

Vergaderjaar 2017–2018

32 849

Mijnbouw

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2018

Hierbij ontvangt u conform het verzoek van de vaste commissie in de procedurevergadering van 25 oktober jl. een nadere toelichting over de stand van zaken aangaande (1) de lekkages van AkzoNobel in Twente en (2) de lekkages van NAM in Rossum. In het eerste deel van mijn brief schets ik daarbij ter achtergrond de wijze waarop zout wordt gewonnen in Twente.

1. Stand van zaken aangaande de lekkages van AkzoNobel in Twente

Achtergrond zoutwinning van AkzoNobel in Twente

AkzoNobel Salt BV (hierna: AkzoNobel) wint sinds het begin van de 20^e eeuw zout middels oplossingsmijnbouw in Twente. Het winningsgebied ligt tussen Hengelo en Enschede en wordt in de vergunning van AkzoNobel «Twenthe-Rijn» genoemd. De circa 50 meter dikke zoutlaag in de ondergrond van «Twenthe-Rijn» bevindt zich op circa 400–500 meter diepte.

Bij oplossingsmijnbouw wordt zoetwater via een productiebuis in de boorput in de zoutlaag gepompt. Het aanwezige zout lost op en er vormt zich in de ondergrond een met pekels gevulde holte (zoutcaverne). Door zoetwater in de zoutcaverne te pompen wordt de pekels uit de zoutcaverne verdrongen. De pekels wordt vervolgens via een netwerk van pijpleidingen naar de fabriek getransporteerd alwaar het zout uit de pekels wordt gewonnen.

Tijdens de winningsfase wordt op de pekels in de zoutcaverne een laag dieselolie aangebracht. De dieselolie drijft bovenop de pekels. De olie voorkomt dat het dak van de zoutcaverne door de pekels of het zoete water wordt opgelost. Op deze manier wordt de vorm van de groeiende caverne gestuurd en kan voorkomen worden dat de caverne naar boven toe groeit.

Na het beëindigen van de winningsfase wordt de dieselolie uit de caverne gepompt.

In de periode 1991–2014 is door AkzoNobel samen met Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) de Good Salt Mining Practice (GSMP) richtlijn ontwikkeld. De GSMP richtlijn heeft tot doel om een veilige en toekomstbestendige zoutwinning te realiseren. De richtlijn zorgt ervoor dat bij de zoutproductie een zo gering mogelijke bodemdaling optreedt en het risico op zogenoemde sink holes wordt geminimaliseerd. De richtlijn beperkt onder andere de maximale afmeting van de caverne en geeft aanwijzingen over de vorm van de caverne.

Verscherpt toezicht op de zoutwinning AkzoNobel in Twente

Op 23 juni 2016 is uw Kamer per brief¹ geïnformeerd over de acties die SodM naar aanleiding van de melding van lekkages van boorput 335 heeft geïnitieerd.

In de brief² van 9 september 2016 bent u geïnformeerd over het door SodM onder verscherpt toezicht stellen van de zoutactiviteiten van AkzoNobel. De directe aanleiding voor het verscherpte toezicht was een aantal vastgestelde lekkages van diesel bij boorputten en een groot aantal lekkages van pek en brakwater uit de horizontale transportleidingen.

Het verscherpte toezicht heeft drie speerpunten:

1. prioritering en intensivering van de AkzoNobel inspecties op boorputten en transportpijpen;
2. vervangen van pijpleidingen met hoog risico op lekkage;
3. verbeteren van de AkzoNobel integriteitssystemen voor boorputten en pijpleidingen.

Op 30 januari 2017³, 29 juni 2017⁴ en 30 augustus 2017⁵ heeft de Minister van Economische Zaken uw Kamer nader geïnformeerd over de voortgang die AkzoNobel heeft gemaakt bij het opsporen van lekkende putten en het voorkomen van lekkages in pijpleidingen. In deze brief zal ik nader ingaan op wat het verscherpte toezicht door SodM inhoudt en schets ik de stand van zaken.

