

Mededeling aan Provinciale Staten

Onderwerp

Kaders voor standpuntbepaling over het boren naar schaliegas

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

Datum

17 september 2013

Kennisnemen van

Kaders voor standpuntbepaling over het boren naar schaliegas

Documentnummer

3470834

Aanleiding

GS hechten eraan dat PS – ongeacht de juridische bevoegdheden van de provincie in deze – een weloverwogen standpunt innemen over nut, noodzaak en vooral de wenselijkheid van het boren naar schaliegas binnen de grenzen van onze provincie.

Om die reden hebben wij u in de statencommissie Ecologie en Ruimte van 30 augustus jl. voorgesteld op vrijdag 27 september een beeldvormingsbijeenkomst te houden. Deze informatieve bijeenkomst is inmiddels in voorbereiding. De openbare bijeenkomst heeft tot doel de leden van PS en GS te informeren en te betrekken, zodat zij een evenwichtig standpunt kunnen innemen.

Inmiddels is gedeputeerde Van den Hout uitgenodigd om op donderdag 19 september deel te nemen aan een hoorzitting van de Tweede Kamercommissie voor Economische Zaken. Een formeel provinciestandpunt kan hij op die dag nog niet mee naar Den Haag nemen. Om desondanks een heldere ‘Brabantse boodschap’ af te kunnen geven, hebben wij een aantal kanttekeningen geformuleerd. Deze kanttekeningen zouden ook van nut kunnen zijn bij uw eigen standpuntbepaling.

Kernboodschap

Samenvatting kaders standpuntbepaling

Samenvattend concluderen wij op dit moment met betrekking tot het schaliegasvraagstuk:

- 1) Het Rijk gaat er juridisch gezien over; provincies zouden in dit opzicht een belangrijkere rol moeten krijgen.
- 2) Als er al geboord zou worden naar schaliegas, dan moet dat veilig kunnen, ook met het oog op onze kostbare bodemschat: het Brabantse grondwater;
- 3) Het moet kunnen zonder dat we er latere generaties opzadelen met negatieve gevolgen;
- 4) Discussie over het al dan niet boren naar schaliegas kan alleen in het licht van de nationale discussie over de energie-mix;
- 5) Draagvlak in de samenleving is een factor die bij de besluitvorming een rol dient te spelen.

Datum

17 september 2013

Documentnummer

3464891

Deze uitgangspunten worden in het vervolg van deze notitie onderbouwd.

Wij stellen voor de standpuntbepaling omtrent het boren naar schaliegas te 'trechteren':

- eerst beantwoording van de vraag of het veilig kan. Zo ja, dan..
- kan de discussie en standpuntbepaling over nut, noodzaak en wenselijkheid (o.m. draagvlak) en
- tenslotte eventueel nog discussie en standpuntbepaling over de ruimtelijke voorwaarden.

Onderzoeksboringen

De antwoorden op veel belangrijke vragen omtrent veiligheid, nut en noodzaak zijn uitsluitend proefondervindelijk 'boven de grond te krijgen'. Op dit moment is er bijvoorbeeld ook op basis van de recentelijk uitgekomen rapportages nog geen uitspraak te doen over emissies, risico's en mitigatie. Wij zien dan ook dat de discussie zich hoe dan ook toespitst op de vraag of één of meer proefboringen toegestaan moeten worden.

Het woord 'proefboring' is echter 'beladen' omdat deze boringen in de regel plaatsvinden op initiatief van exploratiemaatschappijen als een eerste stap in de richting van grootschalige winning.

Wij kunnen ons vinden in het doen van nader proefondervindelijk onderzoek als de daarvoor noodzakelijke boringen worden uitgevoerd op initiatief en onder strakke regie van de overheid.

In dit licht gebruiken we dan liever de term 'onderzoeksboring', daarmee bedoelend een soort 'kijkoperatie' die plaatsvindt in het algemeen belang en die gegevens oplevert die input kunnen vormen voor de nut/noodzaak-discussie.

Hiermee sluiten we aan bij de aanbevelingen van het Rathenau Instituut die een aantal randvoorwaarden meegeeft voor het uitvoeren van dergelijke onderzoeksboringen.

Bevoegdheid

Op grond van artikel 16 Mijnbouwwet worden Gedeputeerde Staten van

de provincie, waarop de aanvraag voor een vergunning betrekking heeft, in de gelegenheid gesteld binnen een door Onze Minister te stellen redelijke termijn advies uit te brengen over de ingediende aanvraag. De minister neemt dit advies alleen mee voor zover dat past binnen de kaders van de Mijnbouwwet c.q. alleen als het betrekking heeft op de beoordeling van de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager van de vergunning.

Datum

17 september 2013

Documentnummer

3464891

Achtergronden bij kaders standpuntbepaling

1. Het Rijk gaat er over: Provincies moeten een grotere rol krijgen in de besluitvorming

De formele juridisch bevoegdheid van GS is beperkt. Vandaar dat provincies en het IPO pleiten voor een verbreding van het adviesrecht in de Mijnbouwwet met aspecten milieu en ruimtelijke inpassing.

