



> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en Markten
Directie Energiemarkt

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/eleni

Datum 8 juni 2011

Betreft Stand van zaken winning van schaliegas

Geachte voorzitter,

Ons kenmerk
ETM/EM / 11079376

Uw kenmerk
2011Z10783/2011D28950
2011Z09067

Bijlage(n)
1

Conform uw verzoek van d.d. 1 juni jl., ontvangt u hierbij de stand van zaken van de winning van schaliegas. U vraagt mij naar een uiteenzetting van het (eventuele) voornemen, inclusief de bijbehorende besluitvormingsprocedure en tijdslijmieten. Tevens verzoekt uw commissie mij de relevante ontwikkelingen in Europees verband te schetsen. Bijgevoegd vindt u de reactie van mij en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op vragen die gesteld zijn door het lid Jansen (SP), waarin ook op deze materie wordt ingegaan.

Allereerst wil ik benadrukken dat gas de komende decennia een belangrijke rol in de Nederlandse en Europese energievoorziening zal blijven spelen. Dit is ook gebaseerd op de verwachte rol van gas in de brandstofmix. Daarom is het van belang er voor te zorgen dat onze gasproductie de komende decennia op peil wordt gehouden. De ontwikkeling van schaliegas in Nederland kan een belangrijke bijdrage leveren in de ambitie van het kabinet om de Nederlandse gasvoorraden ten volle te benutten.

De schattingen over de hoeveelheden onconventioneel gas zijn veelbelovend. De potentiële winning moet echter nog bewezen worden. Een eerste stap in het proces is te komen tot een inzicht in waar en hoeveel volume er mogelijk aanwezig is in Nederland. In de laatste twee jaar zijn hierover verschillende publicaties verschenen met sterk uiteenlopende schattingen. Dat komt vooral doordat er verschillende uitgangspunten worden gehanteerd in termen van theoretisch aanwezige voorraden, technische winbaarheid, milieuraandvoorwaarden en inpasbaarheid boven- en ondergronds.

Om meer duidelijkheid te krijgen over de hoeveelheid en locatie van onconventioneel gas in Nederland moeten de onconventionele bronnen verkend worden via proefboringen en testen. De feitelijke kennis die dit oplevert, is nodig om de voorraden van onconventioneel gas meer onderbouwd te kunnen inschatten. De proefboringen zijn ook nodig om een goed idee te krijgen van de winbaarheid van het gas en de technieken die daarvoor nodig zijn. Op basis daarvan is het mogelijk om een goed beeld te vormen over de mogelijke impact van het winnen van onconventioneel gas op natuur, milieu en landschap.

Marktpartijen nemen primair het initiatief tot proefboringen en testen. De overheid moet zorgen dat veiligheid voor mens en milieu is gewaarborgd.

Om een proefboring te mogen zetten, is allereerst een opsporingsvergunning nodig. Deze vergunning geeft de houder het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde delfstof op te sporen. Deze vergunning is dus geen operationele vergunning, maar is gericht op marktordening. Tot op heden zijn er twee vergunningen verleend voor de opsporing van schaliegas: opsporingsvergunning Noord-Brabant en opsporingsvergunning Noordoostpolder.

Indien uit de proefboring blijkt dat er inderdaad economisch winbare hoeveelheden schaliegas in de ondergrond aanwezig zijn, zal een winningsvergunning aangevraagd moeten worden. Deze vergunning geeft de houder het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde delfstof te winnen. Voordat er daadwerkelijk gewonnen mag worden, is ook nog mijn instemming met een winningsplan nodig. In het winningsplan wordt een aantal operationele aspecten van de winning geadresseerd, zoals de verwachte hoeveelheid te winnen delfstoffen, de snelheid van de winning, maar wordt ook expliciet aandacht besteed aan mogelijke bodembeweging en daaruit voortkomende schade als gevolg van de winning.

