

Vergaderjaar 2022–2023

33 529

Gaswinning

Nr. 1134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2023

Het Openbaar Ministerie (hierna OM) heeft mij op 7 december 2022 het rapport Waterinjectie Borgsweer toegezonden. Dit betreft de bestuurlijke rapportage die is opgesteld door het OM naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek door het OM naar injectie van afvalwater op de locatie Borgsweer in Groningen. De rapportage is als bijlage 2 gevoegd bij deze brief. De bestuurlijke rapportage bevat ook aanbevelingen. De afgelopen maanden zijn besteed aan het uitwerken van deze aanbevelingen. Daarover wil ik u nader informeren. Ik zal u daarnaast in de toekomst op de hoogte houden van de voortgang.

Achtergrond Borgsmeer afvalwaterverwerking

De kern van de zaak is de vraag of het afvalwater, dat afkomstig is van de locaties van NAM te Den Helder en Farmsum (OSF) en wordt geïnjecteerd te Borgsweer, de kwalificatie gevaarlijk afval had moeten hebben. Het OM verdenkt NAM ervan doelbewust in de aanvragen voor deze vergunningen de kwalificatie gevaarlijk voor het afvalwater te hebben weggelaten. Dat is de reden dat NAM verder wordt vervolgd. De vergunningen die voor deze locaties zijn afgegeven, staan de verwerking van afvalwater met de kwalificatie gevaarlijk niet toe. Het overtreden van een vergunningvoorschrift geldt als een economisch delict. De term «gevaarlijk afval» is een juridische kwalificatie. Deze kwalificatie zegt niets over feitelijke gevaarzetting maar legt extra verplichtingen op aan de inname en verwerking ervan door een vergunninghouder.

Het OM zet de strafzaak tegen NAM door. NAM is het niet eens met de opvattingen van het OM en zal zich verdedigen tegen de aanklacht. De delicten waar NAM van wordt verdacht hebben betrekking op 1 à 2% van de vloeistofstroom die wordt geïnjecteerd in Borgsweer. De rapportage van het OM heeft betrekking op een groter deel dan de vloeistofstroom waar het strafrechtelijk onderzoek op is gericht. De schatting is dat dit ongeveer 15% van de vloeistofstroom betreft.

Het injecteren van al dan niet gevaarlijk afvalwater te Borgsweer is en blijft vergunbaar. De voorwaarden waaronder dit kan zullen worden aangescherpt. Die voorwaarden hebben vooral betrekking op monitoring, registratie en analyse van afvalstromen.

Ik kan niet inschatten wanneer er een uitspraak komt in deze zaak. Deze uitspraak zal ik in acht nemen voor zover dit betrekking heeft op aspecten voor de afgifte van vergunningen.

In de bestuurlijke rapportage worden door het OM gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de vergunningen benoemd en aanbevelingen gedaan om deze op te lossen. Deze aanbevelingen zijn gericht aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de betrokken toezichthouders Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

De door het OM gesignaleerde knelpunten die raken aan vergunningverlening en toezicht in het strafrechtelijk onderzoek naar het afvalwater zijn onder te verdelen in drie hoofdlijnen, namelijk:

- o het gebrek aan concrete informatie over deelstromen afvalwater (hoeveelheid, aard, samenstelling);
- o het gebrek aan inzicht in de exacte verwerking van de vloeistoffen;
- o het gebrek aan actualisatie van de vergunningen.

Aan alle aanbevelingen kan en zal opvolging worden gegeven. Een aantal specifieke aanbevelingen wordt al opgepakt in het programma Milieu waarin SodM en EZK samenwerken aan het actualiseren van alle milieuvergunningen voor Mijnbouwactiviteiten in Nederland.

Het overnemen van de aanbevelingen betreft in alle gevallen een verbetering of aanscherping van procedures en beleid die voor een groot deel al zijn opgepakt. Het overnemen van de aanbevelingen betekent niet dat alle conclusies van het OM ten aanzien van de juridische kwalificaties van afvalwaterstromen worden gevolgd. De bestuurlijke rapportage heeft ook een bredere scope dan het strafrechtelijk onderzoek.

In de bijlage treft u een overzicht van de aanbevelingen met daarbij de invulling die daaraan wordt gegeven. Ik zal u in het vierde kwartaal van dit jaar nader informeren over de voortgang in de uitwerking en implementatie van de aanbevelingen van het OM.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief

Aanbevelingen op hoofdlijnen:

Aanbeveling I

De Minister van EZK wordt gevraagd dit rapport te delen met het Ministerie van I&W, SodM, ILT en RWS.

Dit is inmiddels gedaan.

Aanbeveling II

De uitgangspunten bij waterinjectie die het LAP hanteert, zouden beter kunnen worden toegepast door een sectorplan voor vloeibaar afval uit de winning van delfstoffen op te stellen, waarin begrippen en normen worden geconcretiseerd.

Over de uitvoering van deze aanbeveling wordt op korte termijn met betrokken partijen overleg gevoerd.

Aanbeveling III

In de vergunningen van de OSF en de injectielocatie dienen alle te verwerken vloeistofstromen te worden opgesomd. Hierbij moet per vloeistofstroom worden omschreven of het een productstroom of een afvalstroom betreft en wat de herkomst en exacte samenstelling daarvan is.

De vergunningen worden geactualiseerd en de aanbeveling wordt voor zover mogelijk overgenomen. De vergunningen worden in het programma Milieu met prioriteit behandeld.

Aanbeveling IV

De vergunningen van de OSF en de injectielocatie dienen te voldoen aan de minimale vereisten zoals gesteld in hoofdstuk D3 van het LAP. Daardoor moet de acceptatie en verwerking van vloeistofstromen volledig transparant worden.

De vergunningen worden geactualiseerd en de aanbeveling wordt voor zover mogelijk overgenomen. De vergunningen worden in het programma Milieu met prioriteit behandeld.

Aanbeveling V

De vergunningen van GBI Den Helder, OSF en de injectielocatie dienen periodiek te worden geactualiseerd, zodat het milieu en de leefomgeving volgens actuele inzichten kunnen worden beschermd.

De aanbeveling wordt overgenomen.

Aanbevelingen, gericht aan de beheerder van het LAP, Rijkswaterstaat:

1. Geef in het LAP nadere duiding aan het begrip «vergelijkbare formatie». Verrijk daarbij de begrippen «bodenvreemde stoffen» en «compatibel met de formatie waarin geïnjecteerd wordt» met concrete criteria. Hierdoor zou duidelijk moeten worden in hoeverre het te injecteren afval mag afwijken van de samenstelling van het reservoir. Het zoutgehalte van het injectiewater vraagt hierbij in het bijzonder aandacht.

2. Actualiseer de wijze waarop kosten worden berekend, waarbij alle te verwerken vloeistofstromen afzonderlijk in kaart worden gebracht. Actualiseer vervolgens de afweging tussen de kosten en de milieubelangen.
3. Voeg onder regie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met de ketenpartners een sectorplan toe aan het LAP over injectie van afvalwater uit de mijnbouw. Dit sectorplan zou het nog nooit geactualiseerde SodM-protocol, dat door de olie- en gasindustrie en het Ministerie van EZ is opgesteld, moeten vervangen.
4. Concretiseer de terugneembaarheidseis in het LAP, waarbij de volgende 3 aspecten een uitwerking krijgen:
 - dat het ontvangende reservoir over een goede afdichting beschikt;
 - dat de samenstelling van de afvalstroom compatibel is met het in het reservoir aanwezige water;
 - dat het reservoir slechts minimale aquifer activiteit vertoont.

Over de uitvoering van deze aanbevelingen wordt op korte termijn overleg met Rijkswaterstaat en het Ministerie van I&W gevoerd.

Aanbevelingen gericht aan de vergunningverlener, Staatssecretaris EZK:

