

Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt conceptnotitie Structuurvisie Schaliegas
Postbus 23
2290 AA Wateringen

Amsterdam, 4 juli 2014

Zienswijze op Notitie Reikwijdte en Detailniveau planMER Structuurvisie Schaliegas

Geachte heer Kamp,

Wij hebben kennis genomen van de 'Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau planMER structuurvisie Schaliegas' (hierna: CNRD). Middels deze brief dient de Vereniging Milieudefensie (hierna: Milieudefensie) een zienswijze in op de CNRD, mede namens Greenpeace Nederland, het Wereld Natuurfonds, Natuurmonumenten en de Natuur en Milieufederaties (NB: de Brabantse Milieufederatie zal een aparte zienswijze bij u indienen). Daarbij verwijzen wij ook graag naar de inhoud van de brief van Milieudefensie en Stichting Schaliegasvrij d.d. 2 juni 2014 aan de leden van de Staten-Generaal (bijgevoegd). Wij sluiten ons verder aan bij de zienswijze van de Stichting Schaliegasvrij, die reeds in uw bezit is. Wij verzoeken u onze opmerkingen en suggesties mee te nemen in de definitieve Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD).

1. Waardering voor mogelijkheid tot inspraak

Uit de ons bekende wetenschappelijke informatie heeft Milieudefensie de conclusie getrokken dat er in Nederland niet geboord moet worden naar schaliegas. Schaliegaswinning past niet in een transitie naar een 100% fossielvrije samenleving en de negatieve effecten op natuur, milieu en landschap wegen wat Milieudefensie betreft niet op tegen de economische voordelen die zijn te behalen.

Wij waarderen het dat u zonder wettelijke opdracht het publiek en betrokken organisaties de gelegenheid biedt om inspraak te leveren op de concept-notitie, en dat u in deze fase ook de commissie MER vraagt om deze reacties te betrekken in haar advies. De kwaliteit van het planMER, en de Structuurvisie, en de besluitvorming die daarop volgt, kan daar alleen maar door verbeteren. Ook delen wij uw mening dat een actueel afwegingskader met betrekking tot mijnbouw nodig is, dat dient te worden gebaseerd op de actuele kennis die uit het planMER voortvloeit.

2. Laat een partij zonder enige schijn van belangenverstrengeling de MER uitvoeren

Voor een geloofwaardige m.e.r is het van belang dat deze uitgevoerd wordt door een partij die boven elke twijfel verheven is. Er mag geen enkele schijn van belangenverstrengeling zijn. Het Ministerie heeft Arcadis gecontracteerd. Dit bedrijf is zowel in Canada als de Verenigde Staten nauw betrokken bij schaliegaswinning. Wij vinden de vraag daarom gerechtvaardigd of het Ministerie wel een gelukkige keuze gemaakt heeft.

3. Onzorgvuldig proces begeleidingscommissie

Uit het advies van de begeleidingscommissie, dat met de CNRD ter inzage is gelegd, blijkt dat de commissie geen gelegenheid heeft gehad om het document zoals dat is bekendgemaakt te beoordelen. Dit terwijl zij de voorgaande versie niet meer dan globaal, op "consistentie en navolgbaarheid", heeft kunnen toetsen.

Dat wekt geen vertrouwen in het tot nu toe gevolgde proces, nu de commissie juist als doel heeft om de kwaliteit en de onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen. De commissie schrijft wel dat zij verwacht bij het planMER eerder en nauwer betrokken te worden, maar het zal moeten blijken of dat ook werkelijk gebeurt.

Dat er reden is om daar aan te twijfelen blijkt ook uit het feit dat u in uw brief aan de Kamer wel ingaat op enkele aandachtspunten van de commissie, maar niet op de inhoud van de volgende belangrijke alinea uit haar advies:

"De commissie heeft ook in de eerdere toetsing aangedrongen op een brede afweging en om niet te zeer de nadruk te leggen op financiële afwegingen. Belangrijke overwegingen betreffen bijvoorbeeld de toekomstige energiebehoefte van Nederland. Andere afwegingskaders zouden dan ook nadrukkelijker in beeld dienen te komen. Daarnaast roept het vraagstuk van kosten en baten verwarring op; terecht stelt de CNRD dat veel van deze punten op verschillende schaalniveaus doorwerken. Het is niet helder hoe hier mee om wordt gegaan."

