die zich geheel of gedeeltelijk onder de Waddenzee uitstrekken, aldus het kabinet in voornoemde brief.

2.16.7. In het MER is geconcludeerd dat er geen leemten in kennis zijn die aan besluitvorming in de weg staan. Het fundament voor de gaswinning wordt volgens het MER gevormd door een conservatieve, veilige natuurgrens. Bij onzekerheden rond de bodemdalingssprognose is de worst case-situatie gehanteerd. Voor de zeespiegelstijging is het door Rijkswaterstaat opgestelde en door de Interdepartementale Waddenzeecommissie geaccordeerde scenario van 85 centimeter in de 21e eeuw en niet het scenario van 60 centimeter van het International Panel on Climate Control als uitgangspunt genomen. Bij de effectvoorspellingen is, aldus het MER, gebruik gemaakt van de beste wetenschappelijke kennis, aangevuld met specifiek voor dit project verricht onderzoek door onderzoeksinstituten. Meting en monitoring van de feitelijke effecten, met een hierop aansluitende mogelijkheid om tussentijds in te grijpen, zijn verankerd in de voorgenomen activiteit, aldus het MER.

2.16.8. Ook volgens de andere onderzoeken is er op basis van de beste wetenschappelijke kennis redelijkerwijs geen twijfel dat de natuurlijke kenmerken van de gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Noordzeekustzone, Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog niet zullen worden aangetast door de uitvoering van de besluiten, mits daartoe strikte randvoorwaarden worden gehanteerd. Daarbij wordt met name het volgende van belang geacht:

- de NAM moet in het winningsplan een zodanig productieprofiel kiezen dat de prognoses van het dalingstempo binnen veilige grenzen blijven (de gebruiksruimte);
- er moet een adequaat meetsysteem komen voor de dalingssnelheden, dit in combinatie met een meet- en regelcyclus die ten doel heeft te bewaken of het dalingstempo binnen de gebruiksruimte blijft;
- vóór 2011 en vervolgens iedere zes jaar moet

een evaluatiemoment ingebouwd worden ten aanzien van het zeespiegelstijgingsscenario en de gebruiksruimte in de daarop volgende zes jaar;

– de NAM dient aan te tonen dat door vermindering van de winning de bodemdaling tijdig en zodanig beperkt kan worden dat de gebruiksruimte ook in het geval van een nog extremer dan momenteel voorziene zeespiegelstijging niet zal worden overschreden;

– om de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de Vogelrichtlijn- en de Habitatrichtlijngebieden te volgen, dient de NAM daarnaast een breed opgezette monitoring uit te voeren;

– de bevoegde instanties kunnen de NAM altijd een bindende aanwijzing geven om de productie aan te passen of te stoppen.

2.16.9. Het principe “hand aan de kraan” houdt in dat vooraf wordt bepaald wat de gebruiksruimte is waarbinnen het gas kan worden gewonnen zonder dat schade aan het natuurlijke systeem van de Waddenzee wordt toegebracht. Dit is het meegroeivermogen, uitgedrukt in mm/jaar gemiddeld over het gehele gebied. Hierbij worden betrokken de relatieve zeespiegelstijging, de autonome bodemdaling en de bestaande gaswinningen. Vervolgens wordt het winningsplan getoetst aan het antwoord op de vraag of de voorspelde bodemdaling ten gevolge van de winning naar verwachting binnen de gestelde gebruiksruimte zal blijven.

2.16.10. In de bodemdalingsstudies en de onderliggende studies van het MER is historisch en modelmatig berekend wat voor het onderhavige gebied het dynamische evenwicht behelst en wat de bovengrens is aan de gemiddelde sedimentatiesnelheid in een kombergingsgebied, dat wil zeggen hoeveel bodemdaling en/of zeespiegelstijging een gebied aan kan, wil het niet “verdrinken”.

De sedimentatiesnelheid is afhankelijk van de grootte van het kombergingsgebied en is bepaald over een periode van 19 jaar. In het MER is weergegeven dat de sedimentatiesnelheid, bepaald door de modellen van de Universiteit van Utrecht in combinatie met het RIKZ, in het (kleine) kombergingsgebied Pinkegat 6 mm per jaar bedraagt en in het (intermediaire of middelgrote) kombergingsgebied Zoutkamperlaag 5 mm per jaar. De modellen van het Waterloopkundig Laboratorium (Delft Hy-

draulics) komen neer op een sedimentatiesnelheid van 6 mm per jaar voor alle kombergingsgebieden en 10 mm per jaar voor niet grote (kleine en middelgrote) kombergingsgebieden. Voor het vaststellen van de natuurgrens is de sedimentatiesnelheid bepaald op 6 mm per jaar voor het Pinkegat en 5 mm per jaar voor de Zoutkamperlaag. De Commissie voor de milieu-effectrapportage heeft in haar toetsingsadvies aangegeven dat deze grenzen op plausibele wijze, op basis van de beste wetenschappelijke en meest recente inzichten tot stand zijn gekomen.

2.16.11. In het winningsplan is aangegeven dat met het winningsscenario en autonome daling tezamen met de relatieve zeespiegelstijging de natuurgrenzen niet worden overschreden tot ongeveer het jaar 2038 voor het kombergingsgebied Pinkegat en het jaar 2027 voor het kombergingsgebied Zoutkamperlaag.

2.16.12. Volgens het deskundigenbericht kan najlen van de bodemdaling veroorzaakt worden door langzame depletie (op reservoirschaal of op meer lokale schaal in laag-permeabele zones binnen het reservoir) en door kruip of elastisch-plastische overgangen in het reservoirgesteente. De bodemdalingssnelheid (in lineaire snelheid (mm per jaar) of in volume snelheid (m³ per jaar)) zal niet direct nul worden. De snelheid zal echter niet toenemen, omdat alle processen die na het dichtdraaien van de gaskraan een rol spelen daarvoor ook al actief waren. Na het staken van de gasproductie zal het drukverschil tussen het gasvoerende volume en de aangrenzende evenwicht aquifers (watervoerende lagen) zich gaan stabiliseren. Hierdoor zal het totale compactievolume (en dus ook het totale volume van de dalingssschotel) langzaam toenemen. De gesteentelagen boven het reservoir zullen nog navenant meezakken.

2.16.13. Volgens het deskundigenbericht is het najleffect voor Nederlandse gasvelden nog niet gericht gemeten. Er is dus nog geen wetenschappelijk bewijs op basis van meetgegevens hoe lang bodemdaling najlt. Wel is door Hettema en anderen in 2002 op basis van lineaire extrapolatie een inschatting gemaakt van de vertraging van bodemdaling na de start van de gaswinning. Gesteld wordt dat het gerechtvaardigd lijkt om aan te nemen dat het najleffect voor de zes velden gedurende een periode van 1,5 tot 3 jaar een langzaam tot nul afnemende

bodemdalingsnelheid zal laten zien.

2.16.14. In de aanbiedingsbrief bij zijn analyse "Subsidence and gas production: an empirical relation" stelt ir. Houtenbos dat met het principe "hand aan de kraan" onaanvaardbare risico's worden gelopen, omdat de geomechanische kennis nog onvoldoende is om de mate van bodemdaling in te schatten. Bij bestaande winningen is gebleken dat een beperking van de productiesnelheid niet leidde tot een evenredige beperking van de bodemdaling. Bij de bestaande winningen bij Ameland en Franeker was de kennis van de ondergrond onvoldoende om te voorkomen dat de bodemdaling prognoses zijn overschreden met 100%.

Bij brief van 26 maart 2007 heeft de Inspecteur-generaal der Mijnen van het Staatstoezicht op de Mijnen naar aanleiding van de analyse van ir. Houtenbos een reactie ingezonden. Hij komt daarin tot de conclusie dat met het principe "hand aan de kraan" geen onaanvaardbare risico's worden gelopen. Daarbij zet hij uiteen dat met toepassing van het meet- en regelprotocol betrouwbare bodemdalingprognoses worden verkregen en dat bijsturing van de productie mogelijk is.

Op deze brief heeft ir. Houtenbos bij brief van 3 april 2007 gereageerd. Hij is van mening dat alleen als het gedragsmodel juist is, de risico's van onzekerheden in de modelparameters voldoende zijn afgedekt en dat in dit geval het gedragsmodel en daarmee de prognoses onvoldoende betrouwbaar zijn.

Bij brief van 25 april 2006 (lees: 2007) heeft de Minister van EZ de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over zijn visie en de visie van de Minister van VROM op het rapport van ir. Houtenbos. Zij concluderen dat de op grond van de ervaringen uit het verleden aangepaste modellen de gevolgen van de gasproductie op de bodemdaling beter beschrijven dan voorheen. Daarbij wijzen zij ook op het belang van het principe "hand aan de kraan" en het hanteren van conservatieve scenario's. Doordat de nieuwe velden klein zijn, zullen de vertragingseffecten naar hun opvatting naar verhouding klein zijn. De ministers zien geen reden om te veronderstellen dat onaanvaardbare risico's worden gelopen.

2.16.15. In de passende beoordeling bij het rijksprojectbesluit is gesteld dat de bodemdaling voor het Pinkegat vooral wordt veroorzaakt door het Amelandveld dat sinds 1986 in

productie is. Het grootste deel van de effecten van de aldaar optredende bodemdaling zou inmiddels zichtbaar moeten zijn. Op basis van de uitgevoerde monitoring bestaat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel dat geen veranderingen met schadelijke gevolgen zijn opgetreden die konden worden toegeschreven aan de door de gaswinning veroorzaakte bodemdaling (Begeleidingscommissie Monitoring Bodemdaling Ameland, 2000, 2005). De extra effecten van gaswinning uit de nieuwe velden zijn volgens de passende beoordeling in verhouding tot de winning in het Amelandveld te verwaarlozen zolang aan de geformuleerde randvoorwaarden wordt voldaan.

Uit de passende beoordeling volgt voorts dat de totale, tijdelijke afname aan plaatareaal als gevolg van de gaswinning uit alle nieuwe velden samen wordt geschat op minder dan 0,5% binnen de beschouwde kombergingsgebieden. De grenzen van de natuurlijke variatie in dit gebied worden hierdoor niet overschreden en evenmin worden het geomorfologische evenwicht en de natuurlijke kenmerken hierdoor aangetast, aldus de passende beoordeling.

2.16.16. Het plaatoppervlak van het Pinkegat is ongeveer 44 km². Uit het MER volgt dat modelmatig is berekend dat zonder de 18,6 jarige cyclus door de Amelandwinning de bodemdaling in het Pinkegat een maximaal verlies van plaatareaal van 0,53 km² heeft veroorzaakt in 2005. Als de nieuwe gasvelden in productie worden genomen (vanaf 2007), zal het maximale verlies oplopen tot 0,57 km², dat dan rond 2010 wordt bereikt. De maximale afname van plaatareaal door alleen de nieuwe velden is ongeveer 0,095 km² en wordt rond 2020 bereikt. Het plaatoppervlak van de Zoutkamperlaag is ongeveer 72 km². Door de Amelandwinning zal de bodemdaling rond 2020 een maximaal verlies van plaatareaal van ongeveer 0,02 km² veroorzaken. Als de nieuwe gasvelden in productie worden genomen (vanaf 2007), zal het maximale verlies oplopen tot 0,23 km². Dit maximum wordt rond 2025 bereikt. De maximale afname van plaatareaal door alleen de nieuwe velden is ongeveer 0,21 km² (0,3% van het plaatareaal) en wordt ook rond 2025 bereikt.

2.16.17. In het deskundigenbericht is een beschrijving gegeven van de getijdencyclus van 18,6 jaar. Deze cyclus heeft grote invloed op het areaal van de wadplaten. Als gevolg van we-

reldwijde getijdenbewegingen in wateroppervlakken is de hoogte van het water niet constant. Behalve de dagelijkse eb- en vloedcyclus zijn ook andere cycli relevant die worden veroorzaakt door de afzonderlijke rotaties van aarde en maan om elkaar en als stelsel om de zon. Een in de astronomie bekende cyclus is de 18,6 jarige cyclus. In deze tijd varieert de hoek die de maan maakt met het equatorvlak van de aarde tussen de 18,5 en 28,5 graden. Deze astronomische cyclus is voorspelbaar en daarmee berekenbaar in die zin dat deze zich gedurende een lange periode vooruit laat voorspellen. In een getijdengebied als de Waddenzee bepaalt de hoogte van het water direct het plaatvolume (plaatareaal en plaathoogte). Door de voorspelbaarheid is sprake van een, vanuit de natuurwetenschap onderbouwde, natuurlijke variatie. Het is zuiver om bij de natuurlijke variatie rekening te houden met deze 18,6 jarige cyclus, aldus het deskundigenbericht.

2.16.18. Om te kunnen bepalen of de bodemdaling in lijn met de prognose verloopt, worden hoogteverschilmetingen uitgevoerd volgens het meetplan. Op het vaste land is sprake van waterpassingen met zelfregistrerende optische waterpasinstrumenten. Op het wad wordt gebruik gemaakt van GPS-techniek. Op het wad zijn in het verleden (mede door Rijkswaterstaat) reeds peilmerken aangebracht. Bij de metingen op het wad wordt gebruikgemaakt van diepgefundeerde palen (6 meter diep), waarbij er steeds drie in elkaars omgeving zijn gesitueerd. Met de metingen kan een uitspraak gedaan worden over de bodemdaling (zowel verticaal als horizontaal). De meting wordt, vanwege de diepe fundatie van het peilmerk, niet verstoord door sedimentatie of erosie. Ter plaatse van de peilmerken wordt overigens ook, in het kader van de monitoring, door middel van de zogenoemde spijkermethode, de sedimentatie gemeten.

Op het moment dat de waarden afwijken van de prognoses kunnen vlakdekkende metingen op het land worden uitgevoerd. Dit zijn metingen waarbij intensiever ("vlakdekkend") de bodemdaling wordt gemeten. Het meetplan voorziet ook in vlakdekkende metingen na drie jaar na aanvang van de winning.

Als bewakingssysteem vinden continue bodemdalingsmetingen plaats met behulp van GPS nabij de locaties Ameland en Moddergat. Deze continue metingen hebben een sig-

naalfunctie. Indien lokale dalingssnelheden de geprognoseerde waarden overschrijden, zullen zo spoedig mogelijk aanvullende vlakdekkende metingen, met name op het land, worden uitgevoerd. In het eerste jaar wordt maandelijks gerapporteerd over de bodemdaling op basis van de continue metingen bij Moddergat. Dit gebeurt om de responstijd van het desbetreffende reservoir vast te stellen. Deze gegevens zijn nodig om voor het reservoir ook de naijling beter te kunnen berekenen.

Behalve de continue bodemdalingsmetingen nabij de locaties Ameland en Moddergat vinden bij alle reservoirs metingen plaats van druk en productievolume. Deze meetgegevens leveren informatie over de heersende reservoirdruk. Met behulp van deze gegevens kunnen de prognoses over bodemdaling worden bijgesteld.

Daarnaast is ook een meetnet van seismometers en versnellingsmeters voorhanden om bodemtrillingen te meten.

2.16.19. De sterkte van aardbevingen wordt uitgedrukt in magnitude en intensiteit. De magnitude geeft de sterkte van de aardbevingsbron aan en wordt uitgedrukt in een getal op de schaal van Richter. De intensiteit geeft de effecten aan van een beving op een bepaalde plaats. Hiervoor wordt de Europese Macroseismische Schaal gehanteerd.