Verscherpt toezicht betekent concreet dat een speciaal team van inspecteurs onder dagelijkse leiding van de Inspecteur-generaal der Mijnen (IGM) erop toe ziet dat AkzoNobel haar verantwoordelijkheid neemt. De inspectiefrequentie is aanzienlijk hoger dan gebruikelijk en er is wekelijks telefonisch overleg tussen het team van SodM inspecteurs en de specialisten van AkzoNobel. Tijdens dit overleg wordt de voortgang op de hierboven genoemde speerpunten besproken. Er vindt ook regulier overleg plaats tussen de general manager van AkzoNobel en de Inspecteur-generaal der Mijnen. SodM heeft aangegeven dat dit regime van kracht blijft tot AkzoNobel heeft aangetoond dat de integriteit van alle putten en transportleidingen geborgd zijn binnen de kaders van wet- en regelgeving.

AkzoNobel heeft in de afgelopen maanden laten zien dat men het onderzoek naar lekke boorputten en het voorkomen van lekkages in pijpleidingen met voldoende urgentie heeft opgepakt. Het is de

¹ Kamerstuk 32 849, nr. 78

² Kamerstuk 32 849, nr. 84

³ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1073

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2240

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2575

verwachting dat dit zal leiden tot een aanzienlijke reductie van incidenten in 2018.

Inspecties en verbeteringen veiligheid pijpleidingen en sanering

AkzoNobel werkt sinds september 2016 aan een structurele oplossing voor de regelmatig terugkerende lekkages in de transportleidingen. Daartoe heeft AkzoNobel een project opgezet waarbij alle onbetrouwbare leidingen uit gebruik worden genomen en vervangen worden door nieuwe leidingen. Tegelijkertijd investeert AkzoNobel in technieken om de in gebruik zijnde leidingen beter op betrouwbaarheid te controleren en preventief te kunnen repareren.

Het streven was om het totaal van circa 30 kilometer (km) nieuwe leidingen uiterlijk 1 januari 2018 in gebruik te nemen. In december 2017 was hiervan circa 25 km in gebruik. Tijdens het testen voor ingebruikname van de laatste circa 5 km leiding is een aantal defecten aan het licht gekomen die nog door de aannemer moeten worden hersteld. Op dit moment wordt de oorzaak van de defecten onderzocht en daarom is nu nog niet duidelijk wanneer ook het laatste deel van het nieuwe leidingennetwerk in gebruik zal worden genomen.

Tegelijkertijd heeft AkzoNobel geïnvesteerd in het Pipeline Integrity Management System (PIMS). Het gaat in het bijzonder om verbeteringen op het gebied van risico-inventarisatie en inspectiemethoden conform de richtlijn NEN 3655 «Veiligheidsbeheersysteem voor buisleidingsystemen gevaarlijke stoffen». SodM verwacht dat het nieuwe pijpleidingennetwerk van AkzoNobel en het gebruik van PIMS zullen leiden tot een significante reductie in het aantal lekkages.

Op verzoek van omwonenden en op aandringen van SodM rapporteert AkzoNobel over alle milieuvorvallen en pijpleidinglekkages op haar website. SodM heeft deze gegevens gecontroleerd en juist bevonden. Uit het overzicht blijkt dat er in 2017 zeven pijpleidinglekkages hebben plaatsgevonden. Een overzicht van alle lekkages vanaf 1994 in de horizontale pijpleidingen met de hoeveelheid gelekte vloeistof en de sanerende handelingen is te vinden op de website van AkzoNobel⁶.

AkzoNobel voert saneringen uit om de zoutconcentratie terug te brengen naar de grenswaarde voor landbouwgrond. Het opgeloste zout wordt door middel van het doorspoelen van de bodem uit de bodem verwijderd. Een aantal aangetaste bomen zijn gecontroleerd door een boomexpert. Aangetaste bomen worden extra beregend, gesnoeid of gekapt. In overleg met de gemeente en de landeigenaren zal ter vervanging van de gekapte bomen herbepanting plaatsvinden. Uit recent controleonderzoek is gebleken dat de saneringsdoelstellingen gehaald worden.

