

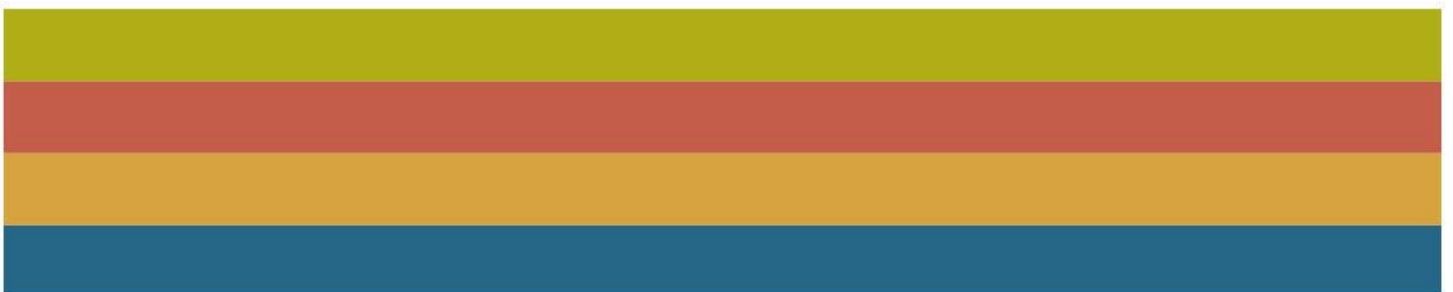


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Schaliegaswinning

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

20 februari 2017 / projectnummer: 2888



1. Oordeel over het milieueffectrapport Schaliegas¹ (MER)

Inleiding

Op 10 juli 2015 heeft het kabinet besloten dat commerciële opsporing en winning van schaliegas tot 2020 niet aan de orde is. In aanvulling daarop is in de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond (Strong) de termijn verlengd tot 2023.² Tot die tijd kan nader onderzoek worden gedaan naar schaliegas en de effecten van schaliegaswinning op de economie, de energie(–transitie), de natuur, de leefomgeving en de ondergrond.

Deze keuze is mede gebaseerd op de uitkomsten van het Milieueffectrapport (MER) Schaliegas dat de minister van Economische Zaken (EZ) en de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) hebben opgesteld. Hierin wordt geconcludeerd dat er op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar is om een besluit te kunnen nemen over de winning van Schaliegas³. Deze conclusie is overgenomen in het MER voor de Structuurvisie Ondergrond (MER Strong) dat is gebruikt om het Ontwerp–Strong⁴ voor te bereiden⁵. Het MER Schaliegas is mede opgesteld ter onderbouwing van die visie.

De ministers van EZ en IenM hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’)⁶ gevraagd het MER te toetsen, omdat de informatie onderdeel uitmaakt van de besluitvorming over Strong en omdat deze informatie mogelijk de basis vormt voor het uitvoeren van vervolgonderzoek naar schaliegas. De Commissie gaat daarom in het voorliggende toetsingsadvies in op de milieu–informatie uit het MER Schaliegas.

Oordeel over het MER

In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER Schaliegas, in relatie tot de besluitvorming over Strong.

De Commissie is van oordeel dat het MER Schaliegas de informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over Structuurvisie Ondergrond, waarin wordt gekozen voor uitstel van schaliegaswinning tot ten minste 2023.

Afbakening MER

De ministers van EZ en IenM hebben in het MER Schaliegas onderzoek laten uitvoeren naar de vraag of schaliegaswinning in Nederland kan worden toegestaan. En zo “ja”, *waar* en onder

¹ Daar waar in dit advies wordt gesproken over Schaliegas wordt ook Schalieolie bedoeld.

² Zie Ontwerp Structuurvisie Strong p.67.

³ Het vermoeden bestaat dat een deel van de als mogelijk gashoudende lagen ook, of voornamelijk, (schalie–) olie kunnen bevatten.

⁴ De regering omschrijft de inhoud van Strong (thans) als volgt: “In Structuurvisie Ondergrond geeft het Kabinet aan of en zo ja welke ruimtelijke keuzes voor gebruik van de ondergrond nodig zijn en welke afwegingen daarbij een rol spelen.” Zie EK 2016–2017, 34041, E, (p.8), d.d.7 oktober 2016.