De zes velden waar gas wordt gewonnen, zijn begrensd door breuken. De breuken zetten niet door naar boven omdat de reservoirs zijn afgedekt met een laag plastisch steenzout. In het winningsplan zijn de seismische risico's aangegeven. In 2004 is in opdracht van de in Nederland actieve mijnbouwmaatschappijen onder begeleiding van het Technisch Platform Aardbevingen onderzoek uitgevoerd naar de seismische risico's. De studieresultaten zijn vastgelegd in diverse rapporten. De studies hebben ook betrekking op de zes nieuwe velden.

De kans op bodemtrillingen wordt geschat op 0% voor de velden Nes en Moddergat tot 10% voor de velden Lauwersoog-Centraal, Lauwersoog-Oost, Lauwersoog-West en Vierhuizen-Oost.

Door het KNMI is in het studierapport "Seismic hazard due to small swallow induced earthquakes" uit 2004 geconcludeerd dat eventuele door gaswinning geïnduceerde lichte aardbevingen niet zwaarder zullen zijn dan magnitude 3,9 op de schaal van Richter en dat de maxi-

maal te verwachten intensiteit bij het optreden van een beving ongeveer VI tot VII op de Europese Macroseismische Schaal zal zijn. Dat betekent dat in de nabijheid van het gasvoorkomen lichte, niet constructieve schade kan optreden aan veel gebouwen en matige schade aan enkele gebouwen. De eventuele schade wordt verwacht binnen een straal van maximaal zeven kilometer rond het epicentrum van de beving. Het aantal potentiële schadegevallen is, naast de magnitude en intensiteit van de beving, sterk afhankelijk van de dichtheid van de bebouwing en de mate van schade is afhankelijk van de afstand tot het epicentrum en het type bebouwing en de staat van onderhoud. Ook de samenstelling van de ondiepe ondergrond speelt een belangrijke rol.

2.16.20. Een monitoringsplan maakt deel uit van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties. De uitgangspunten bij de te onderzoeken aspecten zijn:

- monitoring van soorten en habitats die een rol hebben gespeeld bij de aanwijzing/aanmelding van de Natura 2000-gebieden Waddenzee en Lauwersmeer (instandhoudingsdoelstellingen);
- met als doel: vaststellen of door bodemdaling significante veranderingen plaatsvinden in trendmatige ontwikkelingen van soorten en habitats;
- het monitoringsplan geeft een totaalbeeld van de te monitoren parameters en wordt uitgewerkt in een monitoringsprogramma; hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het binnendijkse Lauwersmeer en de buitendijkse kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag (Waddenzee);
- een onderscheid wordt gemaakt tussen abiotische en biotische parameters, met uitzondering van de abiotische parameters die al in het meetplan zijn opgenomen; de abiotische factoren zijn geselecteerd vanwege de relatie met de bodemdaling/veranderingen in hoogteligging;
- het verzamelen van basisgegevens die nodig zijn voor de interpretatie en evaluatie van de verzamelde (a)biotische informatie (neerslag, wind, verdamping, hoogteliggingen, waterstanden);
- het vaststellen van de nulsituatie (voorafgaand aan de gaswinning).

2.16.21. Op 18 mei 1981 zijn grote delen van de Waddenzee aangewezen als staatsnatuurmonument Waddenzee I. Op 17 november

1993 is het grootste deel van de nog niet eerder aangewezen delen van de Waddenzee aangewezen als staatsnatuurmonument Waddenzee II. Blijkens de beschikking van 17 november 1993 vervangt de toelichting bij die aanwijzingsbeschikking de toelichting van de beschikking van 18 mei 1981. Uit de aanwijzingsbeschikking van 17 november 1993 en de toelichting blijkt dat het vergunningen- en ontheffingenbeleid op grond van de Natuurbeschermingswet is gekoppeld aan het beleid dat wordt gevoerd in het kader van de pkb Waddenzee.

Als beschermde natuurmonumenten zijn voorts op 23 juli 1982 aangewezen de gebieden Kwelders Noordkust Friesland I en Kwelders Noordkust Groningen.

Bij besluiten van 7 juli 1994 is het gebied Lauwersmeer aangewezen als staatsnatuurmonument en als beschermd natuurmonument.

2.16.22. De Waddenzee is bij besluit van 8 november 1991 aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn. Blijkens de toelichting bij dit besluit zijn het bestuur en beheer voor de Waddenzee gericht op handhaving, herstel en verdere ontwikkeling van de natuurwaarden, waaronder de vogelkundige waarden. Het gebied kwalificeert zich vanwege het voorkomen van ruim 50 vogelsoorten. Volgens de toelichting is het beleid voor de Waddenzee vastgelegd in de pkb Waddenzee.

In de pkb Waddenzee is (was) als hoofddoelstelling opgenomen de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied. Het beleid is gericht op een duurzame bescherming en een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van:

- de waterbewegingen en de hiermee gepaard gaande geomorfologische en bodemkundige processen;
- de kwaliteit van water, bodem en lucht;
- de (bodem)fauna en de (bodem)flora onder meer omvattende:
 - de foerageer-, broed- en rustgebieden van vogels, de werp-, rust- en zooggebieden van zeezoogdieren, de kinderkamerfunctie voor Noordzeevis en de flora en fauna van de buitendijkse gebieden en de daaraan grenzende duinen;
 - de landschappelijke kwaliteiten, met name de verscheidenheid en het specifieke karakter van het open landschap;

– de belevingswaarde van natuur en landschap.

Binnen de randvoorwaarden van een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied zijn menselijke activiteiten met een economische en/of recreatieve betekenis mogelijk.

2.16.23. Naast deze aanwijzing is de Waddenzee ook aangemeld als gebied op grond van de Habitatrictlijn. Bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 is dit gebied geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio.

De reden voor de aanmelding van de Waddenzee als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrictlijn is met name het hier voorkomen van de habitattypen “Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken” (1110), “Estuaria” (1130), “Bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten” (1140), “Eénjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met *Salicornia* ssp. en andere zoutminnende soorten” (1310), “Schorren met slijkgrasvegetatie (*Spartinion maritimae*)” (1320), “Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*)” (1330), “Embryonale wandelende duinen” (2110), “Wandelende duinen op de strandwal met Helm (*Ammophila arenaria*; witte duinen)” (2120) en “Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)” (2130) alsmede de soorten Zeeprink, Fint, Grijze zeehond en (Gewone) zeehond.

2.16.24. De gebieden Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog zijn beide – na een eerdere aanwijzing van 24 maart 2000 – bij besluit van 7 april 2005 aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. Ook onder deze namen zijn gebieden op grond van de Habitatrictlijn aangemeld als speciale beschermingszone. Bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 zijn deze gebieden geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio.

Het gebied Duinen Ameland is aangemeld als speciale beschermingszone voor de Vogelrichtlijn omdat het behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor Bruine kiekendief, Blauwe kiekendief, Velduil en Grauwe klauwier in Nederland. Overige relevante soorten zijn Eidereend (broedend), Porseleinhoen

(broedend), Tapuit (broedend) en Rietzanger (broedend).

De reden voor aanmelding van het gebied Duinen Ameland als Habitatrictlijngebied betreft het voorkomen van de habitattypen “Embryonale wandelende duinen” (2110), “Wandelende duinen op de strandwal met Helm (*Ammophila arenaria*; witte duinen)” (2120) en “Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)” (2130), “Vastgelegde ontkalkte duinen met *Empetrum nigrum*” (2140), “Duinen met Duindoorn (*Hippophaë rhamnoides*)” (2160), “Duinen met Kruipwilg (*Salix repens* ssp. *argentea*)” (2170) en “Vochtige duinvalleien” (2190) alsmede de soort Groenknolorchis.

Het gebied Duinen Schiermonnikoog is aangemeld als speciale beschermingszone voor de Vogelrichtlijn vanwege het voorkomen van Blauwe kiekendief (broedend). Overige relevante soorten zijn Eidereend (broedend), Bruine kiekendief (broedend), Strandplevier (broedend) en Velduil (broedend).

De reden voor aanmelding van het gebied Duinen Schiermonnikoog als speciale beschermingszone voor de Habitatrictlijn betreft het voorkomen van de habitattypen “Eénjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met *Salicornia* ssp. en andere zoutminnende soorten” (1310), “Embryonale wandelende duinen” (2110), “Wandelende duinen op de strandwal met Helm (*Ammophila arenaria*; witte duinen)” (2120) en “Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)” (2130), “Vastgelegde ontkalkte duinen met *Empetrum nigrum*” (2140), “Duinen met Duindoorn (*Hippophaë rhamnoides*)” (2160), “Duinen met Kruipwilg (*Salix repens* ssp. *argentea*)” (2170) en “Vochtige duinvalleien” (2190) alsmede de soort Groenknolorchis.

2.16.25. Het Lauwersmeer is bij besluit van 24 maart 2000 aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn.

Het Lauwersmeergebied is aangemeld vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen van Lepelaar, Kleine zwaan, Grauwe gans, Brandgans, Krakeend, Wintertaling, Pijlstaart en Slobeend, die het gebied benutten als broedgebied, ruigebied, overwinteringsgebied en/of rustplaats. Bovendien behoort het gebied tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden dan wel pleisterplaatsen voor Lepelaar, Kleine zwaan, Bruine kiekendief, Grauwe kiekendief,

Kemphaan en Reuzenstern in Nederland.

2.16.26. Op 7 juli 2005 heeft de Minister van LNV de Natura 2000 contourennotitie aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze notitie beschrijft de kaders voor de Natura 2000-doelen, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Uitgangspunt voor de nog vast te stellen instandhoudingsdoelstellingen, zoals opgenomen in de Natura 2000 contourennotitie, is onder meer de bestaande kwaliteit en omvang in beginsel handhaven en waar nodig in een gunstige staat van instandhouding brengen. Op 16 juni 2006 heeft de Minister van LNV het Natura 2000 doelendocument aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Deze beleidsnotitie geeft een toelichting op de instandhoudingsdoelen voor de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland en de daarbij gehanteerde systematiek. Het document geeft verdere uitwerking aan de acht hoofdlijnen voor de formulering van de Natura 2000 doelen zoals opgenomen in de Natura 2000 contourennotitie.

2.16.27. In het invloedsgedebied van de gaswinning liggen verscheidene waterbeheersgebieden. Deze gebieden voeren het overtollige water af naar het Lauwersmeer en bij laagwater wordt dit via de Lauwerssluizen geloosd in de Waddenzee.

2.16.28. In het onderzoek van de Grontmij dat heeft geresulteerd in het rapport "Effectenstudie aardgaswinningen Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen" van 5 januari 2006, zijn de effecten van bodemdaling op de waterhuishouding van het Lauwersmeergebied onderzocht in de autonome situatie en vervolgens die van de nieuwe winningen afzonderlijk en alle winningen (met de bestaande) tezamen.

Als gevolg van de reeds bestaande gaswinningen zullen de spuisluizen bij Lauwersoog twee centimeter kunnen dalen (in 2040). Ook de bodem van het Lauwersmeergebied zal dalen, tot maximaal twaalf centimeter in het diepste punt van de dalingsschotel. De daling aan de randen van de dalingsschotel en de vrijliggende gronden in het Lauwersmeergebied, waaronder de camping, bedraagt vier tot tien centimeter, afhankelijk van de afstand. Als gevolg daarvan wordt in de autonome ontwikkeling reeds verwacht dat lage vrij afstromende gronden richting Lauwersmeer sneller zullen inunderen. Ook de zeedijk zal in de autonome situatie met

ongeveer twee centimeter dalen.

Als gevolg van de nieuwe winningen tezamen zal de bodemdaling toenemen. Berekend is dat de spuisluizen vijf à zes centimeter dalen in plaats van twee centimeter (in 2040). De bodemdaling in het diepste punt van de dalingsschotel neemt toe met vier centimeter tot maximaal zestien centimeter. De daling aan de randen en de vrijliggende gronden in het Lauwersmeer bedraagt dan twee tot vier centimeter extra. Onderkend wordt dat de drooglegging van deze gronden minder wordt omdat deze gronden vaker zullen inunderen. Ook de zeedijk daalt als gevolg van de nieuwe gaswinningen twee centimeter of meer.

2.16.29. Voor het waterbeheer in het Lauwersmeer wordt door de provinciebesturen van Groningen en Fryslân een watervisie ontwikkeld waarin ook compenserende maatregelen als peilverlaging worden genoemd. In de Watervisie Lauwersmeer staan veiligheid en bescherming tegen wateroverlast voorop maar wordt ook de toekomstige natuurfunctie beoordeeld. Voor de Watervisie zijn onderzoeken uitgevoerd waarin is gekeken naar alternatieven voor het toekomstige waterbeheer van het Lauwersmeer.

2.16.30. In de passende beoordeling is aangegeven dat gevolgen van de gaswinningsactiviteiten op de kwalificerende vogelsoorten in het Lauwersmeer op basis van de huidige kennis zijn uit te sluiten. Door een kleine toename van de inundatiekans kan een verandering optreden voor de soorten Bruine kiekendief en Grauwe kiekendief, maar gelet op het kleine areaal waar deze verandering zich kan voordoen, bestaat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel dat er geen schadelijke gevolgen voor de aantallen van deze soorten zullen zijn.

2.16.31. In het rijksprojectbesluit is aangegeven dat verzilting een autonoom proces is en dat het effect van de gaswinning daarop verwaarloosbaar is. Er zal nog nader onderzoek worden uitgevoerd en indien daaruit blijkt dat er effecten optreden, zal de NAM (financiële) maatregelen moeten nemen.

2.16.32. Verzilting is een proces waarbij als gevolg van hydrostatisch drukverschil zout grondwater het ondiepe grondwater en het oppervlaktewater bereikt en daar zorgt voor een verhoging van het zoutgehalte. Door zeespiegelstijging is sprake van een toename van verzilting. Bodemdaling veroorzaakt vernatting in

het gebied, hetgeen door aanpassingen in het watersysteem (peilbeheer en dergelijke) door de waterschappen kan worden gereguleerd. Deze peilverlaging veroorzaakt extra verzilting. De milieueffecten zijn volgens het deskundigenbericht op dit moment nog niet volledig duidelijk, waardoor het niet mogelijk is om de mate van verzilting in relatie tot de gaswinning te bepalen.

De aard en ernst van de effecten van verzilting zijn in hoofdzaak afhankelijk van de gebruiksfunctie. Voor het herstel van bepaalde natuurwaarden kan extra verzilting gunstig zijn. Voor het Lauwersmeergebied moeten nog keuzes worden gemaakt. De effecten voor de landbouw zijn ook afhankelijk van het gebruik. Een mitigerende maatregel is het doorspoelen met zoet water.

2.16.33. In de Friese concessiegebieden Barra-deel, ten noorden van Harlingen in de nabijheid van Franeker, vindt sinds 1995 op grote diepte winning van steenzout plaats. In het gebied van de thans voorgenomen gaswinning zijn geen concessies ten behoeve van zoutwinning uitgegeven.

In het deskundigenbericht is vermeld dat in geval van het verwijderen van een laag steenzout de direct bovenliggende lagen direct reageren. In het geval van gaswinning is sprake van een geleidelijker proces als gevolg van drukverlaging in de poriën en het daardoor langzaam compacteren van het reservoirgesteente.

Het oordeel van de Afdeling

2.17. Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat meer dan voorheen zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de kleinere gasvoorraden. Dit beleid, dat er op is gericht zo lang mogelijk te kunnen blijven voorzien in de eigen gasbehoefte, acht de Afdeling in het algemeen niet onredelijk. Gelet hierop heeft de Minister van EZ zich op het standpunt kunnen stellen dat, gezien de aanzienlijke omvang van de thans aan de orde zijnde gasvoorraden, de winning daarvan van belang is in het kader van het door hem gevoerde kleine velden-beleid.

