



Staatstoezicht op de Mijnen  
Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Vereniging Milieudefensie,  
t.a.v.

**Staatstoezicht op de Mijnen**

**Bezoekadres**

Henri Faasdreef 312  
2492 JP Den Haag

**Postadres**

Postbus 24037  
2490 AA Den Haag

T 070 379 8400 (algemeen)  
F 070 379 8455 (algemeen)

info@sodm.nl  
www.sodm.nl

**Behandeld door**

Datum 10 november 2022  
Betreft Besluit op bezwaar tegen afwijzing handhavingsverzoek  
Eesveen/Nijensleek

**Ons kenmerk**  
22515671

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

Geachte ,

Bij brief van 14 juni 2022, kenmerk 22193954, heb ik onder meer het verzoek van Vereniging Milieudefensie, afdeling Westerveld (hierna: Milieudefensie), om handhavend op te treden tegen activiteiten van Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) op de locaties Eesveen en Nijensleek afgewezen. Bij dezelfde brief zijn vergelijkbare verzoeken van de vereniging Plaatselijk Belang Vledderveen (hierna: Plaatselijk Belang) en de stichting GAS DrOvF (hierna: GAS DrOvF) afgewezen.

U heeft namens Milieudefensie bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek van Milieudefensie. Plaatselijk Belang en GAS DrOvF hebben ook bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van hun verzoeken.

De bezwaarschriften zijn op 30 september 2022 gelijktijdig behandeld in een hoorzitting. Het verslag van die hoorzitting treft u als bijlage aan.

Bij deze brief besluit ik op het door Milieudefensie ingediende bezwaarschrift. De andere partijen ontvangen een afzonderlijk besluit op de door hen ingediende bezwaarschriften.

Ik verklaar de bezwaren van Milieudefensie ongegrond. Hieronder motiveer ik deze beslissing.

### **1. Algemeen**

Het handhavingsverzoek van Milieudefensie heeft betrekking op mijnbouwinstallaties van Vermilion in Eesveen en Nijensleek.

Bij de inrichting in Eesveen wordt gas gewonnen en productiewater afkomstig van de locatie zelf en van andere locaties opgeslagen in tanks. Het water wordt uit die tanks verpompt naar de locatie Nijensleek. Voor het in werking hebben van de inrichting geldt een op 29 december 2014 verleende omgevingsvergunning.

Bij de inrichting in Nijensleek wordt het van de locatie Eesveen verpompte productiewater geïnjecteerd in de ondergrond. Voor deze inrichting geldt een op 10 februari 2010 verleende omgevingsvergunning voor het in werking hebben van de inrichting en een op 23 juli 2015, zoals gewijzigd bij besluit van 8 januari 2016, verleende omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting.

Ik heb het handhavingsverzoek van Milieudefensie afgewezen, omdat er op de beide locaties geen overtredingen van vergunningvoorschriften of wettelijke bepalingen zijn geconstateerd.

Voordat ik de bezwaren uitgesplitst naar de locaties bespreek, merk ik allereerst het volgende op.

## **2. Betogen die niet in verband staan met handhavingsprocedure en inroepen voorzorgsbeginsel**

### *Alleen handhaving als er een overtreding is*

Deze zaak gaat over de vraag of ik terecht heb besloten niet handhavend op te treden tegen Vermilion. Ik kan alleen handhavend optreden als Vermilion een voor haar geldende wettelijke bepaling overtreedt.

Dit betekent dat in de besluitvorming over het handhavingsverzoek, en ook over de gemaakte bezwaren, primair aan de orde is of er sprake is van een overtreding op de locaties in Eesveen of Nijensleek. Betogen die daarmee niet in verband staan, zijn voor deze handhavingsprocedure niet relevant. Dit geldt bijvoorbeeld voor het betoog in het bezwaarschrift van Milieudefensie over de instemming met het winningsplan, en de verleende omgevingsvergunningen, voor gaswinning op de locatie Wapse. Het geldt eveneens voor de algemene conclusies die Milieudefensie trekt uit het RIVM rapport 2018-0162 "Verkenningen van de milieuaspecten van de activiteiten die onder het Staatstoezicht op de Mijnen vallen" en uit het document "Milieuambitie" (maart 2022) van SodM. Deze en vergelijkbare betogen blijven in het navolgende verder onbesproken.

