

Vergaderjaar 2017–2018

33 136

Structuurvisie Ondergrond

C/ Nr. 16 TWEEDE HERDRUK¹

Ter Griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 11 juni 2018. De wens dat over de structuurvisie overleg gewenst wordt kan door of namens de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 6 augustus 2018.

Ter Griffie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 21 juni 2018. De wens dat over de structuurvisie overleg gewenst wordt kan door of namens de Eerste Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 16 augustus 2018.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2018

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Structuurvisie Ondergrond aan². Tevens zijn bijgevoegd de Nota van Beantwoording met betrekking tot de ontvangen zienswijzen op de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond³ en het definitieve milieueffectrapport dat voor de Structuurvisie Ondergrond is opgesteld⁴.

Met de Structuurvisie Ondergrond geeft het kabinet zijn visie op duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond, waarbij beschermen en benutten met elkaar in balans zijn. De Structuurvisie Ondergrond geeft het strategische nationale ruimtelijke beleid voor toekomstig gebruik van de ondergrond. In deze structuurvisie zijn de beleidsopgaven uitgewerkt die betrekking hebben op de nationale belangen «drinkwatervoorziening» en «mijnbouwactiviteiten» zoals de winning van aardgas, olie, geothermie en opslag van stoffen in de ondergrond. Dit is de eerste keer dat op nationaal niveau ruimtelijk beleid voor de ondergrond is opgesteld. Ook op mondiaal niveau is dit een primeur.

In deze definitieve versie van de structuurvisie is de kabinetsreactie verwerkt op de 169 zienswijzen die zijn ingediend op de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond (Kamerstuk 33 136, nr. 14) en onderbouwende rapporten. Deze stukken hebben ter inzage gelegen in de periode van 22 november 2016 tot en met 2 januari 2017. Ook de kabinetsreactie op het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage⁵ is in de structuurvisie verwerkt alsmede relevante passages uit het Regeerakkoord

¹ I.v.m. het opnemen als bijlage van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 21 juni 2018 aan de Eerste Kamer.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ zie www.commissiemer.nl/advisering/afgerondeadviezen/2907.

2017–2021 (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) met betrekking tot de ambities van het kabinet op het gebied van klimaat en energie en het gebruik van de ondergrond.

Met de Structuurvisie Ondergrond wordt tevens uitwerking gegeven aan een vijftal door de Kamer aangenomen moties naar aanleiding van het VAO Waterkwaliteit van 17 juni 2014 (Handelingen II, 2013/14, nr. 94, item 26), het plenaire debat over mijnbouw van 15 februari 2017 (Handelingen II, 2016/17, nr. 53, item 6) en het VAO Ruimtelijke Ordening van 22 februari 2017 (Handelingen II, 2016/17, nr. 56, item 8):

- De motie Jacobi/Van Veldhoven (Kamerstuk 27 625, nr. 319), waarin uw Kamer het kabinet oproept om het nationaal belang van de openbare drinkwatervoorziening in de Structuurvisie Ondergrond te formaliseren.
- De motie Van Tongeren (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 102), waarin de regering wordt verzocht om, vanuit het zorgsprincipe, bij het gebruik van de ondergrond voorrang te geven aan duurzame toepassingen.
- De motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 87), waarin de regering wordt verzocht tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie voor de m.e.r. met betrekking tot het PlanMER Structuurvisie Ondergrond.
- De motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 89), waarin de regering wordt verzocht om het omgevingsmanagement dat in de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond werd geïntroduceerd als werkwijze onmiddellijk na vaststelling van de structuurvisie in te laten gaan en toe te passen op alle boven- en ondergrondse energieprojecten die impact hebben op de ruimtelijke ordening.
- De motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 91), waarin de regering wordt verzocht in de Structuurvisie Ondergrond op te nemen dat schaliegaswinning voor het gehele Nederlandse grondgebied op land wordt uitgesloten, en het in de toekomst slechts aan de orde te stellen wanneer daar zwaarwegende redenen voor zijn.

Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond

Met als leidraad de doelstelling: *«Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn»* kan de ondergrond in principe worden benut voor nieuwe activiteiten, mits dit veilig en zorgvuldig gebeurt. Deze doelstelling is in de structuurvisie uitgewerkt in een aantal uitgangspunten voor de vormgeving van beleid voor de ondergrond. Kernpunten daarin zijn het verbinden van ondergrond en bovengrond via driedimensionale (3D) ruimtelijke ordening, het toepassen van de watersysteembenadering, een goede samenwerking tussen alle overheden en het betrekken van de omgeving.