2.17.1. Niet in geschil is dat gelet op mogelijke significante gevolgen van de gaswinning voor de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones in het kader van de vaststelling van het rijksprojectbesluit en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties op grondslag van de artikelen 19d en 19j, derde lid, juncto artikel 19f van de Nbw 1998 gehou-

denheid bestaat een passende beoordeling te maken. In dat kader dienen tevens de effecten van de gaswinning op de als speciale beschermingszone aangemelde Habitatrichtlijngebieden te worden beoordeeld. Die gebieden bevinden zich vrijwel volledig binnen de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden. Voor zover de Habitatrichtlijngebieden ruimer zijn dan de Vogelrichtlijngebieden, bestaat ten behoeve van het rijksprojectbesluit de gehoudenheid een passende beoordeling te maken op grondslag van het rechtstreeks werkende artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De aanwijzingsbesluiten voor de hierboven genoemde staatsnatuurmonumenten en beschermde natuurmonumenten zijn met de inwerkingtreding van de Nbw 1998 in combinatie met de aanwijzing van deze gebieden als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn vervallen. Daarmee hebben de instandhoudingsdoelstellingen mede betrekking op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van die gebieden.

2.17.2. Een passende beoordeling houdt in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Op basis van een passende beoordeling van de gevolgen van de gaswinning voor de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Noordzeekustzone, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Lauwersmeer, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, mag de gaswinning slechts mogelijk gemaakt worden nadat de zekerheid is verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen zal hebben voor de natuurlijke kenmerken van deze gebieden. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

2.17.3. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat de wijze en mate van bodemdaling niet met volledige zekerheid kunnen worden voorspeld, op zichzelf onvoldoende aanleiding vormt voor het oordeel dat reeds om die reden moet worden afgezien van de voorgenomen activiteit. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden

geboden dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de gebieden zullen optreden. Eventueel ongunstiger uitvallen van de veronderstelde prognoses betekent evenmin dat bij voorbaat sprake zal zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden. In dat kader is voorts van belang dat in het rijksproject de mogelijkheid is ingebouwd met het principe "hand aan de kraan" de gevolgen van de gaswinning bij te sturen.

2.17.4. De omstandigheid dat de Minister van EZ aanleiding heeft gezien toepassing te geven aan het in de besluiten nader uitgewerkte principe "hand aan de kraan" betekent ook niet dat reeds daarom aan de in 2.17.2. bedoelde zekerheid zou moeten worden getwijfeld. Het betreft in dit geval een langdurig project waarvan de gevolgen zich gedurende verscheidene decennia zullen kunnen openbaren. De Afdeling verstaat de toepassing van het principe "hand aan de kraan" aldus, dat het hiermee mogelijk is de gevolgen van de gaswinning voortdurend en direct te volgen en de winning bij te stellen indien hiertoe aanleiding zou bestaan. Het is daarmee een belangrijk controlemechanisme dat, mede gelet op de lange duur van de winning, kan dienen als een borging van de vereiste zekerheid. De Afdeling zal dit principe dan ook betrekken bij de beantwoording van de vraag of de Ministers van EZ en LNV zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat er redelijkerwijs geen twijfel bestaat over het uitblijven van schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de desbetreffende Natura 2000-gebieden.

2.17.5. In 2.16.4. is een overzicht op hoofdlijnen gegeven van de onderzoeken die zijn verricht nadat in 1999 was besloten niet tot het winnen van gas over te gaan. Kennis over en ervaring met gaswinning in de diepe ondergrond en het inzicht in de gevolgen daarvan door andere winningen zijn sinds 1999 verder vergroot. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat met de aan de passende beoordeling ten grondslag gelegde onderzoeken niet van de beste wetenschappelijke kennis gebruik is gemaakt. Evenmin is gebleken dat deze kennis niet correct is weergegeven. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat nader onderzoek zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang van de gevolgen van de gaswinning voor de te

beschermen waarden van de desbetreffende gebieden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen.

2.17.6. Ter beantwoording van de vraag of zichten gevolge van de gaswinning schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de gebieden zullen voordoen, dient met name de te verwachten mate van bodemdaling te worden bezien. Daarbij is een groot aantal facetten van belang die de Afdeling hierna zal bezien. Verweerders stellen zich – kort samengevat – op het standpunt dat de bodemdaling beperkt is en, mits de gestelde randvoorwaarden in acht worden genomen, controleerbaar en beïnvloedbaar is. Appellanten stellen zich – kort samengevat – op het standpunt dat de aan de berekeningen ten grondslag gelegde veronderstellingen en prognoses te veel onzekerheden in zich hebben en dat het risico bestaat dat de bodemdaling (veel) groter zal zijn dan is aangenomen, alsmede dat de bodemdaling onvoldoende controleerbaar en beïnvloedbaar is.

2.17.7. Omtrent het betoog van appellanten dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de cumulatieve effecten van de bestaande zoutwinning overweegt de Afdeling allereerst dat de door appellanten bedoelde zoutwinning plaatsvindt in het kombergingsgebied Vlie. Dit gebied heeft geen relatie met de kombergingsgebieden Pinkegat of Zoutkamperlaag. Er zijn geen concessies of vergunningen verleend voor de winning van zout in beide laatstbedoelde gebieden. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat, niettegenstaande het vorenstaande, cumulatie van effecten van de zoutwinning en de voorgenomen gaswinning valt te verwachten. Verweerders hebben de zoutwinning dan ook buiten beschouwing kunnen laten.

2.17.8. In de passende beoordeling is wel de invloed van de bestaande gaswinningen bij onder meer Anjum, Slochteren, Ameland en Zuidwal als activiteiten die mogelijk cumulatieve effecten kunnen hebben, in ogenschouwing genomen. Zo heeft de winning bij Ameland cumulatieve invloed op het kombergingsgebied Pinkegat en de winning bij Anjum op het kombergingsgebied Zoutkamperlaag. Niet is aannemelijk gemaakt dat hierbij van onjuiste aandnames is uitgegaan.

De vanwege de Minister van EZ bepaalde 2 centimeter-bodemdalingscontour raakt het eiland Schiermonnikoog alleen aan de onbe-

woonde zuidwestelijke punt. [appellante sub 5] heeft gesteld dat de bodemdalingcontour ruimer is dan door de minister is aangenomen. De van de zijde van appellante ter zitting getoonde horizontale projectie van het bodemdalingengebied ten gevolge van de (bestaande) gaswinning bij Ameland-Oost op de nieuwe gasvelden, waaruit zou volgen dat vrijwel geheel Schiermonnikoog met bodemdaling zal worden geconfronteerd, acht de Afdeling echter onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd om te kunnen leiden tot twijfel aan de ligging van de door de Minister van EZ bepaalde bodemdalingcontour.

2.17.9. Ter bepaling van de gebruiksruimte is ook het cumulatieve effect van de autonome bodemdaling en de zeespiegelstijging bezien. Voor de zeespiegelstijging is een zeer conservatief (te weten: het slechtst denkbare) scenario gebruikt, van 85 centimeter per eeuw. Mocht in 2011 of nadien blijken dat de zeespiegelstijging minder snel verloopt dan thans maximaal wordt verondersteld, dan kan de prognose worden bijgesteld. Ook kan worden ingegrepen indien en zodra de stijging onverhoopt sneller plaatsvindt. In het instemmingsbesluit met het winningsplan is voorzien dat de verwachting van de zeespiegelstijging elke vijf jaar wordt herijkt. Het is hierdoor mogelijk voortschrijdend inzicht te betrekken bij de continuering van de gaswinning. Daarnaast geldt dat de duur van de gaswinning, gelet op artikel 2 van het instemmingsbesluit met het winningsplan, is beperkt tot het jaar 2028. Indien de gaswinning in 2028 wordt gecontinueerd, is daarvoor een herziening van het instemmingsbesluit vereist.

Door van het slechtst denkbare scenario voor de zeespiegelstijging uit te gaan en met de tijdsbeperking in het instemmingsbesluit van het winningsplan zijn waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat de natuurgrenzen van beide kombergingsgebieden worden overschreden.

2.17.10. Ter bepaling van de gebruiksruimte is verder van betekenis dat bij het bepalen van de omvang van de natuurgrenzen voor beide kombergingsgebieden het voorzichtige model van het RIKZ is toegepast. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat niet van de aldus historisch en modelmatig berekende natuurgrenzen kan worden uitgegaan.

2.17.11. Verder acht de Afdeling van belang dat in de beginperiode de bodemdaling maan-

delijks wordt gerapporteerd. Deze rapportages worden samengesteld uit continue metingen. Dit levert empirische gegevens op die het voorspellingsmodel kunnen ijken. Voorts worden jaarlijks metingen van bodemdaling en sedimentatie uitgevoerd. Niet is aannemelijk gemaakt dat het gebied waarbinnen de metingen worden uitgevoerd en de locatie van de metingen alsmede de wijze van meten ontoereikend zijn om de bodemdaling op nauwkeurige wijze in beeld te brengen.

2.17.12. Het najleffect van de bodemdaling in geval van stopzetting van de winning is ook van invloed op de gebruiksruimte. Dit effect is bij de berekeningen betrokken. De Afdeling acht voorts genoegzaam aannemelijk gemaakt dat de bodemdalingssnelheid in geval van stopzetting van de winning niet zal toenemen. Zij ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de Minister van EZ met betrekking tot de beide kombergingsgebieden niet in redelijkheid van een najleffect van maximaal 1,5 tot 3 jaar voor nazakkingen heeft kunnen uitgaan. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat volgens het deskundigenbericht niet is te verwachten dat de gebruiksruimte door het najleffect wordt overschreden, als rekening wordt gehouden met deze periode.

2.17.13. Voor zover ir. Houtenbos heeft gesteld dat de bodemdaling- en najleffecten niet met voldoende zekerheid kunnen worden ingeschat, overweegt de Afdeling dat de analyse van ir. Houtenbos de bodemdaling los van de specifieke velden beschrijft, terwijl in dit geval de bodemdaling geprognoseerd is voor de specifieke situatie van de zes – relatief kleine – voorkomens. Tussen de door ir. Houtenbos genoemde voorkomens en de zes nieuwe voorkomens bestaan in geologisch opzicht aanzienlijke verschillen. Hetgeen ir. Houtenbos heeft gesteld, heeft de Afdeling er, alles bijeen genomen, niet van overtuigd dat de Minister van EZ niet op de rapporten van zijn eigen deskundigen mocht afgaan. Daarbij zijn als referentievelden onder meer de velden van Anjum en Munnekezijl gebruikt waarover reeds vele jaren gegevens zijn verzameld. Ook is van belang dat de voorspellingsmodellen in de afgelopen jaren op de opgedane ervaringen zijn aangepast en daarmee in betrouwbaarheid hebben gewonnen. Voorts zijn met het principe “hand aan de kraan” op verscheidene wijzen dusdanige waarborgen ingebouwd dat de bodemdaling

in voldoende mate controleerbaar en beïnvloedbaar is. In dat verband is onder meer van belang dat de gevolgen van de gaswinning voortdurend worden gevolgd en dat op regelmatige basis metingen plaatsvinden van gasproductie, druk en bodemdaling. Zoals in het deskundigenbericht is opgemerkt, is het principe "hand aan de kraan" een waarborg om, voor zover nodig, te voorkomen dat de gebruiksruimte zou worden overschreden, met als primair terugkoppelingsmechanisme het meten van de bodemdaling.

2.17.14. Het primaire terugkoppelingsmechanisme binnen het principe "hand aan de kraan" betreft het meten van de feitelijke bodemdaling. In aanvulling daarop is voorzien in monitoring van abiotische en biotische factoren. Monitoring behelst het verzamelen, uitwerken en interpreteren van waarnemingen, maar geeft in de meeste gevallen geen (eenduidig) antwoord op de oorzaak van de geconstateerde trends. Of sprake is van causaliteit, vergt in de meeste gevallen nader onderzoek, dat naar verwachting niet op korte termijn (na het constateren van de negatieve ontwikkelingen) tot bruikbare resultaten zal leiden. Bovendien kunnen trends in veel gevallen pas na enige tijd worden vastgesteld.

Gelet op voorschrift 3.4 van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties en de toelichting van de Minister van LNV daarbij behoeft de causaliteit evenwel niet per se onomstotelijk te zijn onderzocht of bewezen, maar kan een wetenschappelijk onderbouwd vermoeden volstaan om in te grijpen in het winningstempo. Daarbij is voorgeschreven dat de onafhankelijke auditcommissie wordt geraadpleegd. Van belang is voorts dat één van de abiotische monitoringsparameters de sedimentatie/erosie betreft. Deze parameter is relevant voor de beoordeling van het meegroeivermogen. De metingen van de sedimentatie/erosie zijn daarmee een belangrijke factor binnen de meet- en regelcyclus om te bepalen of de bodem van de kombergingsgebieden daadwerkelijk meegroeit of daarin achterblijft.

Ook anderszins ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Minister van LNV zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de ecologische monitoringsonderzoeken toereikend zullen zijn om trends te signaleren en de beïnvloedingsgebieden te vergelijken met referentiegebieden.

2.17.15. Voor zover enkele appellanten stellen dat in het monitoringsprogramma voor de periode 2007-2012 niet wordt ingegaan op de Natura 2000-gebieden Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone overweegt de Afdeling dat de vaststelling van dit programma, nog afgezien van de vraag of dit een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb is, van na het nemen van het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten is en zodoende de rechtmatigheid van die besluiten niet kan aantasten.

Voor zover het betreft het monitoringsplan dat deel uitmaakt van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties overweegt de Afdeling dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting volgt dat de Natura 2000-gebieden Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone met name niet in het monitoringsplan zijn genoemd omdat deze zich bevinden buiten de bodemdalingsschotten van de nieuwe winningen. Voorts vindt in verband met de Amelandwinning in deze gebieden al monitoring plaats. Wat betreft het gebied Noordzeekustzone is verder voorzien in supplementie werkzaamheden, in welk kader ook monitoring zal plaatsvinden. De Afdeling is van oordeel dat daarmee een afdoende verklaring is gegeven voor het ontbreken van de drie gebieden in het monitoringsplan, hetgeen overigens niet uitsluit dat deze in de toekomst wel alsnog in het plan zullen kunnen worden opgenomen.

2.17.16. Over de door appellanten gestelde ongunstige staat van instandhouding van verschillende soorten en habitattypen in de Waddenzee en de daarmee verband houdende herstelopgaven overweegt de Afdeling het volgende. Het beroep van appellanten richt zich op dit punt met name op de (tijdelijke) afname in hoogteligging en areaal van de bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (habitattype 1140) en de gevolgen voor de soorten die hiervan afhankelijk zijn, zoals de Scholekster en de Kanoetstrandloper. De Ministers van EZ en LNV hebben bij hun beoordeling aansluiting kunnen zoeken bij het Natura 2000 doelendocument.

Naar uit dit document kan worden afgeleid, wordt voor habitattype 1140 in de Waddenzee vanwege de matig ongunstige staat van instandhouding gestreefd naar kwaliteitsverbetering. Hiermee wordt met name bedoeld op een verbetering van de kwaliteit van de slik- en zand-

platen door maatregelen tegen de schelpdiervisserij ten behoeve van een vergroting van de diversiteit en behoud van platen voor rustende en foeragerende niet-broedvogels en zeehonden. De Ministers van EZ en LNV hebben zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat de kwaliteit van het habitatype en sommige soorten primair onder druk is komen te staan door de schelpdiervisserij.

