



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Ondergrond

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

13 juli 2017 / projectnummer: 2907



1. Oordeel over het MER Strong en de aanvulling daarop.

1.1 Inleiding

De (ontwerp) Rijksstructuurvisie Ondergrond (Strong) heeft als doel beheer en bescherming van nationale belangen in de ondergrond. Deze belangen betreffen de winning en opslag van stoffen in de diepe ondergrond alsmede het deel van de drinkwatervoorziening dat grondwater gebruikt, inclusief een strategische voorraad voor crisissituaties.¹

De ministers van Infrastructuur en Milieu (IenM) en van Economische Zaken (EZ) besluiten over Strong. Voorafgaand aan dat besluit zijn de effecten op het milieu onderzocht in een Milieueffectrapport (MER). De ministers hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie')² gevraagd het MER te toetsen.

Op 20 februari 2017 heeft de Commissie een voorlopig toetsingsadvies uitgebracht. Daarin concludeerde zij dat het toen voorliggende MER niet geschikt was voor een besluit over Strong in de destijds beoogde opzet. Zij adviseerde het MER aan te vullen.³

1.2 Aanvullingen MER

De Commissie adviseerde het MER aan te passen, zodat op nationaal niveau goed onderbouwde keuzes kunnen worden gemaakt over strategisch gebruik van de ondergrond. In het aangevulde MER⁴ geven de ministeries aan dat het MER vooral een beleidsvoorbereidende en signalerende functie heeft. Daadwerkelijke keuzes (ja, mits of nee, tenzij) zijn hierbij nog niet aan de orde. Bij de latere regionale of lokale keuzes zal opnieuw naar milieueffecten in de volle breedte moeten worden gekeken. Op welke wijze daar invulling aan wordt gegeven is nog onduidelijk. Het MER geeft inzicht in de meest relevante risico's voor het vervolg, maar doet geen uitspraak over de omvang van deze risico's.

1.3 Conclusie van de Commissie m.e.r.

De Commissie constateert dat met de aanvulling van het MER beter inzicht wordt gegeven in de (vervolg-)besluitvorming rond mijnbouwactiviteiten (winning en opslag) en andere bestaande of eventueel te ontwikkelen functies in de diepe ondergrond. De reikwijdte is expliciet ingeperkt tot alleen de diepe ondergrond en de activiteiten die invloed hebben op andere functies in de diepe en ondiepe ondergrond en op functies aan de oppervlakte. En tot slot zijn de te onderzoeken functies beter afgebakend.

¹ De Commissie merkt daarbij op dat drinkwatervoorziening en grondwaterwinning niet automatisch zijn gekoppeld.

² 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 [2907](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ Zie Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Ondergrond, 20 februari 2017 / projectnummer [2907](#).

⁴ Milieueffectrapport Structuurvisie Ondergrond (Strong) Versie 2 Met aanvullingen n.a.v. voorlopig toetsingsadvies van de Commissie Milieueffectrapportage. Mei 2017.

De Commissie vindt dat door deze inperking de informatiewaarde van het MER en daarmee de meerwaarde van de Structuurvisie sterk afneemt. Daarnaast concludeert de Commissie dat de methodische onvolkomenheden uit het MER (nog) niet allemaal zijn verholpen (zie hiervoor ook het voorlopig toetsingsadvies). Vanwege de inperking van de reikwijdte van de Structuurvisie heeft dit geen impact op het eindoordeel van de Commissie. In paragraaf 2.4 van dit advies geeft de Commissie enkele voorbeelden uit het voorlopig advies die niet zijn gerepareerd in het aangevulde MER.⁵

De Commissie constateert dat, gegeven de inperking van de reikwijdte en beleidsambities van Strong en de uitleg van de (vervolg-)besluitvorming over de winning en opslag van stoffen in de diepe ondergrond, de noodzakelijke informatie beschikbaar is voor de besluitvorming over Strong.

De Commissie heeft geen kennis genomen van de aangepaste ontwerp-Strong. Zij adviseert bij de besluitvorming de teksten uit Strong aan te passen op basis van de informatie uit het aangevulde MER. Daarbij adviseert zij in de definitieve Strong aan te geven dat bij vervolgbesluitvorming aanvullende milieu-informatie nodig is bij voorbereiding van de besluiten (zoals aangegeven in het definitieve MER).

1.4 Leeswijzer

In dit definitieve toetsingsadvies gaat de Commissie in op de consequenties van de gewijzigde doelstelling van Strong voor haar (eind-)oordeel over het MER. Zij geeft voorts aan wat dit betekent voor de doorwerking in vervolgbesluitvorming op provinciaal en gemeentelijk niveau en in vergunningen. Tot slot staat zij stil bij de bruikbaarheid van de milieu-informatie uit dit MER voor deze vervolgpcedures en plaatst daar enkele kritische kanttekeningen bij.

2. Toelichting op de conclusies

2.1 Bijgestelde doelstelling Strong

Gedurende het opstellen van de Strong is de visie van EZ en IenM op het beleid van de ondergrond aanzienlijk bijgesteld. Aan het begin van het proces was sprake van een noodzaak om in de Structuurvisie een reeks ruimtelijke besluiten te nemen in de vorm van het voorrang bieden aan of het uitsluiten van gebieden voor specifieke functies. Dit beeld is gaandeweg het traject bijgesteld. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een (ontwerp) Structuurvisie waarin nieuwe mijnbouwactiviteiten worden uitgesloten in bestaande grondwaterwinningen ten behoeve van drinkwaterbereiding, in Natura 2000-gebieden en in het Waddengebied.⁶

De Commissie concludeert dat op basis van de 'gewijzigde' doelstelling het aangevulde MER voldoende milieu-informatie bevat voor de besluitvorming over Strong. De beschreven scenario's (hoofdstuk 5) geven een voldoende beeld van de mogelijk optredende risico's. Op

⁵ Niet alle adviezen en aanbevelingen uit het Voorlopig toetsingsadvies zijn verwerkt in het aangevulde MER. Daarom moet dit definitieve toetsingsadvies worden gelezen in aanvulling op het Voorlopig toetsingsadvies.

⁶ In Strong is ook het al eerder aangekondigde uitstel van een besluit over schaliegaswinning tot na 2023 opgenomen.

basis daarvan is uitgelegd dat geen specifieke ruimtelijke reserveringen voor mijnbouwfuncties of grondwaterwinning voor drinkwater worden vastgelegd. Het MER geeft aan dat daarmee nationale doelstellingen niet hoeven te worden geblokkeerd. Aan de hand van de scenario's met risico-analyse's is dit in een eerste orde benadering voldoende onderbouwd.

Het MER heeft daarmee vooral een signalerende functie. En geeft inzicht in een aantal relevante risico's, maar doet geen uitspraak over de omvang van deze risico's. Het MER stelt dat bij de definitieve regionale of lokale keuzes opnieuw naar milieueffecten in de volle breedte zal moeten worden gekeken. De Commissie is het hiermee eens.

2.2 Reikwijdte van het besluit Strong

Het aangevulde MER geeft aan dat de Structuurvisie Ondergrond het ruimtelijk afwegingskader biedt waarmee houvast en inzicht wordt gegeven in de belangenafweging tussen functies in de diepe ondergrond onderling, in relatie tot functies en activiteiten in de ondiepe ondergrond en aan de oppervlakte (paragraaf 1.3 pagina 32). Zoals hiervoor al aangegeven heeft dit geresulteerd in een Structuurvisie zonder ruimtelijke reserveringen.

De afweging van geschikte gebieden voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van drinkwaterwinning zal in een latere fase op regionaal en lokaal niveau worden gedaan door provincies. Daarbij leggen zij de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen vast in provinciale omgevingsvisies. Hierbij kan sprake zijn van verplichtingen met betrekking tot het uitvoeren van milieueffectrapportages (zie paragraaf 1.2 pagina 27 van het aangevulde MER).

Het MER geeft aan dat dit niet betekent dat alles overal mag én wijst erop dat voorafgaand aan de vergunningprocedure ten behoeve van activiteiten in de ondergrond nog een locatie-specifieke afweging nodig is. Het MER gaat echter niet in op de eisen waaraan die locatie-specifieke afweging, omgevingsvisies – en bestemmingsplannen, respectievelijk eventueel in dat kader vereiste milieueffectrapporten, moeten voldoen. De Commissie gaat daarom in de volgende paragrafen nader in op de vervolgpcedures en de inzet van milieu-informatie daarbij.

2.3 Duidelijkheid over vervolgpcedures en besluitvorming over activiteiten in de ondergrond

Het aangevulde MER meldt dat milieuaspecten in de besluitvorming in vervolgfases een plaats dienen te hebben. Er wordt echter niet expliciet aangegeven hoe dit wordt geborgd. Daarnaast is de interactie tussen de voorgenomen ondergrondse activiteiten onderling en met bovengrondse activiteiten van belang. Ook daarvan wordt niet aangegeven hoe de afweging tussen deze activiteiten en effecten is geborgd.

De Commissie adviseert in de definitieve Strong expliciet aan te geven hoe de afweging van milieueffecten en belangen in de vervolgbesluitvorming is geborgd. Ga daarbij in op de interactie tussen de voorgenomen ondergrondse activiteiten onderling en met bovengrondse acti-

viteiten. Geef aan waar de m.e.r.-beoordeling⁷ of de (plan-/project-)m.e.r. (voor zover er op decentraal niveau omgevingsvisies en bestemmingsplannen worden vastgesteld) een plek krijgt in de vervolgbesluitvorming en procedures.

2.4 Gebruik van informatie uit het MER ten behoeve van vervolgbesluitvorming

De Commissie constateert dat het aangevulde MER meer informatie bevat dan strikt noodzakelijk zou zijn voor de bijgestelde doelstelling van Strong. De Commissie merkt daarbij op dat deze milieu-informatie (nog steeds) niet overal van voldoende kwaliteit is. De Commissie constateert dat in het aangevulde MER niet op alle punten van kritiek uit het voorlopig toetsingsadvies is ingegaan. De Passende beoordeling lijkt niet te zijn aangepast en de hoofdstukken 4, 5 en 6 uit het aangevulde MER bevatten nog steeds de eerder door de Commissie geconstateerde onjuistheden en onduidelijkheden. De Commissie wijst hierbij bijvoorbeeld op het foutief hanteren van de begrippen, risico, kans en effect. Voor een verdere toelichting verwijst de Commissie naar het (eerder al genoemde) voorlopig toetsingsadvies.

De informatie uit het aangevulde MER kan daarom niet één op één worden ingezet bij vervolgbesluitvorming op provinciaal en gemeentelijk niveau en/of voor vergunningverlening. De Commissie adviseert hier nadrukkelijk rekening mee te houden en dit bij de besluitvorming expliciet te vermelden. Overigens merkt de Commissie op dat hetgeen hierna wordt gemeld niet uitputtend is, maar in aanvulling op het Voorlopige toetsingsadvies moet worden gelezen.

De Passende beoordeling maakt duidelijk dat er omvangrijke natuureffecten kunnen optreden door uitbreiding van grondwaterwinningen in de gebieden waar Strong de kwaliteit van het grondwater extra beschermt. Het MER verwijst voor eventuele vervolgprojecten voor drinkwaterproductie naar lokale optimalisering binnen een project-MER of vergunningprocedure. De Commissie wijst erop dat, blijkens de Passende beoordeling, hier een ADC-toets⁸ nodig kan zijn. Daarin kan ook drinkwaterbereiding uit oppervlaktewater als alternatief aan de orde komen. De afweging tussen grondwater en oppervlaktewater wordt in Strong en het MER niet gemaakt. De reservering van gebieden voor kwalitatieve bescherming van grondwater, kan dan ook niet worden geïnterpreteerd als keuze of legitimatie voor de uitbreiding van grondwaterwinningen.

De Commissie merkt op dat het MER op een aantal plekken fouten bevat. De redactionele opbouw is matig en bevat vele herhalingen die niet altijd consistent zijn. Hierdoor is het MER verwarrend.

⁷ De Commissie merkt op dat uit een m.e.r.-beoordeling moet blijken of het opstellen van een project-MER al dan niet noodzakelijk is. Het opstellen van een project-MER in vervolgtrajecten is niet per definitie verplicht. De Commissie merkt daarbij op dat het aanvankelijke ambitieniveau van de te onderzoeken milieueffecten van het gebruik van de ondergrond naar beneden is bijgesteld.

⁸ In het kader van de Wet natuurbescherming, toets op Alternatieven, Dwingende redenen van openbaar belang en mogelijkheden/uitwerking van Compensatie.

Voorbeelden die dit illustreren zijn:

- in het begin van het MER wordt gesteld dat lopende activiteiten niet worden beschouwd. Echter in de tekst worden wel degelijk lopende en al afgesloten activiteiten beschouwd (bijvoorbeeld steenkoolwinning, zie MER pagina 170);
- op veel plaatsen wordt gaswinning als oorzaak genoemd voor mogelijke bevingen en bodemdaling, echter over oliewinning wordt in dit verband niet gesproken⁹;
- de onbalans in de risicomatrix, waardoor risico's onderschat worden (zie pagina 53 van het MER en pagina 15 van de samenvatting van het MER);
- pagina 46 2^{de} alinea ".....teruggebracht tot een klein gebouw bij de productie- en injectieput, waarin de warmtewisselaars voor directe kassen- of huizenverwarming kunnen worden geplaatst.....". Klein is een subjectief en rekbaar begrip, maar de meeste mensen zullen de gebouwen voor warmtewisselaars toch vrij groot vinden. In geval van (zeer) diepe geothermie waar ook elektriciteit uit wordt gewonnen kan de omvang van de gebouwen toenemen tot een kleine energiecentrale;
- pagina 225 punt 4: "Schade en veiligheid: schade aan gebouwen door bevingen ontstaat grotendeels door fracking bij de winning van schaliegas." Dit is een stelling zonder enig bewijs of onderbouwing. In hetzelfde punt wordt ook een vergelijking en rangorde gemaakt tussen verschillende mogelijke bronnen van bevingen en schade, ook zonder enige onderbouwing. Hierbij merkt de Commissie op dat het haar überhaupt niet bekend is dat fracking consequent tot schade aan gebouwen zou leiden (alhoewel er enkele incidentele gevallen ergens in de wereld kunnen zijn). Hier zouden tenminste een onderbouwing en literatuur verwijzingen nodig zijn;
- in de tabel op pagina 170 wordt wel gewezen op mogelijk vervuiling door de problematiek rond oude steenkoolmijnen, echter alleen in de voetnoot staat dat ook de grond geomechanisch ernstig kan zijn verstoord. Het laatste is mogelijk veel belangrijker en ernstiger voor toekomstig gebruik van de ondergrond, en bijvoorbeeld nog steeds reden voor (lichte) aardbevingen;
- op pagina 220 staat "....schade en veiligheidsrisico's als gevolg van geïnduceerde bevingen bij gaswinning en -opslag". Olie geïnjecteerd onder een (te) hoge druk kan ook leiden tot aardbevingen;
- in de begrippenlijst (zie bijlagen) wordt geïmpliceerd dat olie altijd van dierlijke oorsprong zou zijn en gas van steenkool, behalve als gas bij olie voorkomt dan is het van dierlijke oorsprong. Olie wordt algemeen ook verondersteld afkomstig te zijn van algen.

⁹ De Commissie merkt op dat in Nederland bodemdaling als gevolg van oliewinning niet voorkomt, dit heeft onder andere te maken met de beperkte omvang van de velden. Elders in de wereld heeft oliewinning wel geleid tot bodemdaling. De Commissie adviseert dit te benoemen en te onderbouwen, dit kan op een vergelijkbare manier als de toelichting in Strong op de mogelijke bodemdaling van schaliegas- en schalieoliewinning.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

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

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

Besluit: vaststellen Rijksstructuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege mogelijke kaderstelling voor categorie C8.2, C8.3, D8.3, C9.1, D.09, C15.1, D15.2, C16.1, D16.1, C17.2, D17.1, D17.2, C18.2, C18.4, D18.1, D18.3, D18.6, C25, D25.1, D25.3 en D29.1, plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: De Rijksstructuurvisie Ondergrond is bedoeld voor beheer en bescherming van nationale belangen in de ondergrond, namelijk de drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten (olie- en gaswinning, geothermie, zoutwinning).

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 30 oktober 2014

Aankondiging start procedure: 9 februari 2015

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 10 februari 2015 t/m 23 maart 2015

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 28 april 2015

Kennisgeving MER: 11 november 2016

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

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 20 februari 2017

Adviesaanvraag aanvulling MER: 30 mei 2017

Toetsingsadvies uitgebracht: 13 juli 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. M.J. Brolsma

dhr. dr. Th. Fens

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

dhr. drs. R. Meeuwsen (secretaris)

dhr. ir. J.A. Huizer

dhr. drs. A. van Leerdam

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

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

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 [2907](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

