

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1858

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en aanbeveling minimumbeginselen exploratie en productie schaliegas

Fiche 2: Verordening rondreisvisum (Kamerstuk 33 943, nr. 2)

Fiche 3: Herschikking en wijziging verordening Visumcode (Kamerstuk 33 943, nr. 3)

Fiche 4: Mededeling herziening exportcontrolebeleid dual-usegoederen (Kamerstuk 22 112, nr. 1859)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling en aanbeveling minimumbeginselen exploratie en productie schaliegas

1. Algemene gegevens mededeling en aanbeveling

Titel voorstellen

Mededeling van de Commissie betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering

Aanbeveling van de Commissie betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering.

Datum ontvangst Commissiedocumenten

22 januari 2014

Nr. Commissiedocumenten

Mededeling COM(2014)23

Aanbeveling C(2014) 267

Prelex

Mededeling: [http://ec.europa.eu/prelex/](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041616)

[detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041616](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041616)

Aanbeveling: <http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/recommendation/nl.pdf>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie impact assessment Board
SWD (2014) 21

Behandelingstraject Raad

Milieuraad 13 juni 2014

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Essentie mededeling:

Aardgas uit schalielagen kan volgens de Commissie een mogelijk alternatief zijn voor meer koolstofintensieve fossiele brandstoffen welke de afhankelijkheid van energieleveranciers van buiten de EU vermindert. Het kan tevens een mogelijke stimulans zijn voor banen, economische groei en extra overheidsinkomsten. Sommige lidstaten zijn dan ook actief schaliegas gaan exploreren.

Er zijn echter ook onzekerheden en risico's te benoemen bij het exploreren en winnen van schaliegas. De voornaamste zorg van de Commissie is het risico op verontreiniging van grond- en oppervlaktewateren, mede in relatie tot de drinkwaterwinning. Daarnaast heeft de Commissie zorgen over bodemverontreiniging, de verwerking van afvalstoffen, gevolgen voor de leefomgeving (verkeersbewegingen, infrastructurele aanpassingen) en transparante besluitvorming.

De Commissie geeft in haar mededeling aan dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over hun energiemix. Het is dan ook aan de lidstaten om te beslissen of zij de exploratie of productie van aardgas uit schalieformaties of andere niet-conventionele bronnen van koolwaterstoffen toestaan. De lidstaten die dat doen, zullen er echter voor moeten

zorgen dat aan voorwaarden is voldaan met betrekking tot duidelijkheid en voorspelbaarheid voor exploitanten en burgers over toelating van schaliegaswinning en de eisen waaronder de toelating wordt gegeven, en dat er terdege rekening wordt gehouden met de uitstoot van broeikasgassen en klimaat- en milieurisico's. De Commissie geeft in de mededeling aan met minimumbeginselen voor milieubescherming en publieksparticipatie te komen voor die landen die tot schaliegasboringen overgaan.

Essentie aanbeveling:

In de overwegingen van de aanbeveling is gespecificeerd welke reeds bestaande algemene en milieuwetgeving van de Unie van toepassing is op de exploratie of productie van aardgas uit schalieformaties of andere niet-conventionele bronnen van koolwaterstoffen. De aanbeveling vormt een aanvulling op de bestaande wetgeving van de Unie die van toepassing is op projecten waarmee grootvolumehydrofracturering gemoeid is. De aanbeveling bevat de door de Commissie in haar mededeling aangekondigde minimumbeginselen die nodig zijn om de lidstaten die willen boren naar schaliegas te ondersteunen, en die er tegelijkertijd voor zorgen dat de volksgezondheid, het klimaat en het milieu worden beschermd, dat middelen efficiënt worden ingezet en dat het publiek wordt geïnformeerd. Lidstaten worden aangemoedigd deze beginselen toe te passen en binnen zes maanden na de bekendmaking van de aanbeveling de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die overeenkomstig de aanbeveling zijn genomen.

De aanbeveling is juridisch niet bindend.