Voor habitatype 1140 geldt dat de plaatoppervlakte door de natuurlijke dynamiek van het gebied sterk kan variëren in de tijd. Uit een modelstudie volgt dat de effecten van bodemdaling door de gaswinning op het plaatvolume in vergelijking met de natuurlijke dynamiek zeer beperkt zijn. Voor beide kombergingsgebieden geldt dat de (tijdelijke) afname van het bestaande plaatoppervlak door de nieuwe gaswinning dermate klein is ten opzichte van de natuurlijke variatie van onder meer de 18,6-jarige cyclus die in het gebied kan optreden, dat het effect gelet op de natuurlijke dynamiek van het systeem niet waarneembaar is. Met natuurlijke veranderingen is voldoende rekening gehouden. De Ministers van EZ en LNV hebben zich in zoverre op het standpunt kunnen stellen dat de gunstige staat van instandhouding van dit habitatype voor zover het betreft de oppervlakte van de platen niet in geding komt. Uit het onderzoek van het Waterloopkundig Laboratorium volgt dat de bodemdaling niet zal leiden tot een merkbare verandering van de sedimentsamenstelling in het gebied. Volgens dit onderzoek zullen gezien de kleine veranderingen in de waterbeweging en stroomsnelheid de sedimenttransportprocessen niet worden beïnvloed. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat dit onderzoek voor ondeugdelijk of anderszins onjuist moet worden gehouden. Het onderzoek van Alterra naar de gevolgen voor het bodemleven is op de bevindingen in dat rapport gebaseerd. Op basis van de uitkomsten van het door Alterra gedane onderzoek zijn de Ministers van EZ en LNV er terecht van uitgegaan dat er bij vorenbedoelde beperkte plaatafname niet aan behoefte te worden getwijfeld dat de gaswinning geen nadelige gevolgen voor het bodemleven en daarmee voor het voedselaanbod voor schelpdiereters heeft.

Voor zover vogelsoorten zich instellen op de cycli in het gebied, zoals Vogelbescherming Ne-

derland in haar reactie op het deskundigenbericht heeft gesteld, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat vorenbedoelde beperkte (tijdelijke) afname van plaatareaal zal leiden tot nadelige gevolgen voor deze soorten op de langere termijn. Daarbij is voorts van betekenis dat aannemelijk is dat de kwaliteit van het habitatype door maatregelen tegen de schelpdiervisserij gunstig zal worden beïnvloed. Uit het rapport van Alterra volgt dat op grond van de autonome ontwikkeling verwacht wordt dat de kokkelbanken zich stabiliseren en de mosselbanken in oppervlak en ontwikkeling nog groeien.

2.17.17. Voor zover het betreft de mogelijke gevolgen in de vorm van bodemtrillingen bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de Minister van EZ zich niet op het in 2.16.19. bedoelde studierapport heeft kunnen baseren. Van de zijde van [appellante sub 5] is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat dit rapport onjuistheden bevat of anderszins ondeugdelijk is. Op grondslag van het rapport en de bestaande kennis heeft de Minister van EZ kunnen concluderen dat voor twee van de zes gasvoorkomens geen risico bestaat op aardbevingen en trillingen en voor vier van de zes gasvoorkomens een kans van hoogstens 10%. Niet is aannemelijk gemaakt dat de verwachting van een maximale magnitude van 3,9 op de schaal van Richter en een maximale intensiteit van ongeveer VI tot VII op de Europese Macroseismische Schaal voor onjuist moet worden gehouden.

Het bestaan van een kans dat zich ten gevolge van de gaswinning aardbevingen en trillingen met mogelijke schade als gevolg voordoen, betekent niet dat de Minister van EZ reeds om die reden zijn instemming aan het winningsplan had moeten weigeren. Hem komt op dit punt een zekere beoordelingsruimte toe. Hij mag daarbij mede de belangen van de winning betrekken.

In het kader van de te maken afweging heeft de Minister van EZ de kans op en de gevolgen van incidentele bodemtrillingen voor appellante in redelijkheid beperkt kunnen achten. Van belang is daarbij dat de afstand van de woning van appellante tot de noordelijke begrenzingen van de gasvoorkomens Lauwersoog-Centraal, Lauwersoog-West en Lauwersoog-Oost en daarmee ook de afstand tot een epicentrum enkele kilometers bedraagt. Mocht desalniet-

min schade ontstaan, staan appellante middelen ter beschikking deze schade op de NAM te verhalen. Verder heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat de verwachting dat door een beving geen schade aan de natuur zal optreden en dat eventuele gevolgen voor het wad binnen een dag op natuurlijke wijze weer teniet zullen worden gedaan, voor onjuist moet worden gehouden.

Voor zover het betreft de bodemdaling van het Lauwersmeergebied zijn, anders dan [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog stellen, in het rapport van Grontmij van 5 januari 2006 prognoses gedaan waarbij autonome ontwikkelingen en de bestaande en nieuwe gaswinningen zijn betrokken. Met name de zeespiegelstijging en de autonome bodemdaling spelen een belangrijke rol. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het op dit punt gedane onderzoek dusdanige gebreken kleven dat de Ministers van EZ en LNV zich daarop niet hebben mogen baseren.

De prognoses in het rapport van Grontmij kunnen derhalve tot uitgangspunt worden genomen. Niet in geschil is dat alle ontwikkelingen tezamen op termijn zullen leiden tot een groter inundatiegebied en een hogere inundatiefrequentie. Deze op termijn te verwachten ontwikkelingen treden ook zonder de thans voorgestane gaswinning op. De ontwikkelingen, die door de gaswinning zullen worden versterkt, zijn bij de besluitvorming onderkend. Voldoende aannemelijk is gemaakt dat de gevolgen van bodemdaling voor het oppervlaktewatersysteem nagenoeg alle binnen het oppervlaktewaterbeheer kunnen worden gereguleerd. Daarbij dient op den duur te worden voorzien in de aanleg van nieuwe infrastructuur, in de vorm van gemalen of verhoogde of nieuwe kades en sluisen. Voor appellanten kan als maatregel worden voorzien in peilverlaging in combinatie met verhoging van de secundaire waterkeringen (ten behoeve van de camping). Dat nog niet bekend is welke maatregelen precies getroffen zullen worden, is niet doorslaggevend. Voldoende aannemelijk is dat het treffen van afdoende maatregelen mogelijk is en dat deze, zodra nodig, ook zullen worden getroffen.

2.17.19. Niet in geschil is dat de gaswinning in het binnendijkse gebied een extra bijdrage kan leveren aan de verzilting van het grond- en op-

pervlaktewater. De omvang en de gevolgen hiervan worden nog nader onderzocht. Sinds 2005 vindt door TNO monitoring naar de grondwaterstanden en grondwaterkwaliteit plaats. In de omstandigheid dat op dit punt nog geen volledig inzicht in de gevolgen van de gaswinning bestaat, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Ministers van EZ en LNV niet met de gaswinning hebben kunnen instemmen. In dat verband acht de Afdeling van belang dat de mogelijke gevolgen door de ministers zijn onderkend, dat de aanleiding voornamelijk in autonome ontwikkelingen kan worden gevonden en dat de mogelijkheid bestaat de gevolgen te beperken door het treffen van maatregelen zoals het doorspoelen met zoet water. Verder is in het instemmingsbesluit met het winningsplan bepaald dat de NAM gehouden is (financiële) maatregelen te treffen. Niet is gebleken van aanwijzingen dat de vogelkundige waarden in het Lauwersmeergebied, mede gelet op de te treffen maatregelen, door een toenemende verzilting in geving komen. De Afdeling neemt voorts in aanmerking dat, zoals door verweerders is gesteld en door appellanten niet is weersproken, verzilting in het natuurgebied Lauwersmeer voor natuurwaarden aldaar eerder gunstig dan ongunstig is.

2.17.20. Wat betreft de voordracht van plaatsing van de Waddenzee en de eilanden op de lijst van werelderfgoed van de Unesco overweegt de Afdeling dat deze voordracht nog niet heeft geresulteerd in plaatsing op de lijst. Reeds gelet op de onzekerheid of daadwerkelijk tot plaatsing zal worden overgegaan, behoeft de Minister van EZ aan dit argument geen belangrijk gewicht toe te kennen, nog daargelaten de vraag of plaatsing op de lijst in het kader van de te maken afweging van belangen zou moeten leiden tot een conclusie ten nadele van de gaswinning.

2.17.21. Wat betreft mogelijke gevolgen voor beschermenswaardige gebieden elders langs de Oost-Atlantische trekroute hebben de Ministers van EZ en LNV zich, gelet op hetgeen de Afdeling hierboven heeft overwogen, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gaswinning in zoverre in internationaal verband niet tot een verhoogd risico op verstoring van activiteiten behoeft te leiden.

– Toepassing principe “hand aan de kraan”

2.18. [appellante sub 4] en Camping Lauwers-

oog voeren aan dat het principe “hand aan de kraan” niet voldoet omdat de bevoegdheid niet berust bij de Minister van V&W. Voorts is de regeling volgens hen ten onrechte niet dwingend opgesteld voor de Minister van EZ.

– Het standpunt van de Minister van EZ

2.19. De Minister van EZ stelt zich op het standpunt dat hij zal ingrijpen wanneer de NAM de gebruiksruimte onvoldoende in acht neemt. Wanneer de metingen aan de geomorfologische en ecologische ontwikkelingen een dreigende schade laten zien, kan worden ingegrepen door de Minister van LNV in overleg met hem, aldus de Minister van EZ.

– Voorschriften

2.20. Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van de bepalingen van het rijksprojectbesluit wordt gewaarborgd dat de gaswinning wordt gestopt of beperkt indien de bodemdaling in combinatie met de zeespiegelstijging meer dan het meegroeivermogen van de betreffende kombergingsgebieden bedraagt.

Ingevolge het tweede lid is het meegroeivermogen van de kombergingsgebieden Zoutkamperlaag en Pinkegat bepaald op 5 mm respectievelijk 6 mm per jaar gemiddeld over een 19 jaarlijkse periode. Autonome bodemdaling en de zeespiegelstijging maken deel uit van het meegroeivermogen. De met het winningsplan begrensde dalingssnelheid van de ondergrond door gaswinning zal worden gecontroleerd aan de hand van het door de projectminister goedgekeurde meetplan ingevolge artikel 30 van het Mijnbouwbesluit. Tevens zal het bij de vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 vereiste monitoringsplan deel uitmaken van deze controle.

Bij overschrijding of bij een reële kans op overschrijding van het vastgestelde meegroeivermogen vindt ingevolge het derde lid overleg plaats tussen de projectminister en de Minister van LNV en, in voorkomende gevallen, andere betrokken ministers.

Ingevolge het vierde lid beperkt of stopt de Minister van EZ de gaswinning als de bodemdaling in combinatie met de zeespiegelstijging het meegroeivermogen overschrijdt of dreigt te overschrijden.

Ingevolge het vijfde lid rapporteert de NAM jaarlijks aan de Minister van EZ en de Minister van LNV over de uitkomst van de uitgevoerde metingen.

Deze rapportages en de onderliggende gege-

vens worden ingevolge het zesde lid door de Minister van EZ en de Minister van LNV onverwijld en integraal ter advies aan de Auditcommissie gaswinning onder de Waddenzee gestuurd.

Naast het reguliere toezicht zal de Commissie voor de milieu-effectrapportage, onder de naam Auditcommissie gaswinning onder de Waddenzee, ingevolge het zevende lid de rol van onafhankelijk auditor vervullen.

2.20.1. Ingevolge artikel 15 van het instemmingsbesluit met het winningsplan gaat de Minister van EZ, onverlet artikel 36 van de Mijnbouwwet, na advies van de Inspecteur-generaal der Mijnen, in ieder geval over tot wijziging van de voorschriften dan wel tot intrekking van het besluit tot instemming met het winningsplan, indien het in artikel 2.3, tweede lid, van het rijksprojectbesluit bedoelde meegroeivermogen wordt overschreden of er een reële kans is dat dit meegroeivermogen wordt overschreden.

2.20.2. In 2.15.2. zijn de voorschriften 3.1, 3.3 en 3.4 van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties weergegeven.

Ingevolge voorschrift 3.6 dienen alle door of namens de Minister van LNV gegeven aanwijzingen onverwijld te worden opgevolgd.

Mocht de door de winning optredende bodemdaling groter blijken te zijn dan het natuurlijke sedimentatieproces aangevuld met de noodzakelijke zandsuppleties kan opvangen, dan wordt ingevolge voorschrift 6.3, afhankelijk van de grootte van het verschil tussen daling en sedimentatie, de winning getemporeerd dan wel stopgezet, op de door de Minister van LNV aangegeven wijze, na overleg met de Minister van EZ.

– Het oordeel van de Afdeling

2.21. Vorenvermelde bepalingen in het rijksprojectbesluit, het instemmingsbesluit met het winningsplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties voorzien naar het oordeel van de Afdeling – anders dan door appellanten wordt gesteld – in een dwingende regeling die erop neerkomt dat de gaswinning in geval van een (dreigende) overschrijding van het meegroeivermogen of een aantasting van de in de Nbw 1998-vergunningen aangegeven natuurwaarden zal worden beperkt of stilgelegd. Uit hetgeen in het rijksprojectbesluit en de Nbw 1998-vergunningen is neergelegd, vloeit voort dat zowel de Minister van EZ als de Minister

van LNV bevoegd is de gaswinning te beperken of stil te leggen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor de verwachting dat de ministers zich de (natuur)belangen in geval van een (dreigende) overschrijding van het meegroeivermogen of het (dreigende) ontstaan van schadelijke gevolgen voor natuurwaarden onvoldoende zullen aantrekken dan wel dat eventueel tussen hen noodzakelijke afstemming in de weg zal staan aan de vereiste slagvaardigheid van handelen. Een bevoegdheid voor (ook) de Minister van V&W de gaswinning te beperken of stil te leggen vanwege gevolgen voor de waterkering acht de Afdeling minder in de rede te liggen reeds vanwege de omstandigheid dat die minister de gaswinning niet als bevoegd orgaan mogelijk heeft gemaakt. De Afdeling acht voorts van belang dat voorzien is in een beoordeling door een onafhankelijke auditor en dat het advies van die auditor in de openbaarheid zal worden gebracht, zodat dit ook voor anderen controleerbaar is.

– Wet op de waterkering

2.22. [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog voeren verder aan dat de gaswinning plaatsvindt onder en nabij een primaire waterkering, waarin zich ook spuisluizen bevinden. Gelet hierop had ingevolge artikel 7 van de Wet op de waterkering (hierna: Wwk) een waterkeringsplan moeten worden vastgesteld. Ook achten appellanten de Deltawet in dit geval van toepassing.

Mogelijke schade aan de werking van de zeekering en het sluiscomplex door zettingen zijn volgens appellanten onvoldoende onderzocht. De reeds bestaande onvoldoende marge voor de waterafvoercapaciteit van de spuisluizen naar de Waddenzee wordt nog verder verslechterd door de zakking van de spuisluizen. Er is volgens hen onvoldoende voorzien in instrumenten om schade aan de zeekering te voorkomen. Onvoldoende is verzekerd dat door het aanleggen van hogedrukgasleidingen in de zeekering geen schade zal ontstaan aan deze zeekering of het sluiscomplex.

Door het ontstaan van schade is volgens appellanten sprake van een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 161 en 351 van het Wetboek van Strafrecht. Besluitvorming had moeten plaatsvinden door de wetgever in formele zin, aldus appellanten.