Inspecties en verbeteringen veiligheid putten

In het kader van het verscherpte toezicht is met AkzoNobel afgesproken dat alle in «Twente-Rijn» aanwezige boorputten worden onderzocht. Een lek in een boorput kan gevonden worden door een plug onder in de boorbuis te zetten en de boorbuis vervolgens onder druk te zetten. Als vervolgens de druk in de boorbuis daalt dan kan de boorbuis lek zijn. Door de boorbuis leeg te maken en met een camera te inspecteren kan worden vastgesteld of de boorbuis daadwerkelijk lek is. Op het moment dat is aangetoond dat de boorbuis lek is dan zal aan de hand van een indicatief

⁶ <https://netherlands.akzonobel.com/nl/locaties/hengelo/werkzaamheden-boorterrein/lekkages-horizontaal-leidingwerk/overzicht-lekkages-horizontaal-leidingwerk>

milieukundig onderzoek worden bekeken of er daadwerkelijk een lekkage naar de omgeving heeft plaatsgevonden. Als dit het geval is dan zal een nader milieukundig onderzoek en een saneringsonderzoek worden uitgevoerd.

AkzoNobel heeft een risico-inventarisatie gemaakt voor de kans op lekkage van boorputten. Hierbij zijn drie risicocategorieën beschreven waarbij categorie één het hoogste risico op lekkage heeft en de risico's verder afnemen in categorie twee en drie. Deze inventarisatie is de basis voor de prioritering en planning van de inspecties van boorputten in het testprogramma. Alle boorputten van Akzo Nobel zijn opgenomen in het testprogramma. De resultaten uit dit testprogramma geven inzicht in de daadwerkelijke lekkages van boorputten.

In het gebied «Twenthe-Rijn» zijn 550 boorputten die door AkzoNobel zijn gebruikt of nog gebruikt worden voor de zoutwinning. Dit betreft 321 inactieve putten (putten die tijdelijk niet in gebruik zijn), 86 actieve putten (deze putten zijn in gebruik) en 143 verlaten en buiten gebruik gestelde putten.

Vijf inactieve putten (waaronder put 335) hebben prioriteit 1 gekregen, omdat zij een zelfde configuratie hadden als boorput 335 waaruit destijds diesel is gelekt. De met prioriteit 2 geclassificeerde putten zijn niet identiek aan boorput 335 maar hebben wel op bepaalde aspecten een gelijkenis. De overige putten hebben lage prioriteit gekregen (categorie drie). Hiervan hebben de 143 reeds verlaten en buiten gebruik gestelde putten de laagste prioriteit omdat deze putten nu niet meer kunnen lekken aangezien de boorbuis gevuld is met cement. Bij deze boorputten zouden alleen lekkages uit het verleden kunnen worden vastgesteld door middel van het plaatsen van peilbuizen en het nemen van monsters.

De actieve boorputten zijn veelal nieuwer dan de andere putten en zijn daarom ingedeeld in categorie drie, de categorie met het lage risico. Het is gebleken dat de actieve putten, door het gebruik van nieuwe technieken, een flink lager risico op lekkage hebben.

Sinds 31 mei 2016 zijn er circa 90 putten op lektheid getest. Hierbij is het volgende naar voren gekomen;

- Alle vijf prioriteit 1 putten (inactief) zijn getest en bleken lek te zijn. Dit is inclusief boorput 335.
- Alle vijfendertig prioriteit 2 putten (inactief) zijn getest. Hierbij zijn dertien lekke boorputten ontdekt.
- Er zijn geen lekken aangetroffen in actieve boorputten;
- Er zijn geen lekken aangetroffen in putten die na 1988 geboord zijn.