### *Vorzorgsbeginsel*

Milieudefensie vraagt om handhavend optreden vanwege overtreding van het zogenoemde voorzorgsbeginsel.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 (overweging 18 en verder), in een procedure over instemming van de minister van (thans) Economische Zaken en Klimaat met een winningsplan voor gaswinning in Groningen, verduidelijkt welke rol voorzorg speelt in besluitvorming. De Afdeling oordeelde dat er geen wettelijke bepalingen zijn die de minister verplichten om in de besluitvorming een voorzorgsbeginsel toe te passen. Ook geldt niet een ongeschreven rechtsbeginsel inhoudende dat slechts toestemming mag worden verleend voor risicovolle activiteiten indien zeker is dat de daaraan verbonden risico's zich in het geheel niet zullen verwezenlijken. Het gaat er naar het oordeel van de Afdeling niet om dat in de besluitvorming geen onzekere risico's mogen worden geaccepteerd, maar om welke voorzorg wordt betracht in de afweging met het oog op de consequenties van de risico's.

Zoals uit deze uitspraak blijkt, gaat voorzorg of het voorzorgsbeginsel erover op welke wijze een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit om een bepaalde activiteit wel of niet toe te staan, zoals bij het verlenen van een vergunning of het instemmen met een winningsplan, risico's in de afweging moet betrekken. Het gaat niet om een verplichting die door een vergunninghouder zoals Vermilion moet worden nageleefd. Van een overtreding van een voorzorgsbeginsel door Vermilion kan daarom geen sprake zijn, en daarmee evenmin van handhavend optreden op dit punt.

### 3. Bezwaren tegen afwijzing handhavingsverzoek locatie Eesveen

#### *Benzeenemissie productiewater*

In het in de productiewatertanks opgeslagen water, en daarmee ook in de lucht boven dit water, is een geringe hoeveelheid benzeen aanwezig. Bij het vullen van de productiewatertanks met water wordt lucht uit de tanks verdrongen, en via filters met actief kool – die onder meer benzeen binden – naar de buitenlucht geleid.

Milieudefensie heeft verzocht om handhavend op te treden met het oog op emissies van benzeen van deze ontluchting.

Op de emissie van benzeen is artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing. Op grond van het eerste lid van dit artikel geldt voor de stofklasse MVP2, waartoe benzeen behoort, een emissiegrenswaarde van 1 mg/Nm<sup>3</sup>, indien een grensmassastroom van 2,5 g/uur plaatsvindt. Op grond van het vierde lid gelden diezelfde grensmassastroom en emissiegrenswaarde ook voor de combinatie van alle stofklassen (ERS, MVP1 en MVP2) binnen de stofcategorie ZZS en voor de combinatie van de stofklassen MVP1 en MVP2.<sup>1</sup>

Bij een inspectie op 21 april 2022 heeft het SodM geconstateerd, kort weergegeven, dat tijdens het vullen van de productiewatertanks in de lucht na de actief koolfilters 0,00 ppm benzeen wordt gemeten. Deze meetwaarde betekent dat minder dan 0,01 ppm benzeen (dit komt neer op minder dan ongeveer 0,03 mg benzeen per m<sup>3</sup> verdringingslucht) aanwezig was. Ook in de buitenlucht wordt geen benzeen gemeten. Gelet hierop is geconcludeerd dat er geen aanwijzing is dat de grensmassastroom wordt overschreden. Bovendien wordt de emissiegrenswaarde van 1 mg/Nm<sup>3</sup>, als die zou gelden, niet overschreden. Gelet hierop is in het bestreden besluit geconcludeerd dat er wat emissie van benzeen uit de opslagtank betreft geen sprake is van een overtreding waartegen handhavend kan worden opgetreden.

---

<sup>1</sup> Daarnaast is in artikel 2.6 van het Activiteitenbesluit milieubeheer geregeld dat de emissiegrenswaarde niet van toepassing is als de in de bij dit artikel behorende tabel genoemde vrijstellingsgrenzen worden overschreden. Aan deze bepaling wordt in deze zaak niet toegekomen, omdat – zoals nog wordt uiteengezet – de grenswaarde hoe dan ook niet geldt vanwege het overschrijden van de grensmassastroom.

In het bezwaarschrift wordt allereerst opgemerkt dat verwacht wordt dat in de toekomst meer productiewater via de wateropslag in Eesveen zal worden verpompt, waardoor er mogelijk meer benzeen door de koolfilters gaat, en dat dan mogelijk wel sprake kan zijn van een overtreding. Hierover merk ik op dat alleen een bevoegdheid bestaat om handhavend op te treden indien er een overtreding plaatsvindt, of het gevaar van zo'n overtreding klaarblijkelijk dreigt. Ten aanzien van de benzeenemissies heb ik geen van beide situaties kunnen vaststellen. Het enkel noemen van een mogelijkheid van een overtreding in de toekomst is niet voldoende.

Verder wordt in het bezwaarschrift opgemerkt dat de gemeten waarde van 0,00 ppm benzeen mogelijk niet als representatief kan worden gezien, omdat bekend is dat bij olie- en gaswinning benzeenemissies plaatsvinden. Het klopt dat bij processen bij olie- en gaswinning benzeenemissie plaatsvindt, maar hier gaat het over de vraag of het met productiewater vullen van tanks voorzien van met actief kool gefilterde ontluchting tot benzeenemissie leidt. De conclusie uit de meting is dat dit niet of nauwelijks het geval is. Die meting is onder representatieve omstandigheden (tijdens het vullen van de productiewatertanks) uitgevoerd.

In het bezwaarschrift wordt verder terecht opgemerkt dat op grond van artikel 2.5, vierde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor de toetsing aan de grensmassaastroom en de emissiegrenswaarde niet alleen moet worden gekeken naar benzeen, maar een sommatie moet plaatsvinden met andere stoffen uit de stofcategorie ZZS. Milieudefensie wijst hierbij op de BTEX-stoffen (benzeen, toluen, ethylbenzeen en xyleen) en op naftaleen.

Van de door Milieudefensie genoemde stoffen vallen alleen benzeen (stofklasse MVP2) en naftaleen (stofklasse MVP1) onder de stofcategorie ZZS. Bij sommatie van deze stoffen wordt de grensmassaastroom noch de emissiegrenswaarde, als die zou gelden, overschreden. De concentratie van naftaleen in productiewater is namelijk veel lager dan de concentratie benzeen, zoals ook uit bemonstering van het productiewater blijkt. Naftaleen wordt verder, net als benzeen, afgevangen met het actief kool. Voor de toetsing aan de grensmassaastroom van 2,5 g/uur en de emissiegrenswaarde van 1 mg/Nm<sup>3</sup> is benzeen daarmee de bepalende factor en speelt naftaleen geen rol van betekenis. Zoals eerder is geconcludeerd is de emissie van benzeen in praktijk – zoals gemeten – niet of nauwelijks aanwezig. De grensmassaastroom, en de emissiegrenswaarde als die zou gelden, worden niet overschreden.

De bezwaren geven dus geen grond voor de conclusie dat Vermilion op dit punt een overtreding begaat waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

#### *Methaanemissie productiewater*

In het verzoek om handhaving is geopperd dat bij het vullen van de tanks met productiewater methaanemissie plaatsvindt. In de afwijzing van het handhavingsverzoek is geconcludeerd dat methaanemissies bij deze activiteit niet voor de hand ligt. Aan de in artikel 38, eerste en tweede lid, van het Mijnbouwbesluit opgenomen verplichting om, kort weergegeven, de uitstoot van

de verontreinigende stoffen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken, wordt wat dit betreft voldaan.