Besluiten die ik neem met betrekking tot de vergunningen zijn in belangrijke mate gebaseerd op adviezen van EBN, SodM, TNO, de Mijraad en de Tcbb. In het algemeen duurt het 6 à 12 maanden voordat een opsporings- of winningsvergunning verleend is. Deze besluiten zijn onderhavig aan inspraak en zijn beide gericht op marktordening. Een instemming met het winningsplan neemt ook 6 à 12 maanden in beslag. De vergunningen die nodig zijn voor het kunnen uitvoeren van de daadwerkelijke mijnbouwactiviteiten, zijn genoemd in de reactie op vraag 1 (zie bijlage).

In verschillende Europese landen wordt naar schaliegas gezocht. Voornamelijk in Polen wordt hier veel aan gedaan. In het Verenigd Koninkrijk is recent een rapport uitgekomen genaamd "Energy and climate change committee – Fifth report, shale gas". In dit rapport wordt geconcludeerd dat schaliegas een grote potentie kan hebben, en het belang ervan voor de energiemarkt wordt uiteengezet. Tevens worden een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van het te voeren beleid en de mogelijke risico's voor het milieu. Dit onderzoek bevestigt ook dat er geen aantoonbare gevallen zijn waar een directe relatie ligt tussen fraccen en grondwaterverontreiniging. In de praktijk van het boren en fraccen is er in Nederland geen geval bekend van gevolgen voor de drinkwatervoorziening.

Ik constateer dat Duitsland (herziening wetgeving) en Frankrijk (nader onderzoek) een pas op de plaats hebben gemaakt met betrekking tot het boren naar schaliegas. Ik volg deze ontwikkelingen, maar ik ben van mening dat met de ruime kennis en ervaring die Nederland heeft met het boren naar gas, met het fraccen en het toezicht op deze mijnbouwactiviteiten, de veiligheid voor mens en milieu goed gewaarborgd kan worden. Daarnaast is in Nederland de

(Mijnbouw)wet zodanig ingericht dat de risico's die horen bij dergelijke mijnbouwactiviteiten afgedekt zijn.

Daarom zie ik op dit moment geen aanleiding voor wets- of beleidswijziging met betrekking tot onconventioneel gas. Vanzelfsprekend blijf ik de ontwikkelingen en ervaringen nauwlettend volgen.

(w.g.) drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

BIJLAGE

Antwoorden op de vragen die zijn gesteld door het lid Jansen (SP) over proefboringen naar schaliegas en het fraccen van de ondergrond ten behoeve van gaswinning (uw kenmerk 2011Z09067, ingezonden op 28 april 2011).

1

Welke vergunningen zijn nodig voor proefboringen en productieboringen naar schaliegas? Wie is – per vergunning – het bevoegd gezag?

Antwoord

Voordat schaliegas gewonnen kan worden, moet eerst gekeken worden of er wel schaliegas in de ondergrond aanwezig is en zo ja, of het er dan op economische en verantwoorde wijze uit te halen is. Deze informatie wordt vergaard aan de hand van een proefboring. Om een proefboring te mogen zetten is allereerst een opsporingsvergunning nodig. De opsporingsvergunning geeft de houder het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde delfstof op te sporen. Deze vergunning is dus geen operationele vergunning, maar is gericht op marktordening. Voor deze vergunning ben ik het bevoegd gezag.

Om feitelijk te kunnen boren moet worden voldaan aan eisen zoals deze gesteld zijn in het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) en moet een werkplan worden overlegd aan Staatstoezicht op de Mijnen (zie hiervoor ook het antwoord op vraag 5).

Daarnaast is een omgevingsvergunning nodig voor het aanleggen van bijvoorbeeld de putkelder en eventueel ook de bouwplaatsinrichting; indien nodig kan daarbij van het bestemmingsplan worden afgeweken. Voor de omgevingsvergunning ligt het bevoegde gezag in beginsel bij de gemeente.