De Structuurvisie Ondergrond gaat over de nationale belangen van de drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten, met name voor de energievoorziening, en de weging van beide belangen ten opzichte van elkaar. De structuurvisie richt zich op toekomstige activiteiten in de ondergrond. De structuurvisie beoogt ervoor te zorgen dat:

- er in de toekomst voldoende mogelijkheden zijn voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening;
- er voldoende ruimte wordt geboden voor toekomstige mijnbouwactiviteiten, mede gericht op de transitie naar een duurzame energievoorziening en het realiseren van de klimaatdoelen;
- de hiervoor noodzakelijke belangenafweging en besluitvorming plaatsvindt in goede samenwerking tussen alle overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties, met oog voor de veiligheid en belangen van de burgers.

Met de nu voorliggende structuurvisie wordt benadrukt dat het dienen van de nationale belangen van de drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten vraagt om een samenspel tussen alle overheden, waarbij elke overheid een eigen rol en verantwoordelijkheid heeft. Mede om die reden wordt in de structuurvisie veel aandacht besteed aan de wijze van samenwerken tussen overheden en het belang van het vroegtijdig betrekken van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit omgevingsmanagement waarover de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Kamer eerder informeerde (Kamerstuk 31 239 en 30 196, nr. 211 en Kamerstuk 31 239, nr. 254) heeft een prominente plaats gekregen in de definitieve Structuurvisie Ondergrond. Hiermee is uitwerking gegeven aan de motie Smaling met betrekking tot omgevingsmanagement (Kamerstuk 33 118, nr. 89). Naar aanleiding van de zienswijzen is overigens de term omgevingsmanagement in de structuurvisie veranderd in «omgevingsparticipatie».

Deze structuurvisie gaat grotendeels over ontwikkelingen die nog onzeker zijn. De structuurvisie beoogt duidelijkheid te geven over hoe het Rijk afwegingen maakt als zich ontwikkelingen voordoen op het gebied van de drinkwatervoorziening of de energievoorziening. De structuurvisie geeft handvatten en overwegingen voor de besluitvorming hierover op alle schaalniveaus, in de vorm van uitgangspunten voor duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond. Het Rijk maakt in de structuurvisie alleen beleidsmatige keuzes over de wenselijkheid van het toestaan of uitsluiten van activiteiten in bepaalde gebieden als dat nu nodig is voor zaken van nationaal belang. In deze structuurvisie is maar een beperkt aantal keuzes gemaakt. Daarmee wordt zo veel mogelijk ruimte opengelaten voor nieuwe toekomstige ontwikkelingen.

Conform de motie Van Tongeren met betrekking tot het voorrang geven aan duurzame toepassingen (Kamerstuk 32 849 en 33 529, nr. 102) is duurzaamheid nadrukkelijk onderdeel van de in de Structuurvisie Ondergrond opgenomen uitgangspunten. Daarbij is het niet op voorhand een gegeven dat initiatieven voor duurzame energieopwekking gunstiger uit de afweging komen dan initiatieven voor fossiele energieproductie. Ook zijn synergievoordelen mogelijk door fossiele en duurzame energieproductie te combineren. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid om boringen die uitgevoerd worden voor gaswinning in een later stadium te gebruiken voor geothermie, en het gebruik van gasvelden of zoutcavernes voor de opslag van duurzame energie. Dit is in lijn met de wijze waarop de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, uw Kamer eerder heeft geïnformeerd (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 112).

De structuurvisie bevat beleidsuitspraken op nationaal en regionaal niveau en gaat niet in op de locatiespecifieke ruimtelijke inpassing van mijnbouwinstallaties. Hiervoor is een locatiespecifieke afweging nodig die aan de orde komt bij de beoordeling van een omgevingsvergunning. Dit betreft de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Bij deze afweging worden ook lokale en regionale belangen en activiteiten meegenomen en worden mogelijke effecten op de ondergrond en bovengrond beoordeeld. Daarbij wordt ook rekening gehouden met effecten van bestaande activiteiten en cumulatie van effecten die op de desbetreffende locatie spelen. Uitgangspunt blijft dat een activiteit veilig moet kunnen worden uitgevoerd en voldoet aan de randvoorwaarden voor duurzaam en efficiënt gebruik binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving.

