

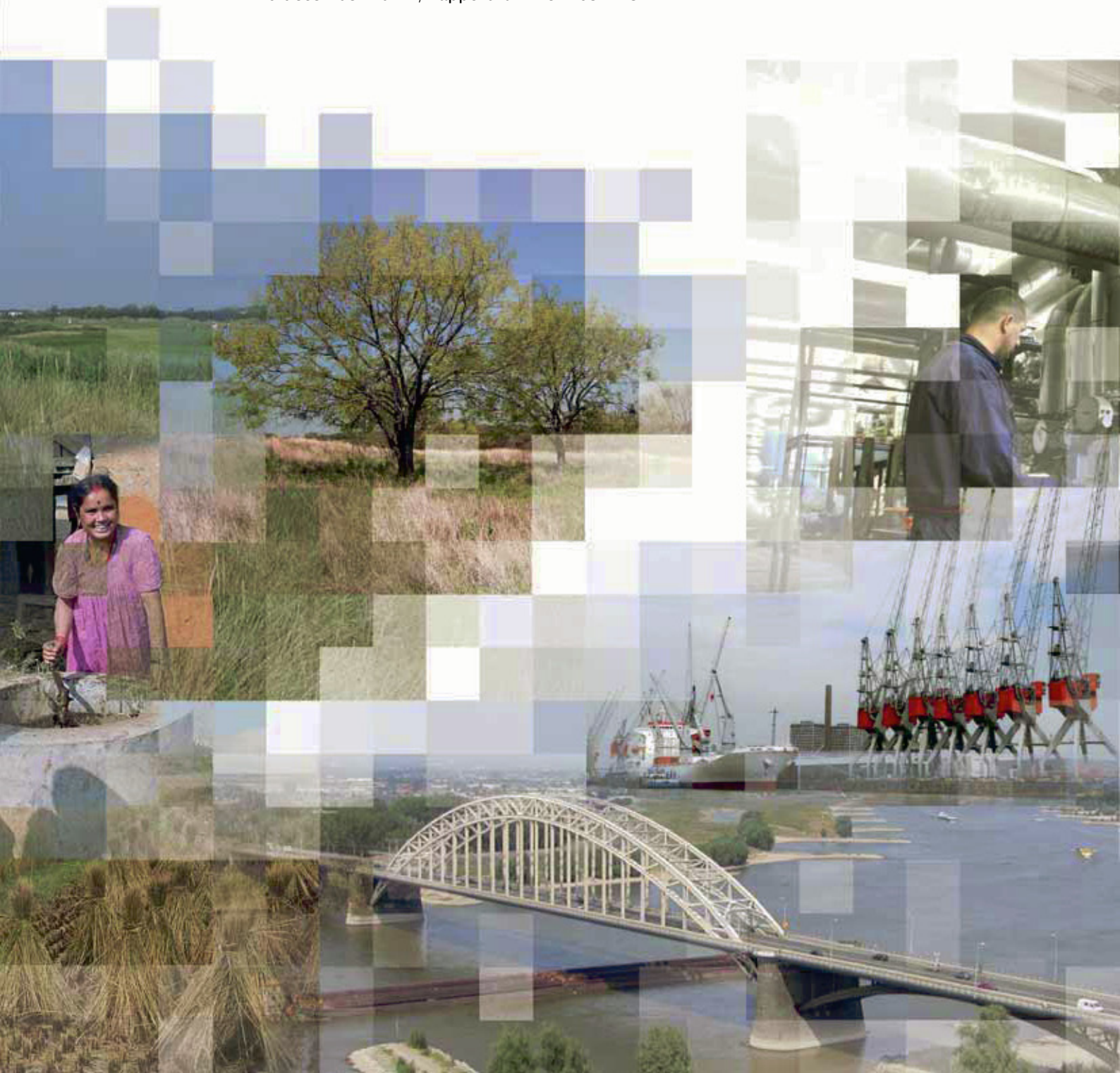


Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Milieueffectenanalyse aardgas- en aardolieboringen

Advies over m.e.r. drempel voor diepboringen

6 december 2012 / rapportnummer 2637-73





# 1. Adviesvraag

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft in de op 1 april 2011 in werking getreden wijziging van het Besluit m.e.r. een verandering aangebracht in de m.e.r.-beoordelingsplicht voor diepboringen. Voorheen waren diepboringen alleen m.e.r.- (beoordelings)plichtig als ze plaatsvonden in gevoelig gebied; na de wijziging zijn ze altijd m.e.r.- (beoordelings)plichtig.

De sector van olie- en gasproducerende bedrijven is van mening dat een m.e.r.-beoordelingsplicht (voor besluiten in kolom 4) en een plan-m.e.r.-plicht (voor plannen in kolom 3) alleen in gevoelig gebied noodzakelijk is. Deze mening wordt gedeeld door het ministerie van Economische Zaken (EZ), dat het bevoegd gezag is voor onder meer de vergunningverlening voor olie- en gasboringen. De sector en het ministerie van EZ stellen daarom voor wederom een absolute drempel in het Besluit m.e.r. op te nemen. Om deze drempel te onderbouwen heeft de sector rapporten<sup>1</sup> op laten stellen over de milieueffecten van aardolie- en aardgasboringen, uitgesplitst naar boringen op zee en boringen op land.

Voor het ministerie van IenM is het van belang dat de informatie van het rapport betrouwbaar, juist en volledig is alvorens een eventuele wijziging in de regelgeving te starten. Zij heeft daarom de Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')<sup>2</sup> gevraagd de rapporten te beoordelen. Na eerste lezing van de rapporten heeft de Commissie nadere informatie gevraagd over de afbakening van de activiteiten en het wettelijk – en beleidskader waarin de activiteiten zich afspelen. Deze informatie<sup>3</sup> heeft zij ook bij haar advisering betrokken.

In dit advies geeft de Commissie een oordeel over de onderbouwende informatie. Zij geeft geen oordeel over de wenselijkheid van een absolute m.e.r.- (beoordelings)-drempel of over de juridisch sluitende formulering daarvan.

# 2. Oordeel

Op basis van de geleverde informatie gaat de Commissie er van uit dat wordt beoogd diepboringen vrij te stellen van de m.e.r.- beoordelingsplicht in de volgende gevallen:

- het gaat om diepboringen van meer dan 100 meter diepte, ten behoeve van de opsporing c.q. winning van aardolie en -gas of van zout of aardwarmte. Andere boringen, zoals boringen t.b.v. opsporing en winning van schaliegas, worden uitgezonderd;
- de diepboringen worden op 'klassieke' wijze verricht;

---

<sup>1</sup> Milieueffectenanalyse – Land, DHV, mei 2012 en Milieueffectenanalyse – Zee, DHV, mei 2012

<sup>2</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

<sup>3</sup> Notitie met betrekking tot de milieueffectenanalyses diepboringen buiten gevoelige gebieden van oktober 2012

- de diepboringen zijn tijdelijk van aard, de tijdsduur ligt in de orde van grootte van enkele maanden;
- de diepboringen liggen buiten gevoelig gebied en hebben ook via externe werking geen effecten op natuurgebieden.

De Commissie acht het op basis van de geboden informatie en haar eigen inschatting aan- nemelijk dat zich bij bovengenoemde diepboringen naar verwachting over het algemeen geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zullen voordoen, doordat de milieugevolgen goed voorspelbaar en over het algemeen klein zijn. Echter, van de aspecten:

- natuur;
- landschapsschoon en archeologie bij boringen op land en zee;
- de diverse milieugevolgen van calamiteiten;

kan niet op voorhand uitgesloten worden dat er geen belangrijke milieugevolgen zijn.

Met de effecten op natuur wordt in het voorstel rekening gehouden in de drempel. Voor de andere aspecten wordt verwezen naar sectorale regelgeving om de gevolgen te voorkomen of te beheersen. Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt zich niet te verzetten tegen het betrekken van sectorale wetten en beleidskaders bij de m.e.r.-beoordeling c.q. bij de onderbouwing van drempelwaarden. Maar of deze benadering in overeenstemming is met de Europese Richtlijn voor m.e.r.-beoordeling is de Commissie niet duidelijk. Hieruit blijkt eerder dat de in een m.e.r.-beoordeling centraal staande vraag of er al dan niet sprake is van aanzienlijke milieueffecten, moet worden beantwoord aan de hand van een inhoudelijke onderbouwing en niet op basis van een verwijzing naar regelge- ving.

### **Toelichting op het oordeel**

Uit de informatie maakt de Commissie op dat diepboringen met name voor beschermde na- tuurwaarden negatieve effecten kunnen hebben (door stikstofdepositie nabij Natura 2000- gebieden en/of EHS-gebieden die hier gevoelig voor zijn en door verstoring van zeezoogdie- ren door onderwatergeluid). Volgens de Commissie wordt dus terecht beoogd om de m.e.r.- beoordeling te doorlopen dan wel een plan-MER op te stellen (voor kaderstellende plannen in kolom 3) als de kans op dergelijke effecten zich voordoet.

“Grijs milieu”-effecten, zoals bijvoorbeeld geluid voor de leefomgeving, zijn tijdelijk van aard, goed voorspelbaar en worden via het Barmm genormeerd.

De risico's op een ernstige calamiteit (bijvoorbeeld een blow-out en de daarmee samenhan- gende milieuproblemen) worden bij diepboringen ingeperkt door technische maatregelen, die een standaard onderdeel vormen van de risicomangementsprocedure, die weer onderdeel is van de vergunningprocedure op grond van de Mijnbouwwet en - regelgeving<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Onder andere paragraaf 5.3 Mijnbouwbesluit (over de veiligheid van boorgaten) en artikel 74 Mijnbouwbesluit (over het werkprogramma). Dit artikel is ook van toepassing als er geen Mijnbouwwetvergunningplicht bestaat, maar volstaan kan worden met een melding op grond van het Barmm.

Voor de aspecten landschapsschoon en archeologie kan weliswaar op basis van expert judgement worden geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat er zich belangrijke nadelige milieugevolgen zullen voordoen, maar het is niet uitgesloten dat bijvoorbeeld in een plek van belangrijke archeologische waarde wordt geboord. Voor het voorkomen hiervan, dan wel het beheersbaar maken van de gevolgen, moet uitgegaan worden van de bestaande wettelijke en beleidskaders hieromtrent.

NB: Bij deze benadering zal moeten worden uitgegaan van de doeltreffende toepassing en werking van de wettelijke stelsels ter bescherming van de leefomgeving, de natuur en het erfgoed. Of de stelsels in de praktijk waterdicht zijn, is niet ter beoordeling van de Commissie.

Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt zich niet te verzetten tegen het betrekken van sectorale wetten en beleidskaders bij de m.e.r.-beoordeling c.q. bij de onderbouwing van drempelwaarden. Maar of deze benadering in overeenstemming is met de Europese Richtlijn voor m.e.r.-beoordeling is de Commissie niet duidelijk. Hieruit blijkt eerder dat de in een m.e.r.-beoordeling centraal staande vraag of er al dan niet sprake is van aanzienlijke milieueffecten, moet worden beantwoord aan de hand van een inhoudelijke onderbouwing en niet op basis van een verwijzing naar regelgeving.<sup>5</sup>

Als laatste merkt de Commissie op dat zij geen oordeel geeft over de in de notitie voorgestelde teksten voor het Besluit-m.e.r. betreffende categorie 17.2. Zij gaat er van uit dat de situatie beoogd wordt die zij hiervoor heeft weergegeven. De exacte juridische formulering van de activiteit, de kolom 2 drempel en de m.e.r.-(beoordelings)plichtige plannen en besluiten is onderdeel van het eventueel volgende wetgevingstraject.

## **Opmerkingen bij de informatie over effecten**

### *Stikstofdepositie*

De tijdelijke depositie van stikstof nabij Natura 2000-gebieden of EHS-gebieden die hier gevoelig voor zijn, kan nadelige gevolgen hebben voor deze gebieden. De Commissie merkt op dat informatie over de precieze hoeveelheid stikstof in mol/ha/jaar en de effectafstand zeer nauw luistert. In overbelaste situaties (achtergronddepositie hoger dan kritische depositiewaarde in het geval van Natura 2000-gebieden) kan een kleine hoeveelheid toegevoegde stikstof (ook een tijdelijke toevoeging) negatieve gevolgen hebben voor natuurgebieden met een lage natuurlijke dynamiek en onvoldoende bufferend vermogen. De Commissie onderschrijft derhalve niet de (generieke) maximale effectafstand van 3 km die in de stukken wordt genoemd. Dit is een aandachtspunt voor de precieze formulering van de drempel.

### *Verstoring van zeezoogdieren door onderwatergeluid*

Dit aspect is met name van belang in cumulatie met andere verstoringbronnen in het Noord-zeegebied. Op pagina 48 wordt terecht gewezen op kennisleemtes, die ook gelden voor de

---

<sup>5</sup> Dat is wellicht weer anders indien er ten behoeve van die regelgeving reeds een milieueffectrapport is opgesteld en de resultaten van dat rapport in de aan die regelgeving ten grondslag gelegde overwegingen zijn betrokken.

effectiviteit van maatregelen om gehoorbeschadigingen bij zeezoogdieren en vis(larven) te reduceren.

#### *Piekgeluiden*

Het Barmm geeft aan dat voor piekgeluidbronnen zoals laden en lossen, pipehandling en affakkelen geen geluidgrenswaarden gelden. Bij afstanden van de boorinstallatie kleiner dan circa 1000 m tot woningen kunnen piekgeluiden wel degelijk goed hoorbaar zijn en tot geluidhinder leiden. In het Barmm is afgewogen dat dit vanwege de tijdelijkheid van de situatie acceptabel is en dat genoemde piekgeluiden onvermijdbaar zijn.

#### *Risico's en gevolgen van calamiteiten (bv. blow-outs)*

De rapporten stellen dat diepboringen naar aardolie en -gas buiten gevoelige gebieden met zekerheid niet leiden tot significante gevolgen voor het milieu. De Commissie merkt op dat nooit 100% zekerheid gegeven kan worden dat belangrijke nadelige milieugevolgen ten gevolge van een calamiteit volledig zijn uit te sluiten. De methoden, procedures, en wet- en regelgeving zijn weliswaar over de jaren verbeterd, maar dat wil niet zeggen dat er nooit iets mis kan gaan. De (statistische) kans op blow-outs is echter voor elk initiatief gelijk, zodat dit gegeven geen onderscheidende rol zal spelen in een m.e.r.-beoordeling.

Risico's kunnen vaak worden verminderd. In het geval van de nabijheid van een gevoelig gebied kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een schuine boring vanaf een grotere afstand i.p.v. een verticale boring. In dit verband wordt ook verwezen naar het (verplichte) werkprogramma bij elke diepboring, waarin de technische maatregelen worden beschreven die de kans op een incident tot een minimum behoren te reduceren. Hieronder vallen het verbuigingsschema, het type blow-out preventer, de gebruikte boorspoeling, de verwachte formatiedrukken etc.







## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

**Initiatiefnemer:** NOGEPA , Ministerie van Economische Zaken (EZ)

**Bevoegd gezag:** Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

### **Adviesvraag:**

De sector van olie- en gasproducerende bedrijven en het ministerie van Economische Zaken vinden dat een m.e.r.-beoordelingsplicht voor diepboringen alleen in gevoelig gebied noodzakelijk is en stellen voor een absolute drempel in het Besluit m.e.r. op te nemen. Om dit te onderbouwen heeft de sector rapporten op laten stellen over de milieueffecten van aardolie- en aardgasboringen op land en zee.

Voor het ministerie van IenM is het van belang dat de informatie van het rapport betrouwbaar, juist en volledig is alvorens een eventuele wijziging in de regelgeving te starten. Zij heeft daarom de Commissie gevraagd de rapporten te beoordelen.

### **Procedurele gegevens:**

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 25 april 2012

aanvullende stukken ontvangen: 15 oktober 2012

advies uitgebracht: 6 december 2012

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

mw. ir. J.M. Bremmer (secretaris)  
dhr. dr. M.J. Brolsma  
dhr. dr. H.R.G.K. Hack  
dhr. ir. J.A. Huizer  
dhr. mr.dr. M.A.A. Soppe  
dhr. drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)  
dhr. ing. R.L. Vogel

### **Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Rapport Milieueffectenanalyse – Zee, Aardgas- en aardolieboringen op zee buiten gevoelig gebied, Nogepa, DHV, mei 2012
- Rapport Milieueffectenanalyse – Land, Aardgas- en aardolieboringen op land, buiten gevoelig gebied, mei 2012
- Advies inzake m.e.r.-beoordeling “diepboringen”, Staatstoezicht op de Mijnen, 31 mei 2012
- Notitie met betrekking tot de milieueffectenanalyses diepboringen buiten gevoelige gebieden Aanvullende stukken op het MER, 15 oktober 2012





**Advies over m.e.r. drempel voor diepboringen  
Milieueffectenanalyse aardgas- en aardolieboringen**

ISBN: 978-90-421-3657-1



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