Indien uit de proefboring blijkt dat er inderdaad economisch winbare hoeveelheden schaliegas in de ondergrond aanwezig zijn, zal een winningsvergunning aangevraagd moeten worden. Deze vergunning geeft de houder het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde delfstof te winnen. Evenals de opsporingsvergunning is deze vergunning gericht op marktordening. Voordat er daadwerkelijk gewonnen mag worden, is ook nog mijn instemming met een winningsplan nodig. In het winningsplan wordt een aantal operationele aspecten van de winning geadresseerd, zoals de verwachte hoeveelheid te winnen delfstoffen, de snelheid van de winning, maar wordt ook expliciet aandacht besteed aan mogelijke bodembeweging en daaruit voortvloeiende schade als gevolg van de winning.

Voor de feitelijke bouw van de mijnbouwinrichting (winningsinstallatie) is wederom een omgevingsvergunning nodig. Anders dan in geval van de installatie voor de proefboring ben ik het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de mijnbouwinrichting. Indien voor deze omgevingsvergunning moet worden afgeweken van het bestemmingsplan, dan is er een verklaring van geen bedenkingen van de betreffende gemeente nodig. De gemeenteraad kan deze

verklaring weigeren als de activiteit waarvoor de vergunning is aangevraagd, strijdig is met een goede ruimtelijke ordening.

2

Is er vanuit de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en/of Infrastructuur en Milieu het initiatief genomen om landelijke criteria te ontwikkelen voor de beoordeling van aanvragen, zodat lagere overheden niet allemaal zelf het wiel hoeven uit te vinden? Zo nee, is de regering hiertoe bereid en waarom worden niet eerst landelijke criteria uitgewerkt, voordat vergunning voor proefboringen wordt verleend?

Antwoord

De criteria waarop een aanvraag voor een opsporings- en winningsvergunning op getoetst wordt, zijn vastgelegd in de Mijnbouwwet en zijn daarmee landelijke criteria. De wettelijke (landelijke) eisen waaraan voldaan moet worden voordat feitelijk geboord kan worden, zijn opgenomen in het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm). Voor de omgevingsvergunning (aanleg putkelder en fundatie) wordt in de opsporings- en in de winningsfase aangesloten bij de kwaliteitscriteria van de betreffende gemeenten.

Met betrekking tot de omgevingsvergunning van de mijnbouwinrichting merk ik nog het volgende op.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 ben ik bevoegd gezag voor aanvragen betreffende alle activiteiten die plaatsvinden op een mijnbouwinrichting, dus ook voor bijvoorbeeld bouw-, sloop- en kapaanvragen in de productiefase. Voor de invoering van de Wabo werden deze vergunningen door de betreffende gemeente verleend.

Ik heb met circa 70 gemeenten een dienstverleningsovereenkomst afgesloten voor advisering betreffende deze toestemmingen. De gemeenten kunnen, voor wat de kwaliteit betreft, in de totstandkoming van de adviezen aansluiten bij hun huidige uitvoeringspraktijk. Het opstellen van landelijke criteria heeft hierdoor geen toegevoegde waarde.

3

Gaan de initiatiefnemers vloeistoffen gebruiken voor het fragmenteren van de steenlagen waarin het aardgas voorkomt? Zo ja, welke in welke concentratie? Is onafhankelijk onderzoek gedaan naar de effecten van deze vloeistoffen onder de omstandigheden en voor de bodemtypen waar proefboringen zijn voorgenomen? Zo ja, welk onderzoek?

Antwoord

In de olie- en gasindustrie wordt fraccen sinds een aantal decennia toegepast. In de loop van de jaren is er wereldwijd, en dus ook in Nederland, veel kennis en ervaring opgedaan met deze techniek.

Bij het fraccen worden inderdaad vloeistoffen gebruikt. Voorafgaand aan het uitvoeren van een boring zal de vergunninghouder nog nadere gegevens aan moeten leveren, waaronder bijvoorbeeld de gegevens over de samenstelling van

eventuele vloeistoffen die gebruikt worden bij het fragmenteren van steenlagen. Zoals ook is aangegeven in het antwoord op eerdere vragen¹, is de samenstelling van de chemicaliën bedrijfsgeheim. De toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) krijgt wel inzicht in zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve samenstelling van de chemische additieven die gebruikt worden. Er kunnen alleen chemicaliën gebruikt worden als de nodige risico's vooraf zijn geïnventariseerd en geëvalueerd. Dit is gedaan via de EU Verordening REACH (Registratie Evaluatie Autorisatie van CHEmicaliën).

4

Dient er voor een proefboring respectievelijk een productieboring een milieueffectrapportage gemaakt te worden?

Antwoord

'Diepboringen dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan' zijn m.e.r.-beoordelingsplichtig (Besluit mer, categorie D 17.2). Het bevoegd gezag beoordeelt of er een milieueffectrapportage dient te worden gemaakt. Dit geldt voor proefboringen én productieboringen. Voor een boring ten behoeve van winning (productieboring) waarbij meer dan 500.000 m³ aardgas per dag gewonnen wordt, geldt een m.e.r.-plicht, waaronder mede is begrepen een uitbreiding of wijziging van een bestaande winning met genoemde hoeveelheid.(categorie C 17.2 van het Besluit mer). Bij een uitbreiding of wijziging van een bestaande winning met minder dan 500.000 m³ geldt onder voorwaarden een m.e.r.-beoordelingsplicht (Besluit mer, categorie D 17.1). Deze verplichting volgen uit de Europese MER-richtlijn (85/337/EEG).

5

Wat zijn de eisen ten aanzien van de externe veiligheid van dit type boorinstallaties (inclusief hulpinstallaties)? Wat is de minimale afstand van een boorinstallatie tot infrastructuur (wegen, spoorwegen, hoogspanningstracees) en gevoelige bestemmingen?

Antwoord

Voordat een boring geplaatst kan worden, moet aan eisen voldaan zijn zoals opgenomen in het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) of is een omgevingsvergunning vereist. In het Barmm is een koppeling aangebracht met het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi): werkzaamheden met behulp van een mobiele installatie op land vallen onder het Barmm indien uit de berekening van het plaatsgebonden risico blijkt dat er géén beperkt kwetsbaar object als bedoeld in het Bevi binnen de 10⁻⁶ per jaar contour voor het plaatsgebonden risico is gelegen. Onder beperkt kwetsbaar object worden onder andere verspreid liggende woningen en dienst- of bedrijfswoningen van derden verstaan. Tevens worden objecten met een hoge infrastructurele waarde als beperkt kwetsbaar gedefinieerd. Kwetsbare objecten, zoals geconcentreerde woonbebouwing,

¹ Antwoord op Kamervragen 4 en 5, Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 22.

scholen, ziekenhuizen, mogen op grond van artikel 45 van het Barmm eveneens niet in de genoemde contour aanwezig zijn.

Als de werkzaamheden met behulp van de mobiele installatie om bovenstaande redenen niet onder het Barmm vallen, is een omgevingsvergunning vereist, waarin een specifieke beoordeling van de externe veiligheid kan worden verricht en die zo nodig op deze grond kan worden geweigerd.

6

Zijn naar de mening van de regering proefboringen en productieboringen in een Nationaal landschap en/of Natura 2000-gebied toelaatbaar? Zo ja, welke aanvullende eisen worden gesteld aan boringen in dergelijke gebieden? Zo nee, acht de regering die wenselijk of zelfs noodzakelijk?

Antwoord

Wettelijk gezien is het uitvoeren van proef- en productieboringen in het algemeen toelaatbaar in een Nationaal landschap en/of een Natura2000-gebied; wel kunnen in zulke gebieden extra eisen en vergunningplichten gelden. Zo zal in een Natura2000-gebied een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig zijn.

7

Is er al een bindend afdrachtregime voor schaliegas? Zo ja, welk? Zo nee, op welke termijn wordt dit vastgesteld?

Antwoord

Ja. Schaliegas is een delfstof (koolwaterstof) in de zin van de Mijnbouwwet en mag daarom niet worden opgespoord of gewonnen zonder een daartoe door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie uit hoofde van de Mijnbouwwet verleende opsporings- dan wel winningsvergunning. Dat brengt met zich mee dat afdeling 5.1.1. van hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet van toepassing is, waarin financiële bepalingen voor de heffing en invordering van de afdrachten oppervlakterecht, cijns en winstaandeel zijn opgenomen. Hetzelfde geldt voor de in afdeling 5.1.2. van de Mijnbouwwet geregelde afdrachten aan de provincie. Evenzo is afdeling 5.2. betreffende de staatsdeelneming in (de kosten en opbrengsten van) de opsporing en winning van koolwaterstoffen van toepassing.