In het bezwaarschrift wordt in reactie hierop erop gewezen dat bij olie- en gaswinning methaanemissies plaatsvinden. Het klopt dat bij processen bij olie- en gaswinning methaanemissies plaatsvinden, maar doet niet af aan de conclusie dat bij de specifieke activiteit waarover het in het handhavingsverzoek gaat – de opslag van water in een tank – methaanemissies van relevante omvang niet voor de hand liggen.

De bezwaren geven dus geen grond voor de conclusie dat Vermilion op dit punt een overtreding begaat waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

#### *Stikstofemissie*

In de afwijzing van het handhavingsverzoek is geconcludeerd dat er voor Vermilion geen verplichting is om overzichten te maken van stikstofemissies, en dat daarom op dit punt geen overtreding bestaat.

In het bezwaarschrift wordt in reactie hierop uiteengezet dat stikstofemissies plaatsvinden, dat die moeten worden beoordeeld, en dat het bevoegd gezag ter zake de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is. Wat hier ook van zij, dit doet niet af aan mijn conclusie dat voor Vermilion wat de registratie van stikstofemissies betreft geen verplichting bestaat die zij overtreedt.

In het bezwaarschrift wordt verder gesteld dat Vermilion op grond van voorschrift C.7 van de voor de inrichting verleende omgevingsvergunning stikstofemissies moet registreren. In het voorschrift is bepaald dat Vermilion de emissies die zijn beschreven in de aanvraag moet registreren.

Dit vergunningvoorschrift geldt niet meer. Met de inwerkingtreding in 2016 van afdeling 2.3, Lucht en geur, van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn de in die afdeling opgenomen voorschriften over luchtmissies in de plaats getreden van de daarover in de omgevingsvergunning opgenomen voorschriften, waaronder voorschrift C.7. Reeds daarom is het voorschrift niet overtreden. Overigens had het voorschrift toen het nog gold geen betrekking op stikstofemissies. Het voorschrift verplichtte uitsluitend tot registratie van in de aanvraag beschreven emissies: in dit geval methaan- en benzeenemissies.

De bezwaren geven dus geen grond voor de conclusie dat Vermilion op dit punt een overtreding begaat waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

#### 4. Bezwaren tegen afwijzing handhavingsverzoek locatie Nijensleek

##### *Reparaties binnenbuis*

In de afwijzing van het handhavingsverzoek is, naar aanleiding van de geuite zorgen over de reparaties aan de binnenbuis van de waterinjectieput, geconcludeerd dat het feit dat de binnenbuis zo nodig opnieuw wordt gerepareerd geen overtreding oplevert.

In het bezwaarschrift merkt Milieudefensie in reactie hierop op dat volgens haar bij het verlenen van de vergunningen voor de inrichting de milieueffecten van reparaties niet zijn beoordeeld. Wat hier ook van zij, dit doet niets af aan de conclusie dat het bestaan van de mogelijkheid dat een putreparatie moet plaatsvinden niet betekent dat Vermilion een overtreding begaat.

De bezwaren geven dus geen grond voor de conclusie dat Vermilion op dit punt een overtreding begaat waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

##### *Stikstofemissies*

Ook ten aanzien van de locatie Nijensleek betoogt Milieudefensie in het bezwaarschrift dat het niet ter beschikking stellen van een overzicht van stikstofemissies een overtreding van Vermilion oplevert. Zoals ik ten aanzien van de locatie Eesveen al heb geconcludeerd, bestaat een dergelijke verplichting voor Vermilion niet en is er op dit punt geen overtreding waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

##### *Herkomst waterstromen*

In de afwijzing van het handhavingsverzoek is geconcludeerd dat de voor de locatie Nijensleek verleende omgevingsvergunningen niet verbieden dat productiewater uit andere putten van Vermilion dan Oldelamer en De Blesse wordt geïnjecteerd. Het injecteren van andere waterstromen levert daarom geen overtreding op.

In het bezwaarschrift is aangevoerd dat deze conclusie niet juist is. Ter onderbouwing daarvan wordt gewezen op passages uit de motivering van de in 2010 voor de locatie Nijensleek verleende omgevingsvergunning waarin staat, kort weergegeven, dat vloeibare afvalstoffen die vrijkomen bij winning en bewerking van olie en gas en niet zijn verontreinigd met nieuwe componenten in de bodem kunnen worden teruggebracht, dat het gebruik van mijnbouwhulpstoffen zo veel mogelijk moet worden vermeden of beperkt, en dat er registratieverplichtingen moeten zijn.

