

Vergaderjaar 2012–2013

28 982

Liberalisering energiemarkten

Nr. 132

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2013

Aardgas speelt een belangrijke rol in de Nederlandse energievoorziening. Het bestaat voor een groot deel uit methaan en kan in doorlatende gesteentes zoals zandstenen zitten, maar kan ook opgesloten zitten in minder doorlatende gesteentes zoals schalies. Dat aardgas wordt ook wel schaliegas genoemd. Het is nog niet bekend of, en zo ja hoeveel, winbaar schaliegas er in Nederland beschikbaar is. Om dit te kunnen bepalen zijn proefboringen nodig. Tot nu toe was onduidelijk wat de mogelijke gevolgen en risico's zijn van de opsporing en mogelijke winning van schaliegas. Daarom heeft mijn voorganger – als bevoegd gezag voor mijnbouwactiviteiten – bij een algemeen overleg met uw Kamer over mijnbouw op 27 oktober 2011 (Kamerstuk 32 849, nr. 7) toegezegd de mogelijke gevolgen en risico's van het opsporen en winnen van schalie- en steenkoolgas¹ in termen van veiligheid voor natuur, mens en milieu te onderzoeken en na te gaan of onze wet- en regelgeving deze risico's afdoende adresseert en mitigeert. Daarbij is toegezegd dat er gedurende het onderzoek geen proefboringen uitgevoerd worden en geen opsporingsvergunningen verleend worden.

Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand om uw Kamer voor het eind van het zomerreces te informeren over een onderzoek dat in mijn opdracht door ingenieursbureau Witteveen+Bos is uitgevoerd.

1. Rol van (schalie)gas in de Nederlandse energievoorziening

Aardgas is de belangrijkste energiebron van Nederland. Zo bestaat het binnenlandse energieverbruik voor circa 45 procent uit gas. 98 procent van de huishoudens is aangesloten op het gasnetwerk. Daarnaast is gas van belang voor elektriciteitsopwekking, verwarming en verhitting en dient het als grondstof voor een aantal industriële processen. Gas is dus

¹ Witteveen + Bos concluderen dat de winning van steenkoolgas vanuit de huidige technische kennis en vanuit economisch oogpunt in Nederland niet haalbaar is. In de brief wordt daarom alleen over schaliegas gesproken.

van grote betekenis voor Nederland, zowel voor de energievoorzieningszekerheid als voor de economie. Van het gas dat in Nederland wordt gewonnen, komt het grootste deel van de opbrengsten ten goede aan de Staat via de wettelijk vastgelegde afdrachten.

Gas speelt een belangrijke rol bij het realiseren van de CO₂-doelstellingen. Het is de schoonste fossiele brandstof. Omdat gascentrales makkelijk open afgeregeld kunnen worden kan gas flexibel worden ingezet ter ondersteuning van de wisselende aanbodpatronen van zon- en windenergie doordat gascentrales makkelijk op- en afgeregeld kunnen worden. Daarmee is gas zowel belangrijk voor een zekere als ook voor (de overgang naar) een duurzame energievoorziening.

De vooral in Groningen geconcentreerde gasvoorraad, zoals die we nu kennen, is eindig. We verwachten echter dat het Nederlandse gasverbruik tot ver na 2020 op het huidige niveau van ca. 45 miljard m³ per jaar zal blijven liggen. Een deel van het antwoord hierop is het kleine velden beleid. Dit beleid heeft tot doel dat het verspreid in de ondergrond in Nederland en in het Nederlandse deel van de Noordzee aanwezige gas wordt gewonnen, mits dat kan op een manier die veilig is voor mens, natuur en milieu. Het stellen van eisen aan en het beoordelen van de veiligheid is een taak van de overheid. Gegeven de condities die de overheid stelt is het vervolgens aan mijnbouwondernemingen om economische afwegingen met betrekking tot de winning te maken.