Borgen nationaal belang drinkwatervoorziening

Met betrekking tot de drinkwatervoorziening sluit de structuurvisie aan bij het beleid van provincies dat toekomstige mijnbouwactiviteiten uitsluit in de huidige waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones rondom bestaande winputten. In lijn hiermee zal het Rijk geen vergunningen verlenen voor de uitvoering van mijnbouwactiviteiten in deze gebieden. Boringen die van buiten de begrenzing van deze beschermingsgebieden tot onder de grondwatervoorraden komen, acht het kabinet in principe mogelijk, mits er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater. In de structuurvisie is een procesafpraak opgenomen over de wijze waarop provincies de komende twee tot drie jaar Aanvullende Strategische Voorraden gaan aanwijzen en beschermen, waarbij ze rekening houden met de potenties voor mijnbouwactiviteiten. Het Rijk overlegt periodiek met de provincies over de voortgang van dit project. In de structuurvisie is aangegeven dat de belangrijkste aandachtspunten voor het Rijk hierbij zijn het borgen van de leveringszekerheid van de openbare drinkwatervoorziening en het behouden van voldoende ruimte voor mijnbouwactiviteiten voor de huidige en toekomstige energievoorziening. Met dit geheel wordt invulling gegeven aan de motie Jacobi/Van Veldhoven (Kamerstuk 27 625, nr. 319).

Beleid voor een duurzaam gebruik van de ondergrond voor de energievoorziening

In het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is ambitieus beleid neergezet voor klimaat en energie. Daarbij hoort ook een afbouw van de vraag naar aardgas. Zo lang aardgas nog nodig is voor de energievoorziening, bestaat de keuze uit gasimport of aardgaswinning in eigen land. Waar dit veilig en binnen de maatschappelijke randvoorwaarden kan, heeft aardgaswinning in eigen land – zoals uiteengezet in de structuurvisie – voordelen voor klimaat, leveringszekerheid en economie. De maatschappelijke randvoorwaarden voor aardgaswinning uit kleine velden zijn met het Regeerakkoord aangescherpt. In lijn met het regeerakkoord zullen deze kabinetsperiode geen opsporingsvergunningen worden afgegeven voor nieuwe gasvelden op land. Bestaande vergunningen blijven van kracht binnen de bestaande wet- en regelgeving. In de structuurvisie is een verwijzing opgenomen naar het per 1 januari 2017 in de Mijnbouwwet vastgelegde verbod op het oprichten van nieuwe mijnbouwwerken op de Waddeneilanden. Het beleid voor de kleine gasvelden is voorjaar 2018 herijkt en uw Kamer is hierover geïnformeerd op 30 mei 2018 middels een brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (Kamerstuk 33 529, nr. 469).

Zoals door de Minister van Economische Zaken en Klimaat aangegeven in het AO Mijnbouw van 15 februari 2018 (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 126) zal schaliegaswinning in Nederland niet meer aan de orde zijn. Dit krijgt zijn doorwerking in het gehele plangebied van de structuurvisie. Het PlanMER Schaliegas is om die reden ook niet aangepast en maakt geen deel meer uit van de onderbouwende rapporten voor de structuurvisie. De «uitsluitingen» voor de opsporing van nieuwe gasvelden en de opsporing en winning van schaliegas zullen worden vastgelegd in het Besluit algemene bepalingen ruimtelijke ordening (Barro) of het Mijnbouwbesluit. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 91).

Om de klimaatdoelen van Parijs te kunnen realiseren is het, naast verduurzaming van de energievoorziening en energiebesparing, noodzakelijk om gebruik te maken van afvang en opslag van CO₂ (CCS). Het kabinet heeft daarbij een voorkeur voor CO₂-opslag op zee. De Minister

van Economische Zaken en Klimaat laat door EBN en Gasunie een verkenning naar het transport en de opslag van CO₂ opstellen, waarin onder meer de opslagcapaciteit, zowel onder zee als onder land, in kaart wordt gebracht. Dit is een actualisering van de verkenning uit 2010. Met dit onderzoek wordt niet vooruitgelopen op eventuele besluitvorming over CCS op land. Gezamenlijk met bedrijfsleven, kennisinstellingen, andere overheden en maatschappelijke organisaties, wordt momenteel een Routekaart CCS ontwikkeld waarbij aandacht wordt besteed aan onder meer draagvlak, veiligheid, wetgeving, de risico's en barrières voor de verdere ontwikkeling van CCS in Nederland. Ook zal een marktonderzoek worden uitgevoerd waarin de financiële aspecten van CCS worden bekeken. Deze kabinetsperiode zal geen CCS op land plaatsvinden.

Zienswijzeprocedure en Nota van Beantwoording

In de periode van 22 november 2016 tot en met 2 januari 2017 konden zienswijzen naar voren worden gebracht over de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond, het PlanMER Structuurvisie Ondergrond en het PlanMER Schaliegas. Er zijn 169 zienswijzen ingediend, waarvan 20 uit het buitenland.

Uit de zienswijzen blijkt in algemene zin waardering voor de wijze waarop de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond tot stand is gekomen. Met name de decentrale overheden zijn te spreken over de opbouwende en open wijze waarop jarenlang is samengewerkt. Maatschappelijke organisaties hebben waardering voor de constructieve wijze waarop is omgegaan met de inbreng van diverse partijen.

