

Review van “PAWOZ-EEMSHAVEN. Notitie Routeontwikkeling Deel 1. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 22 JUNI 2023”

Peter M.J. Herman, Zheng Bing Wang

Inleiding

In dit review geeft de commissie, ingesteld door de Waddenacademie, een reactie op het genoemde rapport van het Ministerie van EZK. De commissie had oorspronkelijk ook Cees van Rhee als lid, maar door zijn onverwachte overlijden heeft hij niet meer aan het huidige review kunnen bijdragen. Alleen ecologische en morfologische expertise is daardoor in deze commissie vertegenwoordigd.

Het rapport is in juni 2023 aan de commissie toegelicht. Een concept-review door de commissie is op 18 juli 2023 met de opstellers besproken. Het concept is na deze discussie op een aantal punten aangescherpt. Dit review wordt door de commissie aan de Waddenacademie aangeboden. De Waddenacademie zal op basis hiervan een advies aan het Ministerie formuleren.

Algemene opmerkingen

Het document is helder opgeschreven. De structuur van het document en het verloop van het proces zijn duidelijk beschreven. Er kon in de inleiding misschien iets meer benadrukt worden dat het niet alleen van belang was om ‘onmogelijke’ routes nu te laten afvallen, maar ook om te vermijden dat routes te snel afvallen. Met name de juridische implicaties van die keuze is niet in het document terug te vinden.

Bij de discussie over het concept-advies werd door de opstellers duidelijk gemaakt dat de opgave was om zo veel mogelijk routes, dus niet één enkele route, als volledig uitgewerkte mogelijkheden over te houden. Deze doelstelling is in hoofdstuk 1.2 niet zeer duidelijk verwoord, vooral omdat ‘trechtering’ kan suggereren dat uiteindelijk wordt toegewerkt naar één enkele route. Hoewel de tekst in hoofdstuk 1.2 niet strijdig is met de mondeling toegelichte doelstelling, zou de tekst hierover explicieter kunnen worden gemaakt, om verkeerde interpretatie te vermijden.

Beschrijving van het trechteringsproces

In het document worden beslissingen toegelicht over elk van de routes. Daarbij zijn de beslissingen om twee routes te laten afvallen (code rood) duidelijk toegelicht en ook in een annex nader beschreven. De verantwoording om routes *niet* te laten afvallen is niet steeds even duidelijk. Meerdere routes die grote baggerbezwaren met zich zouden meebrengen (orde tot 20 miljoen m³) worden toch als ‘oranje’ behouden op basis van de overweging dat er technische alternatieven zouden kunnen zijn. Dit is op zichzelf een valide argument, maar het helpt niet dat deze alternatieven pas worden beschreven ver voorbij het eerste punt waar er naar verwezen wordt (beschrijving pas bij de allerlaatste route waarvoor het kan gelden), en ook dat de beschrijving zeer summier is en niet ingaat op de waarschijnlijkheid dat hiermee een oplossing kan worden geboden. Het zou de leesbaarheid van de tekst en de robuustheid van de argumentatie ten goede komen als deze technologische alternatieven worden beschreven en bediscussieerd voordat ze bij de individuele routes ter sprake komen. Ook is het nodig duidelijk te argumenteren waarom deze alternatieven niet gelden voor de routes die nu als ‘rood’ zijn aangemerkt. Dat lijkt niet zo moeilijk te zijn voor de Meeuwenstaart-route, omdat daar duidelijke argumenten worden gegeven voor zeer negatieve effecten op morfologisch gebied. Het is echter veel minder duidelijk voor de Boschgat route. De omvang van het baggerwerk voor leidingen langs deze route is immers niet groter dan voor sommige andere routes. Mondeling is toegelicht dat het verschil is dat de significante negatieve effecten voor deze route in een reeds beschikbaar rapport zijn gedocumenteerd, terwijl dat voor de andere routes

niet het geval is. Bij de beschrijving van de gehanteerde procedure zou duidelijker kunnen worden toegelicht dat de mate van zekerheid die op dit ogenblik beschikbaar is, een belangrijke rol heeft gespeeld in de trechtering. Het is immers heel belangrijk dat de lezer overtuigd wordt dat alle routes volgens strikt hetzelfde protocol zijn beoordeeld.