5. Beoordeel de verwerking van de afzonderlijke deelstromen binnen de OSF aan de hand van actuele, gedetailleerdere gegevens over aard (product of afval) en samenstelling (stofeigenschappen en concentraties). Bepaal opnieuw of de verwerking binnen de OSF, inclusief het mengen, van elke afzonderlijke deelstroom doelmatig is en kan worden vergund.
6. Beoordeel de injectie van de totale stroom in Borgsweer aan de hand van actuele, gedetailleerdere gegevens over aard (product of afval) en samenstelling (stofeigenschappen en concentraties). Bepaal opnieuw of injectie van deze afvalstroom doelmatig is en kan worden vergund.
7. Het mengverbod is gebaseerd op een belangrijk uitgangspunt: het beperken van de verspreiding van milieugevaarlijke stoffen door vermenging cq verdunning. Stel een op dit onderwerp transparante vergunning voor de OSF op. Daarin dient gemotiveerd te worden besloten wat gemengd mag worden en waarom dat als doelmatig afvalbeheer moet worden gezien. Hiertoe dient de aanvrager meer specifieke gegevens over aard, samenstelling en hoeveelheid van elke deelstroom te verstrekken. Ook het doel van het mengen dient nader te worden beschouwd; kan er inderdaad efficiënter aardgascondensaat worden teruggewonnen door de menghandeling?
8. De vergunning van de GBI is sinds 1997 uitgebreid met een aanzienlijk aantal aanvullende vergunningen en meldingen. Alleen al door de omvang van het vergunningendossier ontstaan problemen met de transparantie en handhaafbaarheid van de vergunning. Verder is de meest recente beste beschikbare techniek niet in de vergunning geïmplementeerd, is er geen risicocontour op basis van het Bevi vastgesteld en is de vergunning niet getoetst op emissies naar de Waddenzee. Stel daarom een nieuwe vergunning op voor de GBI, waarin deze tekortkomingen worden hersteld.
9. De vergunning van de OSF kan niet worden gekenschetst als een typische afvalstoffenvergunning, terwijl de verwerking van afvalstoffen een belangrijk deel uitmaakt van de werking van de inrichting. Stel een nieuwe vergunning op voor de OSF. Maak daarin duidelijk welke verwerkingen onder het afvalstoffenrecht vallen. Toets de doelmatigheid van de verwerking van afvalstoffen binnen OSF, naast een aparte doelmatigheidstoets voor de injectielocatie. Dat wil zeggen dat in het bijzonder moet worden afgewogen of het doelmatig is om afvalstromen toe te voegen aan het productieproces van de OSF (het afschei-

den van de delfstof aardgascondensaat). Onderzoek ook welke invloed de inrichting OSF heeft op de Waddenzee.

10. Aangezien er voor de injectielocatie Borgsweer de komende jaren zeker nog een prominente rol lijkt te zijn, ondanks het stopzetten van de gaswinning uit het Groningenveld, zal het zeker nog lonen om opnieuw de milieubelangen af te wegen. Gezien het ontbreken van een MER voor deze locatie, de voortschrijdende milieuwetenschappelijke kennis en de aardbevingenproblematiek van met name de afgelopen 15 jaar, wordt aanbevolen opnieuw een doelmatigheidstoets uit te voeren. Neem in de vergunning van de injectielocatie een voorschrift op dat afdwingt dat de doelmatigheidstoets periodiek wordt herhaald. Laat de doelmatigheidstoets per deelstroom (zoals binnen OSF wordt ontvangen) uitvoeren, om genuanceerd bij te kunnen sturen op milieueffecten in de diepe ondergrond van de afzonderlijke deelstromen.

De vergunningen worden geactualiseerd en de aanbevelingen worden voor zover mogelijk overgenomen. De vergunningen worden in het programma Milieu met prioriteit behandeld.

Aanbevelingen, gericht aan de toezichthouders, met name SodM en ILT:

11. De toezichthouder heeft inzicht nodig in verschillende soorten gegevens (genoemd in bovenstaande paragrafen), die de gehele afvalstoffenketen betreffen. Het toezicht op (delen van) deze keten wordt uitgeoefend door Staatstoezicht op de Mijnen, de Inspectie Leefomgeving en Transport en omgevingsdiensten. Maak afspraken tussen deze toezichthouders over samenwerking en informatie-uitwisseling.
12. Om het toezicht efficiënt te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk nadere eisen te stellen aan de NAM over het beschikbaar stellen van gegevens. Leg deze eisen vast in vergunningvoorschriften.
13. Een duidelijk omschreven acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) van afvalverwerkende inrichtingen is van belang voor het uitvoeren van effectief toezicht. Toets daarom het huidige A&V-beleid van de OSF en de injectielocatie in Borgsweer aan de minimale vereisten van het LAP.
14. Richt het toezicht op de implementatie van een concreet, volledig en actueel verwerkingsbeleid. Hierbij dient aandacht te zijn voor alle feitelijk aanwezige installatieonderdelen, alle te verwerken afvalstromen en ook voor de voorkomende zeer zorgwekkende stoffen, zoals kwik en aardgascondensaat. Mogelijk zijn hierbij ook aanpassingen in de AO/IC noodzakelijk.

De vergunningen worden geactualiseerd en de aanbevelingen worden voor zover mogelijk overgenomen. De vergunningen worden in het programma Milieu met prioriteit behandeld. Dit wordt verder ingevuld in samenwerking met SodM en ILT.