Over het algemeen is er steun voor de doelstelling: «Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in evenwicht zijn» en de uitgangspunten die daarvoor zijn opgenomen in de structuurvisie. Toch spreekt uit veel zienswijzen ook boosheid over de problemen uit het verleden, bezorgdheid over veiligheid en risico's van mijnbouwactiviteiten voor omwonenden en voor de kwaliteit van het grondwater, en kritiek op het openhouden van opties voor het winnen van schaliegas en opslag van CO₂ zoals geformuleerd in het ontwerp van de structuurvisie. Daarnaast wordt veelvuldig een oproep gedaan aan het kabinet om ambitieuzer in te zetten op de omschakeling naar duurzame energie.

Met de Nota van Beantwoording, waarmee uitgebreid op alle zienswijzen wordt gereageerd, geeft het kabinet aan zich terdege te realiseren wat de impact is van bestaande problemen rond onder andere de gaswinning in Groningen en de invloed daarvan op het draagvlak voor andere mijnbouwactiviteiten. Het kabinet begrijpt ook de zorgen over de eerder voorgenomen winning van schaliegas en de oproep om meer ambitie te tonen op het gebied van duurzame energie. In het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) – heeft het kabinet een aangescherpte ambitie met betrekking tot energie en klimaat vastgelegd en aangegeven deze kabinetsperiode geen nieuwe opsporingsvergunningen te verlenen voor de winning van gas op land.

In de Nota van Beantwoording is aangegeven welke wijzigingen in de tekst van de structuurvisie zijn aangebracht naar aanleiding van de zienswijzen en het regeerakkoord. De belangrijkste wijzigingen zijn aangebracht in de paragrafen 1.2 «Afbakening en status», 3.4 «Veilig gebruik van de ondergrond», 4.3 «Samenwerken bij de energievoorziening», 6.2 «Toekomstperspectief voor de energievoorziening» en 6.10 «Schaliegas».

Advies Commissie voor de milieueffectrapportage

Op 20 februari 2017 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage haar toetsingsadvies uitgebracht over het PlanMER Schaliegas en haar Voorlopig toetsingsadvies over het PlanMER Structuurvisie Ondergrond. Ten aanzien van het PlanMER Structuurvisie Ondergrond adviseerde de commissie naar aanleiding van een aantal geconstateerde onduidelijkheden en onvolkomenheden de Ministers om het milieueffectrapport te laten aanpassen op basis van aanvullend onderzoek. De commissie heeft op 10 juli 2017 haar definitieve advies uitgebracht over het inmiddels aangepaste milieueffectrapport.

Met haar definitieve advies constateert de commissie dat het milieueffectrapport de noodzakelijke informatie bevat voor de besluitvorming over de Structuurvisie Ondergrond, gegeven de reikwijdte en beleidsambities van de structuurvisie en met de wetenschap dat aanvullende milieueffectbeoordelingen worden opgesteld bij concrete voornemens en vervolgbesluitvorming over de winning en opslag van stoffen in de diepe ondergrond. Mede op basis van het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage zijn in de Structuurvisie Ondergrond de passages over het doel en de reikwijdte van de structuurvisie verduidelijkt, en wordt benadrukt dat bij vervolgbesluitvorming over nieuwe activiteiten in de ondergrond aanvullende milieu-informatie nodig is. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aangehouden motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 87) waarmee de regering is verzocht om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie voor de m.e.r.

Vervolg

De ondergrond blijft inzet van en een goede samenwerking tussen overheden vragen. In de realisatieparagraaf van de Structuurvisie staan acties beschreven waaraan de komende jaren verder wordt gewerkt. Omdat de techniek zich verder ontwikkelt, informatie over de ondergrond wordt verbeterd en inzichten over risico's veranderen, wordt de Structuurvisie Ondergrond periodiek geactualiseerd. Het voornemen is over vijf jaar de eerste actualisatie aan uw Kamer aan te bieden. Het beleid voor de ondergrond, beschreven in deze structuurvisie, zal onderdeel worden van de Nationale Omgevingsvisie. Naast de Structuurvisie Ondergrond werken Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen binnen het Programma Bodem en Ondergrond aan een reeks maatschappelijke vraagstukken die zich meer in de ondiepe ondergrond afspelen. Dit betreft onder meer het omgaan met kabels en leidingen, veenbodemdaling, geothermie, gebiedsgericht grondwaterbeheer en het verbeteren van de kennis en informatievoorziening over bodem en ondergrond in brede zin. Ook op deze terreinen zal de intensieve samenwerking met de decentrale overheden worden voortgezet. In de zomer zal ik u informeren over mijn visie op het belang van duurzaam bodembeheer in brede zin en hoe hiermee kan worden bijgedragen aan diverse maatschappelijke opgaven en vraagstukken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2018

Onder verwijzing naar artikel 2.3 Wro vijfde lid bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Structuurvisie Ondergrond aan. Tevens zijn bijgevoegd de Nota van Beantwoording met betrekking tot de ontvangen zienswijzen op de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond en het definitieve milieueffectrapport dat voor de Structuurvisie Ondergrond is opgesteld.

Met oog op de verwezenlijking van de structuurvisie verzoek ik u binnen acht weken aan te geven of de Eerste Kamer over de visie in het openbaar wil beraadslagen.

Met de Structuurvisie Ondergrond geeft het kabinet zijn visie op duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond, waarbij beschermen en benutten met elkaar in balans zijn. De Structuurvisie Ondergrond geeft het strategische nationale ruimtelijke beleid voor toekomstig gebruik van de ondergrond. In deze structuurvisie zijn de beleidsopgaven uitgewerkt die betrekking hebben op de nationale belangen «drinkwatervoorziening» en «mijnbouwactiviteiten» zoals de winning van aardgas, olie, geothermie en opslag van stoffen in de ondergrond. Dit is de eerste keer dat op nationaal niveau ruimtelijk beleid voor de ondergrond is opgesteld. Ook op mondiaal niveau is dit een primeur.

In deze definitieve versie van de structuurvisie is de kabinetsreactie verwerkt op de 169 zienswijzen die zijn ingediend op de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond (Kamerstuk 33 136, nr. 14) en onderbouwende rapporten. Deze stukken hebben ter inzage gelegen in de periode van 22 november 2016 tot en met 2 januari 2017. Ook de kabinetsreactie op het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage⁶ is in de structuurvisie verwerkt alsmede relevante passages uit het Regeerakkoord 2017–2021 (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) met betrekking tot de ambities van het kabinet op het gebied van klimaat en energie en het gebruik van de ondergrond.

Met de Structuurvisie Ondergrond wordt tevens uitwerking gegeven aan een vijftal door de Kamer aangenomen moties naar aanleiding van het VAO Waterkwaliteit van 17 juni 2014 (Handelingen II, 2013/14, nr. 94, item 26), het plenaire debat over mijnbouw van 15 februari 2017 (Handelingen II, 2016/17, nr. 53, item 6) en het VAO Ruimtelijke Ordening van 22 februari 2017 (Handelingen II, 2016/17, nr. 56, item 8):

- De motie Jacobi/Van Veldhoven (Kamerstuk 27 625, nr. 319), waarin uw Kamer het kabinet oproept om het nationaal belang van de openbare drinkwatervoorziening in de Structuurvisie Ondergrond te formaliseren.
- De motie Van Tongeren (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 102), waarin de regering wordt verzocht om, vanuit het voorzorgsprincipe, bij het gebruik van de ondergrond voorrang te geven aan duurzame toepassingen.
- De motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 87), waarin de regering wordt verzocht tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie voor de m.e.r. met betrekking tot het PlanMER Structuurvisie Ondergrond.
- De motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 89), waarin de regering wordt verzocht om het omgevingsmanagement dat in de Ontwerp Structuur-

⁶ zie www.commissiemer.nl/advisering/afgerondeadviezen/2907.

visie Ondergrond werd geïntroduceerd als werkwijze onmiddellijk na vaststelling van de structuurvisie in te laten gaan en toe te passen op alle boven- en ondergrondse energieprojecten die impact hebben op de ruimtelijke ordening.

- De motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 91), waarin de regering wordt verzocht in de Structuurvisie Ondergrond op te nemen dat schaliegaswinning voor het gehele Nederlandse grondgebied op land wordt uitgesloten, en het in de toekomst slechts aan de orde te stellen wanneer daar zwaarwegende redenen voor zijn.

Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond

Met als leidraad de doelstelling: «*Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn*» kan de ondergrond in principe worden benut voor nieuwe activiteiten, mits dit veilig en zorgvuldig gebeurt. Deze doelstelling is in de structuurvisie uitgewerkt in een aantal uitgangspunten voor de vormgeving van beleid voor de ondergrond. Kernpunten daarin zijn het verbinden van ondergrond en bovengrond via driedimensionale (3D) ruimtelijke ordening, het toepassen van de watersysteembenadering, een goede samenwerking tussen alle overheden en het betrekken van de omgeving.

De Structuurvisie Ondergrond gaat over de nationale belangen van de drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten, met name voor de energievoorziening, en de weging van beide belangen ten opzichte van elkaar. De structuurvisie richt zich op toekomstige activiteiten in de ondergrond. De structuurvisie beoogt ervoor te zorgen dat:

- er in de toekomst voldoende mogelijkheden zijn voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening;
- er voldoende ruimte wordt geboden voor toekomstige mijnbouwactiviteiten, mede gericht op de transitie naar een duurzame energievoorziening en het realiseren van de klimaatdoelen;
- de hiervoor noodzakelijke belangenafweging en besluitvorming plaatsvindt in goede samenwerking tussen alle overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties, met oog voor de veiligheid en belangen van de burgers.

