

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel: Circulair Materialenplan (CMP) - herijking beleid injectie afvalstromen mijnbouw

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
 - Omwonenden en milieuorganisaties: bezorgd om veiligheid i.v.m. mogelijke risico's (bodemdaling, aardbevingen), milieueffecten en inspraak
 - Mijnbouwbedrijven: behoefte aan duidelijke, werkbare regels
 - Toezichthouder en adviseur vergunningverlening (Staatstoezicht op de Mijnen (SodM))
 - Andere wettelijke adviseurs van de Minister van Klimaat en Groene Groei (TNO, en de decentrale overheden)
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
 - SodM
 - TNO
 - CE Delft
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

In de verkennende fase heeft wettelijk adviseur SodM deelgenomen aan de sessies ter actualisatie van het beleid. Via de openbare internetconsultatie worden de andere belanghebbenden betrokken.

1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

In principe is het verboden om afvalstoffen in de diepe ondergrond te brengen. Bij gas- en oliewinning ontstaan echter afval(water)stromen die grotendeels uit de diepe ondergrond afkomstig zijn (bodemeigen). Deze stromen worden al tientallen jaren in overeenstemming met het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in de ondergrond teruggebracht. Deze handelingen worden gezien als beste beschikbare techniek (BBT).

Mede gelet op de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow), het verstrijken van een lange periode sinds het eerder vastgestelde kader voor afvalwaterinjectie en het strafrechtelijk onderzoek naar de waterinjectie te Borgsweer, is het beleid in de opvolger van LAP 3: het Circulair Materialen Plan geactualiseerd. Dit geactualiseerde beleid wordt nader uitgewerkt in de leidraad die nu ter consultatie wordt gepubliceerd.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De benodigde actualisatie van het beleid in het CMP komt, naast het verstrijken van de tijd sinds het vaststellen van het laatste afwegingskader (2004) en de inwerkingtreding van de Ow, voort uit de bestuurlijke aanbevelingen van het OM:

- o duidelijke herkomstbenoeming van deelstromen;
- o vaststelling of het om een gevaarlijke afvalstof gaat;
- o verplichtingen rond monitoring en transparantie.

Deze aanbevelingen zijn verwerkt in de leidraad voor de injectie van afvalstoffen (productiewater) bij gas- en oliewinning.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Vanwege meer maatschappelijke weerstand tegen het (terug)brengen van afvalstoffen, is het belangrijk om aan te geven onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de injectie van afvalwaterstromen nog steeds gezien wordt als overeenkomstig de toepassing van de BBT. Het nieuwe beleid zal worden gebruikt in het kader van vergunningverlening op grond van de Ow en bij actualisaties van vergunningen.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

In het huidige beleid (LAP 3) is bepaald dat het terugbrengen van bodemeigen afvalwaterstromen die zijn ontstaan bij olie-, gas en zoutwinning terug mogen worden geïnjecteerd in diezelfde ondergrond. Dit wordt beschouwd als de BBT.

Vanwege de invoering van de Omgevingswet, het strafrechtelijk onderzoek in Borgsweer, en het verouderde eerdere kader, is het beleid rond afvalwaterinjectie geactualiseerd. In het CMP worden de hoofdstukken 5 (olie- en gaswinning) en 6 (bij zoutwinning) gewijd aan afvalstoffen in het kader van mijnbouw.

De injectie van afvalstromen bij beide mijnbouwactiviteiten zijn nader uitgewerkt in twee leidraden.

Er is geen sprake van een fundamenteel andere aanpak, anders dan dat de nadere uitwerking die voorheen in het LAP 3 zelf was opgenomen, nu in een leidraad wordt vastgesteld, hetgeen actualisatie daarvan eenvoudiger maakt. Ook is het in 2004 geformuleerde afwegingskader geactualiseerd. Hierbij:

- o is de terminologie verduidelijkt;
- o zijn standaarden geactualiseerd;
- o zijn aandachtspunten uit recente casussen (Twente, Borgsweer, Schoonebeek) en adviezen van de Commissie m.e.r. verwerkt.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De actualisatie van het beleid rond afvalwaterinjectie bij olie-, gas- en zoutwinning, is nodig vanwege: nieuwe inzichten, jurisprudentie en behoefte aan transparantie en eenduidigheid. Als deze actualisatie niet wordt doorgevoerd, voldoet het kader niet meer.

2. Wat is het beoogde doel?

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het beleidsdoel is het moderniseren van het beleid en dit beter te laten aansluiten bij:

- **De Omgevingswet**, met integrale afweging en gebiedsspecifieke benadering;
- **Nieuwe inzichten** uit praktijk, toezicht en jurisprudentie, waaronder de aanbevelingen uit het strafrechtelijk onderzoek naar Borgsweer;
- **Actualisatie** van technische en milieukundige normen, waarbij waterinjectie als BBT wordt herbevestigd, maar ook scherper wordt gekeken naar risico's, alternatieven en toezicht;
- **Betere borging van milieudoelen**, door verduidelijking van informatie-eisen bij vergunningverlening, versterking van toezichtinstrumenten, en heldere eisen voor monitoring, menging en verwerking;

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Sustainable Development Goals (SDG's)

SDG 6: schoon water en sanitatie¹

SDG 9: Industrie, innovatie en infrastructuur

SDG 11: duurzame steden en gemeenschappen

SDG 12: verantwoorde productie en consumptie

SDG 13: Klimaatactie

SDG 15: Leven op land

Bijdrage aan brede welvaart (CBS-perspectieven)

Hier en nu: Bevorderen van veiligheid, gezondheid en leefbaarheid in regio's waar ondergrondse activiteiten plaatsvinden.

Later: Zorgvuldig ondergrondbeheer voorkomt risico's voor toekomstige generaties (zoals verzakkingen of verontreiniging).

Elders: Verantwoord afvalbeheer beperkt export van risico's of milieuschade naar andere gebieden of landen.

Natuurlijk kapitaal: Bescherming van de bodem en diepe ondergrond als belangrijk onderdeel van het natuurlijk systeem.

Sociaal kapitaal: Versterking van vertrouwen in overheid en besluitvorming door transparant beleid en duidelijke kaders.

¹ Alles wat te maken heeft met hygiënische voorzieningen rond afvalwater en menselijke afvalstoffen (zoals toiletten, riolering en waterzuivering). In het kader van de SDG's, en vooral SDG 6: Schoon water en sanitatie, gaat het om:

- Toegang tot schoon drinkwater
- Goede rioleringssystemen
- Verwerking van afvalwater op een veilige en milieuvriendelijke manier
- Het voorkomen van vervuiling van waterbronnen

In het kader van afvalwaterinjectie in de diepe ondergrond – gaat het bij "sanitatie" vooral om het verantwoord verwerken van afvalwater zodat het de omgeving en de volksgezondheid niet schaadt. Het draagt dus bij aan een veilige en schone leefomgeving.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het opstellen van het CMP, het toekomstige afvalbeleid onder de Ow, is het kansrijke aangrijpingspunt om de doelen te realiseren.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Kansrijke beleidsopties

- Regelgeving actualiseren en verduidelijken
- Vergunningverlening verbeteren met heldere, uitvoerbare en handhaafbare vergunningvoorschriften
- Participatie verbeteren door regio's, inwoners en bedrijven beter te betrekken bij besluitvorming (o.a. internetconsultatie)
- Kennis en innovatie stimuleren (hergebruik, nieuwe technieken)
- Samenwerking tussen overheden verbeteren met heldere rolverdeling en goede afstemming tussen Rijk, decentrale overheden, toezichthouders en uitvoerders

Beleidsdoelen bij afvalwaterinjectie – olie- en gaswinning

- Veiligheid voorop: Beperken van risico's zoals lekkage en aardbevingen via strenge eisen voor injectie
- Risicoafweging: Milieu, mens en ondergrond worden zorgvuldig meegewogen
- Transparantie & toezicht: Betere controle, handhaving en duidelijke informatie voor vergunningverleners
- Toepassing BBT: als standaard voor afvalverwijdering
- Circulaire ondersteuning: Verantwoorde verwerking van niet-herbruikbare bodemeigen afvalstoffen
- Beleidsvernieuwing: Actualisatie in lijn met de Omgevingswet, rechtspraak en maatschappelijke zorgen

Toelichting:

Bij olie/gaswinning en bij zoutwinning ligt de nadruk op veiligheid, vergunningkwaliteit en aansluiting bij circulaire doelen.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

n.v.t.

Er zijn geen apart te onderscheiden beleidsopties.

Er is sprake van één beleidsoptie, nl. het 'actualiseren CMP' (olie & gas/zout) met als

Hoofddoel:

→ Verantwoord, veilig en transparant beleid voor afvalwaterinjectie.

Subdoelen:

- Eenduidig afwegingskader in lijn met Omgevingswet
- Duidelijkheid voor vergunningverleners en bedrijven
- Vertrouwen van omgeving vergroten

Instrumenten / activiteiten:

- Actualiseren leidraad
- Opnemen afwegingscriteria: veiligheid, milieubelasting, alternatieven
- Vaste procedure voor risicobeoordeling en consultatie omgeving

Verwachte effecten:

- Minder juridische discussies
- Betere vergunningkwaliteit
- Minder maatschappelijke weerstand

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

1. Actualiseren CMP (olie & gas en zoutwinning)

- Meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor vergunningverleners en bedrijven
- Vermindering van maatschappelijke weerstand en juridische procedures
- Betere borging van milieubescherming en veiligheid

2. Leidraden ontwikkelen voor olie & gas en zoutwinning

- Helderheid over juridische positie en voorwaarden
- Beperking van risico's zoals instorting of lekkage door beter beleid

3. Versterkte participatie & communicatie

- Versterkt vertrouwen in overheid en besluitvorming
- Kan leiden tot betere besluiten door lokale kennis en draagvlak
- Voorkomt of vermindert verzet/juridisering

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

n.v.t.

Voor het opstellen van het CMP geldt geen verplichting voor een toets zoals een regeldruktoets of een UHT (Uitvoerings- en handhavingstoets). Met het beleidskader wordt rekening gehouden bij vergunningverlening en bij de actualisatie van vergunningen. Er is geen sprake van het van toepassing worden van rechtstreekse regels voor burgers en bedrijven. In het algemeen geldt dat bestaande projecten (zoals in Borgsweer) mede aanleiding zijn geweest voor herziening van beleid en toetsingskaders.

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

1. Actualiseren van het beleid voor afvalwaterinjectie in de diepe ondergrond bij de winning van olie & gas en zout in het kader van de Omgevingswet en de ervaringen uit de praktijk (zoals Borgsweer).
2. Ontwikkelen van specifieke leidraden voor het injecteren van bodemeigen afvalstromen bij olie & gas- en zoutwinning.

Daarnaast is er aandacht voor:

- Transparante communicatie en participatie
- Stimulering van innovatie en alternatieve verwerkingsopties (waar mogelijk)

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid:
 - Sluit aan bij bestaande praktijk, jurisprudentie en internationale richtlijnen
 - Biedt helder toetsingskader voor vergunningverlening → vermindert juridische onzekerheid
 - Efficiëntere besluitvorming door eenduidige BBT
- Uitvoerbaarheid voor relevante partijen:
 - Leidraad sluit aan op bestaande regelgeving (Omgevingswet)
 - Vergunningverleners worden beter ondersteund
 - Vermindert regeldruk doordat minder maatwerk nodig is
 - Handhaafbaarheid verbetert door heldere criteria
- Brede maatschappelijke impact:
 - Draagt bij aan milieubescherming, veiligheid en verantwoord gebruik van de diepe ondergrond
 - Verhoogt vertrouwen door transparantie en participatie
 - Past binnen circulaire benadering voor afvalstoffen

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Na deze actualisatie van het beleid, kan het na een korte periode opnieuw nodig zijn om het beleid te actualiseren door:

- o Technologische onzekerheden: Alternatieve technieken zijn nog niet altijd voldoende ontwikkeld of beschikbaar
- o Juridische complexiteit: Jurisprudentie kan tot herinterpretatie leiden
- o Maatschappelijke weerstand
- o Gebrek aan kennis / capaciteit bij bevoegde gezag
- o Internationale ontwikkelingen: Europese regelgeving kan invloed hebben op definitie van 'afvalstof' of injectienormen

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Periodieke evaluatie van het beleid (minimaal elke 4 jaar) in samenhang met actualisaties van vergunningen.