– Het standpunt van de Minister van EZ

2.23. De Minister van EZ stelt zich op het

standpunt dat de Wwk geen verbod bevat om zonder goedgekeurd dijkversterkingsplan activiteiten te verrichten die kunnen leiden tot een zakking van een primaire waterkering. Als blijkt dat de zeekering ten gevolge van de bodemdaling door de gaswinning niet aan de wettelijke normen voldoet, zal de beheerder maatregelen treffen, aldus de minister.

– Wettelijk kader

2.24. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Wwk geschiedt de aanleg, versterking of verlegging van een primaire waterkering overeenkomstig een door de beheerder vastgesteld plan.

2.24.1. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Wwk brengt de beheerder iedere vijf jaren, in het bijzonder vanwege de zorg die op hem rust voor de handhaving van de veiligheidsnorm in de zin van artikel 3, verslag uit aan gedeputeerde staten over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering. Gedeputeerde staten brengen over dezelfde periode verslag uit aan de Minister van V&W over elk van de dijkkringgebieden in hun gebied, met dien verstande dat ten aanzien van een dijkkringgebied dat in meer dan één provincie is gelegen gedeputeerde staten van de betreffende provincies gezamenlijk verslag uitbrengen aan de Minister van V&W. De Minister van V&W zendt de verslagen van gedeputeerde staten met zijn bevindingen daaromtrent aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Ingevolge het tweede lid bevatten de in het eerste lid bedoelde verslagen een beoordeling van de veiligheid. Die beoordeling geschiedt onder meer in het licht van de ingevolge artikel 3, eerste of tweede lid, vastgestelde veiligheidsnorm, de ingevolge artikel 4, eerste lid, vastgestelde factoren, de in artikel 5, eerste lid, bedoelde technische leidraden en de in artikel 13, onder b, bedoelde legger.

Indien de beoordeling van de veiligheid daartoe aanleiding geeft, bevatten de in het eerste lid bedoelde verslagen ingevolge het derde lid een omschrijving van de voorzieningen die – op een daarbij aan te geven termijn – nodig worden geacht.

– Vaststelling van de feiten

2.25. Bij haar oordeelsvorming baseert de Afdeling zich op het volgende.

2.25.1. De gastransportleiding Lauwersoog-Anjum kruist de zeekering en loopt vervolgens in de berm van de Lauwersmeerdijk. Hiervoor

zijn door het dagelijks bestuur van het wetterskip Fryslân en het waterschap Noorderzijlvest ontheffingen van de keur verleend waaraan voorschriften zijn verbonden met het oog op de veiligheid, waaronder de eis dat de gastransportleiding wordt aangelegd overeenkomstig de NEN-normen 3650 en 3651. NEN 3650 (1992) ziet op eisen voor stalen transportleidingssystemen en NEN 3651 (2003) ziet op aanvullende eisen voor stalen leidingen in kruisingen met belangrijke waterstaatswerken.

– Het oordeel van de Afdeling

2.26. Anders dan appellanten stellen, is de vraag naar de strafbaarheid van de gaswinning vanwege mogelijke gevolgen voor de zeevering in deze procedure niet aan de orde. Evenmin is gebleken, en ook appellanten hebben dit niet nader toegelicht, dat (het overgangsrecht van) de inmiddels vervallen Deltawet nog op dit gebied van toepassing is.

Het winnen van gas kan niet worden aangemerkt als aanleg, versterking of verlegging van een primaire waterkering, ook indien hieruit gevolgen voor deze waterkering voortvloeien. Zodoende bestond geen aanleiding vanwege de gaswinning een dijkversterkingsplan vast te stellen.

De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat de veiligheid van de primaire waterkering door de gaswinning en de daaraan gerelateerde werkzaamheden onvoldoende is gewaarborgd. Zij acht in dat kader van belang het in artikel 9 van de Wwk neergelegde controlemechanisme en de in de keurontheffingen gestelde voorschriften. Daarbij is voorts niet aannemelijk gemaakt dat, mede gelet op de omstandigheid dat bodemdaling een langzaam proces is, niet kan worden voorzien in maatregelen die eventueel toch optredende schade door zettingen aan de waterkering en de sluizen kunnen voorkomen dan wel neutraliseren. Een besluit van de formele wetgever is in dit kader niet aan de orde. Voor zover appellanten zich met hun betoog richten op de gevolgen van de aanwezigheid en aanleg van een gastransportleiding in de waterkering, overweegt de Afdeling dat hieromtrent in het verleden besluitvorming heeft plaatsgevonden, welke thans onherroepelijk is, en dat het beroep van appellanten verder niet ziet op de thans genomen uitvoeringsbesluiten voor de gastransportleiding in het kader van het rijksproject.

– Extra zandsuppleties

2.27. Appellanten richten hun beroep voorts op de gevolgen van de extra zandsuppleties in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone.

In dat kader voeren zij aan dat de suppleties geen onderwerp van een passende beoordeling zijn geweest en dat onvoldoende onderzoek is verricht. Evenmin is volgens hen onderzoek verricht naar de effecten van herhaalde zandsuppleties en de cumulatie met de suppleties voor de Amelandwinning.

Vogelbescherming Nederland is van mening dat de extra zandsuppleties ten onrechte worden voorgesteld als mitigerende maatregel. Deze staan volgens haar geheel los van de gaswinning en moeten om die reden worden aangemerkt als compenserende maatregel. Ten onrechte zijn de suppleties betrokken bij de afweging of significante effecten ten gevolge van bodemdaling optreden. In plaats daarvan had de toets van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 19g en 19h van de Nbw 1998 moeten worden gedaan, in welk kader tevens advies aan de Europese Commissie had moeten worden gevraagd, aldus deze appellante.

Volgens appellanten kunnen significante negatieve effecten voor de Noordzeekustzone, zoals verstikking en afsterving van bodemleven als gevolg van de extra zandsuppleties, niet uitgesloten worden. Grof zand zal volgens hen achterblijven in de Noordzeekustzone en zal de ruimte innemen van de fijnere zandbodems.

Hier komt volgens Vogelbescherming Nederland bij dat ook de Noordzeekustzone in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Behoud en herstel van leefgebieden voor onder andere Eidereend en Toppereend zijn door uitwisseling tussen de Waddenzee en de Noordzeekustzone van groot belang. Ook oogjagers zoals Sterns ondervinden hinder van de suppleties. Daarbij wijst appellante er nog op dat voor de reguliere zandsuppleties geen vergunning is verleend en dat thans onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen in het kader van het opstellen van een beheerplan Noordzee.

[appellante sub 4] en Camping Lauwersoog achten de artikelen 7 en 8 van het instemmingsbesluit met het winningsplan niet objectief omdat de NAM zelf moet berekenen hoeveel zand nodig is.

Stichting Nateuropa wijst daarbij ook nog op

de gevolgen voor het gebied waar het extra zand zal worden gewonnen.

– Het standpunt van de Ministers van EZ en LNV

2.28. De Ministers van EZ en LNV geven aan dat extra zandsuppleties nodig zijn om de extra zandhonger van de Waddenzee ten gevolge van de te verwachten bodemdaling te kunnen opvangen. De gevolgen van de extra suppleties zijn volgens de ministers in de passende beoordeling bezien. Indien aan de voorwaarden in de natuurbeschermingsvergunningen en het instemmingsbesluit met het winningsplan wordt voldaan, zullen deze suppleties niet leiden tot een aantasting van de beschermenswaardige kenmerken van het Natura 2000-gebied, aldus de ministers.

De beroepsgrond dat voor de reguliere zandsuppleties ook een Nbw 1998-vergunning is vereist, acht de Minister van EZ in deze procedure niet aan de orde. Als de NAM niet handelt in overeenstemming met de gestelde voorschriften, kan handhavend worden opgetreden, aldus de minister. Hij acht het punt niet urgent, omdat de eerstkomende zandsuppleties pas in 2009-2010 worden uitgevoerd.

De extra zandsuppleties zijn volgens de ministers niet als een compenserende maatregel aan te merken. Daarvan zou sprake zijn indien in geval van een aantasting van natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, (elders) natuurwaarden bij wijze van compensatie worden gecreëerd, aldus de ministers. In dit geval is volgens hen geen sprake van een aantasting van natuurlijke kenmerken. De extra zandsuppleties zijn bedoeld om de aantasting van de basiskustlijn te voorkomen.

– Wettelijk kader

2.29. In 2.14.2. en volgende zijn het kader van de Nbw 1998 en artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn weergegeven.

2.29.1. Ingevolge artikel 19a, eerste lid, van de Nbw 1998 stellen gedeputeerde staten na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden, voor het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, een beheersplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.

2.29.2. Ingevolge artikel 19b, eerste lid, wordt in afwijking van het bepaalde in artikel 19a een beheersplan, als bedoeld in dat artikel, voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, dat geheel of ten dele wordt beheerd door of onder verantwoordelijkheid valt van de Minister van LNV of één van de andere Ministers, voor het geheel onderscheidenlijk het betreffende gedeelte vastgesteld door de Minister van LNV of door de desbetreffende andere Minister in overeenstemming met de Minister van LNV, en voor zover nodig na overleg met betrokken eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden.

– Voorschriften

2.30. Ingevolge artikel 7 van het instemmingsbesluit met het winningsplan voert de NAM berekeningen uit ten behoeve van door het bevoegd gezag noodzakelijk geachte zandsuppleties. Op basis van metingen van de volgens het meetplan geactualiseerde prognoses rapporteert de NAM over de volumetoename van de dalingskom in de kombergingsgebieden Pinkgat en Zoutkamperlaag door de winning in de nieuwe velden en de bestaande velden van Ameland en Anjum.

Ingevolge artikel 8 zal de NAM, als vermeld in de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties, ervoor zorgdragen dat een zodanige hoeveelheid zand zal worden gesuppleerd, dat de zandonttrekking als gevolg van door de onderhavige winning optredende bodemdaling vervolgens kan worden opgevangen door het natuurlijke sedimentatieproces. De kosten van deze suppletie zijn voor rekening van de NAM.

2.30.1. Ingevolge voorschrift 6.1 van de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties zal de NAM ervoor zorgdragen dat een zodanige hoeveelheid zand zal worden gesuppleerd dat de zandonttrekking in de Noordzeekustzone als gevolg van door de winning optredende bodemdaling kan worden opgevangen door het natuurlijke sedimentatieproces. Daarbij geldt dat voor iedere kubieke meter bodemdalingsvolume als gevolg van de gaswinning, preventief minimaal één kubieke meter dient te worden gesuppleerd.

Ingevolge voorschrift 6.2 dienen de zandsuppleties plaats te vinden onder regie van Rijkswaterstaat op de locaties waar reeds de reguliere zandsuppleties plaatsvinden in het kader van

de Wwk en in hoeveelheden zodanig dat daarvoor de verwachte bodemdalingsvolumes als vermeld in het winningsplan en de op basis van metingen volgens het meetplan geactualiseerde prognoses daarvan, als gevolg van de onderhavige winning, bruto worden gecompenseerd. Mocht de door de winning optredende bodemdaling groter blijken te zijn dan het natuurlijke sedimentatieproces aangevuld met de noodzakelijke zandsuppleties kan opvangen, dan wordt ingevolge voorschrift 6.3, afhankelijk van de grootte van het verschil tussen daling en sedimentatie, de winning getemporeerd dan wel stopgezet, op de door de Minister van LNV aangegeven wijze, na overleg met de Minister van EZ.

Ingevolge voorschrift 6.4 zal de NAM ervoor zorgdragen dat in voorkomende gevallen een dusdanige hoeveelheid zand zal worden gesuppleerd dat als gevolg van de gaswinning geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken plaatsvinden van de Natura 2000-gebieden Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog, Waddenzee en Noordzeekustzone.

Ingevolge voorschrift 6.5 zal de NAM ervoor zorgdragen dat de zandsuppleties als gevolg van de gaswinning in de Noordzeekustzone buiten de periode 1 november tot 1 april plaatsvinden en dat aldaar ter plaatse voorkomende spulabanken bij de suppleties worden ontzien. Daartoe zal de NAM ervoor zorgen dat, voorafgaand aan deze suppleties, de desbetreffende suppletielocaties op de aanwezigheid van spulabanken worden onderzocht.

– Vaststelling van de feiten

2.31. Bij haar oordeelsvorming baseert de Afdeling zich op het volgende.

2.31.1. Om de erosie van de noordkust tegen te gaan, worden sinds 1980 ten noorden van Ameland zandsuppleties uitgevoerd. Sinds 1991 is het kustbeleid erop gericht om door suppleties de Nederlandse kustlijn te handhaven op de positie waar deze zich in 1990 bevond. Omdat door de bodemdaling de zandhonger vergroot wordt, zal ook de suppletiebehoefte toenemen.

Omdat de kustachteruitgang en de zandverliezen niet te meten zijn vanwege de natuurlijke dynamiek van het systeem, is aangenomen dat elke kubieke meter bodemdaling leidt tot een extra kubieke meter sedimentaanvoer. Op grond van deze aanname is door voorcalculatie

aan de hand van modelsimulaties de extra suppletiebehoefte berekend. Niet uitgesloten wordt dat deze prognoses door metingen naderhand bijgesteld moeten worden. In het rijksprojectbesluit is verklaard dat prognoses uit het winningsplan en de op basis van metingen geactualiseerde bodemdalinggegevens worden betrokken bij de zandsuppleties.

In de passende beoordeling zijn de verwachte gemiddelde suppletiehoeveelheden weergegeven als rekening wordt gehouden met de gaswinnings. Blijkens deze tabel dient in de periode 2010-2015 290.000 m³ per jaar gesuppleerd te worden vanwege de zandhonger door bodemdaling ten gevolge van de gaswinning bij Ameland-Oost en de thans voorgenomen gaswinnings en 250.000 m³ per jaar vanwege structurele erosie. In het rapport "Behoeft aan zandsuppletie ter compensatie van bodemdaling door gaswinning uit Waddenzeevelden" van Delft Hydraulics van juni 2006 is de suppletiebehoefte aan de hand van een modelstudie voorspeld. Uit figuur 4.1 van het rapport blijkt dat de suppletiebehoefte geleidelijk aan toeneemt en het grootst is in de periode tussen ongeveer 2020 en 2035. Volgens Rijkswaterstaat moet in deze periode ten hoogste ongeveer 16% extra zand gesuppleerd worden. Tijdens de eerstvolgende suppletie, die gepland staat voor het jaar 2009, zal ongeveer 12% meer zand gesuppleerd moeten worden dan tijdens de reguliere suppletie.

2.31.2. De Ministerraad heeft op 8 juli 2005 het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (hierna: IBN 2015) vastgesteld. In het IBN 2015 geeft het rijk aan hoe, voortbouwend op het Noordzeebeleid uit de Nota Ruimte, het beheer van de Noordzee de komende tien jaar gestalte krijgt waarbij rekening is gehouden met de voor het Noordzeebeleid van belang zijnde internationale kaders. Volgens het IBN 2015 dient voor elke activiteit met mogelijke nadelige gevolgen voor een Vogelrichtlijngebied tevens het afwegingskader van de Nbw 1998 te worden doorlopen. In de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties is niet vermeld waar het zand gewonnen dient te worden. In het IBN 2015 is hieromtrent gesteld dat de zandwinningslocaties zich tussen de doorgaande N.A.P. -20 meter kustlijn en de 12-mijls-grens bevinden. Blijkens kaart 6 van het IBN 2015 ligt ten noorden van Ameland een aantal zandwingebieden.

2.31.3. Volgens het MER “Winning suppletie-zand Noordzee 2007” van 29 september 2006 en het bijbehorende rapport met achtergronden is zandkwaliteit (korrelgrootte en slibgehalte) één van de selectiecriteria waarmee rekening gehouden wordt. Aan de hand van deze criteria worden binnen een zoekgebied winlocaties aangewezen. In de MER is gesteld dat bij de selectie van een winlocatie binnen het zoekgebied ten noorden van Ameland rekening is gehouden met het aspect korrelgrootte, omdat niet al het zand binnen het zoekgebied geschikt is voor de vooroever-suppleties bij Ameland.

2.31.4. Het gebied Noordzeekustzone is – na een eerdere aanwijzing van 24 maart 2000 als onderdeel van de speciale beschermingszone Waddeneilanden/Noordzeekustzone/Breebaart – op 7 april 2005 aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. Voorts is een gebied ter breedte van 150 meter aan de noordzijde van Ameland onder de naam Noordzeekustzone op grond van de Habitatrichtlijn aangemeld als speciale beschermingszone. Bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 is dit gebied geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio.

Het gebied Noordzeekustzone is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen van Roodkeelduiker, Toppereend, Eidereend, Zwarte zee-eend, Zilverplevier, Kanoetstrandloper, Drieteenstrandloper, Bonte strandloper en Rosse grutto. Het gebied kwalificeert zich verder als speciale beschermingszone omdat het behoort tot één van de vijf belangrijkste gebieden voor Roodkeelduiker en Parel-duiker in Nederland. Overige relevante soorten zijn Aalscholver, Bergeend, Middelste zaagbek, Grote zaagbek, Scholekster, Slechtvalk, Kluut, Bontbekplevier, Strandplevier, Wulp en Steenloper. Eveneens onder de naam Noordzeekustzone is de kustzone tot een diepte van -5 meter voorts aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn vanwege de aanwezigheid van het habitatype “Permanent met zeewater van geringe diepte overstroemde zandbanken (habitatype 1110)” en het voorkomen van de soorten Zee-prik, Rivierprik, Fint, Bruinvis, Grijs zeehond en (Gewone) zeehond. Dit gebied is kleiner van omvang dan het

op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebied Noordzeekustzone.

2.31.5. Een beschrijving van de gebieden Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog is in 2.16.24. gegeven.

2.31.6. Uit het MER van 5 januari 2006 volgt dat de zandsuppleties ten doel hebben het handhaven van de Basiskustlijn 1990 en de zandbalans van het kuststelsel. Een leemte in kennis betreft het natuurlijke zandtransport langs de kust. Er is geen duidelijke relatie vastgesteld tussen het suppletievolumen en het volume van door gaswinning veroorzaakte bodemdaling. Zeker is dat een deel van het suppletiezand nodig is voor ophoging van de vooroever en een deel voor de voordelta en de Waddenzee. Vooroever-suppleties worden veelal buiten het Habitatrichtlijngebied uitgevoerd.

2.31.7. Door de uit te voeren zandsuppleties kan de kust haar positie behouden, waardoor de gebieden Noordzeekustzone, Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog zich niet landwaarts zullen terugtrekken. De mogelijk optredende lokale effecten zijn volgens de passende beoordeling beperkt tot vogelsoorten die afhankelijk zijn van de daar aanwezige schelpdiervoorkomens in de vorm van bijvoorbeeld Ensis en Spisula. Als dergelijke banken ten gevolge van de extra zandsuppleties, die nodig zijn om aan de extra zandvraag binnen de kombergingsgebieden te voldoen, worden bedolven, kan dat volgens de passende beoordeling van invloed zijn op de aantallen mogelijk ter plaatse foeragerende Zwarte zee-eend en/of Eidereend. Dit mogelijke effect moet worden voorkomen door vooraf een inventarisatie uit te voeren van de schelpdiervoorkomens en deze locaties te mijden. De extra zandsuppleties kunnen worden meegenomen met de reguliere zandsuppleties zonder dat ten gevolge van deze extra suppleties negatieve effecten zullen optreden op de natuurlijke kenmerken van het gebied.

In de passende beoordeling is wat betreft de effecten op habitatype 1110 in het gebied Noordzeekustzone aangegeven dat de extra zandvraag als gevolg van de bodemdaling in de Waddenzee mogelijk effect zou kunnen hebben op de Noordzeekustlijn van Ameland. Ook kunnen door een grotere zandhonger richting achterliggende kombergingsgebieden negatieve effecten optreden voor de habitatypes 2110 en 2120 in het gebied Duinen Ameland. Door

de extra zandvraag ten gevolge van de bodemdaling te dekken door suppletie op de vooroever van Ameland, kan een mogelijk effect op de kustlijn en de habitattypen 2110 en 2120 worden voorkomen. Voor de in de Habitatrichtlijn genoemde soorten wordt op basis van de huidige kennis geen schade verwacht.

In de passende beoordeling zijn ook plannen en activiteiten gezien met mogelijke cumulatieve effecten. Voor zover het betreft de zandsuppleties in de Noordzeekustzone volgt uit de Bodemdalingstudie Waddenzee 2004 dat de zand- en slibamenstelling in de Waddenzee ten gevolge van de zandsuppleties niet significant verandert. Wel is het mogelijk dat een toename van het aantal suppleties in de Noordzeekustzone gevolgen heeft voor de daar aanwezige natuurwaarden. Bij strandsuppleties gaat het met name om de Drieteenstrandloper en bij onderwatersuppleties om de Zwarte zee-eend. Door een toename van het aantal suppleties zouden het voedselaanbod en de foerageermogelijkheden van deze soorten (bodemdaling) kunnen afnemen. Mogelijke significante gevolgen kunnen volgens de passende beoordeling worden voorkomen door de extra zandsuppleties te combineren met de toch al noodzakelijke zandsuppleties en daarnaast door een zorgvuldige keuze van de locaties waar de suppleties worden uitgevoerd. Door deze gestelde randvoorwaarden zal geen aantasting van de natuurlijke waarden en kenmerken van het waddengebied optreden. Cumulatie met de mogelijke effecten van de nieuwe gaswinning is daardoor uitgesloten, aldus de passende beoordeling.

In de passende beoordeling zijn randvoorwaarden geformuleerd. Bodemdaling in het waddengebied leidt op termijn tot extra zandonttrekking uit de Noordzeekustzone: elke kubieke meter bodemdaling in het waddengebied leidt uiteindelijk tot één extra kubieke meter zandonttrekking. Een randvoorwaarde ter voorkoming van aantasting van de natuurwaarden van de Vogelrichtlijn- en de Habitatrichtlijngebieden voor de winning is dan ook dat het zandverlies tevoren wordt aangevuld met suppleties, bij voorkeur in te passen in bestaande suppletieprogramma's en bij te sturen op basis van de daadwerkelijk opgetreden bodemdaling.

– Het oordeel van de Afdeling

2.32. Niet in geschil is dat door de bodemda-

ling ten gevolge van de nieuwe gaswinningen de zandhonger in de Waddenzee zal worden vergroot. Dit zand zal voor een deel op natuurlijke wijze worden onttrokken aan de Noordzeekustlijn bij Ameland, waar met het oog op de handhaving van de bestaande kustlijn reeds zandsuppletiewerkzaamheden plaatsvinden. Om aan de extra zandhonger tegemoet te komen, is het nodig extra suppleties uit te voeren. 2.32.1. In het rijksprojectbesluit en evenmin in de uitvoeringsbesluiten is voorgeschreven waar en op welke wijze het zand voor de extra zandsuppleties wordt gewonnen. Een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet is niet verleend. Deze is volgens de vertegenwoordiger van de Minister van V&W ter zitting onlangs aangevraagd.

Gelet op het dynamische karakter van de zee kan niet voor de gehele periode van de gaswinning vooruit worden bepaald waar en op welke wijze de winning van het suppletiezand zal plaatsvinden. Dit wordt telkens opnieuw bezien. Van belang zijn onder meer de bodemamenstelling en de korrelgrootte van het zand. De Afdeling ziet in de stukken en in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in het IBN 2015 genoemde zandwingebieden in omvang en (zand)kwaliteit onvoldoende zouden zijn voor de benodigde hoeveelheid suppletiezand. Zij ziet voorts geen aanleiding voor de verwachting dat de zandwinning binnen deze gebieden, die zich bevinden buiten de speciale beschermingszone Noordzeekustzone op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, niet mogelijk is zonder ernstige schade aan de natuurwaarden te veroorzaken. Voor het oordeel dat de vergunningverlening voor het winnen van het extra zand bij voorbaat niet mogelijk moet worden geacht, ziet zij dan ook op basis van de voorhanden zijnde informatie geen grond.

2.32.2. Het uitvoeren van de extra zandsuppleties op de voorziene plaats moet naar het oordeel van de Afdeling worden geduid als een project dat of andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling van de Noordzeekustzone, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten kan verslechteren of een verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. De activiteit is als voorwaarde bij de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties opgenomen. Naar het oordeel van de Afdeling

betekent dit niet dat die activiteit daarmee ook is vergund als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998. In de passende beoordeling is op de suppletiewerkzaamheden ingegaan. Hieruit volgt dat schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone Noordzeekustzone kunnen worden uitgesloten, mits in de uitvoering met die kenmerken rekening wordt gehouden.

Het uitvoeren van de extra zandsuppleties is afhankelijk van de mogelijkheid reguliere zandsuppleties uit te voeren. De extra suppleties zullen worden uitgevoerd in één proces en op dezelfde plaats als de reguliere suppleties. De extra suppleties zullen daarbij inhouden een verhoging van het aan te brengen suppletiepakket en zullen niet leiden tot een grotere suppletie-oppervlakte. Indien de reguliere suppleties niet kunnen worden uitgevoerd, zal ook niet kunnen worden voldaan aan de in de Nbw 1998-vergunningen gestelde voorwaarde inzake het extra suppleren.

Vogelbescherming Nederland heeft in het licht hiervan aangevoerd dat voor de reguliere suppletiewerkzaamheden geen Nbw 1998-vergunning is verleend. Met appellante is de Afdeling van oordeel dat ook deze werkzaamheden in beginsel vergunningplichtig zijn op grond van de Nbw 1998. Niet van belang is dat deze werkzaamheden reeds sinds 1980/1990 plaatsvinden, omdat dit de activiteit niet uitzondert van de wettelijke vergunningplicht en geen sprake is van een activiteit die is opgenomen in een beheerplan als bedoeld in artikel 19b van de Nbw 1998, nog daargelaten de vraag of een beheerplan ook voor dergelijke activiteiten is bedoeld.

Het ontbreken van een Nbw 1998-vergunning voor de reguliere en extra suppletiewerkzaamheden behoefde echter niet in de weg te staan aan het nemen van het rijksprojectbesluit. Er is geen rechtsregel aan te wijzen die vereist dat een Nbw 1998-vergunning voor de suppletiewerkzaamheden gelijktijdig met of voorafgaand aan het rijksprojectbesluit genomen moest worden. Dit zou ook in praktisch opzicht onmogelijk zijn geweest aangezien het, gelet op het dynamische karakter van de zee, niet mogelijk is reeds nu voor een periode van vele jaren vooruit precies aan te geven welke hoeveelheden zand per keer op welke plaats dienen te worden aangebracht. De door de Ministers van EZ en LNV in zoverre gehanteerde

uitgangspunten komen de Afdeling in beginsel niet onjuist voor. De Afdeling acht van belang dat in de Nbw 1998-vergunningen voor de drie locaties is voorgeschreven dat extra suppletiewerkzaamheden zullen plaatsvinden. Op die wijze is in een koppeling met de gaswinning voorzien.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor de verwachting dat een Nbw 1998-vergunning voor de suppletiewerkzaamheden niet kan worden verleend. In dat verband is voldoende aannemelijk gemaakt dat door het stellen van voorschriften omtrent onder meer de kwaliteit van het zand, de plaats van de suppletie en de periode van uitvoering aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone kan worden voorkomen.

De zandhonger ten gevolge van de gaswinning leidt, los van de autonome kustafslag, tot een extra kustafslag aan de noordzijde van Ameland. De extra zandsuppleties zijn in dit verband een preventieve maatregel om de gevolgen te neutraliseren die zonder die extra suppleties voor de kustlijn van Ameland alsmede het Natura 2000-gebied Duinen Ameland zouden ontstaan. Voor zover het betreft het gebied Duinen Ameland zijn deze suppleties gericht op de habitattypen waar zich de gevolgen van de gaswinning kunnen voordoen. De suppleties zijn daarmee niet los te zien van het gaswinningsproject en dienen dan ook niet te worden aangemerkt als compenserende maatregel. Voor zover enigerlei mate van onzekerheid bestaat omtrent de benodigde hoeveelheid zand, is niet gebleken dat deze hoeveelheid in het kader van de Nbw 1998-vergunningverlening voor de suppletiewerkzaamheden niet nader kan worden bepaald.

– Nieuwe productieputten

2.33. [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog voeren aan dat de NAM nieuwe productieputten mag slaan zonder dat daarvoor instemming is vereist. Mogelijke extra bodemdaling kan zodoende niet worden meegewogen, aldus appellanten.

– Het standpunt van de Minister van EZ

2.34. De Minister van EZ wijst er op dat elke wijziging of aanvulling van het winningsplan aan zijn instemming is onderworpen.

– Wettelijk kader

2.35. Ingevolge artikel 34, derde lid, van de Mijnbouwwet behoeft het winningsplan de instemming van de Minister van EZ. Ingevolge

het vierde lid is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van het besluit omtrent instemming met een winningsplan [...]. Afdeling 3.4 van de Awb is niet van toepassing indien het een besluit betreft inzake wijziging van een besluit omtrent instemming met een winningsplan.

– Voorschrift

2.36. Ingevolge artikel 9 van het instemmingsbesluit met het winningsplan dient de NAM beslissingen tot het slaan van extra productieputten aan te kondigen in de vorm van een aanvulling op het winningsplan, onderbouwd met de gevolgen voor de bodemdaling (snelheid) en opbrengstfactor.

– Het oordeel van de Afdeling

2.37. Anders dan appellanten veronderstellen, is met het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten niet de instemming gegeven voor het slaan van nieuwe productieputten. Uit artikel 34, derde en vierde lid, van de Mijnbouwwet volgt dat een aanvulling op het winningsplan de instemming van de Minister van EZ behoeft. In dat kader is afdoende verzekerd dat de eventuele extra gevolgen voor de bodemdaling worden meegewogen. De besluitvorming hieromtrent kan vervolgens aan rechterlijke toetsing worden voorgelegd.

– Schadevergoedingsregeling

2.38. [appellante sub 4] en Camping Lauwersoog voeren aan dat de schadevergoedingsregeling in het rijksprojectbesluit ten onrechte voorziet in een vergoeding naar billijkheid en niet in een volledige schadevergoeding. Daarbij dient volgens hen de bewijslast omgekeerd te worden in die zin dat de NAM moet bewijzen dat de schade geen verband houdt met de gaswinning.

– Het standpunt van de Minister van EZ

2.39. De Minister van EZ stelt zich primair op het standpunt dat de vraag naar de bewijslast een kwestie is welke thans niet behoeft te worden beantwoord. Overigens is in het kader van de totstandkoming van de Mijnbouwwet bewust niet voor een omkering van de bewijslast gekozen, aldus de minister.

– Wettelijk kader

2.40. Voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een onherroepelijk rijksprojectbesluit schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, en ten aanzien waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aan-

koop, onteigening of op andere wijze is verzekerd, kent de desbetreffende projectminister hem ingevolge artikel 48a, eerste lid, van de WRO op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Ingevolge het tweede lid blijft artikel 49 van de WRO buiten toepassing voor zover de belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid.