Deze uitgangspunten voor de kleine velden kan het kabinet ook voor schaliegas hanteren. De schattingen voor de Nederlandse schaliegasvoorraad lopen uiteen van 200 tot 500 miljard m³.² Om de potentiële betekenis van schaliegas voor de Nederlandse energievoorziening en economie vast te kunnen stellen zijn proefboringen nodig. Het is aan mijnbouwondernemingen om die stap te zetten op basis van de door de overheid bepaalde condities en nadat zij de benodigde vergunningen hebben ontvangen. Deze worden alleen verleend indien een proefboring op een veilige en verantwoorde manier mogelijk is. De beoordeling of dit zo is, gebeurt op basis van de Mijnbouwwet. De stappen, die genomen moeten worden voordat een proefboring uitgevoerd mag worden, zijn beschreven in paragraaf 3 van deze brief.

Met uw Kamer heb ik afgesproken dat er geen proefboringen naar schalie- of steenkoolgas zullen plaatsvinden en er geen (nieuwe) opsporingsvergunningen voor schalie- of steenkoolgas zullen worden verleend, tot het onderzoek is afgerond.

2. Het onderzoek

Het doel van het onderzoek was om te weten te komen of activiteiten gericht op de opsporing en winning van schalie- en steenkoolgas in Nederland veilig kunnen worden uitgevoerd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 55 onderzoeksvragen die zijn beantwoord in de 55 achtergrondnotities, die samen de bijlage vormen bij het kernrapport. Over de opzet, voortgang en begeleiding van het onderzoek hebben mijn voorganger en ik uw Kamer op diverse momenten geïnformeerd. Ik verwijs hiervoor naar onder meer de brieven van 10 april 2012³, 19 juni 2012⁴ en 28 juni 2013⁵.

² Zie bijvoorbeeld: http://www.tno.nl/downloads/Zijp_TNO_Gea2012_juni_Shaliegas.pdf.

³ Kamerstuk 28 982, nr. 127.

⁴ Kamerstuk 28 982, nr. 128.

⁵ Kamerstuk 28 982, nr. 131.

Naar aanleiding van de onderzoeksvragen worden in het eindrapport op de volgende terreinen risico's benoemd:

- vervuiling grond- en drinkwater door een lekkage langs het boorgat, door het weglekken van methaan of andere stoffen en door lekkage en morsingen;
- bodembeweging (aardbevingen en inzakkingen);
- ruimtebeslag;
- veiligheid.

De voornaamste bevindingen van Witteveen+Bos ten aanzien van deze risico's zijn:

- Een mogelijk risico voor natuur en milieu is vervuiling van het grondwater. De mogelijkheid bestaat dat onverhoopt methaan via een lekkage door het boorgat in het grondwater terecht komt. De ervaring met conventionele olie- en gaswinning in Nederland, waarbij groten-deels gebruik wordt gemaakt van dezelfde technieken als bij schaliegaswinning, leert dat de hieraan verbonden veiligheidsrisico's zeer klein zijn. Door het grotere aantal benodigde putten kan het geaccumuleerde risico iets groter zijn. Echter door zorgvuldig werken en adequate handhaving kan dit worden ondervangen.
- Gezien de diepte waarop in Nederland schaliegas zou kunnen worden gewonnen, is de kans klein en beheersbaar dat fractuurvloeistof dat in het gesteente achterblijft en methaan dat in het gesteente zit, weglekken naar kwetsbare grondwaterlagen.
- Vervuiling van bodem, ondiep grondwater en oppervlaktewater kan optreden door morsingen en lekkages op de boorlocatie. Dit risico kan tot een minimum worden beperkt door te bepalen dat dit water moet worden opgeslagen in tanks die op vloeistofdichte vloeren staan opgesteld.
- Bij schaliegaswinning is het mogelijk dat aardbevingen ontstaan door het onder hoge druk injecteren van fractuurvloeistof in of nabij een actieve breukzone in een seismisch actief gebied. De maximaal kracht is naar verwachting lager dan bij conventionele gaswinning en zal niet hoger zijn dan 3,0 op de schaal van Richter. Het fracturen zelf levert ook trillingen op maar deze zijn in de regel lager dan 1,0 op de schaal van Richter en aan de oppervlakte niet voelbaar.
- De winning van schaliegas leidt niet tot «inzakken», ook wel compactie genoemd, van het gesteente waaruit het gas wordt gewonnen en zal dan ook niet leiden tot bodemdaling.
- De winning van schaliegas brengt een groter ruimtebeslag met zich mee dan conventionele gaswinning, onder meer omdat er meer boorlocaties nodig zijn. De (extra) hinder die dit oplevert is afhankelijk van locatiespecifieke omstandigheden en dient dan ook aan de orde te komen in locatiespecifiek milieuonderzoek.
- De veiligheidsrisico's zijn bij het boren van een put voor schaliegas niet veel anders dan bij boringen voor conventioneel gas. Wel kunnen er verschillen bestaan in de aard van de risico's. Dit omdat voor boringen naar schaliegas meer activiteiten nodig zijn, terwijl bij conventionele gaswinning de productietijd langer is en er grotere hoeveelheden gas worden geproduceerd.
- De vigerende wet- en regelgeving biedt voldoende aangrijpingspunten om de risico's te ondervangen die aan de opsporing en winning van schaliegas zijn verbonden. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft wettelijk de mogelijkheid om maatregelen te treffen dan wel om deze voor te schrijven aan mijnbouwondernemingen.

3. Vervolg

Het eindrapport van Witteveen+Bos is aan de Commissie m.e.r. gestuurd voor advies. Ik verwacht dit advies eind september te ontvangen. Gezien het belang van en de interesse voor het onderzoek leek het mij echter niet goed om ook pas op dat moment het eindrapport aan uw Kamer toe te zenden⁶.

Na ontvangst van het advies van de Commissie m.e.r. zal ik mijn besluit over het vervolg nemen en uw Kamer informeren. Mocht ik besluiten dat de aanvragen voor proefboringen in behandeling kunnen worden genomen, dan volgen nog verschillende stappen voordat daadwerkelijk toestemming kan worden verleend. Het proces tot aan mogelijke vergunningverlening ziet er als volgt uit:

1. De mijnonderneming (de onderneming) vraagt bij het ministerie van Economische Zaken een opsporingsvergunning aan. Op grond van de Mijnbouwwet besluit ik over het verlenen van deze vergunning. Een opsporingsvergunning is een marktordeningvergunning die de onderneming het alleenrecht geeft om binnen een bepaald gebied en binnen een bepaalde periode (vaak binnen drie jaar) tot opsporing over te gaan c.q. één of meer proefboringen uit te voeren. Er zijn reeds twee opsporingsvergunningen verleend, één in de Noordoostpolder en één in Noord-Brabant.
2. De onderneming dient bij mij na te gaan of zij een MER moet opstellen en indienen. Ik zal voorafgaand aan mogelijke proefboringen naar schaliegas een MER vragen.
3. De onderneming start met het opstellen van de concept-notitie reikwijdte en detailniveau (voorheen de startnotitie voor het MER onderzoek) welke ik voor advies aan onder meer de Commissie m.e.r. zal voorleggen. Ook stel ik bewoners in de gelegenheid zienswijzen in te dienen. Op basis van de vastgestelde notitie stelt de onderneming vervolgens de MER op en dient deze bij mij in. Daarna vindt publicatie plaats opdat ook daarop zienswijzen kunnen worden ingediend. Verder wordt de MER aan de Commissie m.e.r. voorgelegd die ook alle reacties meeneemt in haar uiteindelijke advies. Op basis van de rapportage en het advies neem ik vervolgens een besluit.
4. Indien ik op basis van de resultaten van het MER-onderzoek voldoende overtuigd ben dat de proefboring veilig (voor zowel het milieu als de leefomgeving) uitgevoerd kan worden, dient de onderneming een melding op grond van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) bij mij in. Hierin omschrijft en onderbouwt de onderneming hoe zij aan de milieuregels ten aanzien van bodem, lucht, licht, geluid en externe veiligheid zal voldoen. Ik beoordeel deze melding.
5. Nadat de onderneming heeft besloten waar zij exact een proefboring wil uitvoeren, vraagt zij een omgevingsvergunning aan voor de inrichting van de boorlocatie. Daarbij vraagt zij de gemeente in kwestie om het van toepassing zijnde bestemmingsplan te wijzigen.
6. De onderneming stelt een boorprogramma op en dient dit in bij SodM. In dit programma dient te worden aangegeven op welke wijze de boring en het fraccen zullen worden uitgevoerd en welke mijnbouw-hulpstoffen zullen worden gebruikt. SodM beoordeelt dit op veiligheidsaspecten.
7. De onderneming kan, indien alle benodigde vergunningen zijn verleend, de locatie van de proefboring gaan inrichten en de proefboring uitvoeren. SodM houdt toezicht en zorgt – indien nodig – voor handhaving.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Sommige stappen kunnen elkaar overlappen. Ook is het mogelijk dat de onderneming andere vergunningen dient aan te vragen, zoals een vergunning op grond van de Waterwet bij het waterschap in kwestie.

