



> Retouradres Postbus 1600 3800 BP Amersfoort

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
DG Klimaat en Energie

Postbus 20401
2500 EK
Den Haag

Datum 3 juni 2022
Betreft Reactie op MER/IEA en advies voor VKA

Smallepad 5
3811 MG Amersfoort
Postbus 1600
3800 BP Amersfoort
www.cultureelerfgoed.nl

Contactpersoon
drs. Jeroen Bootsma
T +31621911758
F (033)4217799
j.bootsma@cultureelerfgoed.nl

Onze referentie
1270949

Uw referentie
DGKE-WO / 22194808

Uw brief
3 mei 2022

Geachte heer Wiggers,

Op 03 mei jongstleden ontving ik van u de uitnodiging te reageren op de MER-fase 1 en bijbehorende integrale effect analyse (IEA), opgesteld ten behoeve van een verzoek tot gaswinning nabij Frederiksoord-Wilhelminaord. In uw brief deed u ook de uitnodiging om de betrokken bewindspersonen te adviseren richting een vast te stellen voorkeurslocatie. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) maakt graag gebruik van deze uitnodiging. Op voorhand wil ik u complimenteren met het besluit alvast conform omgevingswet te gaan werken in deze procedure.

De besluitvorming rond dit voorkeursalternatief raakt namelijk een direct OCW-belang: de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het aangewezen werelderfgoed binnen Nederland. De aanwezige gasvelden zijn gelegen onder het werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid en een groot deel van de mogelijke boorlocaties is gelegen in de bufferzone, direct rond het werelderfgoed.

In deze brief ga ik in op de methodiek en resultaten van respectievelijk de MER-fase 1 en van de IEA. Per onderzoek trek ik een aantal conclusies en voorzie ik u van advies. Deze brief besluit met een advies richting de aanwijzing van een voorkeursalternatief door de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening.

MER-fase 1:

Ten aanzien van de methodiek en resultaten verwoord in de MER-fase 1 deel ik met u mijn volgende bemerkingen en aanvullingen:

In de inhoudsopgave en samenvatting staat in de rij van getoetste milieu thema's ook de 'Heritage Impact Assessment', dit is geen thema, maar een methodiek. Dit kopje moet vervangen worden door 'Werelderfgoed', een rijksbelang.

De context van het relevante rijksbeleid wordt in par. 2.1 onvoldoende geschetst. De integraliteit van NOVI én overige relevante rijksbelangen en rijksverplichtingen ontbreken in par. 2.1. Gevolg is dat dit een incompleet beeld van het rijksbeleid schetst, waarbij het nationaal belang van erfgoed niet wordt genoemd. Voor de

volledigheid is het gewenst hier een beknopte samenvatting te geven van de tekst onder "omgevingswet" in par. 6.8.1.

In de inleiding in par. 6.4. ontbreekt een beschrijving van de relatie tussen dit onderzoeksdomein en werelderfgoed. De werelderfgoedstatus is mondiaal de hoogste erkenning van uniciteit en authenticiteit van cultureel erfgoed. Deze relatie plaatst de constatering van paragraaf 6.4.3. in completer perspectief. In bijzonder de sub paragraaf Cultuurhistorie, onder 6.4.3.

In par. 6.4.1. ontbreekt een beschrijving van de omgevingswet. Terwijl deze RCR-procedure al in de geest van de omgevingswet wordt ingericht. Dit geeft een incompleet beeld van het richtinggevende beleidskader. Binnen de omgevingswet wordt in de AMvB, Besluit Kwaliteit Leefomgeving, gesteld dat uitzonderlijk en universele waarden (outstanding universal value; ook wel OUV) en kernkwaliteiten niet mogen worden aangetast. Ook het Rijk neemt geen projectbesluit of RIP dat de uitzonderlijke en universele waarden en kernkwaliteiten van werelderfgoed schaadt. Bkl art. 9.2, lid 1.

De beschrijving van de planologische bescherming van de OUV van de Koloniën, par. 6.8.1, vraagt uitbreiding voor een goed begrip van de regelgeving. De planologische bescherming van het Bkl richt zich op zowel ontwikkelingen gelokaliseerd binnen, als buiten het aangewezen werelderfgoed. In beide gevallen mag een ruimtelijke ontwikkeling de kernkwaliteiten van het werelderfgoed niet aantasten. Dit staat nu onvoldoende vermeld en vraagt een beknopte aanvulling.

Ik heb bezwaar tegen de gekozen methode/werkwijze in par. 6.8.2. Mijn bezwaar richt zich op de wijze van omzetting van de effectclassificatie uit de HIA naar de MER-effectclassificatie. De HIA is een internationaal instrument. Het is ontwikkeld ter bescherming van het werelderfgoed en als toets voor UNESCO/ICOMOS. De weging ervan laat zich zo niet vertalen in een MER.

Tabel 6-35 en 6-36 zijn niet met elkaar in overeenstemming. Tabel 6-36 is ook niet in overeenstemming met de beschrijvende tekst op pag. 96-97. De risico-inschatting, in overeenstemming met de ICOMOS-methode, op pagina 96, voor de effectbeoordeling 'matig' luidt: "De inschatting is dat de ontwikkelingen met een matig effect een behoorlijk risico betekenen voor het behoud van de OUV. De inschatting is dat de ontwikkelingen in of nabij het werelderfgoed in principe niet te rechtvaardigen zijn. Alleen onder zeer strenge voorwaarden is de ontwikkeling bespreekbaar (nee, tenzij)". Deze omschrijving devalueert in de MER-classificatie 'negatief' tot "De inschatting is dat de ontwikkelingen met een negatief effect een **beperkt tot behoorlijk risico** betekenen voor het behoud van de OUV en de kans dat het erfgoed potentieel of daadwerkelijk gevaar zal lopen. De risico's zijn onder voorwaarden te rechtvaardigen."

Ik verzoek om de beschrijving van risico's in tabel 6.36 en par. 7.2. te vervangen door: "De inschatting is dat de ontwikkelingen met een negatief effect een **behoorlijk risico** betekenen voor het behoud van de OUV en de kans dat het erfgoed potentieel of daadwerkelijk gevaar zal lopen. De risico's zijn onder zeer strenge voorwaarden te rechtvaardigen."

Op deze wijze wordt een meer passend gewicht gegeven aan het belang van werelderfgoed en bijbehorende verplichtingen.

Ik concludeer dat de algemene cultuurhistorische aspecten voldoende zijn meegenomen in deze MER-fase 1. Ik heb bezwaar tegen de gekozen formulering van de risico's van de 'negatief' beoordeelde alternatieven, onder het belang 'werelderfgoed'. Dit komt vooral aan de orde in hoofdstuk 7, waarin de milieuafweging wordt gemaakt, par. 7.2, onder thema 'HIA', (te vervangen door werelderfgoed). Deze formulering leidt bij de vergelijking van alternatieven en varianten tot een onwenselijke lichte weging van het belang van werelderfgoed binnen de MER en mogelijke risico's gelet de internationale verantwoording van de instandhoudingsverplichting.

Het werelderfgoedbelang is in deze procedure tijdig onderkend. De HIA is deugdelijk uitgevoerd. In de samenvoeging van de resultaten van de HIA naar de bredere MER verliest de opsteller van het rapport het internationale kader, vastgesteld door UNESCO, uit het oog. Deze risico-classificatie in de HIA is onderdeel van de internationaal vastgestelde methodiek. In de internationale verantwoording van de te nemen besluiten, zullen dit de geldende kaders zijn voor de Rijksoverheid. De devaluatie van dit risico in de MER leidt tot een onwenselijke lichte weging van het belang van werelderfgoed binnen de MER en leidt mogelijk tot ongewenste risico's gelet de internationale instandhoudingsverplichting. In bijzonder nu kritisch gekeken wordt naar de Nederlandse besluitvorming omtrent ontwikkelingen in de Waddenzee. Mijn advies is de oorspronkelijke bewoordingen van de risico-classificatie uit de HIA te handhaven in de beoordeling en conclusies in de MER. In lijn met het bovenstaande adviseer ik aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening om de locaties 1, 2, 3, 4, 6 en 9 niet aan te wijzen als voorkeursalternatief.

Integrale effect analyse (IEA):

Ten aanzien van de methodiek en resultaten in de IEA deel ik met u mijn volgende bemerkingen en aanvullingen:

De beschrijving van het milieueffect per thema, in par. 2.2. neemt de omissie over uit de MER. De devaluatie van dit risico in de MER leidt tot een onwenselijke lichte weging van het belang van werelderfgoed binnen de MER en leidt mogelijk tot ongewenste risico's gelet de internationale instandhoudingsverplichting. Mijn advies is om de internationaal vastgestelde methodiek van de HIA overeind te houden in de Milieuafweging in de MER-fase 1 én deze ook door te laten klinken in par. 2.2. van de IEA.

De IEA stelt dat de negatieve effecten op werelderfgoed "mogelijk deels te mitigeren" zijn. Uit deze passage klinkt onvoldoende door dat het Rijk een internationale verplichting kent ten aanzien van de instandhouding. Compensatie is niet aan de orde. Mitigatie kan zeer beperkt het negatieve effect verzachten. Het uitgangspunt van UNESCO is dat iedere aantasting zoveel mogelijk voorkomen moet worden. In de Leidraad voor HIA's van ICOMOS staat dat al het mogelijke moet worden gedaan om nadelige gevolgen voor de OUV en kernkwaliteiten te vermijden, te elimineren of te minimaliseren. Mitigatie maakt in geen geval alternatief 2 tot een optie, gelet de zeer negatieve effecten en risico's die deze met zich meebrengt. Richting een besluit voor voorkeursalternatief wil ik de verwachtingen ten aanzien van mitigatie van de negatieve effecten op de locaties 1, 3, 4, 6 en 9 minimaliseren.

In de beoordeling van het effect op de omgeving, par. 3.2. wordt een beperkt aantal indicatoren gebruikt. Ik vraag aandacht voor het aspect van een aantrekkelijke en herkenbare leefomgeving. Mede in relatie tot verwachte

toeristische en recreatieve impuls die de status van werelderfgoed aan het gebied zal geven. De zichtbaarheid in het landschap wordt niet onderbouwd. Hier plaats ik mijn vraagtekens bij. In bijzonder, omdat de HIA een effectbeoordeling op zichtbaarheid en impact op het landschap bevat. Deze impact wordt negatief beoordeeld. Ik verzoek om deze onderbouwing uit de HIA te integreren in de beoordeling van het effect op deelaspect recreatie en daarmee de beoordeling van deelaspect recreatie te wijzigen naar negatief voor locaties 1, 2, 3, 4, 6 en 9.

In par. 4.2 worden de technische aspecten beoordeeld van de mijnbouwlocaties. De locaties op afstand scoren op het deelaspect zeer negatief. Ik plaats vraagtekens bij de weging van het belang van de initiatiefnemer ten aanzien van (kosten voor) onderhoud ten opzichte van het aanwezige publieke belang. Gaswinning op locaties met een neutraal effect op het werelderfgoed, met een suboptimaal exploitatieplan, geniet mijn voorkeur boven een commercieel meer aantrekkelijke locatie, welke negatieve effecten en behoorlijke risico's met zich mee brengt voor het rijksbelang werelderfgoed.

In par 5.2 worden de investeringskosten beoordeeld van de mijnbouwlocaties. De locaties op afstand scoren op dit deelaspect zeer negatief. Ik heb vragen over de weging van het belang van de initiatiefnemer (lage investeringskosten) ten opzichte van de weging van de aanwezige publieke waarden en belangen. Ook tegen een minder rooskleurig exploitatieplan worden de beleidsdoelen van het 'Kleine veldenbeleid' gehaald. Op locaties 5, 7 en 8 lijkt dit mogelijk met neutraal effect op het werelderfgoed.

Ik concludeer dat par. 7.4 de belangrijkste conclusies bevat van de IEA en daarmee de meest kernachtige beslisingformatie. Gezien de internationale verdragsverplichting, de restricties uit de Omgevingswet (Bkl) en de uitkomsten van de HIA, doet de conclusie ten aanzien van het zeer negatieve effect op het werelderfgoed voor locatie 2 onvoldoende recht aan het zwaarwegend belang dat het Kabinet hecht aan werelderfgoed en zoals gerapporteerd is aan UNESCO. De resultaten van de UNESCO standaard ten behoeve van een passende beoordeling, de HIA, komen onvoldoende terug in de conclusies en beslisingformatie van de IEA.

In de bundeling van de beoordeling milieueffecten met aspecten omgeving, techniek, kosten en toekomstvastheid komt het maatschappelijk belang en gewicht van de internationale instandhoudingsverplichting onvoldoende terug. De HIA, die als eigenstanding rapport een helder signaal geeft, verliest haar zeggingskracht voor het bevoegd gezag bij de integratie in de MER en uiteindelijke samenvatting in de IEA. Dit geeft een vertekend beeld van de mogelijkheden tot gaswinning en kan leiden ongewenste bestuurlijke risico's voor betrokken bewindslieden.

Mijn advies is om de resultaten van de HIA recht te blijven doen, gelet de zeer waarschijnlijke internationale verantwoording. Daartoe adviseer ik een aanpassing op het onderdeel HIA in de MER (hoofdstukken 6 en 7) en in par 2.1 en 7.4 van de IEA.

Tevens adviseer ik een transparante weging van de rijksbelangen voorafgaande aan de weging van de winningskosten voor de initiatiefnemer. Thans lijkt het publieke belang gelijkwaardig gewogen te worden met het private commerciële belang. Dit geldt in bijzonder voor de locaties 5, 7 en 8. Locaties met een neutraal

effect op werelderfgoed verdienen een meer transparante weging van de maatschappelijke kosten ten opzichte van de meerkosten voor de initiatiefnemer.

Advies richting voorkeursalternatief:

Gelet de bovenstaande bemerkingen en aanvullingen op de MER-fase 1 en de IEA wil ik vanuit het rijksbelang werelderfgoed en het bredere perspectief van cultureel erfgoed het volgende meegeven ten behoeve van de besluitvorming over het voorkeursalternatief:

Bij het besluit tot een voorkeursalternatief kan het rijksbelang werelderfgoed geraakt worden. Nederland heeft zich verplicht en spant zich in om werelderfgoed in stand te houden en ongeschonden door te geven aan volgende generaties. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van het Kabinet. In dit geval kan dat raken aan de doelen van "Kleine veldenbeleid". Beide beleidsdoelen kunnen echter naast elkaar bestaan en gerealiseerd worden, dankzij de aanwezigheid van meerdere alternatieve locaties.

In de Kamerbrief Ruimtelijke Ordening klinkt een duidelijk signaal door: "Niet alles kan en niet alles kan overal." Om alle beleidsdoelen te halen, moeten afgewogen keuzes worden gemaakt. Keuzes die toekomst-vast zijn, negatieve effecten niet afwentelen op andere locaties of toekomstige generaties en die bijdragen aan behoud en/of versterking van ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultureel erfgoed. Vanuit het perspectief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is van belang dat werelderfgoed een zwaardere weging krijgt in zowel MER-fase 1 en IEA. Daarmee is slechts een beperkt aantal locaties te verdedigen.

De technische beperkingen van de alternatieven 5, 7 en 8 maken gaswinning uit deze kleine velden niet onmogelijk. Locaties 5, 7 en 8 bieden voldoende mogelijkheid om, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, tot gaswinning te komen. Het private belang van de initiatiefnemer is van ondergeschikt gewicht aan het rijksbelang van werelderfgoed en de internationale verplichting tot instandhouding. In lijn met het bovenstaande adviseer ik aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening om, in overeenstemming met Bkl art 9.2, lid 1 uit de omgevingswet, géén voorkeurslocatie aan te wijzen welke de kernkwaliteiten van werelderfgoed aantast. De inschatting is dat de locaties met een negatief effect een behoorlijk risico betekenen voor het behoud van de OUV en het erfgoed gevaar zal lopen, vooral nu Nederland de kritische blik van UNESCO op zich gericht weet. Ik adviseer om de locaties 1, 2, 3, 4, 6 of 9 niet aan te wijzen als voorkeursalternatief.

In navolging op het Besluit Voorkeursalternatief ben ik zeer benieuwd naar de resultaten van vervolgonderzoek, naar mogelijke bodemactiviteit en seismische risico's.

Gelet het gedeelde rijksbelang vertrouw ik er op dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verder betrokken zal blijven in de besluitvorming.

Hoogachtend,



Susan Lammers

Algemeen Directeur