Op dit moment zijn bij twaalf van de dertien lekke boorputten de nadere milieukundige onderzoeken afgerond. SodM verwacht de eindrapporten van de milieukundige onderzoeken eind december 2017 te ontvangen. De huidige indicatie geeft aan dat de dieselolieverontreinigingen rond de 13 putten beperkt zijn tot enkele tientallen meters (veelal kleiner dan 20m) uit de put. De pekerverontreinigingen zijn kleiner van omvang en in een aantal gevallen niet waarneembaar aanwezig. Aan het oppervlakte van de 13 lekkende putten is geen schade aan de vegetatie waarneembaar.

Na het afronden van het milieukundige onderzoek wordt gestart met de saneringsonderzoeken. Deze onderzoeken zijn gericht op de wijze waarop de sanering kan worden uitgevoerd. De status van de onderzoeken wordt door AkzoNobel bijgehouden op haar website⁷.

In het kader van het verscherpte toezicht heeft SodM het boorput integriteitssysteem van AkzoNobel onderzocht. SodM is van mening dat het systeem op dit moment voldoet en actueel is. In de procedures van AkzoNobel is nu opgenomen dat men een boorput waarbij werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, ook altijd op lekkages zal testen. AkzoNobel zal op basis van een evaluatie van alle testgegevens en boorputgegevens een lijst met prioriteit 3 gemarkeerde boorputten opstellen. Deze boorputten zullen in 2018 allemaal worden getest.

2. Stand van zaken aangaande de lekkages van NAM in Rossum

In 1971 heeft NAM aan de Bentertsteeg 9 in Rossum een locatie (ROW-3) aangelegd voor het winnen van aardgas. De aardgaswinning heeft plaatsgevonden tot augustus 2009. Sinds 1 januari 2011 wordt de locatie gebruikt voor de injectie van productiewater in het voormalige gasreservoir in de diepe ondergrond. Het productiewater is afkomstig van de oliewinning in Schoonebeek.

In 1985 is op deze locatie voor het eerst een bodemverontreiniging met minerale olie geconstateerd. De aard van de verontreiniging geeft geen aanwijzing over wanneer en door welke oorzaak de verontreiniging is ontstaan. De verontreiniging zou tijdens de aanleg, de gasproductie en of gasbehandeling kunnen zijn ontstaan. De verontreiniging heeft waarschijnlijk tussen 1971 en 1985, plaatsgevonden. In deze periode was er voor verontreinigingen geen rapportageverplichting. Op de locatie hebben gedeeltelijke saneringen plaatsgevonden. In 1987 is de bodem plaatselijk gesaneerd. In 2010 heeft er een sanering onder toezicht van de provincie Overijssel plaatsgevonden.

Wet Bodembescherming en bevoegd gezag bij een verontreiniging

De bevoegdheid voor wat betreft bodemverontreinigingen is verdeeld tussen gemeenten, provincie en de rijksoverheid. De bevoegdheid is vastgelegd in de Wet bodembescherming (Wbb) voor verontreinigingen buiten inrichtingen, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor verontreinigingen binnen inrichtingen en de Mijnbouwwet voor de diepe ondergrond. In 1987 is de saneringsparagraaf in de Wet Bodembescherming van kracht geworden. Een groot deel van de ongeveer 250.000 locaties in Nederland waar de bodem mogelijk ernstig vervuild is, zijn ontstaan vóór 1987. Dit worden «historische bodemverontreiniging» genoemd.

De Wbb maakt een onderscheid tussen zogenoemde historische verontreinigingen (die voor 1987 zijn ontstaan) en verontreinigingen die vanaf 1987 zijn ontstaan. Bij historische verontreinigingen is het streven om alle ernstige gevallen waarbij sprake is van onaanvaardbare risico's met spoed te saneren: deze verontreinigingen moeten uiterlijk 2020 zijn geschikt of gesaneerd. De desbetreffende provincies of gemeenten zijn voor de zogenoemde historische verontreinigingen het bevoegd gezag. Indien er geen onaanvaardbaar risico is wordt er geen tijdstip voor het uitvoeren van een sanering opgelegd. Het is aan het bevoegd gezag om met deze bodemverontreinigingen om te gaan.

⁷ <https://netherlands.akzonobel.com/nl/generic-content/lekkages-overzicht-verticaal-leidingwerk-inactieve-boringen>

Voor bodemverontreinigingen na 1987 geldt een ander regime. Volgens artikel 33 van de Wet bodembescherming is iedereen verplicht om nieuwe bodemverontreinigingen te voorkomen en moet de veroorzaker van de verontreiniging deze volledig verwijderen als deze toch ontstaat. Op locaties waar volledig voorkomen niet mogelijk is, moet de verontreiniging gemonitord worden en dient deze bij bedrijfsbeëindiging te worden verwijderd. In het geval van een mijnbouwlocatie en een verontreiniging na 1987 is de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is hierbij de toezichthouder.

Historische verontreinigingen zijn ook aangetroffen op verschillende mijnbouwlocaties. Ten tijde van het ontstaan van deze bodemverontreinigingen werd dit niet gezien als een overtreding. Er was dan ook geen rapportageverplichting. Er is daarom weinig bekend van het ontstaan van historische bodemverontreinigingen. In het geval van de NAM locatie in Rossum is de provincie Overijssel bevoegd gezag voor de in 1985 geconstateerde verontreiniging.

Bodemverontreiniging en saneringsnoodzaak van de NAM locatie ROW-3

Op 23 augustus 2017 heeft de provincie Overijssel een besluit genomen over de ernst van de verontreiniging en de spoedeisendheid van de sanering. Op de NAM locatie ROW-3 is er sprake van een ernstige bodemverontreiniging maar de saneringsnoodzaak is niet spoedeisend. Bij het huidige gebruik van het terrein is er geen sprake van onaanvaardbare risico's voor de mens, voor het ecosysteem en van verspreiding van de verontreiniging. Als gevolg daarvan wordt er conform de Wet bodembescherming (Wbb) door gedeputeerde staten van de provincie Overijssel geen uiterste datum vastgesteld waarop men met saneringsmaatregelen moet zijn aangevangen. Op het moment dat het gebruik van het terrein wijzigt, kan een andere situatie ontstaan waardoor er wel een uiterste datum voor het aanvangen van saneringswerkzaamheden kan worden vastgesteld. In de praktijk betekent dit in veel gevallen dat de verontreiniging wordt gesaneerd zodra de locatie wordt ontmanteld omdat de bodem dan een andere functie krijgt.

Monitoring van NAM locatie ROW-3

De bodem en het grondwater bij deze locatie wordt gemonitord. In de voor deze locatie (ROW-3) verleende vergunningen ten behoeve van de waterinjectie zijn diverse voorschriften opgenomen ter bescherming van de bodem. Het meten van de kwaliteit van het grondwater in de bodem door middel van een monitoringssysteem, bestaande uit een peilbuizenmeetnet rondom de waterinjectielocatie, is daar een onderdeel van. In de vergunningen zijn daarnaast ook specifieke voorschriften opgenomen over bodembeschermende voorzieningen conform de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB). De wijze waarop de waterinjectielocatie is aangelegd in combinatie met deze vergunningsvoorschriften heeft als doel om mogelijke verontreiniging naar de bodem te voorkomen. Tevens worden naast het bemonsteren van de peilbuizen ook inspecties aan ondergrondse pijpleidingen en waterinjectieputten uitgevoerd, die er alle op gericht zijn om mogelijke lekkages te voorkomen.

De installaties op de waterinjectielocaties leveren bij normale bedrijfsvoering geen emissies naar de bodem op. Door de combinatie van diverse bodembeschermende voorzieningen en de getroffen beheersmaatregelen is de bescherming van de bodem tijdens de activiteiten op de waterinjectielocaties geborgd.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes