

Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V.
T.a.v. dhr. M.H.J. Steffens
Zuidwalweg 2
8861 NV HARLINGEN

SenterNovem Den Haag
Postbus 93144
2509 AC Den Haag

Juliana van Stolberglaan 3

Telefoon +31 70 37 35 000
Telefax +31 70 37 35 100
Internet www.senternovem.nl
Doorkiesnr +31 70 37 35 589

Datum	Contactpersoon	Kenmerk	Bijlage(n)
	drs. J. Duthler	JZ/OVER_JZ/070987/BNE	Verslag hoorzitting

Onderwerp

Beslissing op bezwaar met betrekking tot het besluit van 4 juli 2007 met kenmerk 2007/1908-05

Uw kenmerk: HSE-07-061/PS/ms

Geachte heer Steffens,

Hierbij deel ik u mee dat ik uw bezwaarschrift ongegrond verklaar.

Gevolgde procedure

Op 14 augustus 2007 heb ik uw bezwaarschrift, ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), ontvangen. Het volgende is aan deze procedure voorafgegaan.

Op 10 juli 2006 heb ik aan u een vergunning (met kenmerk 2006/3503-08) verleend voor het uitvoeren van werkzaamheden met materialen waarin zich onbedoeld natuurlijke bronnen bevinden. In de vergunning is als voorschrift onder V, sub g, opgenomen dat:

radioactieve stoffen worden zo spoedig mogelijk afgevoerd naar een vergunninghouder voor radioactieve stoffen c.q. een aangewezen instelling of dienst zoals bedoeld in artikel 37, zevende en achtste lid, van het Besluit Stralingsbescherming. Het verzamelen en gecontroleerd tijdelijk opslaan van radioactieve afval op HRL-TC in afwachting van transport naar een erkende verwerker c.q. bewerker is toegestaan voor een periode van maximaal 2 jaar te rekenen vanaf de datum waarop de radioactieve afvalstof voor het eerst in opslag is genomen. Radioactieve stoffen waarvan de opslagtermijn voor een periode van 2 jaar reeds is verstreken of waarvan de periode van 2 jaar vóór 1 juli 2007 zal verstrijken, mogen gecontroleerd tijdelijk worden opgeslagen tot 1 juli 2007.

Op 28 juni 2007 heb ik uw aanvraag om wijziging van de vergunning (met referentie HSE-07-046/MS/ms), als bedoeld in artikel 15a en artikel 30 Kernenergiewet (Wet van 27 maart 1963, Staatsblad 1963, 82; laatstelijk gewijzigd op 8 maart 2006, Staatsblad 2005, 531; hierna: Kew), ontvangen. Uw aanvraag om wijziging betrof een verzoek om verlenging van de opslagtermijn genoemd in voorschrift V, sub g, van de vergunning, tot 1 juli 2009. Met de thans bestreden beslissing van 4 juli 2007 is uw verzoek afgewezen. Tegen deze beslissing richt uw bezwaarschrift zich. Op 16 oktober 2007 hebt u uw bezwaren tijdens een hoorzitting nader toegelicht. Een verslag van de hoorzitting is als bijlage bij deze beslissing op bezwaar gevoegd. Tijdens de hoorzitting heb ik met u afgesproken dat de termijn voor het beslissen op uw bezwaar wordt verlengd tot en met 2 november 2007. Deze afspraak heb ik schriftelijk bevestigd met mijn brief van 25 oktober 2007.

Gronden van het bezwaar

In het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting hebt u samengevat het volgende gesteld:

1. Tijdens de hoorzitting hebt u gesteld dat niet eerder met Vermilion was gecommuniceerd dat er sprake was van een tijdelijke opslagtermijn.
2. Het verwerkingstraject via GMR is complex en qua veiligheid niet optimaal, zodat dit traject niet als een reële mogelijkheid kan worden beschouwd. Verder is een voorbewerking van de sludge vereist, om te kunnen voldoen aan de aanlevercondities van GMR. Bovendien zijn de administratieve lasten hoog en blijft na bewerking 70% als restmateriaal over.
3. In NOGEPA-verband wordt al ruime tijd gezocht naar een oplossing waarbij de sludge niet bij COVRA terecht zou komen voor (tussen)opslag. Bij het verwerkingstraject via GMR eindigt 70% van de sludge als restproduct bij COVRA. In die zin is het pilot project van de NAM er niet in geslaagd om een duurzame oplossing te vinden. De ondernemingen in de sector zijn op dit moment actief bezig om een meer duurzame oplossing te zoeken. Zo zijn al stappen genomen in met de betrokken overheden in dialoog te komen. Tijdens de hoorzitting hebt u verder aangegeven dat u binnen NOGEPA-verband signalen hebt opgevangen dat Duitsland overweegt om vergunningplichtige sludge, ook uit Nederland, in de diepe ondergrond op te slaan. Injecteren in de diepe ondergrond is volgens u de beste oplossing. U kunt zich in ieder geval niet voorstellen dat op korte termijn geen andere en meer duurzame traject mogelijk zal worden.

Toelichting op de relevante regelgeving

Ingevolge artikel 29, eerste lid, Kew is het verboden zonder vergunning bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen radioactieve stoffen of in daarbij aan te wijzen gevallen radioactieve stoffen te bereiden, te vervoeren, voorhanden te hebben, toe te passen, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of te doen brengen, dan wel zich daarvan te ontdoen.

Krachtens artikel 31, eerste lid, Kew worden aan een vergunning voorschriften verbonden met inachtneming van de dienaangaande bij algemene maatregel van bestuur gestelde regelen de met het oog op de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen nodige.

Op grond van artikel 31, vierde lid, Kew zijn de artikelen 18a tot en met 20 a Kew van overeenkomstige toepassing op een vergunning als bedoeld in artikel 29, eerste lid, Kew.

Artikel 19, derde lid, Kew bepaalt dat het bevoegde gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning kan verbinden op aanvraag van de vergunninghouders.

De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen radioactieve stoffen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, Kew worden gespecificeerd in het Besluit stralingsbescherming (hierna: Bs).

Artikel 35, derde lid, Bs bepaalt dat het verboden is radioactieve stoffen te lozen in de bodem. De leden 4 tot en met 6 bevatten de vrijgavewaarden voor het lozen van kunstmatige bronnen in geval van handelingen met radioactieve stoffen.

Artikel 101 Bs stelt de bepalingen met betrekking tot handelingen met radioactieve stoffen van overeenkomstige toepassing op werkzaamheden, met uitzondering van artikel 27 tot en met 34 Bs, en voor zover er niet van afgeweken wordt door de bepalingen in artikel 102 tot en met 111 Bs.

Artikel 108, eerste lid, Bs bepaalt dat het verboden is zonder vergunning natuurlijke bronnen te lozen of een werkzaamheid te verrichten ten gevolge waarvan natuurlijke bronnen worden geloosd.

In het tweede lid zijn afwijkende vrijgavewaarden vastgesteld voor het lozen van natuurlijke bronnen in geval van werkzaamheden.

Ingevolge artikel 1 Bs wordt verstaan onder:

lozing in de bodem: het definitief in de bodem brengen of doen brengen teneinde deze aldaar te laten, van vloeibare of in water opgeloste radioactieve stoffen dan wel van in een waterstroom meegevoerde deeltjes van radioactieve stoffen, of het op de bodem brengen van deze stoffen indien daarbij de vloeistof voor een deel in de bodem treedt.

handeling: het bereiden, voorhanden hebben, toepassen of zich ontdoen van een kunstmatige bron of van een natuurlijke bron, voor zover deze natuurlijke bron is of wordt bewerkt met het oog op zijn radioactieve eigenschappen dan wel het gebruiken of voorhanden hebben van een toestel, uitgezonderd bij een interventie, een ongeval of een radiologische noodsituatie.

werkzaamheid: het bereiden, voorhanden hebben, toepassen van of zich ontdoen van een natuurlijke bron voor zover die niet wordt of is bewerkt wegens zijn radioactieve eigenschappen, uitgezonderd bij een interventie, een ongeval of een radiologische noodsituatie.

natuurlijke bron: kosmische straling of bron van natuurlijke oorsprong, niet zijnde een toestel.