De projectminister kan ingevolge het derde lid nadere regels geven omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding.

2.40.1. De Procedureregeling vergoeding van schade door rijksprojectbesluiten EZ is door de Minister van EZ vastgesteld op 26 juni 2006.

– Voorschrift

2.41. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van het rijksprojectbesluit kan een belanghebbende die meent ten gevolge van dit besluit schade te lijden of te zullen lijden die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of op andere wijze is verzekerd, op grond van artikel 48a van de WRO de projectminister verzoeken hem een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe te kennen.

Ingevolge het tweede lid wordt een verzoek als bedoeld in het eerste lid ingediend en afgehandeld met toepassing van de Procedureregeling vergoeding van schade door rijksprojectbesluiten EZ.

– Het oordeel van de Afdeling

2.42. Hetgeen in artikel 4.1 van het rijksprojectbesluit is opgenomen inzake de mogelijkheid van schadevergoeding is in overeenstemming met hetgeen is vermeld in artikel 48a van de WRO. Gelet hierop is niet gebleken dat het rijksprojectbesluit in zoverre gebrekkig is. De wijze waarop de bewijslastverdeling bij een beroep op de schaderegeling plaatsvindt, valt buiten de reikwijdte van dit geding. Verder sluit een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding niet uit dat die vergoeding volledig is.

– Eindconclusie

2.43. Gelet op al het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis is verzekerd dat de gaswinning niet tot schadelijke effecten zal leiden voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. Verweerders hebben,

gelet hierop, terecht vastgesteld dat aan een beoordeling op grondslag van artikel 19g, derde lid, van de Nbw 1998 en artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn niet wordt toegekomen. Hetgeen Vogelbescherming Nederland in dat licht bezien heeft aangevoerd met betrekking tot dwingende redenen van groot openbaar belang kan derhalve niet verder aan de orde komen.

Voor zover de gaswinning leidt of kan leiden tot gevolgen die de belangen van appellanten rechtstreeks raken, is de Afdeling van oordeel dat de Ministers van EZ en LNV in redelijkheid een zwaarder gewicht hebben kunnen toekennen aan de belangen die zijn betrokken bij de gaswinning dan aan de belangen van deze appellanten.

2.43.1. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de Minister van EZ niet in redelijkheid het rijksprojectbesluit heeft kunnen vaststellen. Voor zover het betreft de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties ziet de Afdeling evenmin grond voor het oordeel dat respectievelijk de Minister van EZ en de Minister van LNV deze besluiten niet in redelijkheid hebben kunnen nemen.

Hetgeen appellanten hebben aangevoerd, geeft evenmin grond voor het oordeel dat het rijksprojectbesluit, de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties anderszins zijn voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart niet-ontvankelijk:

- a. het beroep van Vogelbescherming Nederland en [appellant sub 3a], voor zover ingediend door [appellant sub 3a];
- b. het beroep van [appellante sub 4] en andere, voor zover ingediend door [vennoot], Stapel Beheer en [appellant sub 4a];
- c. het beroep van [appellante sub 5], voor gericht tegen de uitvoeringsbesluiten, behoudens de instemmingsbesluiten met het winnings-

plan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties;

- d. het beroep van Stichting Nateuropa en anderen, voor zover ingediend door [appellanten sub 6];

- e. het beroep van [appellant sub 7];

II. verklaart de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

NOOT 1

Natuurbescherming

Wat het oordeel van de Afdeling aangaat met betrekking tot de, tengevolge van de beoogde gasboringen/-winningen, mogelijke aantasting van de natuurwaarden in de in het geding zijnde Natura 2000-gebieden ingevolge de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en Habitatrichtlijn (92/43/EEG is dit op zijn minst een opmerkelijke uitspraak te noemen. Niet alleen vanwege de vele kritiek die de laatste jaren is geuit ten aanzien van gasboringen in de Waddenzee, maar vooral vanwege het oordeel van de Afdeling dat het bevoegd gezag met zekerheid heeft kunnen stellen dat door de beoogde gasboringen/-winningen de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee en de andere in het geding zijnde Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Ingevolge het bepaalde in artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn, zoals omgezet in artikel 19f Nbw 1998, mag het bevoegd gezag zonder die zekerheid geen toestemming voor betrokken project geven. Conform de nadere uitleg die het Hof van Justitie van de EG (hierna: HvJEG) in het kokkelvisserij-arrest (zaak C-127/02 d.d. 7 september 2004, r.o. 59) aan het bepaalde in artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn heeft gegeven, oordeelt de Afdeling dat er 'wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel' is dat de gasboringen geen schadelijke gevolgen zullen hebben voor de natuurwaarden in de Waddenzee en de andere in het geding zijnde Natura 2000-gebieden en dat mitsdien het bevoegd gezag met zekerheid heeft kunnen stellen dat de natuurlijke kenmerken (de instandhoudingsdoelstellingen) van het gebied niet worden aangetast.

Terzijde kan nog worden vermeld dat de Afdeling, wat de aangemelde, maar nog niet definitief aangewezen Habitatrichtlijngebieden aangaat, naar een verkeerd instrument verwijst om het resultaat van artikel 6, leden 3-4,

Habitatrichtlijn te bewerkstelligen. Het huidige¹ artikel 19d e.v. Nbw 1998 is enkel van toepassing op 'aangewezen' Natura 2000-gebieden en dus niet op de aangemelde en op de communautaire lijst geplaatste Habitatrichtlijngebieden². Vanwege het feit dat de Waddenzee en de andere Habitatrichtlijn-gebieden mede als Vogelrichtlijngebied zijn aangewezen, en hierdoor reeds binnen de werkingssfeer van artikel 19d Nbw 1998 e.v. vallen, kan het verbod behoudens vergunning in artikel 19d richtlijnconform geïnterpreteerd worden zonder hiermee in strijd te komen met het rechtszekerheidsbeginsel. Zie in dit verband het artikel door ondergetekende, 'De werkingssfeer van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998. Richtlijnconforme interpretatie en het rechtszekerheidsbeginsel', JM, afl. 5, mei 2007, pp. 432-438. Wat de volgorde van het inzetten van de instrumenten richtlijnconforme interpretatie en directe werking aangaat, kan nog worden gewezen op de brief van de minister van LNV d.d. 1 september 2006, kenmerk TRCJZ/2006/2808, waarin de minister, onder andere, te kennen gaf dat eerst naar het instrument van richtlijnconforme interpretatie dient te worden gegrepen, omdat hiermee meer recht wordt gedaan aan een juiste naleving van de Habitatrichtlijn en bewerkstelligt dat wordt aangesloten bij het vergunningenstelsel dat daarvoor in het leven is geroepen.

1. Met het wetsvoorstel 31 038 ter wijziging van de Nbw 1998 zal hier echter verandering in komen. De artikelen 19d e.v. zullen dan van toepassing zijn op Natura 2000-gebieden waaronder ook aangemelde en op de communautaire lijst geplaatste Habitatrichtlijngebieden moet worden verstaan. Zie met betrekking tot het wetsvoorstel het eveneens in deze aflevering opgenomen artikel door ondergetekende 'Het wetsvoorstel 31 038 ter regulering van bestaand gebruik en andere zaken in de Natuurbeschermingswet 1998'.
2. Ingevolge het bepaalde in artikel 4, lid 4, Habitatrichtlijn is het in artikel 6, leden 2-4 Habitatrichtlijn verankerde regime ter bescherming van de Natura 2000-gebieden van toepassing zodra de gebieden op de door de Commissie op te stellen lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst. Zie voor de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio waarvan Nederland ook deel uitmaakt, de Beschikking van de Commissie 2004/813/EG d.d. 7 december 2004, Pb L 387, d.d. 29 december 2004, p. 1.

Terug naar onderhavige uitspraak en het oordeel van de Afdeling dat de gasboringen/-winnings met zekerheid ('wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel') de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen aantasten. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat de wijze en mate van bodemdaling niet met volledige zekerheid kunnen worden voorspeld, op zichzelf onvoldoende aanleiding vormt voor het oordeel dat reeds om die reden moet worden afgezien van de voorgenomen activiteit. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de gebieden zullen optreden. Eventueel ongunstiger uitvallen van de veronderstelde prognoses betekent volgens de Afdeling evenmin dat bij voorbaat sprake zal zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden. In dat kader is volgens de Afdeling voorts van belang dat in het rijksproject de mogelijkheid is ingebouwd met het principe 'hand aan de kraan' de gevolgen van de gaswinning bij te sturen. Het oordeel van de Afdeling dat er in casu wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de beoogde gasboringen/-winnings geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurwaarden in de Waddenzee en de andere in het geding zijnde Natura 2000-gebieden staat, naar mijn oordeel, op gespannen voet met het oordeel van het Hof in de kokkelvisserij-zaak C-127/02 en haar oordeel in de zaak C-304/05 (Commissie/Italië) waarin zij de zinsnede 'wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel' verder verduidelijkt heeft. In de kokkelvisserij-zaak heeft het Hof niet alleen geoordeeld dat de vereiste zekerheid ingevolge artikel 6, lid 3, tweede volzin, Habitatrichtlijn inhoudt dat er 'wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn' (r.o. 59), maar ook dat wanneer er onzekerheid bestaat of de schadelijke gevolgen voor het gebied zullen uitblijven, het bevoegd gezag toestemming voor het beoogde project moet weigeren (r.o. 57). Het Hof vermeldt ook dat in artikel 6, lid 3, tweede volzin, het voorzorgs-

beginsel³ besloten ligt en dat dit beginsel het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolgen van plannen en projecten te voorkomen (r.o. 58). Ingevolge vaste jurisprudentie van het Hof vloeit uit het voorzorgsbeginsel voort dat bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor, in dit geval, de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, beschermde maatregelen worden genomen, 'zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond (zaak C-236/01, r.o. 111, met verwijzing naar zaak C-157/96, Nationale Farmers' Union, r.o. 63; zaak C-180/96, Commissie/Verenigd Koninkrijk, r.o. 99).

In eerdergenoemde zaak C-304/05 (Commissie/Italië) oordeelde het Hof dat aan de hand van gedegen onderzoek elke redelijkerwijs wetenschappelijke twijfel over de gevolgen moet zijn weggenomen. In het geval van 'leemten [in het onderzoek] en door het ontbreken van volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor de speciale beschermingszone weg nemen', kan volgens het Hof niet de vereiste zekerheid omtrent het niet aantasten van de natuurlijke kenmerken worden verkregen (r.o. 69).

Wat de ingevolge artikel 6, lid 3, tweede volzin, Habitatrichtlijn vereiste zekerheid aangaat, kan ook nog worden gewezen op de (juridisch weliswaar niet afdwingbare) Leidraad van de Commissie bij artikel 6 Habitatrichtlijn – 'Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EEG)' – waarin zij te kennen geeft dat ingevolge artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn, de bevoegde instanties enkel toestemming aan een plan/project mogen verlenen indien zij met *grote* (eigen cursief) zekerheid kunnen stellen dat het initiatief in kwestie geen gevolgen zal hebben voor het gebied. In twijfelgevallen geldt het voorzorgsbeginsel, aldus de Commissie, en moeten, net als in het geval van negatieve conclusies, de

procedures van artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn worden toegepast (zie par. 5.2, p. 42). In onderhavige zaak is er echter, zoals vermeld, wel degelijk sprake van leemten in het onderzoek. Er is, zoals de Afdeling constateert, van de beste wetenschappelijke kennis gebruik gemaakt, doch volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies over de te verwachten bodemdaling en de gevolgen hiervan voor de natuurwaarden in de Waddenzee en de andere in het geding zijnde Natura 2000-gebieden ontbreken. De Afdeling acht het echter niet aannemelijk dat nader onderzoek zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang van de gevolgen (r.o. 2.17.5) en oordeelt dat het bevoegd gezag met zekerheid heeft kunnen stellen dat de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee en de andere in het geding zijnde Natura 2000-gebieden niet door de beoogde gasboringen en –winningen zullen worden aangetast.

Rekening houdende met de uitleg die het Hof in de hiervoor aangehaalde kokkelvisserij-zaak C127/02 en zaak C-304/05 (Commissie/Italië) aan de vereiste zekerheid in artikel 6, lid 3, tweede volzin, Habitatrichtlijn geeft, en rekening houdende met het voorzorgsbeginsel dat volgens het Hof in het bepaalde in artikel 6, lid 3, tweede volzin, Habitatrichtlijn besloten ligt, dient naar mijn oordeel op zijn minst de vraag te worden gesteld of in onderhavige zaak de artikel 19d Nbw 1998-vergunningen wel rechtmatig zijn verleend. Had, vanwege het gebrek aan zekerheid omtrent het aantasten van de natuurlijke kenmerken van de in het geding zijnde Natura 2000-gebieden niet toch, zoals appellanten betoogden, eerst aan de voorwaarden van de uitzonderingsbepaling in artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn, zoals omgezet in de artikelen 19g en 19h Nbw 1998, moeten worden voldaan vooraleer de vergunningen ingevolge artikel 19d e.v. verleend hadden mogen worden? Of de beoogde gasboringen/-winningen met een beroep op laatstgenoemde bepalingen alsnog vergund hadden kunnen worden is een volgende vraag die hier niet hoeft te worden beantwoord. Ik volsta met de opmerking dat het wel heel moeilijk zoniet onmogelijk is om aan de plicht tot het (bijtijds en functioneel) compenseren van de verloren gegane natuurwaarden te kunnen voldoen als

3. Zie ook het bepaalde in artikel 174, lid 2 EG-Verdrag. Zie over het voorzorgsbeginsel de mededeling van de Commissie 2000 (1) def.

bij voorbaat de omvang van die gevolgen niet duidelijk is.

De Afdeling betreft bij haar oordeel mede het 'hand aan de kraan' principe dat bij de beoogde gasboringen/-winningen zal worden gehanteerd. Hierdoor kan in geval van een (dreigende) aantasting van de natuurwaarden in de in geding zijnde Natura 2000-gebieden, de gaswinning worden beperkt of stilgelegd. Volgens de Afdeling worden hierdoor dusdanige waarborgen ingebouwd dat de bodemdaling in voldoende mate controleerbaar en beïnvloedbaar is. Het is volgens haar een belangrijk controlemechanisme dat, mede gelet op de lange duur van de winning, kan dienen als borging van de vereiste zekerheid (r.o. 2.17.4). Met appellanten (zie r.o. 2.12.1) kan de vraag worden gesteld of door het hanteren van het 'hand aan de kraan' principe wel voorkomen (zie boven) kan worden dat de natuurlijke kenmerken van de in het geding zijnde Natura 2000-gebieden worden aangetast. Houdt dit principe niet in dat in feite pas achteraf en dus te laat wordt ingegrepen?

Ten slotte nog aandacht voor de overwegingen van de Afdeling inzake zandsuppleties.