8

Heeft u kennisgenomen van de uitspraken van de directeur van Brabant Water over de risico's die de proefboringen nabij Haaren en Boxtel opleveren voor de drinkwater-voorziening? Wat is uw reactie op diens argumentatie?

Antwoord

Ja, hier heb ik kennis van genomen. Ik ben het met de directeur van Brabant Water eens dat dergelijke activiteiten niet mogen leiden tot onacceptabele risico's voor de drinkwatervoorziening. In de praktijk van het boren in Nederland is echter geen enkel geval bekend van gevolgen voor de drinkwatervoorziening. SodM houdt toezicht op het boorproces en ook op het frac-proces. Door het ontwerp van

de put en het monitoren van het boorproces wordt de integriteit van de boorgaten gewaarborgd. De werkprogramma's voor het frac-proces worden beoordeeld vanuit een gesteentemechanisch en putintegriteitsoogpunt. Zoals ook is aangegeven in het antwoord op vraag 3, heeft SodM als toezichthouder tevens inzicht in de samenstelling van de te gebruiken stoffen.

Zoals ook is aangegeven in het antwoord op vraag 6 van 22 september 2010¹ wordt het reservoirgesteente in de regel 1000 meter onder het grondwater gefract. Fracs hebben een gemiddelde lengte van 100 meter; de kans dat het grondwater verontreinigd raakt door de gebruikte chemicaliën is daardoor zeer gering.

9

Klopt het dat in Duitsland proefboringen voor schaliegaswinning zijn uitgesteld in afwachting van de vaststelling van deugdelijke criteria voor het beoordelen van vergunningsaanvragen? Zo ja, op grond van welke argumenten kiest de Nederlandse regering voor een andere lijn?

Antwoord

Ja, het klopt dat in Duitsland proefboringen naar schaliegas zijn uitgesteld. Dit uitstel wordt vooral gebruikt om de wetgeving aan te passen. In Nederland is de (Mijnbouw)wet ingericht om de risico's af te dekken die horen bij dergelijke mijnbouwactiviteiten. Een aanpassing van de wet is op dit moment niet voorzien. Daarnaast is er in Nederland meer ervaring met het boren naar olie en gas dan in Duitsland.

10

Hoe is de financiële aansprakelijkheid van de initiatiefnemer voor proefboringen bij eventuele calamiteiten geborgd, zodat de kosten die hiermee gepaard gaan te allen tijde verhaald kunnen worden?

Antwoord

Alvorens tot een proefboring naar schaliegas te kunnen overgaan, dient de desbetreffende mijnbouwonderneming te beschikken over een opsporingsvergunning uit hoofde van de Mijnbouwwet. Bij de verlening van een dergelijke vergunning wordt onder meer getoetst of

- de aanvrager beschikt over voldoende technische en financiële capaciteiten;
- de wijze waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, te verrichten adequaat is;
- de aanvrager blijkt heeft gegeven van voldoende efficiëntie en (maatschappelijke) verantwoordelijkheidszin.

Vervolgens is de vergunninghouder verplicht om onder toezicht van SodM bij de uitvoering van de onder de vergunning vallende activiteiten (zoals een proefboring) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om nadelige gevolgen of schade als gevolg van die activiteiten te voorkomen. Indien een wijziging in de technische of financiële mogelijkheden van

de vergunninghouder daartoe aanleiding zou geven, kan een verleende vergunning worden ingetrokken. Handelen in strijd met de op de vergunninghouder rustende zorgplicht kan op grond van het Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige daad opleveren en (risico-)aansprakelijkheid en schadevergoeding tot gevolg hebben. In het Burgerlijk Wetboek gelden enkele speciale voorzieningen, met name voor wat betreft bodembeweging.