Ook het rapport van het Rathenau Instituut ("Samen winnen.

Verbreding van schaliegasdiscussie en handvatten voor besluitvorming") geeft hierover de volgende aanbeveling: "Boren onder de grond kan bovengrondse gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor landschap en milieu. Provincies en gemeenten gaan nu niet over wat er onder de grond gebeurt. Daarover gaat het Rijk.

De Structuurvisie Ondergrond (STRONG), waarvan de conceptversie eind 2013 verwacht wordt, moet tot meer afstemming leiden." Wij zullen het (nog in te nemen) provinciale standpunt over schaliegas nadrukkelijk inbrengen in het STRONG proces.

Ten aanzien van de mogelijkheden om provinciale belangen te verdedigen in het kader van de Verordening ruimte en de Provinciale Milieu Verordening verwijzen wij korthedshalve naar de MvA 49/13 D bij het Beleid ondergrond van 10 september 2013.

2. Het moet veilig kunnen, ook met het oog op onze kostbare bodemschat; het Brabantse grondwater;

Witteveen en Bos heeft in opdracht van EZ de mogelijke risico's en gevolgen van schaliegaswinning onderzocht. Heel in het kort komt het rapport tot de conclusie dat de risico's en negatieve gevolgen via wet- en regelgeving en bijbehorende voorschriften worden ingeperkt en daarmee acceptabel zijn. We hebben onze wet- en regelgeving om de risico's van ons handelen tot acceptabele niveaus te beperken. De schaliegas-discussie gaat voor een groot deel over of we dat inderdaad acceptabel vinden. Dit ook omdat niet iedereen de voordelen die tegenover de risico's staan positief ervaart.

In het onderzoek wordt aangegeven dat mogelijk geïnduceerde aardbevingen niet groter zullen zijn dan een magnitude van 3 op de schaal van Richter. Dit wordt door deskundigen in twijfel getrokken en de kans op krachtigere bevingen wordt niet uitgesloten. In hoeverre dergelijke geïnduceerde bevingen in Nederland kunnen voorkomen, moet blijken uit aanvullend onderzoek. Met name in Oost-Brabant

komen breuksystemen in de ondergrond voor (de Peelrandbreuk en Feldbissbreuk), waar zich in het verleden een flinke aardbeving heeft voorgedaan (Uden, Boxtel, 1932). Hier moet serieus naar worden gekeken.

Datum

17 september 2013

Documentnummer

3464891

In Noord-Brabant speelt daarnaast een belangrijke rol de bescherming van onze strategische grondwatervoorraad. Schoon grondwater is cruciaal als drinkwater, maar ook als industriewater. De kwaliteit kan in gevaar komen als de grondwaterlagen, waaruit drinkwater en schoon industriewater wordt gewonnen, veelvuldig doorboord worden.

3. *Het moet kunnen zonder dat we latere generaties ergens mee opzadelen*

Er zijn bepaalde risico's verbonden aan de winning van schaliegas. De effecten van deze risico's en de beheersbaarheid zijn zo onzeker dat er op basis van een literatuuronderzoek c.q. een technologische discussie geen consensus zal ontstaan over de wenselijkheid van schaliegasboringen c.q. het al dan niet accepteren van de risico's. De provincie kan overwegen of ze de lead wil nemen in vormen van kenniscopproductie. Dit sluit ook aan bij de aanbeveling van het Rathenau Instituut: "Benut de recente reacties op het onderzoek van het ministerie als aanknopingspunt voor een bredere politieke discussie over schaliegaswinning."

4. *Koppeling met de nationale energiemix discussie*

In de Noord-Brabantse Energieagenda staat de transitie naar duurzame energie als beleidsdoelstelling: we willen de inzet van fossiele brandstoffen vervangen door de inzet van hernieuwbare energie. Ook het kabinet heeft een doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 en 16% in 2023 vastgesteld. Dit is een uitdagende doelstelling die een sterke focus op verduurzaming vergt. Schaliegas zou in deze nationale discussie een duidelijke plaats moeten krijgen. De winning van schaliegas en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke en bestuurlijke aandacht en het beslag op financiële middelen voor schaliegas gaat sterk ten koste van die focus. Sommigen menen dat schaliegas nodig is om te voorzien in de vraag naar energie nadat het aardgas op is en voordat duurzame energie kan. Deze noodzaak is echter nooit aangetoond (en natuurlijk afhankelijk van hoeveel van ons aardgas we aan het buitenland verkopen). Daarom wordt de roep om een brede maatschappelijke discussie ook steeds harder. Ook het Rathenau Instituut geeft hiervoor de volgende aanbeveling: "Bepaal de betekenis van schaliegas voor een duurzamere energievoorziening. Wil én kan Nederland schaliegas gebruiken tijdens de overgang naar meer duurzame energie?"