Nadat een proefboring is uitgevoerd, onderzoekt de mijnbouwonderneming aan de hand van de verkregen gegevens of er economisch winbare hoeveelheden gas in de ondergrond aanwezig zijn. Op basis daarvan beslist de onderneming of zij het gas wil gaan winnen. Voordat daadwerkelijk tot winning kan worden overgegaan, dienen ook daarvoor de benodigde vergunningen en instemmingen verkregen te worden. De mogelijke winningsfase behelst een apart besluitvormingstraject dat ook is opgenomen in de Mijnbouwwet. Zo dient allereerst een winningsvergunning aangevraagd te worden, dit geeft de onderneming het alleenrecht in een bepaald gebied te winnen. Vervolgens zal voor de winningsfase ook een locatiespecifiek milieuonderzoek in de vorm van een project-MER uitgevoerd moeten worden, en zal ik naar aanleiding van de resultaten van dat onderzoek een besluit nemen of de winning op een veilige en verantwoorde manier mogelijk is op basis van de wettelijke toetsingsgronden.

Bovenstaande betekent dat indien ik besluit om een volgende stap te zetten, de besluitvorming rondom eventuele proefboringen op zijn vroegst medio 2014 kan zijn afgerond.

4. Tot slot

Het door Witteveen+Bos uitgevoerde onderzoek is gericht op de opsporing en winning van steenkool- en schaliegas in Nederland. De onderzoekers geven aan dat de mogelijke gevolgen en risico's voor natuur, mens en milieu beheersbaar zijn en binnen de bestaande wettelijke kaders afdoende geadresseerd kunnen worden.

In oktober zal ik, na ontvangst van het rapport van de Commissie m.e.r., een besluit nemen over mogelijke vervolgstappen. Ik zal uw Kamer daarover informeren.

Ik vind het van belang dat burgers en bedrijven worden geïnformeerd over iedere stap in het verdere proces. Ik acht het mijn verantwoordelijkheid om daar invulling aan te geven, waarbij ik ook na zal gaan hoe ik de lokale en regionale overheden er bij kan betrekken. In dit kader zal ik gelijktijdig aan het verzenden van deze brief de lokale bestuurders persoonlijk op de hoogte stellen van hetgeen ik in deze brief uiteengezet heb.

Tot slot bied ik aan om een technische briefing te laten organiseren, zodat mogelijke vragen van uw Kamer met betrekking tot de onderzoeksrapportage gesteld kunnen worden aan de onderzoekers.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp