

**Kadervoorstel aan de raad**

Onderwerp	Portefeuillehouder	Datum vergadering	Agendanummer
Principebesluit co2 opslag	S. Zuurbier	29 juni 2009	4
Bijlage(n)	Ter inzage liggende stukken	Afdeling	
	- MER 1. Beantwoording toetskader 1. Eindverslag kennistafel 2. Eisen uit toetsingskader Barendrecht 3. Zienswijze CO2 opslag & bijlage 4. Advies van de commissie voor de m.e.r 5. Risicoanalyse CO2 opslag SAOZ	Beleid	

Geadviseerde beslissing:

- een negatief principebesluit te nemen over het initiatief van Shell om CO₂ op te slaan in de ondergrond van Barendrecht.

Inleiding

Vanaf de start van het initiatief van Shell CO₂ Storage B.V. om CO₂ op te slaan in twee lege gasvelden op het grondgebied van Barendrecht, is begin 2008 bestuurlijk het standpunt ingenomen dat een besluit over dit initiatief genomen wordt op basis van feiten en cijfers. Als belangrijkste bronnen van deze feiten en cijfers zijn aangemerkt:

- Het toetskader
- De milieueffectrapportage (MER)
- Het advies van de commissie voor de m.e.r

Op 2 juni 2008 heeft uw raad een motie aangenomen over het initiatief van Shell om CO₂ op te slaan in de diepe ondergrond van Barendrecht. In de motie is bepaald dat de raad eerst een principebesluit over dit project neemt voordat eventueel medewerking aan dit project verleend wordt. Om te borgen dat dit principebesluit een afweging is gebaseerd op feiten en cijfers, heeft de raad eind december 2008 het zogenaamde toetskader CO₂ opslag vastgesteld. Dit kader is opgesteld met behulp van externe adviseurs, Det Norske Veritas (DNV), vertegenwoordigd door dr. F. Candreva, en emeritus hoogleraar prof. dr. C. van den Akker. Het toetskader, bestaande uit 143 vragen en eisen, mag daarom met recht professioneel genoemd worden. Bij de vaststelling van het kader is afgesproken dat de juridische aspecten van het project nog verder zouden worden onderzocht en dat het toetskader op dit punt zou kunnen worden aangevuld.

In maart 2009 heeft de gemeente een zienswijze op het MER is ingediend. Deze zienswijze is opgesteld op basis van het toetskader en de kennis die vergaard is aan de kennistafels (zie ook "MER en toetskader" hieronder). Aan de zienswijze is meegewerkt door Loyens en Loeff N.V., DNV en prof. dr. Van den Akker. De zienswijze kan gezien worden als een aanscherping van het toetskader waarin de belangrijkste nog niet beantwoorde vragen en bezwaren ten aanzien van het project zijn weergegeven. Van de kant van Loyens en



Loeff zijn vele juridische bezwaren tegen het inhoud van het MER en de gevoerde procedure aan de bezwaren van Barendrecht toegevoegd. Korthedshalve wordt voor de juridische bezwaren verwezen naar de zienswijze (bijlage 4).

Besluitvormingsproces

De gemeente heeft uitgesproken dat slechts een positief principebesluit kan worden genomen indien alle vragen naar tevredenheid zijn beantwoord en aan alle eisen uit het toetskader is voldaan.

In de planning voor dit project zou de commissie voor de m.e.r. eind april met haar advies komen. Op basis hiervan was het, tot in maart 2009, de bedoeling van de bevoegde overheden, Provincie en Rijk, om op 22 mei al dan niet ontwerpvergunningen ter inzage te leggen. Dit betekent dat de gemeente uiterlijk 3 juli een zienswijze op deze vergunning zou kunnen indienen. Op basis van dit traject lag het voor de hand om het principebesluit te nemen in de raad van 29 juni 2009. Mocht een negatief besluit genomen worden dan zou immers voor 3 juli 2009 een zienswijze tegen het voornemen om een vergunning te verlenen ingediend moeten worden.

In de tweede helft van maart 2009 is door de bevoegde overheden aangegeven dat zij de ontwerpvergunningen niet in mei maar pas na de zomer van 2009 eventueel ter inzage zullen leggen. De belangrijkste argumenten hierbij zijn dat de periode dat de vergunningen ter inzage liggen dan niet voor een deel in de vakantieperiode vallen en dat rekening kan worden gehouden met het principebesluit van Barendrecht. Voor wat betreft het toetskader is het belangrijkste gevolg van de aanpassing van de planning dat in ieder geval onduidelijk is of voldaan wordt aan die eisen die ondervangen moeten worden in vergunningvoorwaarden. Hieronder wordt hier verder op ingegaan.

Gezien het feit dat de inwoners van Barendrecht altijd zoveel mogelijk duidelijkheid en transparantie is toegezegd, dat sinds eind 2008 gecommuniceerd is dat Barendrecht eind juni 2008 een standpunt over dit project zal bepalen en het belang dat door de andere overheden aan het besluit van Barendrecht wordt gehecht, is besloten om het principebesluit niet uit te stellen. Bij deze afweging is meegewogen dat de bevoegde overheden toen nog het voornemen hadden om voor het nemen van het principebesluit wel "concept" ontwerp-vergunningen beschikbaar te stellen. Hierdoor zou de gemeente Barendrecht zich toch een oordeel kunnen vormen over de vertaling van de eisen in vergunningvoorschriften.

MER & Toetskader

Proces beantwoording

Begin dit jaar is gestart met de beantwoording van de vragen en de analyse van de eisen uit het toetskader. Door de gemeente is Loyens en Loeff N.V. ingeschakeld om de privaatrechtelijke vraagstukken uit het toetskader te beantwoorden. De Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (SAOZ) is verzocht om de vragen rond de mogelijke waardedaling van huizen uit te zoeken (bijlage 6). Daarnaast is onder regie van de DCMR de beantwoording van de vele vragen op het terrein van de Milieueffectrapportage (MER) door alle betrokken partijen (o.a. Shell, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), TNO, RIVM) ter hand genomen. Hierbij zijn de vragen, geclusterd in de onderwerpen Externe Veiligheid, (Diepe) Ondergrond, Monitoring en Lokatiekeuze, besproken aan zogenaamde kennistafels. Aan de kennistafels is getracht om tot beantwoording van de vragen te komen, daar waar mogelijk eensluidend. Barendrecht is aan deze kennistafels vertegenwoordigd door DNV en Prof. dr. C. van den Akker. Het beantwoorde toetskader is opgenomen als bijlage 1. Het eindverslag van de kennistafels is bijlage 2.



Analyse beantwoording vragen toetskader

Geconstateerd kan worden dat een antwoord is gekomen op alle 92 vragen uit het toetskader. Vastgesteld kan ook worden dat onze experts de beantwoording van deze vragen voor wat betreft de juistheid voor het grootste deel onderschrijven. De beantwoording van de vragen nemen op een aantal belangrijke punten zorgen die in Barendrecht bestaan weg. Een goed voorbeeld hiervan is de relevantie van ongelukken in het Nyos meer in Kameroen en Mönchengladbach in Duitsland. Toch blijven andere zorgen bestaan. Gezien het uitgangspunt van Barendrecht om slechts een positief principebesluit te nemen indien alle vragen naar tevredenheid zijn beantwoord wordt hieronder vooral ingegaan op de antwoorden die als onbevredigend kunnen worden aangemerkt.

De belangrijkste uitkomsten die als niet bevredigend kunnen worden bestempeld zijn:

- Dat er geen projecten in de wereld zijn die één op één vergelijkbaar zijn met het initiatief in Barendrecht;
- Dat er geen overeenstemming bestaat over de vraag of de keuze voor de locatie in afwijking is van hetgeen hierover is gesteld in het Amesco-rapport;
- Dat bij de keuze voor de locatie in het MER naast veiligheid ook de economische criteria van Shell en de tender een belangrijke en bepalende rol hebben gespeeld;
- Dat een groot deel van de onderbouwing van de veiligheid van deze locatie is gebaseerd op modelmatige informatie;
- Dat er geen zicht is op een rampenbestrijdingsplan en daarmee de inschatting en de mogelijkheden van het bestrijden van zowel letale als niet letale risico's;
- Dat het toezicht door de overheden versnipperd is. Wel bestaat het voornemen om dit integraal te regelen;
- Dat de gedragingen van het CO₂ in het veld voor een belangrijk deel is gebaseerd op modellen.
- Dat (onvoldoende onderbouwd) wordt uitgegaan dat de kwaliteit van het gasveld niet te lijden heeft gehad onder het feit dat het in geologisch zeer korte tijd wordt "leeg-" en vervolgens weer "opgepompt".
- Dat er geologisch veiliger opslag-locaties bestaan (steenzout)
- Dat duidelijk is dat de lange termijn monitoring de verantwoordelijkheid is van de rijksoverheid maar dat nog niet duidelijk is op welke wijze en hoe lang invulling aan die verantwoordelijkheid wordt gegeven.

Eisen

Het is de bevoegde overheden niet gelukt om de toegezegde "concept" ontwerp-vergunningen op te stellen. In plaats daarvan is een overzicht gemaakt waarbij is aangegeven in welke juridische kaders deze eisen een rol moeten/kunnen spelen (Bijlage 3). De volgende onderverdeling is gemaakt:

- Eisen gekoppeld aan vergunningverlening (V); deze categorie wordt beoordeeld en meegenomen in het (veiligheids)oordeel van de overheden en vergunningverlening;
- Eisen gekoppeld aan wetgeving (W), waaronder de vigerende wetgeving als de Wet Milieubeheer, Mijnbouwwet en het Burgerlijk Wetboek, maar ook de toekomstige Richtlijn CCS;
- Koppeling aan private afspraken (P) wanneer bijvoorbeeld de vergunningen en wetgeving onvoldoende waarborgen bieden.

Het schema maakt duidelijk dat in principe alle 51 eisen in één of meerdere categorieën aan bod komen. Op dit moment is echter geen duidelijkheid of en in hoeverre het project aan deze eisen zal voldoen. Voor wat betreft de eisen die geheel of gedeeltelijk gekoppeld zijn aan de vergunningverlening zal niet eerder



duidelijkheid zijn dan na de zomervakantie, wanneer de ontwerpvergunningen eventueel ter inzage worden gelegd. Voor wat betreft de koppeling aan private afspraken zullen gesprekken moeten worden gevoerd met de initiatiefnemer en de betreffende overheden. Hiermee is nog geen start gemaakt.

Samenvattend kan op dit moment en in ieder geval de komende maanden niet beoordeeld worden of en in welke mate het project nu wel of niet aan de eisen van Barendrecht voldoet.

Advies commissie voor de m.e.r.

Zoals hierboven al aangegeven heeft de gemeente Barendrecht al vroeg in het proces aangegeven dat het oordeel van de commissie voor de m.e.r. een belangrijke rol in de besluitvorming zal spelen.

Op 18 november 2008 heeft de commissie een presentatie over haar taken en rol gegeven. Hierbij kwam naar voren dat de commissie:

- geen opvatting heeft en zal geven over het nut, noodzaak, de veiligheid en de relevantie van CO₂-opslag;
- aangeeft of het plan voldoet aan wettelijke normen;
- beoordeelt of de onderbouwing van het plan juist en kloppend is gegeven alle voor handen zijnde kennis en deskundigheid;
- Alle zienswijzen op het MER leest en nieuwe inzichten in het advies betreft.

Het toetskader is de basis voor de zienswijze geweest die de gemeente Barendrecht op het MER heeft ingediend. Korthedshalve worden hieronder de belangrijkste onderdelen van de zienswijze nog een keer samengevat:

- Er bestaan zodanige procedurele bezwaren dat de thans gevoerde procedure dient te worden stopgezet.
- Er is geen draagvlak onder de bevolking.
- Er is slechts ten dele sprake van toepassing van standing technology; er is dus geen sprake van een demonstratie-project maar een experiment.
- De waarborgen op het terrein van veiligheid en de diepe ondergrond bestaan voor een belangrijk deel uit modelmatige studies en berekeningen. Dit biedt onvoldoende harde garanties dat het project veilig is.
- De locatiekeuze is niet voorafgegaan door een behoorlijke ruimtelijke- en milieuafweging op nationaal niveau. Er is geen Plan-MER uitgevoerd op basis waarvan kan worden beoordeeld op welke locaties in Nederland de opslag van CO₂ het best of het meest veilig zou kunnen plaatsvinden. De locatiekeuze is in afwijking van hetgeen hierover is gesteld in AMESCO-studie en veeleer bepaald door voorwaarden uit de tender en bedrijfseconomische overwegingen van Shell

Voor de volledige inhoud van de zienswijze wordt verwezen naar Bijlage 4.

In haar advies van 23 april 2009 (bijlage 5) heeft de commissie voor de m.e.r. zich gehouden aan de taak en rol die op 18 november 2008 in de vergadering van de commissie Ruimte is geschetst. De commissie heeft het MER getoetst op hoofdlijnen en aan de eerder vastgestelde richtlijnen. Helaas worden vanuit die rol heel veel aspecten van de bezwaren van Barendrecht (en andere insprekers) overgeslagen. Daarmee ontstaat de teleurstellende situatie dat de commissie voor de m.e.r. tot het oordeel komt dat in wettelijke termen de essentiële informatie aanwezig is in het MER maar dat tegelijkertijd de gemeente Barendrecht met vele belangrijke vragen en bezwaren blijft zitten.



De commissie gaat immers, gezien (de invulling van) haar rol, niet in op de procedurele bezwaren en het aspect draagvlak. Maar ook ten aanzien van de toepassing van standing technology, het mogen vertrouwen op modelmatige informatie en de locatiekeuze gaan de vragen van de gemeente Barendrecht en de informatie uit het advies van de commissie voor de m.e.r. langs elkaar heen. Zo constateert de commissie enerzijds dat dit project uniek is maar ook dat er wel veel ervaring is met de verschillende onderdelen. Een expliciet oordeel over de vraag of er nu gesproken mag worden van standing technology blijft echter uit. Verder stelt de commissie dat in de MER wordt uitgegaan van de beste beschikbare kennis en ervaring en dat onderzoek en toetsing plaatsvinden binnen de wettelijke kaders. De commissie geeft echter geen stellig antwoord op de vraag of je nu moet/mag vertrouwen op die modellen en of de stand van de wetenschap ver genoeg is voor een verantwoord besluit.

Aansluitend blijven ook de vraagpunten op het terrein van de locatiekeuze bestaan. De commissie geeft hier aan de ene kant aan dat van Shell geen landelijke afweging mag worden verwacht. Maar de commissie zegt tegelijkertijd op pagina 5, onder 2.1, voorlaatste alinea, dat er best iets voor het maken van zo'n afweging te zeggen is: "De ervaring van het Barendrecht project zou zo'n afweging kunnen voeden."

Tenslotte doet de commissie ten aanzien van de locatiekeuze geen uitspraak over de vraag of de beperking van de zoekruimte door Shell en de gehanteerde criteria terecht of volledig zijn. Slechts binnen die inperking wordt gesteld dat de uitgangspunten helder in beeld zijn gebracht en dat hierbij, naast andere, ook de relevante milieuaspecten zijn meegewogen.

Samenvattend moet gesteld worden dat, gezien de vragen uit het toetskader en zienswijze die hierop is gebaseerd, vanuit Barendrechts perspectief het advies van de commissie voor de m.e.r. helaas onvoldoende duidelijke antwoorden geeft op een aantal prangende vragen. Iets waarop de gemeente eerder dit jaar nog had gehoopt.

Afweging

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er op dit moment gesteld kan worden dat de gemeente nog niet over alle informatie kan beschikken met betrekking tot de eisen die in het toetskader worden gesteld. Er zijn echter ook al heel veel feiten en cijfers wel beschikbaar gekomen. En van een deel van die feiten kan nu al gesteld worden dat deze een blijvend obstakel zullen vormen voor het doorgaan van het huidige project in Barendrecht. De belangrijkste obstakels zijn kort samengevat:

- Dat er in de huidige procedure geen Plan-mer is uitgevoerd of zal gaan worden waarbij een landelijke afweging wordt gemaakt waar CO₂-opslag het best en meest veilig zou kunnen plaatsvinden (zie verder ook de overige bezwaren uit het juridisch advies van Loyens en Loeff N.V.); Deze en andere juridisch inhoudelijke en procedurele bezwaren kunnen niet binnen deze procedure worden opgelost.
- Er nu geen sprake is van toepassing van "standing technology" voor wat betreft het hele CCS-proces en dat er op de wereld geen met Barendrecht vergelijkbaar project is. Het zal nog vele jaren duren voordat terecht van de toepassing van "standing technology" kan worden gesproken en/of er sprake is van een project dat goed vergelijkbaar is met de Barendrechtse situatie. Het initiatief heeft daarmee ook in technisch opzicht experimentele onderdelen.
- De waarborgen op het terrein van veiligheid en de diepe ondergrond blijven voor een belangrijk deel uit modelmatige studies en berekeningen bestaan. Die bieden daarmee geen harde garanties dat het project veilig is. Allereerst zal het veel tijd vergen om deze modelmatige studies en rapporten wetenschappelijk te verifiëren. Daarnaast kunnen harde garanties pas gegeven worden als deze modellen in de praktijk hun houdbaarheid hebben bewezen.



- Bovendien kan en moet bij de afweging meegenomen worden dat er onder de bevolking thans geen enkel draagvlak voor dit project bestaat. Gezien het feit dat er geen absolute zekerheid kan worden gegeven over veiligheid, de betrouwbaarheid van modellen en dat er op onderdelen geen sprake is van de toepassing van “standing technology”, maakt het niet aannemelijk dat het draagvlak voor dit project alsnog kan ontstaan.

Het bovenstaande houdt in dat er op dit moment voldoende feiten en cijfers bekend zijn op basis waarvan in de huidige procedure, gezien de gestelde eisen, geen positief besluit kan worden genomen.

Een dergelijk negatief besluit moet tenslotte afgewogen worden tegen de consequenties hiervan. Indien het project niet doorgaat betekent dat in het veld Barendrecht 0,8 Mton CO₂ niet kan worden opgeslagen. In het landelijke klimaatbeleid is afgesproken dat in de periode tot 2020 de CO₂-emissie jaarlijks met 97 Mton wordt gereduceerd. In deze verhoudingen betekent dit dat minder dan 1% (0,824%) van die doelstelling niet wordt gehaald. Met andere woorden, in het licht van de jaarlijkse landelijke klimaatdoelstellingen kan het CO₂ opslagproject in Barendrecht niet als relevant beschouwd worden. De relevantie van de opslagcapaciteit valt daarnaast ook in het niet bij de totale opslagcapaciteit van 1600 Mton op land, die tot 2030 beschikbaar zal komen. Hierbij is niet meegenomen de capaciteit van het Groningenveld, dat na 2030 nog steeds gas zal produceren. Daarnaast is berekend dat op zee een opslagcapaciteit van 900 Mton aanwezig is. Een negatief principebesluit heeft tot gevolg dat de totaal beschikbare opslagcapaciteit, niet meegerekend het volume van het Groningenveld, zal dalen met 0,032%.

Daargelaten vragen als:

- of de opslag van CO₂ noodzakelijk is;
- de aanleg van niet duurzame nieuwe kolencentrales hierdoor al dan niet gefaciliteerd wordt;
- en of het niet beter is om in te zetten op één of meerdere echt duurzame oplossingen voor het klimaatprobleem;

is uit de thans beschikbare informatie al duidelijk dat er voor Barendrecht onoverkomelijke obstakels in de thans gevoerde procedure zullen blijven bestaan. Dit feit en het gegeven dat het project in termen van het behalen van de landelijke klimaatdoelstellingen zeker niet van belang kan zijn en de capaciteit van het gasveld Barendrecht ter verwaarlozen is ten opzichte van de totale Nederlandse CO₂-opslagcapaciteit, wordt voorgesteld om de raad een negatief principebesluit voor dit project voor te leggen.

Consequenties

Het Barendrechtse “nee” betekent dat de gemeente zich de komende periode tot het uiterste in zal moeten spannen om de andere overheden te overtuigen van haar standpunt en de juistheid van de gebruikte argumenten. Mochten die overheden, met gebruikmaking van doorzettingmacht, desondanks medewerking blijven verlenen aan het project, dan zal de gemeente genoodzaakt zijn om alle juridische mogelijkheden te benutten die het initiatief om CO₂ op te slaan in de ondergrond van Barendrecht tegen kunnen houden. Het spreekt voor zich dat dit de nodige kosten voor juridische bijstand met zich mee zal brengen.



Geadviseerde beslissing

Voorgesteld wordt om een negatief principebesluit te nemen over het initiatief van Shell om CO₂ op te slaan in de ondergrond van Barendrecht.

Datum

26 mei 2009

Burgemeester en wethouders van Barendrecht,
de secretaris

de burgemeester

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. van Belzen