Consequenties

Datum

17 september 2013

Documentnummer

3464891

1. *Uitkomsten van het onderzoek maken het nog niet mogelijk om een provinciale visie te geven, gelet op nog steeds bestaande onzekerheden over risico's*

Nader onderzoek is op de hierboven genoemde punten noodzakelijk voordat men echt kan spreken van acceptabele risico's. Een onderzoeksboring, waarin zoveel mogelijk aspecten worden meegenomen, uit te voeren onder regie van de overheid, kan hiervoor een oplossing bieden.

GS suggereren de standpuntbepaling te 'trechteren': eerst de vraag of boren veilig mogelijk is, dan de discussie over nut, noodzaak en wenselijkheid en tenslotte eventueel discussie over de ruimtelijke voorwaarden.

2. *Nut en noodzaak discussie moet plaatsvinden*

Ter beantwoording van de vraag of schaliegas een rol kan en moet spelen in de energietransitie is het noodzakelijk om meer inzicht te verkrijgen over de technisch en economisch winbare hoeveelheden schaliegas in Nederland. De door deskundigen geschatte hoeveelheden lopen nog steeds uiteen van 30-736 miljard m³.

3. *Ruimtelijke voorwaarden*

Het ruimtebeslag en het effect op de leefomgeving bij de winning van onconventioneel gas is groter dan bij conventioneel gas. Deze effecten zijn sterk afhankelijk van de locatie-specifieke omstandigheden. Deze zijn echter niet meegenomen in het rapport van Witteveen en Bos. Het rapport stelt voor een MER uit te voeren om locatie-specifiek onderzoek te doen. Ook daarin zal de onzekerheid over de hoeveelheid te winnen schaliegas een beperkende factor zijn bij het bepalen van de effecten op de omgeving. Mogelijk dat dit ook terugkomt in het advies van de commissie voor de m.e.r. die in haar tussenadvies aangaf om de inhoud van de effectstudie schaliegas te verbreden. Belangrijke informatie die nodig is bij de besluitvorming rondom schaliegaswinning en de daaraan verbonden belangenafweging lijken nu namelijk niet aan de orde te komen.

Europese en internationale zaken

In opdracht van de Europese Commissie Milieuzaken is in augustus 2012 een rapport verschenen, waarin de mogelijke risico's voor milieu en gezondheid ten gevolge van fracking activiteiten worden geïdentificeerd ("Support to the identification of potential risks for the environment and human health arising from hydrocarbons operations involving hydraulic fracturing in Europe"). Aan dit rapport heeft Witteveen en Bos ook meegewerkt. De resultaten van dit rapport zullen hoogstwaarschijnlijk leiden tot Europese richtlijnen, waar bedrijven zich aan moeten houden bij de winning van schaliegas.

Vervolg

Veel aspecten van schaliegaswinning zijn nog onduidelijk, bijvoorbeeld of er wel winbaar schaliegas is en of dit van wezenlijke betekenis is voor de Nederlandse energievoorziening. Dat betekent dat er dus ook geen duidelijk antwoord kan worden gegeven op de vraag of de risico's en mogelijke lange-termijn effecten (o.a. voor de drinkwatervoorziening) acceptabel zijn.

Datum

17 september 2013

Documentnummer

3464891

Dit aspect komt in de conclusies van het rapport van Witteveen en Bos echter nauwelijks terug. Op dit moment is er op basis van de nu uitgekomen rapportages nog geen uitspraak te doen over de emissies, risico's en mitigatie.

Om de antwoorden op veel vragen 'boven de grond te krijgen', zijn één of meerdere onderzoeksboringen nodig: boringen onder strikte randvoorwaarden, onder regie van de overheid. Het Rathenau Instituut geeft in zijn aanbevelingen een aantal randvoorwaarden mee voor het uitvoeren van dergelijke onderzoeksboringen.

Tevens is een maatschappelijk debat nodig, bijvoorbeeld in de vorm van kenniscoproductie. Hierbij kunnen de recente reacties op het onderzoek van het ministerie worden benut als aanknopingspunt, conform de aanbeveling van het Rathenau Instituut.

Bijlagen (verwijzing naar recente relevante onderzoeken)

1. Aanvullend onderzoek mogelijke risico's en gevolgen opsporing van schalie- en steenkoolgas in Nederland (Witteveen en Bos, 2013)
(<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/08/26/brief-aan-de-tweede-kamer-schaliegas-resultaten-onderzoek-en-verdere-voortgang.html>)
2. Samen winnen. Verbreding van schaliegasdiscussie en handvatten voor besluitvorming (Rathenau Instituut, 2013)
<http://www.rathenau.nl/publicaties/publicatie/samen-winnen.html>

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. W.G.H.M. Rutten

Auteur: M.J. Biet, MBiet@brabant.nl, toestel (073) 681 22 98
Natuur & Milieu/Bureau Bodem