Met dit punt van de commissie zijn wij het van harte eens, zoals ook uit het hiernavolgende blijkt.

4. Eerst nut en noodzaak onderzoeken, dan pas naar schaliegaswinning kijken

De CNRD is het startpunt van de milieueffectrapportage voor de Structuurvisie Schaliegas, waarin - terecht - ook een verkenning van nut en noodzaak van schaliegas opgenomen is (Hoofdstuk 6). Deze verkenning van nut en noodzaak vinden wij uiterst belangrijk.

Wel zetten wij onze vraagtekens bij de volgorde waarin de onderzoeken worden uitgevoerd. Een onderzoek naar de vraag of het winnen van schaliegas überhaupt overwogen moet worden, gezien de voor- en nadelen, is een logische eerste stap in dit proces. Deze nut- en noodzaakstudie zou leidend moeten zijn voor eventuele vervolgonderzoeken. Immers, wanneer nut en noodzaak van schaliegasboringen niet aangetoond wordt, zal ook de relevantie en noodzaak van vervolgonderzoek vervallen, zeker als het gaat om locatiekeuze voor schaliegaswinning.

Bij het opstellen van de Structuurvisie ondergrond wordt overigens wél de goede volgorde aangehouden. Dit blijkt uit de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 13 juni 2014 als reactie op het advies van het OIM in het kader van STRONG (p. 2, vraag 2).

Wij verzoeken de nut- en noodzaakstudie naar schaliegas (nu opgenomen in hoofdstuk 6) volledig uit te voeren, voordat de overige onderdelen van de studie, en de studies naar innovatieve technieken en tegemoetkomingsmodellen in gang worden gezet. Op de inhoud van het nut- en noodzaakonderzoek gaan wij hierna in onder 5 en 6.

5. Zie toe op een geloofwaardige afweging van alle alternatieven

Op grond van artikel 7.7. eerste lid sub b Wet milieubeheer horen in het planMER de alternatieven opgenomen te worden die redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, met een motivering voor de keuze van die alternatieven.

Bij een structuurvisie over een specifieke vorm van gaswinning behoren redelijkerwijs andere vormen van

energiewinning in beschouwing te worden genomen. Alleen zo kan het parlement gefundeerd en in de vereiste context een besluit nemen, dat past binnen het huidige kabinetsbeleid met betrekking tot (duurzame) energie, ruimtelijke ordening en milieu (zie verder onder 6).

De alternatieven die worden onderzocht hebben echter alleen betrekking op de keuze van boorlocaties, terwijl bijvoorbeeld de impact op leefomgeving en landschap, de economische aspecten en het zicht op energiezuikerheid van andere vormen van energiewinning daar niet bij worden betrokken. Wij missen in dit verband ook een onderzoek naar de nul-optie: duurzame energie of energiebesparing in plaats van schaliegaswinning. Het is jammer dat Hoofdstuk 6, over nut en noodzaak, zich beperkt tot de voor- en nadelen van schaliegaswinning alleen, zodat er geen vergelijking mogelijk is met andere winningsvormen

Ronduit verbazend is verder het feit dat de Structuurvisie Schaliegas vooruit loopt op de Structuurvisie ondergrond (STRONG, zie verder onder 7). Dit draagt bij aan het beeld dat de keuze voor 'geen schaliegas' geen optie is voor u. Dit terwijl de Minister van I & M wel een integrale afweging over energiewinning wil maken in het kader van STRONG (p. 2 vraag 2, brief van 13 juni 2014).

Er is dan ook geen compleet beeld van de beschikbare alternatieven geschetst en een motivering daarvoor ontbreekt, in strijd met artikel 7.7, eerste lid onder b Wet milieubeheer. Dit is, vooral gezien het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor schaliegaswinning, een kwalijke zaak, die de geloofwaardigheid van het planMER, de Structuurvisie en de daarop gebaseerde besluitvorming niet ten goede komt.

6. Plaats schaliegaswinning in context energieakkoord en milieubeleid kabinet

De concept-notitie gaat niet in op de eerder vastgestelde plannen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven, zoals bepaald in art. 7.7 Wm eerste lid sub c. Beslissingen over energiewinning door middel van fracking behoren te worden genomen binnen de context van het kabinetsbeleid. Daarbij is zowel het beleid ten aanzien van energiewinning van belang als onder meer het ruimtelijke, water- en milieubeleid, dat daarmee nauw samenhangt.

Een relatie met het Energieakkoord Duurzame Groei van 6 september 2013 is niet gelegd, noch met het kabinetsbeleid dat zich hier op richt. Het huidige kabinet stuurt immers aan op duurzame energie. Daar hoort schaliegas vooralsnog niet bij. Citaat uit het Akkoord:

“De wens om onze energievoorziening te verduurzamen leeft ook breed in de politiek en samenleving. Dit blijkt onder meer uit de brede steun voor de Tweede Kamermotie Verburg/Samson van 26 april 2011 gericht op de totstandkoming van een 'Nationaal Energietransitie Akkoord'. Het kabinet Rutte/Asscher heeft dit onder meer vertaald in het streven om in internationaal verband in 2050 een volledig duurzame energievoorziening te realiseren. De maatschappelijke wens komt op vele manieren tot uitdrukking, zoals ook bij het initiatief Nederland Krijgt Nieuwe Energie, dat aandrang op de vorming van dit akkoord. “

Dat het kabinet hier nog steeds achter staat blijkt uit uw Kamerbrief van 3 februari 2014 inzake duurzame energie (Beantwoording vragen over het opstellen van duurzame energiedoelstellingen voor 2030).

7. Plaats schaliegaswinning in context STRONG

Deze structuurvisie wordt geïntegreerd in de STRONG. Met STRONG wordt een integraal beleidskader vastgesteld, betreffende schaliegaswinning, andere vormen van energiewinning in de bodem en overig bodemgebruik, zoals grond- en drinkwaterwinning.

Het is in die context onbegrijpelijk dat de Structuurvisie Schaliegas eerder wordt vastgesteld dan de

STRONG. Immers, de winning van onconventionele fossiele brandstoffen kan andere gebruiksmogelijkheden van de ondergrond sterk beperken. STRONG zou leidend moeten zijn voor het gebruik van de diepe ondergrond.

Dat gebeurt niet: de alleen op schaliegas gerichte Structuurvisie sorteert vóór op de keuzes die in het kader van STRONG gemaakt zouden moeten worden. Op deze manier kan geen goede en integrale afweging plaatsvinden, terwijl dat nu juist wel de bedoeling was van de STRONG. Ook het wetsontwerp Omgevingswet, waar ook het ministerie van EZ bij betrokken is, is gericht op integrale afweging van belangen. Het eenzijdig optreden van uw ministerie met betrekking tot de Structuurvisie Schaliegas sluit daar niet bij aan.

Van het informatieblad dat het ministerie van I&M heeft uitgebracht over STRONG citeren wij in dit verband:

“Waarom een structuurvisie?

Bij het benutten van de ondergrond is altijd het principe gehanteerd van ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’. Vanwege de beperkte ruimte, het benutten van kansen, het voorkómen van aantasting van de ondergrond en afstemming met bovengrondse activiteiten is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over het gebruik van de ondergrond. Ook voor het maken van een bredere ruimtelijke afweging is een structuurvisie van belang.”

In paragraaf 1.3 van de concept-notitie staat wel dat er zoveel mogelijk afstemming plaats vindt met STRONG, met het oog op de grond- en drinkwaterwinning. Maar deze afstemming schiet te kort en leidt tot onzorgvuldige en sectorale besluitvorming.

Zo staat op p. 6 van de notitie dat “Het beoordelingskader voor de milieubeoordeling van het planMER voor de Structuurvisie Schaliegas is afgestemd op te ontwikkelen beoordelingskader in het kader van de Structuurvisie Ondergrond.” Maar dat laatste kader is dan nog niet door de Tweede Kamer vastgesteld! De kans op onzorgvuldige besluitvorming wordt ook groter doordat “de beleidsvorming voor de Structuurvisie Ondergrond naar verwachting nog gaande is op het moment dat de (ontwerp) Structuurvisie Schaliegas en het planMER gereed zijn. “

Let ook op de voorbehouden die hier worden gemaakt (onderstreping MD):

2. “Inhoudelijke raakvlakken tussen beide Structuurvisies zullen inzichtelijk worden gemaakt en, indien mogelijk, worden betrokken in de milieubeoordeling. Zo wordt in het kader van de Structuurvisie Ondergrond onder andere gekeken naar het aanwijzen van strategische grondwatervoorraden ten behoeve van de duurzame veiligstelling van voldoende en kwalitatief goed drinkwater. In het planMER voor de Structuurvisie Schaliegas worden deze en andere relevante (beleids)ontwikkelingen voor zover mogelijk benoemd en er wordt voor zover mogelijk op geanticipeerd.

In de Structuurvisie Ondergrond vindt de integrale afweging plaats wat kan leiden tot een nadere begrenzing van geschikte gebieden.”

Scepsis over de mogelijkheden tot bescherming van het grond- en drinkwater door de gekozen volgorde van besluitvorming blijkt overigens ook uit de inbreng van de Unie van Waterschappen en de VEWIN in het Kamerdebat over schaliegas van 5 juni 2014.

De laatste zin uit het vorige citaat (“In de Structuurvisie Ondergrond vindt de integrale afweging plaats wat kan leiden tot een nadere begrenzing van geschikte gebieden”) bevat geen geruststellende boodschap. Integendeel: hieruit blijkt dat in de fase na vaststelling van de Structuurvisie Schaliegas en vóór vaststelling van STRONG vergunningen voor boringen kunnen worden verleend of verlengd voor locaties die buiten de later vast te stellen nadere begrenzing van geschikte gebieden vallen.

In uw begeleidende brief aan de Kamer van 28 mei 2014 heeft u immers aangegeven dat u na vaststelling van de Structuurvisie Schaliegas een besluit zult nemen over de mogelijke intrekking van reeds verleende opsporingsvergunningen en over aanvragen voor nieuwe en verlengingsvergunningen. U maakt geen voorbehoud ten aanzien van de nadere beperkingen die mogelijk uit STRONG voortvloeien. Sterker nog: u kunt een dergelijke vergunningaanvraag dan niet op basis van actueel en integraal beleid weigeren. Andere belangen, zoals die van grond- en drinkwaterbescherming, worden op deze manier ondergeschikt gemaakt aan die van energiewinning, en dat zelfs zonder dat deze keuze wordt onderbouwd.

8. Sluit risicogebieden op voorhand uit en definieer kleiner zoekgebied

De maatschappelijke weerstand tegen schaliegasboringen is groot en neemt nog steeds toe. Niet alleen negen provincies, maar ook 172 gemeenten hebben inmiddels aangegeven geen schaliegasboringen binnen hun gemeente- of provinciegrenzen te willen. Er heerst ook grote bezorgdheid bij de inwoners van het zoekgebied over hun woonomgeving, veiligheid, natuur en water.

Desondanks blijkt uit Hoofdstuk 3 van de CNRD betreffende de afbakening van het plangebied voor het planMER, dat een zeer groot deel van Nederland als zoekgebied voor schaliegasboringen wordt beschouwd.

In de conceptnotitie staat op p. 16 zelfs dat boringen in boringsvrije zones, die uit oogpunt van grond- en drinkwaterbescherming als zodanig zijn bestemd, niet worden uitgesloten. Daarmee wordt aangesloten bij de Model-provinciale verordening uit oktober 2010. Sinds dat moment is er echter veel veranderd in Nederland, waaronder het feit dat negen provincies zich hebben uitgesproken tegen de winning van schaliegas. De provinciale verordeningen zijn of worden aan dat standpunt aangepast, zodat de Model PMV 2010 als achterhaald moet worden beschouwd.

Wij verzoeken u om in de definitieve NRD het plangebied te beperken door de volgende gebieden uit te sluiten:

1. Boringen in of dichtbij alle dicht bewoonde gebieden, inclusief verstedelijkte gebieden met kleinere woonkernen;
2. Drinkwaterwinningsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones, ook beneden 1000 meter diepte;
3. Boringen in alle beschermde natuurgebieden in Nederland, inclusief de Ecologische Hoofdstructuur;
4. Zones met breuken in de diepe ondergrond of zones waar breukzones onvoldoende in kaart zijn gebracht om risico in te schatten.

9. Zorg dat risico's voor de natuur op waarde geschat kunnen worden

Om risico's voor natuur adequaat te kunnen inschatten, moeten er volgens ons nog enkele gegevens en criteria worden toegevoegd aan het beoordelingskader.

- De notitie beschrijft twee potentieel schaliegashoudende lagen. Één van die twee, het Geverik Laagpakket, "bevindt zich meestal op (veel) grotere dieptes die minder goed zijn verkend. Daarom zijn voor het Geverik Laagpakket geen adequate kaarten beschikbaar met de ligging van de breukzones" (p.23). Aangezien risico's op negatieve effecten (bijv. voor grondwater) groter zullen zijn bij breukzones, verzoeken wij om in de milieubeoordeling per gebied aan te geven of er nauwkeurige kaarten van de ondergrond beschikbaar zijn of niet.
- In het Beoordelingskader (tabel 5.2 op p. 35) staan bij thema "Bodem en water" wel de criteria kwaliteit en kwantiteit van zowel grondwater als oppervlakte water. Maar bij het thema "Natuur"

is t.a.v. water alleen het criterium “verdroging” genoemd, te beoordelen op een kwalitatieve maatlat. Dat is onvoldoende. Zoals ook al enigszins blijkt uit de omschrijving van de Landschapstypen, zijn vele ecosystemen waar Nederland een speciale verantwoordelijkheid voor heeft afhankelijk van zeer specifieke waterpeilen en waterkwaliteiten. Niet alleen verdroging is funest, ook bijv. vervuiling. En de juiste balans tussen regenwater en kwelwater is vaak essentieel. Daarom moet in het MER de koppeling van gevolgen voor grondwaterkwaliteit, grondwaterkwantiteit, oppervlaktewaterkwaliteit en oppervlaktewaterkwantiteit aan specifieke natuurwaarden gemaakt worden, bij het aspect Natuur.

- De Wet op de Beschermden Natuurmonumenten regelt de bescherming van landschappelijke waarden als stilte, weids uitzicht en duisternis rond belangrijke natuurgebieden. Het kabinet is van plan deze titel op te laten gaan in de nieuwe Wet Natuur, zo blijkt uit de Nota van Wijziging die onlangs naar de Kamer is gestuurd. Provincies krijgen de verantwoordelijkheid om deze gebieden te beschermen. Om een passende beoordeling te kunnen maken, is het van belang de relatie tussen schaliegaswinning en de bescherming van deze mensgerichte waarden te beschouwen.

Tot slot een opmerking bij de kaarten: In figuur 8 op p. 19 ontbreekt onterecht het Zwarte Meer (in beheer bij Natuurmonumenten) op het kaartje met de Grote Wateren.

Conclusie

Wij verzoeken u om de suggesties in de zienswijze mee te nemen in de definitieve NRD, zodat de Tweede Kamer op basis van gedegen onderzoek een goede integrale afweging kan maken over de wenselijkheid van schaliegaswinning.

Hoogachtend,

Ike Teuling
Senior Inhoudelijk medewerker energie en grondstoffen Milieudefensie

Mede namens:
Greenpeace Nederland
Wereldnatuurfonds
Natuurmonumenten
Stichting de Natuur en Milieufederaties



Bijlage: Brief Milieudefensie en Stichting Schaliegasvrij d.d. 2 juni 2014 aan de leden van de Staten-Generaal.