Belang van leidingen versus kabels

De situatie met betrekking tot leidingen is veranderd in vergelijking met eerdere rapportages. Er wordt nu een plan voor leidingen naar het experimentele veld TMW voorzien als onderdeel van dit rapport, terwijl 'leidingen' in vorige rapportages een toekomstvisie betrof die niet nader technisch was uitgewerkt. Dit heeft grote en – voor ons – ook onverwachte gevolgen. Met name de technische vereiste dat bochten in leidingen een minimale radius van 2 km moeten hebben, leidt ertoe dat routes die natuurlijke geulen in de Waddenzee volgen, niet langer technisch haalbaar zijn zonder zeer uitgebreide baggerwerken of alternatieven in de vorm van boringen die in meerdere stappen verlopen en potentieel langdurige verstoring kunnen veroorzaken. Dit roept twee vragen op die in het rapport niet worden behandeld.

De eerste is een technologische vraag. Het is gebruikelijk dat ingenieurs die een eerste ontwerp maken uitgaan van voorzichtige aannames en zeer veilige en 'gemakkelijke' principes waarin omgevingseffecten geen rol spelen. In onze ervaring komen deze ingenieurs pas met meer milieuvriendelijke varianten of oplossingen als ze daartoe zachtjes worden gedwongen. Daardoor is het moeilijk te geloven dat aan dit principe van zeer wijde bochten niets is te veranderen. Men kan denken aan het verminderen van veiligheidsmarges, het pre-produceren van bochtelementen of andere oplossingen waardoor leidingen de geulen beter zouden kunnen volgen. Een evaluatie van deze mogelijkheden door Gasunie zelf of door een externe 'second opinion', zou het punt over de onvermijdelijkheid van excessieve baggeroperaties in een scherper licht kunnen stellen.

De tweede is een procedurele vraag. Dit project is begonnen als een kabelproject. Alle initiële verkenningen, die hebben geleid tot de voorgestelde en onderzochte tracés, zijn uitgegaan van de technische mogelijkheden en beperkingen bij het aanleggen van kabels. Als nu blijkt dat de technische beperkingen voor leidingen van een heel andere orde zijn, kan er dan worden aangenomen dat de initiële keuze van tracés de beste was? Met andere woorden, zou een project dat mogelijkheden voor leidingen verkende tot dezelfde basistracés hebben geleid als een project dat mogelijkheden voor kabels verkende? Wij hebben geen duidelijk zicht op het antwoord op deze vraag, maar gezien de verandering die tussentijds heeft plaatsgevonden in de doelstelling van het project, lijkt het ons noodzakelijk dat het rapport (1) deze verandering duidelijk meldt en (2) ingaat op de mogelijke consequenties voor het proces.

ADC toets

Een inconsistentie bij de ADC toets kan worden opgemerkt. Voor elk van de routes is de vraag bij "A" geformuleerd als een vraag naar de beschikbaarheid van alternatieven (bv. pag. 40: "A - Voor de aanleg van kabels en leidingen langs deze route blijkt dat er andere alternatieven beschikbaar zijn"). Zolang meer dan één route wordt overwogen, is het antwoord op deze vraag echter *per definitie* "ja", waardoor het stellen van de vraag in deze vorm zinloos is. Wij zijn van oordeel dat de vereisten voor alternatieven in de Natura2000 wetgeving scherper zouden kunnen worden meegenomen. Er is immers slechts sprake van een alternatief als dat leidt tot het uitblijven van significante negatieve effecten, of (als dat voor geen enkel alternatief het geval is) tot aantoonbaar lagere significante effecten. Wij stellen voor om tijdens de trechtering de "A" vraag te herformuleren als: "zijn er alternatieven waarvan in dit stadium van de analyse al voldoende zeker is dat ze significante negatieve effecten kunnen vermijden of minstens tot lagere significante effecten zullen leiden, zodat

nu al vaststaat dat er betere alternatieven dan deze route zullen overblijven". Deze andere vraagstelling leidt dan automatisch tot een afweging van die 'voldoende zekerheid', en dat is wat nodig is om tot trechtering (of niet) over te gaan.