Met de nu voorliggende structuurvisie wordt benadrukt dat het dienen van de nationale belangen van de drinkwatervoorziening en mijnbouwactiviteiten vraagt om een samenspel tussen alle overheden, waarbij elke overheid een eigen rol en verantwoordelijkheid heeft. Mede om die reden wordt in de structuurvisie veel aandacht besteed aan de wijze van samenwerken tussen overheden en het belang van het vroegtijdig betrekken van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit omgevingsmanagement waarover de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Kamer eerder informeerde (Kamerstuk 31 239 en 30 196, nr. 211 en Kamerstuk 31 239, nr. 254) heeft een prominente plaats gekregen in de definitieve Structuurvisie Ondergrond. Hiermee is uitwerking gegeven aan de motie Smaling met betrekking tot omgevingsmanagement (Kamerstuk 33 118, nr. 89). Naar aanleiding van de zienswijzen is overigens de term omgevingsmanagement in de structuurvisie veranderd in «omgevingsparticipatie».

Deze structuurvisie gaat grotendeels over ontwikkelingen die nog onzeker zijn. De structuurvisie beoogt duidelijkheid te geven over hoe het Rijk afwegingen maakt als zich ontwikkelingen voordoen op het gebied van de drinkwatervoorziening of de energievoorziening. De structuurvisie geeft

handvatten en overwegingen voor de besluitvorming hierover op alle schaalniveaus, in de vorm van uitgangspunten voor duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond. Het Rijk maakt in de structuurvisie alleen beleidsmatige keuzes over de wenselijkheid van het toestaan of uitsluiten van activiteiten in bepaalde gebieden als dat nu nodig is voor zaken van nationaal belang. In deze structuurvisie is maar een beperkt aantal keuzes gemaakt. Daarmee wordt zo veel mogelijk ruimte openge-
laten voor nieuwe toekomstige ontwikkelingen.

Conform de motie Van Tongeren met betrekking tot het voorrang geven aan duurzame toepassingen (Kamerstuk 32 849 en 33 529, nr. 102) is duurzaamheid nadrukkelijk onderdeel van de in de Structuurvisie Ondergrond opgenomen uitgangspunten. Daarbij is het niet op voorhand een gegeven dat initiatieven voor duurzame energieopwekking gunstiger uit de afweging komen dan initiatieven voor fossiele energieproductie. Ook zijn synergievoordelen mogelijk door fossiele en duurzame energieproductie te combineren. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid om boringen die uitgevoerd worden voor gaswinning in een later stadium te gebruiken voor geothermie, en het gebruik van gasvelden of zoutcavernes voor de opslag van duurzame energie. Dit is in lijn met de wijze waarop de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, uw Kamer eerder heeft geïnformeerd (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 112).

De structuurvisie bevat beleidsuitspraken op nationaal en regionaal niveau en gaat niet in op de locatiespecifieke ruimtelijke inpassing van mijnbouwinstallaties. Hiervoor is een locatiespecifieke afweging nodig die aan de orde komt bij de beoordeling van een omgevingsvergunning. Dit betreft de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Bij deze afweging worden ook lokale en regionale belangen en activiteiten meegenomen en worden mogelijke effecten op de ondergrond en bovengrond beoordeeld. Daarbij wordt ook rekening gehouden met effecten van bestaande activiteiten en cumulatie van effecten die op de desbetreffende locatie spelen. Uitgangspunt blijft dat een activiteit veilig moet kunnen worden uitgevoerd en voldoet aan de randvoorwaarden voor duurzaam en efficiënt gebruik binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving.

Borgen nationaal belang drinkwatervoorziening

Met betrekking tot de drinkwatervoorziening sluit de structuurvisie aan bij het beleid van provincies dat toekomstige mijnbouwactiviteiten uitsluit in de huidige waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones rondom bestaande winputten. In lijn hiermee zal het Rijk geen vergunningen verlenen voor de uitvoering van mijnbouwactiviteiten in deze gebieden. Boringen die van buiten de begrenzing van deze beschermingsgebieden tot onder de grondwatervoorraden komen, acht het kabinet in principe mogelijk, mits er geen risico's zijn voor de kwaliteit van het grondwater. In de structuurvisie is een procesafspraken opgenomen over de wijze waarop provincies de komende twee tot drie jaar Aanvullende Strategische Voorraden gaan aanwijzen en beschermen, waarbij ze rekening houden met de potenties voor mijnbouwactiviteiten. Het Rijk overlegt periodiek met de provincies over de voortgang van dit project. In de structuurvisie is aangegeven dat de belangrijkste aandachtspunten voor het Rijk hierbij zijn het borgen van de leveringszekerheid van de openbare drinkwatervoorziening en het behouden van voldoende ruimte voor mijnbouwactiviteiten voor de huidige en toekomstige energievoorziening. Met dit geheel wordt invulling gegeven aan de motie Jacobi/Van Veldhoven (Kamerstuk 27 625, nr. 319).

Beleid voor een duurzaam gebruik van de ondergrond voor de energievoorziening

In het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is ambitieus beleid neergezet voor klimaat en energie. Daarbij hoort ook een afbouw van de vraag naar aardgas. Zo lang aardgas nog nodig is voor de energievoorziening, bestaat de keuze uit gasimport of aardgaswinning in eigen land. Waar dit veilig en binnen de maatschappelijke randvoorwaarden kan, heeft aardgaswinning in eigen land – zoals uiteengezet in de structuurvisie – voordelen voor klimaat, leveringszekerheid en economie. De maatschappelijke randvoorwaarden voor aardgaswinning uit kleine velden zijn met het Regeerakkoord aangescherpt. In lijn met het regeerakkoord zullen deze kabinetsperiode geen opsporingsvergunningen worden afgegeven voor nieuwe gasvelden op land. Bestaande vergunningen blijven van kracht binnen de bestaande wet- en regelgeving. In de structuurvisie is een verwijzing opgenomen naar het per 1 januari 2017 in de Mijnbouwwet vastgelegde verbod op het oprichten van nieuwe mijnbouwwerken op de Waddeneilanden. Het beleid voor de kleine gasvelden is voorjaar 2018 herijkt en uw Kamer is hierover geïnformeerd op 30 mei 2018 middels een brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (Kamerstuk 33 529, nr. 469).

Zoals door de Minister van Economische Zaken en Klimaat aangegeven in het AO Mijnbouw van 15 februari 2018 (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 126) zal schaliegaswinning in Nederland niet meer aan de orde zijn. Dit krijgt zijn doorwerking in het gehele plangebied van de structuurvisie. Het PlanMER Schaliegas is om die reden ook niet aangepast en maakt geen deel meer uit van de onderbouwende rapporten voor de structuurvisie. De «uitsluitingen» voor de opsporing van nieuwe gasvelden en de opsporing en winning van schaliegas zullen worden vastgelegd in het Besluit algemene bepalingen ruimtelijke ordening (Barro) of het Mijnbouwbesluit. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 91).

Om de klimaatdoelen van Parijs te kunnen realiseren is het, naast verduurzaming van de energievoorziening en energiebesparing, noodzakelijk om gebruik te maken van afvang en opslag van CO₂ (CCS). Het kabinet heeft daarbij een voorkeur voor CO₂-opslag op zee. De Minister van Economische Zaken en Klimaat laat door EBN en Gasunie een verkenning naar het transport en de opslag van CO₂ opstellen, waarin onder meer de opslagcapaciteit, zowel onder zee als onder land, in kaart wordt gebracht. Dit is een actualisering van de verkenning uit 2010. Met dit onderzoek wordt niet vooruitgelopen op eventuele besluitvorming over CCS op land. Gezamenlijk met bedrijfsleven, kennisinstellingen, andere overheden en maatschappelijke organisaties, wordt momenteel een Routekaart CCS ontwikkeld waarbij aandacht wordt besteed aan onder meer draagvlak, veiligheid, wetgeving, de risico's en barrières voor de verdere ontwikkeling van CCS in Nederland. Ook zal een marktonderzoek worden uitgevoerd waarin de financiële aspecten van CCS worden bekeken. Deze kabinetsperiode zal geen CCS op land plaatsvinden.

Zienswijzeprocedure en Nota van Beantwoording

In de periode van 22 november 2016 tot en met 2 januari 2017 konden zienswijzen naar voren worden gebracht over de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond, het PlanMER Structuurvisie Ondergrond en het PlanMER Schaliegas. Er zijn 169 zienswijzen ingediend, waarvan 20 uit het buitenland.

Uit de zienswijzen blijkt in algemene zin waardering voor de wijze waarop de Ontwerp Structuurvisie Ondergrond tot stand is gekomen. Met name de decentrale overheden zijn te spreken over de opbouwende en open wijze waarop jarenlang is samengewerkt. Maatschappelijke organisaties hebben waardering voor de constructieve wijze waarop is omgegaan met de inbreng van diverse partijen.