⁵ Gelet op het belang van een integrale afweging wordt geen aparte structuurvisie Schaliegas meer opgesteld (brief aan de Tweede Kamer over Schaliegas; kenmerk DGETM–EM / 15076002).

⁶ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [2888](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

welke voorwaarden dat zou kunnen.⁷ Om het maatschappelijke en het politieke debat over zowel de 'of-vraag' als de 'waar-vraag' te faciliteren zijn de resultaten in het MER uitgewerkt en in juli 2015 gepubliceerd. Het MER is in november 2016 bij het Ontwerp-Strong ter inzage gelegd en voor toetsing aan de Commissie voorgelegd.

Het MER gaat uitgebreid in op de *of*- en *waar*-vragen en geeft inzicht in de effecten die bij de opsporing en winning van schaliegas op de mens, de natuur en het milieu optreden.

Werkwijze MER

In het MER Schaliegas⁸ worden de effecten uitgewerkt aan de hand van een voorbeeldlocatie. Dit levert specifieke informatie op per (milieu-)thema, aspect en criterium. De effecten worden vervolgens getoetst en beschreven voor verschillende landschapstypen en de daarin onderscheiden deelgebieden. Dit resulteert in scores die in het MER met de kleurenreeks van groen tot oranje wordt geïllustreerd. De resultaten van de milieubeoordeling zijn in de tabellen voor alle deelgebieden en aspecten duidelijk gepresenteerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de samenhang met de Structuurvisie Ondergrond (Strong) en de (uitgestelde) besluitvorming over schaliegas. In hoofdstuk 3 en 4 wordt nader ingegaan op de informatie uit het MER Schaliegas. In hoofdstuk 3 wordt een toelichting gegeven op het oordeel van de Commissie en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het gebruik van de informatie voor (voorbereiding van) besluitvorming in de toekomst, na 2023.

2. Samenhang MER Schaliegas en Strong

In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op de samenhang tussen het MER Schaliegas, het MER Strong en de Structuurvisie Ondergrond (Strong) en de besluitvorming daarover.

Aankankelijk was het ministerie van EZ van plan om het MER Schaliegas op te stellen ten behoeve van de besluitvorming over een Structuurvisie Schaliegas. Dat plan is na publicatie van de notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Strong losgelaten. De besluitvorming over schaliegas wordt nu namelijk opgenomen in Strong. Doel hiervan is een integrale afweging van belangen van de verschillende activiteiten in de ondergrond op te nemen in Strong. Omdat het MER Schaliegas niet meer is gekoppeld aan de Structuurvisie Schaliegas is het MER als zelfstandig onderzoek afgerond (juli 2015). De informatie is vervolgens gebruikt in het MER Strong⁹ en ter voorbereiding van het ontwerp-Strong.

Het schaliegasbeleid is in de Ontwerp-Strong als volgt verwoord (paragraaf 6.10): *Op 10 juli 2015 heeft het kabinet aangegeven dat commerciële schaliegaswinning nu niet aan de orde is.¹⁰ Conform het kabinetsbesluit wordt deze besluitvorming opgenomen in de Ontwerp-Strong. In aanvulling daarop wordt de termijn waarop commerciële winning is uitgesloten, verlengd tot 2023. Voor de periode daarna is de besluitvorming onbekend. In ieder geval is*

⁷ Het vermoeden bestaat dat een deel van de als mogelijk gashoudende lagen ook, of voornamelijk, (schalie-) olie kunnen bevatten.

⁸ Daar waar in dit advies over het MER wordt gesproken wordt bedoeld op het MER Schaliegas.

⁹ Over het MER Strong adviseert de Commissie in een separaat toetsingsadvies. Informatie over dit advies is te vinden op www.commissiemer.nl onder nummer 2907.

¹⁰ De Commissie heeft begrepen dat commerciële opsporing hier ook onder valt (mondelijke toelichting ministerie EZ, 30 januari 2017).

duidelijk dat de winning van schaliegas zal worden uitgesloten in de gebieden die in het MER Schaliegas als uitsluitingsgebieden zijn opgenomen (stedelijk gebied, Natura 2000-gebieden, grote wateren alsmede waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en daaromheen liggende boringvrije zones ter bescherming van die winning, alle tot een diepte van 1000 m). Mocht in de toekomst, mede op grond van de onderzoeksresultaten, besloten worden dat schaliegaswinning kan plaatsvinden, dan zal een gebiedsspecifieke afweging worden gemaakt, waarbij de decentrale overheden worden betrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met de reeds geaccommodeerde (ondergrond)functies.

De Commissie constateert dat de informatie uit het MER Schaliegas is gebruikt bij de voorbereiding van de besluitvorming Strong. De informatie uit het MER vindt doorwerking in de tekst van de Ontwerp-Strong (paragraaf 6.10).

Het MER bevat weliswaar veel meer informatie over schaliegas en de effecten van winning van schaliegas dan nodig is voor de besluitvorming omtrent Strong. Maar deze informatie wordt vooralsnog niet gebruikt omdat de besluitvorming in Strong niet verder gaat dan bevestiging van de zoekgebieden en uitsluitingsgebieden en een verlenging van het moratorium tot 2023.

3. Toelichting op het oordeel

Het MER Schaliegas concludeert dat verder onderzoek noodzakelijk is om een besluit over de winning van schaliegas te kunnen nemen. De Commissie merkt op dat het MER een goede risico-analyse bevat op basis waarvan vervolgonderzoek voor een toekomstig besluit op nationaal, en lokaal niveau kan worden uitgevoerd. Dit wordt in de volgende hoofdstukken nader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de informatie die het MER heeft opgeleverd over de *of*- en *waar*-vragen van Schaliegas.

3.1 Is winning mogelijk?

Het MER geeft informatie ten behoeve van de beantwoording van de *of*-vraag. Voorlopig kan deze vraag niet worden beantwoord, daarom heeft het kabinet besloten een besluit over winning tot 2023 uit te stellen.

Het MER concludeert dat de onzekerheidsmarges in de positieve en negatieve effecten van schaliegaswinning nog groot zijn. De twee belangrijke factoren voor deze onzekerheid betreffen (1) de aanwezigheid en winbaarheid van schaliegas dan wel schalieolie en (2) de ontwikkeling van de aardgas- en olieprijs, de snelheid van de energietransitie en de geopolitieke situatie rond aardgas en olie. Om meer zekerheid te krijgen moet nader onderzoek plaatsvinden.

3.2 Zo ja, waar is winning verantwoord?

De *waar*-vraag wordt in het MER verder uitgewerkt en deels beantwoord. De Commissie merkt daarbij op dat de zoekgebieden niet verder zijn afgebakend ten opzichte van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Wel gaat het MER in op de onderbouwing van de afbakening van de gebieden waar wel en geen winning van schaliegas mag plaatsvinden. Gebieden waarvan

de schaliegaswinning niet verenigbaar is met de aanwezige gebruiksfunctie zijn uitgesloten. Dit is uitgewerkt in paragraaf 3.2.1. 'Uitgesloten gebieden'.

De overige gebieden, de zoekgebieden, zijn per deelgebied beoordeeld. Het MER concludeert dat winning daar mogelijk is, maar dat negatieve effecten niet zijn uit te sluiten. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of effecten te voorkomen zijn via maatregelen en wat de kosten daarvan zullen zijn.

De voorlopige conclusie is dat niet alle deelgebieden in eenzelfde mate geschikt zijn voor de winning van schaliegas. In het ene gebied zullen de effecten groter zijn dan in het andere en zullen de kosten van winning en mitigerende maatregelen ook groter zijn voor een verantwoorde uitvoering van de winning.

De Commissie constateert dat de conclusies uit het MER, namelijk dat er op dit moment onvoldoende informatie is voor beantwoording van de *of*- en *waar*-vragen van schaliegas, goed doorwerken in het voorliggende ontwerp-besluit over Strong. Dit bevat namelijk een moratorium tot 2023 op de winning van schaliegas en een voorstel tot nader onderzoek.

De Commissie adviseert bij de verdere onderzoeken naar schaliegas rekening te houden met de in het vervolg van dit advies aangereikte aandachtspunten (zie hoofdstuk 4).

4. Aandachtspunten voor de vervolgbesluitvorming en het vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk gaat de Commissie verder in op de informatie uit het MER Schaliegas. De informatie is mogelijk relevant voor de besluitvorming over Strong en zal in de toekomst kunnen worden aangevuld en geactualiseerd voor besluitvorming in 2023 of daarna. Vooruitlopend daarop geeft de Commissie een aantal aandachtspunten mee gebaseerd op de inzichten en informatie uit het huidige MER.

De Commissie gaat in dit hoofdstuk in op de effecten van opsporing van en onderzoeksboringen naar schaliegas (paragraaf 4.1), de effectbeschrijving natuur (paragraaf 4.2), de actualiteit van het huidige onderzoek en de bruikbaarheid van de resultaten in de toekomst (paragraaf 4.3) En tot slot wordt een kanttekening geplaatst bij de doorwerking van de besluitvorming over schaliegas zoals opgenomen in Strong (paragraaf 4.4 en 4.5).

4.1 Onderscheid opsporingsboringen en onderzoeksboringen

Het moratorium op de winning van schaliegas is alleen van toepassing op commerciële winning, daaronder vallen ook de commerciële opsporingsboringen. De Commissie constateert dat het MER het onderscheid tussen opsporings- en onderzoeksboringen naar schaliegas niet expliciet duidelijk maakt. Dit wordt mede veroorzaakt door het niet consistent hanteren van de begrippen opsporings- en onderzoeksboringen en de definities ervan.

Volgens Bijlage 5.3 bij het MER bestaat het opsporen van schaliegas uit een bureaustudie gevolgd door seismisch onderzoek, gevolgd door een proefboring. De effecten van een proefboring zijn op zichzelf vergelijkbaar met een boring in de winningsfase, maar de vervolgactiviteiten zoals een eventuele fracking test, zullen waarschijnlijk veel korter duren en er is in

principe sprake van slechts één boring. De Commissie constateert dat opsporing niet in het MER is meegenomen.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over Strong duidelijke definities op te nemen van opsporingsboringen en onderzoeksboringen¹¹ en aan te geven in hoeverre deze activiteiten mogelijk zijn. Maak gebruik van de informatie uit het MER Schaliegas om een beeld te schetsen van de effecten van onderzoeksboringen naar Schaliegas die binnen het kader van Strong mogelijk zijn.

4.2 Effectenbeschrijving natuur

In het MER worden significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden via externe werking niet uitgesloten. Uitgangspunt voor het vervolg is dat een plan met significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen niet mag worden vastgesteld. Dat betekent dat hieromtrent eerst nader onderzoek dient te worden verricht. De Commissie merkt op dat het MER ten aanzien van dit onderdeel kan worden gezien als een eerste risicobeoordeling.

4.3 Actualiteit van het onderzoek¹²

Het MER is in november 2016 ter inzage gelegd, maar de onderzoeken en het MER zijn al in juli 2015 afgerond. Gevolg hiervan is dat de informatie niet meer voor alle onderwerpen actueel is of de meest recente inzichten bevat. Het MER moet worden getoetst aan actuele wet- en regelgeving en beleidskaders. De Commissie constateert dat deze in de tussenliggende periode zijn veranderd.

Door ontwikkelingen in het natuurbeleid en de wet- en regelgeving voor natuur is de informatie over de omgang met stikstofdepositie verouderd. Het MER gaat niet in op het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dat op 1 juli 2015 in werking is getreden. Ook de toetsing aan het beschermingsregime van de Ecologische Hoofdstructuur (nu Natuurnetwerk Nederland geheten) is niet meer actueel. In verband met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017 is ook de toetsing aan het beschermingsregime voor soorten veranderd.

Tot slot is ook de Mijnbouwwet- en regelgeving op 1 januari 2017 gewijzigd. Dit vraagt om een actualisatie van de toetsing aan deze wet.

- De Commissie adviseert ten behoeve van toekomstige besluitvorming de informatie te actualiseren en te toetsen aan actuele beleidskader en wettelijk regimes.

¹¹ Dit geldt tevens voor de begrippen proefboring en normale boring.

¹² Moratorium is in Strong verlengd van 2020 tot 2023. Een langjarig onderzoeksprogramma wordt aangekondigd. Als na 2023 een besluit wordt genomen dat Schaliegas in de toekomst een optie is dan is een actualisatie van Strong nodig (p.68 Strong)

4.4 Doorwerking besluit uitsluitingsgebieden schaliegas in het Barro¹³

In de Ontwerp-Strong zijn, zoals hiervoor al aangegeven, de uitsluitingsgebieden schaliegas opgenomen. De Commissie constateert dat de uitsluitingsgebieden in het MER Schaliegas niet zijn onderbouwd met milieuargumenten. In Strong is aangekondigd dat deze gebieden later in het Barro zullen worden vastgelegd. Hoe het Barro mogelijk wordt gewijzigd is nog onbekend.¹⁴

- Indien de uitsluitingsgebieden schaliegas in het Barro worden opgenomen, adviseert de Commissie deze uitsluitingsgebieden te onderbouwen met milieuargumenten. Die onderbouwing kan worden gebruikt in de eventueel voor de Barro-wijziging benodigde plan-MER.

4.5 Doorwerking besluitvorming regionaal en lokaal niveau.

De Commissie merkt daarnaast op dat het nog de vraag is hoe Strong (waaronder het besluit uitsluitingsgebieden schaliegas) gaat doorwerken in de vervolgbesluitvorming. Er is geen verplichting om bijvoorbeeld op provinciaal of regionaal niveau een structuurvisie voor het gebruik van de ondergrond op te stellen. Het is dus niet verzekerd dat er nog een afweging plaatsvindt tussen nationale belangen en provinciale en lokale belangen. In het stadium van vergunningprocedures is er immers al een min of meer uitgekristalliseerd voornemen. Daarnaast is, op basis van de Mijnbouwwet, niet per definitie vereist dat voorafgaande aan een vergunningverlening over een schaliegasmijnbouwactiviteit een project-MER moet worden opgesteld.

- Op basis van het voorgaande adviseert de Commissie daarom alsnog aan te geven wanneer en op welke wijze de in het MER Schaliegas noodzakelijk geachte nadere (milieu-) onderzoeken worden verricht en in het verlengde daarvan of en zo ja hoe wordt verzekerd dat de resultaten van die onderzoeken beschikbaar zijn alvorens over aanvragen voor mijnbouwwetvergunningen wordt besloten.

¹³ Barro is het besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

¹⁴ Zie ook Toetsingsadvies over het Milieueffectrapport Strong van de Commissie m.e.r. te vinden onder nummer 2907 paragraaf 5.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: minister van Economische Zaken en minister van Infrastructuur en Milieu

Bevoegd gezag: minister van Economische Zaken en minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen Rijksstructuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C/D 17.2, plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit:

In het MER Schaliegas is onderzocht of Schaliegaswinning in Nederland kan worden toegestaan. En zo ja, waar dat het beste zou kunnen, en onder welke voorwaarden.

Bijzonderheden:

Op 10 juli 2015 heeft het kabinet besloten dat commerciële opsporing en winning van schaliegas tot 2020 niet aan de orde is. In aanvulling daarop is in de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond (Strong) de termijn verlengd tot 2023. Deze keuze is mede gebaseerd op de uitkomsten van het Milieueffectrapport (MER) Schaliegas. Hierin wordt geconcludeerd dat er op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar is om een besluit te kunnen nemen over de winning van Schaliegas. Deze conclusie is overgenomen in het MER voor de Structuurvisie Ondergrond (MER Strong) dat is gebruikt om het Ontwerp-Strong voor te bereiden. Het MER Schaliegas is mede opgesteld ter onderbouwing van die visie.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 27 mei 2014

Aankondiging start procedure: 28 mei 2014

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 29 mei 2014 t/m 9 juli 2014

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 9 september 2014

Aanvraag toetsingsadvies: 8 november 2016

Ter inzage legging MER: 22 november 2016 t/m 2 januari 2017

Toetsingsadvies uitgebracht: 20 februari 2017

Samenstelling van de werkgroep:

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

dhr. dr. H.R.G.K. Hack

dhr. ir. J.A. Huizer

dhr. drs. R. Meeuwssen (secretaris)

dhr. mr. C.Th. Smit (voorzitter)

dhr. mr.dr. M.A.A. Soppe

dhr. ir. K.A.A. van der Spek

dhr. ing. R.L. Vogel

dhr. drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [2888](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft kennis genomen van zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 19 januari van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