In deze passages lees ik geen beoogde beperking in de herkomstlocatie van het te injecteren productiewater. Maar belangrijker is dat voor de vraag wat op grond van de vergunning is toegelaten, bepalend is wat in de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften zelf is vastgelegd en niet wat in de motivering bij het verlenen van de vergunning is opgemerkt. In de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften is geen beperking aan de herkomstlocatie van het te injecteren productiewater gesteld.

De bezwaren geven dus geen grond voor de conclusie dat Vermilion op dit punt een overtreding begaat waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

*Naleving vergunningvoorschriften*

In het bezwaarschrift betoogt Milieudefensie dat een aantal voorschriften van de in 2010 voor de locatie Nijensleek verleende omgevingsvergunning niet worden nageleefd.

Ten eerste zou voorschrift 2.6 niet worden nageleefd. In dit voorschrift is bepaald dat de op grond van voorschrift 2.5 twee keer per jaar uit te voeren bemonstering van de te injecteren vloeistof moet zijn gericht op, voor zover hier van belang, het zuurstofgehalte. Volgens Milieudefensie is dit voorschrift niet nageleefd omdat een hoog zuurstofgehalte in het injectiewater waarschijnlijk heeft geleid tot de noodzaak de binnenbuis te vervangen.

De veronderstelde overtreding is niet geconstateerd. Zoals ook door Vermilion tijdens de hoorzitting is opgemerkt is door SodM tijdens inspectie vastgesteld dat Vermilion, zoals het voorschrift vereist, ook het zuurstofgehalte van het injectiewater analyseert.

Ten tweede zou voorschrift 3.2 niet worden nageleefd. In dit voorschrift is, voor zover hier van belang, bepaald dat jaarlijks een rapport moet worden opgesteld waarin de hoeveelheid afvalstoffen die in elk reservoir is verwerkt moet staan. Volgens Milieudefensie staat niet vast dat dit rapport jaarlijks is opgemaakt. Ook deze overtreding is niet geconstateerd. Vermilion rapporteert jaarlijks de hoeveelheid productiewater die in Nijensleek is geïnjecteerd.

Tot slot wijst Milieudefensie op voorschrift 4.2. In dit voorschrift is bepaald dat de gebruikte hulpstoffen die in het afvalwater kunnen raken ten minste maandelijks moet worden bijgehouden en dat deze registratie ten minste vijf jaar moet worden bewaard. Volgens Milieudefensie is onduidelijk of Vermilion het voorschrift naleeft. De veronderstelde overtreding is niet geconstateerd. Vermilion heeft in dit verband op de hoorzitting toegelicht dat als hulpstof alleen corrosieremmer is toegepast; en dat dit wordt bijgehouden en wordt meegenomen in de jaarrapportage. Uit de jaarrapportage van Vermilion, bijvoorbeeld die uit 2019, blijkt dat dit inderdaad gebeurt.

De bezwaren geven dus geen grond voor de conclusie dat Vermilion op deze punten een overtreding begaat waartegen ik handhavend zou kunnen optreden.

## **5. Slotconclusie**

Gezien het voorgaande geeft het bezwaarschrift van Milieudefensie mij geen reden voor herroeping van mijn besluit om het verzoek om handhavend optreden af te wijzen. Het bezwaar is daarom ongegrond.

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, voor zover het betreft de handhaving van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de omgevingsvergunningen,

en

de inspecteur-generaal der mijnen, voor zover het betreft de handhaving van het Mijnbouwbesluit,

namens beiden,

mr. B.E.A. van der Lecq,  
*directeur Bestuurszaken*

### *Mededeling*

*Tegen deze beslissing kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van deze beslissing een beroepschrift indienen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van de beslissing waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van deze beslissing en de gronden waarop het beroepschrift rust.*