Over het algemeen is er steun voor de doelstelling: «Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in evenwicht zijn» en de uitgangspunten die daarvoor zijn opgenomen in de structuurvisie. Toch spreekt uit veel zienswijzen ook boosheid over de problemen uit het verleden, bezorgdheid over veiligheid en risico's van mijnbouwactiviteiten voor omwonenden en voor de kwaliteit van het grondwater, en kritiek op het openhouden van opties voor het winnen van schaliegas en opslag van CO₂ zoals geformuleerd in het ontwerp van de structuurvisie. Daarnaast wordt veelvuldig een oproep gedaan aan het kabinet om ambitieuzer in te zetten op de omschakeling naar duurzame energie.

Met de Nota van Beantwoording, waarmee uitgebreid op alle zienswijzen wordt gereageerd, geeft het kabinet aan zich terdege te realiseren wat de impact is van bestaande problemen rond onder andere de gaswinning in Groningen en de invloed daarvan op het draagvlak voor andere mijnbouwactiviteiten. Het kabinet begrijpt ook de zorgen over de eerder voorgenomen winning van schaliegas en de oproep om meer ambitie te tonen op het gebied van duurzame energie. In het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) – heeft het kabinet een aangescherpte ambitie met betrekking tot energie en klimaat vastgelegd en aangegeven deze kabinetsperiode geen nieuwe opsporingsvergunningen te verlenen voor de winning van gas op land.

In de Nota van Beantwoording is aangegeven welke wijzigingen in de tekst van de structuurvisie zijn aangebracht naar aanleiding van de zienswijzen en het regeerakkoord. De belangrijkste wijzigingen zijn aangebracht in de paragrafen 1.2 «Afbakening en status», 3.4 «Veilig gebruik van de ondergrond», 4.3 «Samenwerken bij de energievoorziening», 6.2 «Toekomstperspectief voor de energievoorziening» en 6.10 «Schaliegas».

Advies Commissie voor de milieueffectrapportage

Op 20 februari 2017 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage haar toetsingsadvies uitgebracht over het PlanMER Schaliegas en haar Voorlopig toetsingsadvies over het PlanMER Structuurvisie Ondergrond. Ten aanzien van het PlanMER Structuurvisie Ondergrond adviseerde de commissie naar aanleiding van een aantal geconstateerde onduidelijkheden en onvolkomenheden de Ministers om het milieueffectrapport te laten aanpassen op basis van aanvullend onderzoek. De commissie heeft op 10 juli 2017 haar definitieve advies uitgebracht over het inmiddels aangepaste milieueffectrapport.

Met haar definitieve advies constateert de commissie dat het milieueffectrapport de noodzakelijke informatie bevat voor de besluitvorming over de Structuurvisie Ondergrond, gegeven de reikwijdte en beleidsambities van de structuurvisie en met de wetenschap dat aanvullende milieueffectbeoordelingen worden opgesteld bij concrete voornemens en vervolgsluitvorming over de winning en opslag van stoffen in de diepe ondergrond. Mede op basis van het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage zijn in de Structuurvisie Ondergrond de passages over het doel en de reikwijdte van de structuurvisie verduidelijkt, en wordt benadrukt dat bij vervolgsluitvorming over nieuwe activiteiten in de

ondergrond aanvullende milieu-informatie nodig is. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aangehouden motie Smaling (Kamerstuk 33 118, nr. 87) waarmee de regering is verzocht om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie voor de m.e.r.

Vervolg

De ondergrond blijft inzet van en een goede samenwerking tussen overheden vragen. In de realisatieparagraaf van de Structuurvisie staan acties beschreven waaraan de komende jaren verder wordt gewerkt. Omdat de techniek zich verder ontwikkelt, informatie over de ondergrond wordt verbeterd en inzichten over risico's veranderen, wordt de Structuurvisie Ondergrond periodiek geactualiseerd. Het voornemen is over vijf jaar de eerste actualisatie aan uw Kamer aan te bieden. Het beleid voor de ondergrond, beschreven in deze structuurvisie, zal onderdeel worden van de Nationale Omgevingsvisie. Naast de Structuurvisie Ondergrond werken Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen binnen het Programma Bodem en Ondergrond aan een reeks maatschappelijke vraagstukken die zich meer in de ondiepe ondergrond afspelen. Dit betreft onder meer het omgaan met kabels en leidingen, veenbodemdaling, geothermie, gebiedsgericht grondwaterbeheer en het verbeteren van de kennis en informatievoorziening over bodem en ondergrond in brede zin. Ook op deze terreinen zal de intensieve samenwerking met de decentrale overheden worden voortgezet. In de zomer zal ik u informeren over mijn visie op het belang van duurzaam bodembeheer in brede zin en hoe hiermee kan worden bijgedragen aan diverse maatschappelijke opgaven en vraagstukken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer