

Gaswinning Waddenzee: hand aan de kraan of voet op de rem?

mr. dr. F.H. Kistenkas
mw. drs. M.E.A. Broekmeyer

In zijn geruchtmakende uitspraak ABRS 29 augustus 2007 (200606028/1) houdt de Raad van State het rijksprojectbesluit voor gaswinning onder de Waddenzee overeind. Er kan geboord worden. Weliswaar was er geen volledige zekerheid over de effecten van bodemdaling op de natuurwaarden van het Europees beschermde Wad, maar nu de overheid 'hand aan de kraan' houdt, zou er i.c. toch 'borging van de vereiste zekerheid' zijn (rov. 2.17.4). Dat *hand aan de kraan*-principe houdt dan in dat de gevolgen van gaswinning voortdurend gemonitord worden en het boren naar gas door de minister eventueel kan worden bijgesteld of worden gestopt. De onzekerheid wordt dus als het ware wegemonitord...

De Raad van State erkent dus dat er voor het Natura 2000-gebied onzekerheid is voor de natuurwaarden, maar met de hand aan de kraan is er toch weer wel zekerheid. Dat lijkt op een *non sequitur*, want als je dan zo zeker bent, waarom moet je dan nog een hand aan de kraan houden?

De uitspraak klopt in elk geval niet met de gevestigde communautaire jurisprudentie. Het HvJEG eist immers sinds het vermaarde Kokkelvisserij-arrest (HvJEG 7 september 2004, C-127/02) gewoon zekerheid alvorens er toestemming kan worden gegeven. In dat Kokkelvisserij-arrest zegt het Hof in rov. 57 dat wanneer er voor het natuurgebied onzekerheid bestaat de bevoegde autoriteit ingevolge art. 6 van de Habitatrichtlijn en het daarin besloten liggende voorzorgsbeginsel domweg toestemming voor het plan of project moet weigeren.

Geen hand aan de kraan dus, maar voet op de rem! De EU-rechtspraak volgend had de Raad van State het gaswinningsbesluit dus moeten of althans heel gemakkelijk kunnen tackelen. Is die uitspraak dus fout? Nou nee, toch niet. Wellicht is hij dan op dit moment Europeesrechtelijk onjuist, maar misschien is deze Europese jurisprudentie op zijn beurt wel onjuist. De gaswinningscasus toont ons inziens aan dat de huidige HvJ-lijn van absolute zekerheid op den duur volledig zal vastlopen. In de ecologie kun je namelijk geen absolute zekerheid eisen. Biologen weten dat hun vak geen wiskunde is. Juristen kennelijk niet of hebben nog de ijdele hoop dat ecologie gewoon een exacte bèta-wetenschap zou zijn met eenduidige effectenstudies.

Bij de vraag of er significante effecten zullen zijn op natuurwaarden (de eerste stap bij de habitattoets ex art. 6 Habitatrichtlijn en art. 19d e.v. van de Natuurbeschermingswet) heb je wetenschappelijke informatie nodig, maar deze informatie zal voortdurend gepaard gaan met onzekerheid: "Scientific information always comes with uncertainty, because of limitations in data or knowledge and

because natural systems are inherently stochastic”¹. Soms kun je onvolledige data door meer veldonderzoek te doen simpelweg aanvullen. Alsdan eist het voorzorgsbeginsel dat je dan eerst dat aanvullend veldonderzoek doet, maar de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in verband met complexe, dynamische ecosystemen kan geen ecooloog op voorhand wegnemen. Bodemdaling op het Wad is inderdaad een voorbeeld van een dergelijke onzekere stochastiek, die de Raad van State ons inziens terecht onderkent. Bij de habitattoets zullen we uiteindelijk toch met stochastiek en onzekerheid moeten leren omgaan. Dat geldt volgens ons ook voor het HvJEG met zijn huidige nog veel te rigide benadering.

Datzelfde voorzorgsbeginsel dat de HvJEG tot de strenge Kokkelvisserij-uitspraak deed komen, heeft de EU ook wel eens anders uitgelegd. De Europese Commissie accepteert wetenschappelijke onzekerheid en begrijpt dat een ‘total ban may not be a proportional response to a potential risk in all cases’ en geeft de mogelijkheid aan van *risk reduction measures*². Een monitoringsprotocol met een overheidshand aan de kraan als bij de gaswinning is natuurlijk te beschouwen als zo’n *risk reduction measure*. Het biedt een antwoord op de structurele onzekerheid van bodemdaling, dat ons inziens verdedigbaar is onder het communautaire voorzorgsprincipe. Als er maar hand aan de kraan is met de mogelijkheid van een tijdige voet op de rem zou je deze onzekerheid inderdaad kunnen wegmonitoren. Dat is juist helemaal in overeenstemming met het voorzorgsprincipe.

Een op het eerste gezicht gekunstelde uitspraak van de Raad van State lijkt ons bij nader inzien toch een juiste en vernieuwende uitspraak. De Raad van State begrijpt gewoon dat biologie niet altijd exacte wetenschap is. Nu het Hof van Justitie nog...

Fred Kistenkas

(lsg Bos- en Natuurbeleid, Wageningen Universiteit)

Mirjam Broekmeyer

(ecologisch onderzoeker, Alterra, Wageningen)

¹ P. Harremoës, *Ethical Aspects of Scientific Incertitude in Environmental Analysis and Decision-making*, *Journal of Cleaner Production* 2003-11, p. 705 e.v. en P.F.M. Opdam, M.E.A. Broekmeyer, F.H. Kistenkas, G. Groot Bruinderink, J. Schaminee, *Dealing with Uncertainty in Assessing Significancy of Human Impacts on Natura 2000 sites*, Wageningen 2007 (in prep.).

² European Commission, *Communication from the Commission on the precautionary principle*, COM (2000)1, Brussel 2000