Bevindingen en overwegingen

Opslagtermijn verlengd in het verleden:

Allereerst wijs ik er op dat de einddatum van 1 juli 2007 opgenomen in het bestreden voorschrift, reeds een verlenging inhoudt ten opzichte van het daarvoor geldende opslagtermijn van twee jaar. Tijdens de hoorzitting hebt u gesteld dat niet eerder met Vermilion was gecommuniceerd dat er sprake was van een tijdelijke opslagtermijn. In dat kader wijs ik er allereerst op dat deze tijdelijke termijn reeds is opgenomen in de huidige vergunning van Vermilion, namelijk in voorschrift V, sub g. Verder is in de vergunning nog het volgende overwogen:

Overwegende, dat op dit moment onderzocht wordt of radioactieve afvalstoffen afkomstig uit de olie- en gasindustrie in de vorm van zg. 'sludges' zodanig bewerkt kunnen worden, dat na bewerking het overgebleven radioactieve afval, dat daarbij ontstaat, aan een erkende ophaaldienst kan worden overgedragen;

Overwegende, dat binnen enkele maanden duidelijk zal worden of dit verwerkingsproces een reële mogelijkheid is;

Overwegende, dat het daarna enige tijd in beslag zal nemen voordat dit praktisch uitvoerbaar is en dat derhalve voor de opslag van radioactieve afvalstoffen een maximale termijn van 2 jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de radioactieve afvalstof voor het eerst in opslag is genomen, zal worden aangehouden en dat radioactieve afvalstoffen waarvan de opslagtermijn van 2 jaar reeds verstreken is of waarvan de termijn van 2 jaar vóór 1 juli 2007 zal verstrijken, tijdelijk opgeslagen mogen worden tot 1 juli 2007;

Kortom, met het verlenen van de vergunning in 2006 is nadrukkelijk overwogen dat de opslagtermijn tijdelijk is, totdat er een verwerkingstraject mogelijk blijkt waarna het restproduct aan een erkende ophaaldienst kan worden overgedragen. COVRA kan, respectievelijk wil, namelijk geen radioactieve sludge opslaan, dat tevens kwik bevat. Op dit moment kan radioactieve sludge met kwik worden bewerkt bij GMR in Leipzig. Overeenkomstig de opgedane ervaringen voldoet het hierbij vrijkomende radioactieve afval aan de acceptatievoorwaarden van COVRA. Gelet op de reden waarom de opslagtermijn in het verleden was verlengd en gelet op de veranderde omstandigheden, is er geen aanleiding om de opslagtermijn nogmaals te verlengen.

Zodoende is duidelijk aan u gecommuniceerd dat de opslagtermijn tijdelijk is en waarom. U hebt in 2006 geen bezwaar aangetekend tegen dit voorschrift. Verder is er in de communicatie met de sector nadrukkelijk op gewezen dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de sector om hier een oplossing voor te zoeken en dat de opslagtermijn verlengd zou worden tot 1 juli 2007 om de ondernemingen in de sector ruimte te bieden om dit te doen.

Verwerkingstraject geen optimale oplossing

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting hebt u gesteld dat het verwerkingstraject via GMR niet als een reële mogelijkheid kan worden beschouwd. Als redenen hiervoor voert u aan dat het te complex is, het qua veiligheid niet optimaal is, dat er een voorbereiding van de sludge vereist is, dat de administratieve lasten hoog zijn en dat er na bewerking 70% als restmateriaal overblijft. Kortom, het verwerkingstraject via GMR kan volgens u niet als reële optie worden beschouwd, omdat het op verschillende punten niet optimaal is. Op dit moment is er, echter, geen alternatief beschikbaar en er zijn ook geen concrete aanwijzingen dat dit binnen afzienbare tijd zal veranderen. Desalniettemin wilt u wachten totdat een betere alternatief, bij voorkeur injecteren in de diepe ondergrond, zich voordoet. U hebt benadrukt dat Vermilion geen haast heeft met het verwijderen van de sludge.

Ten aanzien hiervan overweeg ik het volgende. De termijn voor het opslaan van radioactieve sludge is tijdelijk, vanwege de vereiste bescherming van mensen, dieren, planten en goederen. In het belang van de veiligheid moet worden voorkomen dat de sludge er langer staat dan noodzakelijk is. U bent nadrukkelijk zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de voorschriften van de vergunning. Noch in uw bezwaarschrift, noch tijdens de hoorzitting hebt u aannemelijk gemaakt waarom het u niet mogelijk was de sludge vóór 1 juli 2007 te verwijderen. Immers, reeds vanaf eind 2006 is gebleken dat verwerking bij GMR daadwerkelijk realiseerbaar is. Desalniettemin hebt u geen stappen ondernomen ten behoeve van de (voorbereiding op) verwerking bij GMR. Zo hebt u GMR niet om een offerte verzocht en hebt u geen exportvergunning voor het vervoer van de sludge naar Duitsland aangevraagd. Ten slotte bent u niet begonnen met het overbrengen van de sludge in transportvaten.

Initiatieven in NOGEPA-verband

Verder hebt u in uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting gesteld dat er in NOGEPA-verband al ruime tijd wordt gezocht naar een oplossing waarbij de sludge niet bij COVRA terecht zou komen voor (tussen)opslag. Zo zijn volgens u al stappen genomen om met de betrokken overheden in dialoog te komen. Tijdens de hoorzitting hebt u verder aangegeven dat u binnen NOGEPA-verband signalen hebt opgevangen dat Duitsland overweegt om vergunningplichtige sludge, ook uit Nederland, in de diepe ondergrond op te slaan. Injecteren in de diepe ondergrond is volgens u de beste oplossing. U kunt zich in ieder geval niet voorstellen dat op korte termijn geen andere en meer duurzaam traject mogelijk zal worden.

In NOGEPA-verband bent u betrokken geweest bij het Begeman-project. Echter, ik constateer dat het Begeman-initiatief niet is gerealiseerd omdat de ondernemingen in de sector niet bereid waren meer dan tijdelijke contracten af te sluiten, waardoor de benodigde investeringen niet konden worden gedaan. Verder hebt u namens NOGEPA een brief aan VROM geschreven in januari 2007 met het verzoek nogmaals te praten over de mogelijkheid om sludge in de diepe ondergrond te injecteren. Zoals tijdens de hoorzitting is toegelicht, zijn reeds langer dan 10 jaar gesprekken met VROM gevoerd over mogelijke alternatieven, waaronder injecteren in de diepe ondergrond. In een gezamenlijke project van NOGEPA, VROM en EZ is in juni 2000 geconcludeerd dat vacuümdestillatie het enige proces was dat technisch als geschikt is bewezen voor de verwerking van radioactieve sludges met koolwaterstoffen en/of kwik (conclusie 6 van het rapport "Inventarisatie bovengrondse verwijderingsopties laag radioactieve sludges vrijkomend bij olie en gasindustrie" van 5 juni 2000). Zodoende is duidelijk dat deze discussie al ruime tijd geleden is afgerond.

Ik concludeer zodoende dat er weliswaar mogelijkheden zijn om de sludge te verwerken, maar dat u hiervan geen gebruik hebt gemaakt en dat u niet voornemens bent dit op korte termijn te doen. Verder hebt u zelf vrijwel geen initiatieven ontplooid om naar een betere oplossing te zoeken. Ik

acht het begrijpelijk dat u wilt onderzoeken of er betere verwerkingstrajecten zijn dan het traject via GMR, maar ik beschouw dit niet als een reden waarom u de sludge die in strijd met uw vergunning nog op het platform staat niet kunt verwijderen. U bent nadrukkelijk zelf verantwoordelijk voor de tijdige verwijdering van de sludge, maar u hebt geen gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden hiertoe. Kortom, er is naar mijn mening geen reden waarom u niet redelijkerwijs kunt voldoen aan het onderhavige voorschrift in de vergunning.

Injecteren in lege boorgaten:

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting hebt u herhaaldelijk gesteld dat het injecteren van de sludge in lege boorgaten uw voorkeur heeft. Echter, het lozen van radioactieve stoffen in de bodem is verboden op grond van artikel 35, derde lid, Bs. Verder hebt u aangegeven dat u binnen NOGEPA-verband signalen hebt opgevangen dat Duitsland overweegt om vergunningplichtige sludge, ook uit Nederland, in de diepe ondergrond op te slaan. U hebt dit niet nader kunnen toelichten. Deze geluiden zijn mij niet bekend. Aangezien Duitsland, net zoals Nederland, partij is bij The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 en de 1992 OSPAR Convention, acht ik het niet aannemelijk dat Duitsland binnenkort zal toestaan dat radioactieve sludge, ook uit Nederland, in de diepe ondergrond wordt geïnjecteerd.

Beslissing op bezwaar

Op grond van het voorgaande verklaar ik uw bezwaarschrift ongegrond. Ik zal mijn beslissing van 4 juli 2007 dan ook niet herzien.

Beroepsmogelijkheid

Tegen deze beslissing kunt u binnen zes weken na dagtekening van de beslissing in beroep gaan. U dient het beroepschrift te richten aan Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 'S-GRAVENHAGE. Dit besluit is verzonden op de in de aanhef van deze brief vermelde datum.

Hoogachtend,

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken,
voor deze:
de algemeen directeur van SenterNovem,
op last:

mr. K. Ulmer
Senior Jurist Milieu & Leefomgeving
Stafafdeling Juridische Zaken