Vanwege de door de beoogde gasboringen/-winningen veroorzaakte bodemdaling zal, naast de reguliere zandsuppleties, nog extra zand in de Waddenzee gesuppleerd moeten worden (zie r.o. 2.32). Het uitvoeren van die extra zandsuppleties moet naar het oordeel van de Afdeling als een project of andere handeling worden aangemerkt welke kwaliteitsverslechterende en/of versturende effecten kan hebben en waarvoor mitsdien een artikel 19d-vergunning moet worden aangevraagd. De Afdeling is het met appellanten eens dat ook de reguliere zandsuppleties in beginsel op grond van de Nbw 1998 vergunningplichtig zijn. Niet van belang is dat deze werkzaamheden reeds sinds 1980/1990 plaatsvinden, omdat dit de activiteit niet uitzondert van de wettelijke vergunningplicht en geen sprake is van een activiteit die is opgenomen in een beheerplan als bedoeld in artikel 19b van de Nbw 1998, nog daargelaten de vraag of een beheerplan ook voor dergelijke activiteiten is bedoeld, aldus de Afdeling (r.o. 2.32.2). Het ontbreken van een Nbw 1998-vergunning voor de reguliere en extra suppletiewerkzaamheden behoeft echter niet in de weg te staan aan het nemen van het

rijksprojectbesluit. Er is geen rechtsregel aan te wijzen die vereist dat een Nbw 1998-vergunning voor de suppletiewerkzaamheden gelijktijdig met of voorafgaand aan het rijksprojectbesluit genomen moest worden. De Afdeling ziet bovendien geen aanleiding voor de verwachting dat een Nbw 1998-vergunning voor de suppletiewerkzaamheden niet kan worden verleend. In dat verband is volgens de Afdeling voldoende aannemelijk gemaakt dat door het stellen van voorschriften omtrent onder meer de kwaliteit van het zand, de plaats van de suppletie en de periode van uitvoering aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone kan worden voorkomen (r.o. 2.32.2).

Volgens de Afdeling dient dus voor zowel reguliere als extra zandsuppleties in beginsel een artikel 19d-vergunning te worden aangevraagd. De Afdeling merkt terecht op dat dit slechts 'in beginsel' geldt. Het is immers ook mogelijk dat de zandsuppletiewerkzaamheden dusdanig ingericht kunnen worden dat deze geen kwaliteitsverslechtering/ (significant⁴) verstoring als gevolg hebben, waardoor er geen artikel 19d-vergunning voor die werkzaamheden zal hoeven te worden aangevraagd.

Anticiperend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 31038⁵ en de hierdoor voorgestelde nieuwe definitie van 'bestaand gebruik' met als nieuwe peildatum de datum van inwerkingtreding van de huidige Nbw 1998 d.d. 1 oktober 2005⁶, kunnen reguliere zandsuppleties, welke immers reeds voor die datum in/nabij de Natura 2000-gebieden werden verricht, als 'bestaand gebruik' worden aangemerkt, op voorwaarde dat (de uitvoering van) deze werkzaamheden

4. Ingevolge het wetsvoorstel 31 038 zal voor een betere aansluiting op het bepaalde in artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn, de kwalificatie 'significant' aan het verbod op het verstoren van soorten in artikel 19d Nbw 1998 worden toegevoegd; Tweede Kamer, 2006-2007, 31038, nr 2; zie artikel I, onderdeel W wetsvoorstel.
5. Tweede Kamer, 2006-2007, 31 038, nrs 1-2.
6. Zie met betrekking tot het wetsvoorstel het eveneens in deze aflevering opgenomen artikel door ondergetekende 'Wetsvoorstel 31 038 ter regulering van bestaand gebruik en andere zaken in de Natuurbeschermingswet 1998'.

sindsdien niet of niet in betekende mate zijn gewijzigd.

Het is de bedoeling dat bestaand gebruik straks zoveel mogelijk in een beheerplan gereguleerd zal worden, in plaats van door het verbod behoudens vergunning in artikel 19d. In voorkomend geval zullen bestaand gebruik-activiteiten, ter voorkoming van kwaliteitsverslechtering/(significante) verstoring, wel van bepaalde maatregelen moeten worden voorzien. Enkel in die gevallen waarin dergelijke gevolgen niet door het treffen van door het beheerplan voorgeschreven maatregelen kunnen worden voorkomen, zal bestaand gebruik door het verbod behoudens vergunning in artikel 19d gereguleerd moeten worden.

De door de Afdeling gestelde, doch niet beantwoorde vraag of een beheerplan eigenlijk wel voor reguliere zandsuppleties is bedoeld, kan naar mijn mening, anticiperend op het wetsvoorstel 31 038 en de daarin geformuleerde voorwaarden, bevestigend worden beantwoord: een beheerplan is in beginsel ook bedoeld voor het reguleren van (reguliere) zandsuppleties. Zelfs extra zandsuppleties kunnen in beginsel in een beheerplan gereguleerd worden, mits betrokken activiteiten op het moment van het vaststellen van het beheerplan wel al voorzienbaar zijn^{en}. Zoniet, dan zal voor betrokken activiteiten een artikel 19d-vergunning moeten worden aangevraagd. Ingevolge het wetsvoorstel 31 038 kunnen zelfs (bestaande) activiteiten waarvan aan de hand van een passende beoordeling is komen vast te staan dat deze de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantasten, in een beheerplan gereguleerd worden.

Het wachten is op de inwerkingtreding van de, ingevolge wetsvoorstel 31038, nieuwe Nbw 1998, waardoor ook (reguliere en extra, doch voorzienbare) zandsuppletieactiviteiten al dan niet voorzien van bepaalde maatregelen, in beginsel en ondanks de twijfels van de Afdeling in dit verband, in een beheerplan gereguleerd kunnen worden.

-
8. Ingevolge het wetsvoorstel 31 038 kunnen ook voorzienbare nieuwe activiteiten in een beheerplan gereguleerd worden, Tweede Kamer, 2006-2007, 31038, nr 3 (Memorie van Toelichting), p. 4. Tweede Kamer, 2006-2007, 31 038, nr 3, p.

In afwachting van de definitieve vaststelling van de (eerste) beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden zal ingevolge het wetsvoorstel 31038 overigens een nieuw lid 3 aan artikel 19d worden toegevoegd, waardoor ook in die interimperiode geen artikel 19d-vergunning voor bestaand gebruikactiviteiten in/nabij de beschermde gebieden zal moeten worden aangevraagd⁹. In de plaats daarvan zal de minister van LNV ervoor zorg moeten dragen dat er passende maatregelen worden genomen. Ter uitvoering daarvan zal zij zonedig gebruik kunnen maken van de nieuw voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19c nieuw). Voor betrokken bepalingen wordt verwezen naar het in «JM» 2007-10 opgenomen artikel door ondergetekende 'Het wetsvoorstel 31038 ter regulering van bestaand gebruik en andere zaken in de Natuurbeschermingswet 1998'.

Zijlmans

NOOT 2

RO en milieueffectrapportage

Deze uitspraak gaat over een rijksprojectenbesluit dat samen met 32 uitvoeringsbesluiten nodig is voor de gaswinning onder de Waddenzee. Het gaat hierbij onder meer om vergunningen op grond van de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en om bouwvergunningen.

Het is de eerste keer dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak in een bodemprocedure doet over een rijksprojectenbesluit. Een dergelijk besluit wordt genomen op grond van het op 1 februari 2004 in werking getreden artikelen 39a tot en met 39q van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Bij wet of in een planologische kernbeslissing kan worden bepaald dat op de besluitvorming van een project of een categorie van projecten van nationaal belang de rijksprojectenprocedure van toepassing is. Bij spoedeisende procedures kan/kunnen de betrokken minister(s) na overleg met de ministerraad een besluit nemen. In het laatste geval dient het besluit

-
9. Artikel I, onderdeel W, wetsvoorstel 31 038.

aan de Tweede Kamer te worden gezonden. In casu is van de laatste mogelijkheid gebruik gemaakt. Bij besluit van 15 april 2005 is door de ministers van EZ, VROM, Verkeer en Waterstaat en LNV de rijksprojectenprocedure van toepassing verklaard op projecten tot winning van gas onder de Waddenzee. In dit zogenoemde voorbereidingsbesluit (dat van bezwaar en beroep is uitgezonderd omdat het op de negatieve lijst van de Awb staat) is de minister van EZ als projectminister aangewezen. Deze heeft daarmee de coördinatie voor de verschillende uitvoeringsbesluiten. Op 6 oktober 2005 heeft de Tweede Kamer ingestemd. Bij besluit van 26 juni 2006 heeft de minister van EZ ingevolge artikel 39b WRO het rijksprojectenbesluit vastgesteld. Een dergelijk rijksprojectenbesluit bevat ten minste een beschrijving van:

- het betrokken project en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd,
- de gevolgen van het project voor de bij het project betrokken belangen, en
- de wijze waarop de inpassing van het betrokken project zal geschieden en, waar deze in redelijkheid niet kan worden verlangd, de compenserende maatregelen, die zullen worden getroffen. De 32 uitvoeringsbesluiten zijn genomen door de verschillende betrokken ministers, provincies, waterschappen en gemeenten. Er is sprake van een project van nationaal belang. Daar is in dit geval op zichzelf weinig discussie over. Onder projecten van nationaal belang worden verstaan projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten. Dit staat met zoveel woorden in artikel 39a, eerste lid, WRO. Ook volgt dit uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO. Uitgangspunten hierbij zijn:
 - de wettelijke regeling voor een rijksprojectenprocedure betreft ruimtelijke investeringsprojecten die het Rijk onder eigen regie wil (laten) realiseren;
 - zo eenvoudig mogelijke juridische procedures;
 - beheersbare termijnen voor het besluitvormingstraject;
 - bundeling van beroepsmomenten (TK 1999-2000, 27 178, nr. 3, p. 8). Alle uitvoeringsbesluiten zijn in deze beroepsprocedure dan ook in geding. De Afdeling overweegt dat

anders dan de NAM aanneemt, de enkele omstandigheid dat niet voor al deze besluiten daarop gerichte beroepsgronden zijn ingebracht, niet tot de conclusie leidt dat voor de desbetreffende besluiten van onherroepelijkheid reeds vanwege het verstrijken van de beroepstermijn moet worden uitgegaan. Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder k en l, van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen een rijksprojectenbesluit of een uitvoeringsbesluit voor dit project door de belanghebbende die tijdig tegen het ontwerp daarvan een zienswijze naar voren heeft gebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Met betrekking tot de ontvankelijkheid wordt het interessant als de Afdeling overweegt dat voor het aannemen van de hoedanigheid van belanghebbende bij de uitvoeringsbesluiten het zijn van belanghebbende bij het rijksprojectbesluit niet voldoende is. Appellanten dienen ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten een afzonderlijk belang te hebben. Dat belang moet rechtstreeks door het uitvoeringsbesluit worden geraakt. Daarbij is de Afdeling van oordeel dat indien de ontvankelijkheid bij het rijksprojectbesluit is gegeven, dit ook geldt voor de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen voor de drie winningslocaties. De gevolgen van de overige uitvoeringsbesluiten zijn beperkter van aard, zodat de ontvankelijkheid van een daartegen gericht beroep afzonderlijk moet worden beoordeeld. Overigens was alleen het (geringe) risico dat bodemtrillingen zich op een afstand van zeven kilometer rond een epicentrum van een beving zouden voordoen, voldoende voor het hebben van een rechtstreeks betrokken belang bij het rijksprojectenbesluit, de instemmingsbesluiten met het winningsplan en het meetplan en de Nbw 1998-vergunningen. De omstandigheid dat een schilder zijn werkzaamheden in het gebied waar gevolgen van de gaswinning zich zullen voordoen, mogelijk niet langer kan uitoefenen was overigens weer niet voldoende voor het zijn van belanghebbende. Een van de beroepsgronden is dat het rijksprojectbesluit in strijd is met de vigerende planologische kernbeslissing (pkb) voor de

Waddenzee. Hiermee maakt de Afdeling korte metten. Een rijksprojectbesluit kan namelijk ook worden vastgesteld indien dit niet in overeenstemming is met een pkb. Zo het rijksprojectbesluit in strijd is met een pkb, zal de pkb volgens de procedure die geldt voor een pkb (artikel 2b, eerste lid, WRO) moet worden herzien. Overigens wordt door de Afdeling de conclusie getrokken dat de pkb gaswinning onder de Waddenzee niet uitsluit. In de (opvolgende) Derde Nota Waddenzee is de mogelijkheid van het winnen van gas onder de Waddenzee bovendien als beslissing van wezenlijk belang als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 neergelegd.

Tot slot nog twee aanvullende opmerkingen:

- Hoewel het rijksprojectbesluit als zodanig niet in het Besluit m.e.r. 1994 is terug te vinden, kunnen de verschillende uitvoeringsbesluiten wel m.e.r.-plichtig zijn. In casu was de m.e.r. formeel gekoppeld aan verschillende uitvoeringsbesluiten. Uiteraard is in dit kader wel de gehele activiteit beschouwd. In de rijksprojectenregeling in de WRO is een apart artikel gewijd aan de combinatie van deze procedure met een m.e.r. (artikel 39c WRO). Immers, gelet op de aard en omvang van projecten waarvoor de rijksprojectprocedure eventueel kan worden ingezet, zal veelal sprake zijn van een m.e.r.-plicht. Bepaald is dat in de zogenoemde startnotitie in het kader van m.e.r. in dit geval tevens een toelichting moet worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop het project past binnen het in planologische kernbeslissingen vastgestelde nationale beleid. Indien het project strijdig is daarmee, dient uitgebreid gemotiveerd te worden waarom afwijking gerechtvaardigd is. Ook moet een globale beschrijving worden gegeven van de te verwachten sociaal-economische gevolgen van het project en van de gevolgen voor de overige bij het project betrokken belangen. Een aanvullende eis met betrekking tot de m.e.r. is ook dat in de kennisgeving van de startnotitie moet worden aangegeven binnen welke termijn het ontwerp van het rijksprojectbesluit ter inzage zal worden gelegd (artikel 39c, tweede lid, WRO). Het bevreemdt daarom te meer dat artikel 39b WRO niet in het sinds 28 september 2006 geldende Besluit m.e.r. 1994 is terug te vinden.

– In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening komt het rijksprojectbesluit niet als zodanig terug (Stb. 2007, 566). De procedure heeft echter wel model gestaan voor de verschillende coördinatieregelingen die de Wro rijk is. De wet bevat voor zowel het Rijk als provincies en gemeenten een coördinatieregeling. Anders dan in de huidige rijksprojectenregeling van hoofdstuk Va WRO is geen apart projectbesluit nodig. De procedure vangt aan met een zogenoemd startbesluit waarin wordt aangegeven of het Rijk ten behoeve van de verwezenlijking van het beoogde onderdeel van het nationale beleid de benodigde uitvoeringsbesluiten zal coördineren, nemen en bekendmaken (artikel 3.35 Wro). De Invoeringswet Wro (aangenomen door de Tweede Kamer op 9 oktober 2007) zal het betreffende wetsartikel op (hier niet relevante onderdelen) ingrijpend wijzigen.

Van Velsen

163 Handhaving faunawet – Landsmeer

Rechtbank Haarlem, voorzieningenrechter
31 augustus 2007, nr. AWB 07-5765
(mr. Heijning-Huydecoper)
Noot Boerema

Fictieve weigering. Handhavingsverzoek. Omkeerbaar gevolg. Spoedeisendheid. Criteria verkorte beslistermijn.

[Awb art. 4:13 en art. 6:2 aanhef en onder; Ffw art. 13]

Het gaat hier om het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op het verzoek om op zeer korte termijn handhavend op te treden tegen werkzaamheden ten behoeve van de aanleg van een voet- en fietsverbinding, wegens dreigende overtreding van de Flora en faunawet. Een verzoek om handhavend op te treden ingevolge de Flora- en Faunawet behoort, gezien de ernst en onomkeerbaarheid van de gevolgen bij een eventueel niet (tijdig) optreden, naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter, tot de categorie verzoeken waarvoor een kortere beslistermijn aan de orde zou kunnen zijn. In het onderhavige geval betreft