De aanbevolen minimumbeginselen zijn:

- Lidstaten zouden voorafgaand aan de exploratie en winning van koolwaterstoffen een strategische milieubeoordeling moeten uitvoeren. Lidstaten zouden daarnaast eventuele beperkingen van de activiteiten in gevoelige gebieden, waaronder ook seismisch gevoelige gebieden, en minimumafstanden tussen toegestane activiteiten en woon- en waterwingebieden moeten uitvaardigen.
- Lidstaten zouden erop moeten toezien dat voorwaarden en procedures voor het verkrijgen van een vergunning overeenkomstig de toepasselijke wetgeving van de EU worden gecoördineerd.
- Lidstaten zouden de nodige maatregelen moeten treffen (waaronder zorg dragen dat een risicobeoordeling wordt verricht) om te bepalen of een locatie zowel boven- als ondergronds geschikt is voor de exploratie en productie van schaliegas.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de exploitant voordat de productie van schaliegas begint de milieutoestand (uitgangssituatie) van de locatie vaststelt.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de installatie zodanig wordt gebouwd dat mogelijke lekken en lozingen worden vermeden.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat exploitanten de ontwikkeling van een productiegebied geïntegreerd benaderen teneinde milieu- en gezondheidsgevolgen en -risico's te voorkomen en verminderen en zorgen dat adequate eisen worden gesteld aan de infrastructuur voor het onderhoud van de installatie.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat exploitanten de best beschikbare technieken gebruiken. Daarnaast zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat exploitanten beheersplannen opstellen en maatregelen nemen om de milieurisico's te beperken.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat het gebruik van chemische stoffen en water zoveel mogelijk wordt beperkt.

- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de exploitant tijdens de exploratie- en productiefase regelmatig toezicht houdt op de installatie, de omliggende bodem en ondergrond en de integriteit van de boven- en ondergrondse structuren.
- Lidstaten zouden de bepalingen betreffende milieuaansprakelijkheid moeten toepassen op alle werkzaamheden met een installatie. Ook zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat exploitanten voorafgaand aan schaliegaswinning een financiële garantie stellen tot dekking van potentiële aansprakelijkheid voor milieuschade.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten over voldoende menselijke, technische en financiële middelen beschikken om hun taken uit te voeren.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat na de sluiting van iedere installatie een onderzoek wordt uitgevoerd naar de milieutoestand van de installatie en de omringende omgeving en ondergrond ter vergelijking met de uitgangssituatie.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat het publiek in een vroeg stadium wordt geïnformeerd over chemische stoffen, projecten, onderzoeken, incidenten en inspecties.

Over anderhalf jaar zal de Commissie de effectiviteit van de aanbeveling evalueren en bezien of er een noodzaak is om met wetgevingsvoorstellen te komen.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

Het is positief dat de Commissie de noodzaak en mogelijkheden heeft onderzocht voor wetgevende of niet-wetgevende beleidsmaatregelen met het oog op het beperken van de gevolgen voor het milieu door opsporing en winning van schaliegas. De EU is op grond van artikel 191 VWEU (milieu) en artikel 194 VWEU (energie) bevoegd om maatregelen voor te stellen. Mede gelet hierop kunnen op grond van artikel 292 VWEU ook aanbevelingen worden vastgesteld.

Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding over de subsidiariteit is positief. Zowel de algemene EU-wetgeving als specifieke onderdelen van milieuwetgeving zijn al van toepassing op schaliegasactiviteiten. Voor een goede werking van de interne markt is duidelijkheid over Europese minimumbeginselen voor schaliegaswinning gewenst. Daarnaast kan er sprake zijn van grensoverschrijdende milieueffecten die EU-optreden rechtvaardigen.

Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding over de proportionaliteit is positief. De Commissie heeft met deze mededeling en aanbeveling gekozen voor de minst vergaande variant van EU-bemoeienis. De Commissie kan op basis van het door haar uitgevoerde literatuuronderzoek slechts beperkte sociaaleconomische en milieueffecten veronderstellen. Beleidsmaatregelen in de vorm van een mededeling en aanbeveling verhouden zich tot de uitkomsten van dit onderzoek.

De subsidiariteit en proportionaliteit worden opnieuw beoordeeld als de Commissie eventueel met nieuwe voorstellen komt voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering.

Financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

In Nederland gelden diverse wetten en regelingen waarin de beginselen uit de aanbeveling in algemene zin al zijn geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor belanghebbenden participatie: de Algemene wet bestuursrecht en bepalingen in de bijzondere wetten; voor de ruimtelijke aspecten: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet ruimtelijke ordening; voor milieu: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet; voor de veiligheid van een bouwwerk (bovengrond): Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Woningwet; voor de veiligheid van een mijnbouwwerk: Mijnbouwwet, Mijnbouwbesluit, Mijnbouwregeling en Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm); voor het gebruik van stoffen: Wet milieubeheer en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Er wordt op dit moment nagedacht over enkele aanpassingen van het Barmm voor een diepboring en een aanvulling van de al bestaande verplichting tot het verstrekken van informatie bij een werkprogramma wanneer wordt gefrackt. Bij de Structuurvisie Schaliegas en de Structuurvisie Ondergrond (deze zal naar verwachting begin 2015 aan de Tweede Kamer worden gestuurd) zal een strategische milieubeoordeling worden opgesteld. Ook zijn de effecten van schaliegaswinning op drinkwater en grondwater een belangrijk punt van aandacht bij de Structuurvisie Schaliegas en Structuurvisie Ondergrond.

Zodoende passen de aard van de onderwerpen van de mededeling en van de aanbeveling in algemene zin binnen het Nederlandse reeds geldende, dan wel voorgenomen beleidskader en regelgeving. De minimumbeginselen kennen echter een grote mate van detail. Nederland wil dan ook nog nader bezien in hoeverre uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen binnen de huidige Nederlandse wet- en regelgeving en of zo nodig, nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Afhankelijk van dat onderzoek, waarbij onder andere provincies, gemeenten en waterschappen zullen worden betrokken, kan aangegeven worden of de mededeling en aanbeveling voor Nederland financiële consequenties of gevolgen op het gebied van regeldruk of administratieve lasten hebben. De resultaten van het onderzoek zullen ook mede bepalend zijn voor de houding van Nederland in het geval de Commissie over anderhalf jaar noodzaak ziet met wetgevingsvoorstellen te komen. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededelingen en aanbeveling

Nederland onderschrijft de lijn die beschreven wordt in de mededeling en aanbeveling. De voorstellen zijn wat de aard van de onderwerpen betreft in lijn met het Nederlandse beleid op zowel het gebied van milieubescherming als mijnbouwactiviteiten. De mededeling en aanbeveling sluiten qua aard van de onderwerpen ook aan bij het brede nationale onderzoek dat in kaart brengt of, en zo ja welke, gebieden geschikt zijn voor exploratie en winning van schaliegas en de afweging van nut en noodzaak van schaliegaswinning in Nederland (zie Kamerstuk 28 982, nr. 135).

Nederland heeft in de aanloop van het Commissievoorstel aangegeven dat er eerst meer Europees onderzoek gedaan moet worden naar de aanwezigheid van schaliegas in Europa (grootte, diepte, locatie e.d.) en de wijze waarop het schaliegas gewonnen zou kunnen worden binnen de huidige Europese en nationale regelgeving. Op basis van dergelijk onderzoek kan besloten worden of aanvullende Europese regelgeving nodig is.

Nederland heeft als algemene lijn de voorkeur voor het aanpassen van bestaande EU-milieuwetgeving om een specifiek onderwerp zoals schaliegas te regelen, indien dit nodig blijkt te zijn. Met de eventuele aanpassing van bestaande wetgeving kunnen juridisch passende oplossingen gevonden worden voor milieurisico's binnen een duidelijk en voorspelbaar kader, zowel voor exploitanten als voor burgers. Ook voor het onderwerp schaliegas heeft deze oplossing – indien nodig – de voorkeur van Nederland, boven het opstellen van nieuwe of specifieke afzonderlijke EU wetgeving. Over anderhalf jaar zal de Commissie de effectiviteit van de aanbeveling evalueren en bezien of er een noodzaak is om met wetgevingsvoorstellen te komen.