Kennisagenda

Bij de kennisagenda hebben wij de volgende opmerkingen.

Opvallend is dat kennis over de fauna van de zeebodem in de Noordzee buiten de Waddenzee niet wordt vermeld. Daarover is informatie beschikbaar, bv. uit de schelpdiersurvey van WMR, de MWTL bodemdierbemonstering en gerichte bemonsteringen ten behoeve van het natuurbeleid. Het doorsnijden van bijzondere gebieden zoals de Borkumse Stenen, zou gevolgen kunnen hebben voor de tracés. Wij verwijzen in dit verband naar de discussie in Duitsland over de plaatsing van gasboortorens in dit gebied¹.

Daarnaast lijkt verder doorgedreven ontwerponderzoek voor de leidingen aangewezen, zoals hoger aangegeven.

Het lijkt aangewezen juridisch en bestuurskundig onderzoek te doen naar de precieze status van het 'referentiegebied' in de Waddenzee, omdat dit gevolgen zou kunnen hebben voor de vergunbaarheid van sommige routes. Het referentiegebied is ingesteld naar aanleiding van een trilaterale ministeriële verklaring (de Verklaring van Esbjerg, 1991) en expliciet opgenomen in de derde Nota Waddenzee (PKB, later Structuurvisie Waddenzee). Of en hoe deze beslissingen deel uitmaken van de huidige Omgevingswet is (voor ons) onduidelijk, maar in elk geval is in de PKB expliciet opgenomen dat het gebied (permanent) is ingesteld om wetenschappelijk onderzoek mogelijk te maken in een gebied waar alle exploitatie van hulpbronnen en alle verstoringen van natuurlijke ontwikkeling zijn uitgesloten.

Het lijkt ons zeer nodig verder te onderzoeken of AC kabels kunnen vervangen worden door innovatieve DC kabels. Voor een capaciteit van 700 MW zijn twee AC kabels op een onderlinge afstand van 200m, en op een afstand van 1000 m ten opzichte van stalen leidingen, nodig. Gezien de krapte van vele corridors door de Waddenzee (tenminste als men de natuurlijke morfologie wil volgen) lijkt dit ruimtebeslag excessief ten opzichte van een enkele DC kabel met een capaciteit van 2 GW, die ook dicht bij een stalen leiding kan worden gelegd.

Wij bevelen nader onderzoek aan naar het blootspoelen van leidingen en kabels in de Waddenzee. Herstellingen van blootgespoelde leidingen en kabels zijn zeer verstorend, ondermeer omdat zij niet in bepaalde seizoenen kunnen worden gepland maar onmiddellijk moeten worden uitgevoerd. Bovendien is het onduidelijk hoe kan worden gereageerd op het blootspoelen van (met name) leidingen, als dat wordt veroorzaakt door een geulverlegging in de Waddenzee. Men zou dan verplicht zijn zeer ingrijpende baggerwerkzaamheden en/of steenbestortingen uit te voeren, met grote gevolgen voor de natuurlijke morfologische en ecologische ontwikkeling. Het vermijden van blootspoelen is daarom een grote prioriteit. De huidige praktijk om de ingraafdiepte te bepalen aan de hand van morfologische veranderingen in het verleden kan wellicht worden geoptimaliseerd door een betere statistische modellering van mogelijke extremen in het morfologisch gedrag. Ook kan het aangewezen zijn verbeterde monitoringsmethoden van de begraafdiepte van kabels en leidingen nader te onderzoeken.

¹ Zie bijvoorbeeld https://www.greenpeace.de/infomaterial/OasenDerArtenvielfalt_Gutachten.pdf