

Vergaderjaar 2017–2018

33 529

Gaswinning

Nr. 462

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2018

Uw vaste commissie voor Economische Zaken heeft mij verzocht u te informeren over de verhouding tussen gas- en oliewinning en de handhaving door Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) naar aanleiding van een aantal ingrepen en uitspraken van de rechter. Om hieraan tegemoet te komen ga ik eerst in op vier uitspraken van de rechter om vervolgens in te gaan op handhavend optreden van SodM. In het Algemeen Overleg mijnbouw van 15 februari 2018 (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 126) heb ik daarnaast toegezegd om te inventariseren of er meer locaties zijn waar zich onduidelijkheid in de vergunningverlening voordoet en wat daaraan gedaan kan worden. Met deze brief geef ik ook uitvoering aan die toezegging.

Uitspraken van de rechter

De afgelopen maanden heeft de rechter uitspraak gedaan in vier rechtszaken over gaswinningen en gasopslag. Er spelen geen rechtszaken die betrekking hebben op handhaving door SodM.

Op 15 november 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het instemmingsbesluit op het winningsplan Groningenveld vernietigd. De Afdeling heeft geoordeeld dat de belangenafweging in het besluit onvoldoende onderbouwd en gemotiveerd was. De onderbouwing van het besluit steunde mede op het advies van SodM. De Afdeling heeft in de uitspraak bepaald dat NAM in het lopende gasjaar 21,6 Nm³ mag winnen. SodM houdt hier toezicht op. Er is in deze zaak geen sprake van handhavend optreden door SodM.

Bij de gaswinning in Diver speelt zowel een uitspraak van de rechter als handhavend optreden door SodM. De oorspronkelijke omgevingsvergunning voor de winning van maximaal 480.000 Nm³/dag, die in 2015 was afgegeven, is in januari 2017 vernietigd door de rechtbank Noord-Nederland (zie ook beantwoording van Kamervragen van 6 september

2017: Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2637). Daarop heeft de Inspecteur-Generaal der Mijnen (hierna IGM) verzocht de gaswinning te staken. Mijn ambtsvoorganger en het mijnbouwbedrijf Vermilion zijn tegen de uitspraak van de rechtbank in beroep gegaan. Vermilion heeft de voorzieningenrechter van de Raad van State gevraagd om de uitspraak van de rechtbank op te schorten. Dat is op 2 maart 2017 toegekend, met dien verstande dat de gaswinning tot 470.000 Nm³/dag is beperkt. SodM had daarmee geen reden om de gaswinning gestaakt te houden en heeft de vooraankondiging last onder dwangsom ingetrokken. SodM heeft er op toegezien dat de gaswinning beperkt bleef tot 470.000 Nm³/dag.

Op 7 maart 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in de bodemprocedure in de zaak Diever gedaan. Daarmee is duidelijkheid verkregen over de toe te passen eenheid voor het gasvolume. De Afdeling oordeelt dat de Minister terecht is uitgegaan van de eenheid Normaal m³(Nm³), en niet hoeft uit te gaan van de Standaard m³. De Nm³ is namelijk ook de eenheid die ook in het kader van de Mijnbouwregeling en het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt gehanteerd. De omgevingsvergunning voor de gaswinning voor 480.000 Nm³/dag staat daarmee vast.

Tot slot heeft de rechter uitspraak gedaan in de zaak gasopslag Norg (Langelo).

In deze zaak hadden de betrokken gemeenten bezwaar gemaakt tegen de verruiming van de opslagcapaciteit. De gemeenten hebben beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de beslissing op bezwaar vervolgens bij uitspraak van 22 maart 2017 vernietigd. Ook is het instemmingsbesluit met de verruiming van de opslagcapaciteit uit 2015 bij uitspraak van 7 september 2017 geschorst door de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze schorsing geldt totdat er een beslissing op bezwaar is genomen. Hierdoor kan NAM geen gebruik maken van de eerder vergunde verruiming van de opslagcapaciteit. SodM houdt toezicht op de door NAM in gebruik zijnde opslagcapaciteit. Er is in deze zaak geen sprake van handhavend optreden door SodM.

Betrokkenheid decentrale overheden en verbeterde uitvoeringspraktijk

Ik zie dat de problemen rond de gaswinning in Groningen ertoe hebben geleid dat er ook veel aandacht is voor gaswinning uit kleinere velden. Dat tekent zich af in een toenemend aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepszaken tegen besluiten die ik neem op mijnbouw aanvragen. Ik vind het belangrijk dat het voor iedereen duidelijk is wat mijnbouwactiviteiten inhouden en betekenen voor de omgeving en dat het proces rond mijnbouwvergunningverlening helder en transparant is.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wijzigingen in de Mijnbouwwet, is overleg gevoerd met de mijnbouwsector over het begrijpelijker maken van de winningsplannen. Ook is de volgorde waarin de wettelijke adviseurs om advies wordt gevraagd in overleg met deze adviseurs aangepast. De wettelijke adviseurs zijn het SodM, de Technische commissie bodembeweging (Tcbb), de provincie, gemeente en waterschappen onder wiens grondgebied het gasveld ligt en de Mijnraad. Vervolgens is bij het opstellen van de eerste instemmingsbesluiten extra aandacht besteed aan de volledigheid en de duidelijkheid van de onderbouwing van mijn afwegingen. Ook de informatie en de toelichtingen die gegeven worden op de informatiemarkt voor omwonenden zijn verbeterd. Aan de zijde van de adviseurs vindt een vergelijkbare verbetering plaats. Zo hebben het SodM en de Tcbb ook gewerkt aan de

onderbouwing en begrijpelijkheid van hun adviezen voor derden. Ik zie dat decentrale overheden steeds vaker samenwerken bij het opstellen van hun adviezen en hun adviezen steeds beter aansluiten bij het afwegingskader dat de Mijnbouwwet biedt.

Met deze aanpak wordt de kwaliteit van de doorlopen procedure en de duidelijkheid van de (ontwerp)instemmingsbesluiten en de daaraan verbonden voorschriften verbeterd.

Rol van SodM en instemming op winningsplannen

Mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over Groningen (Kamerstuk 33 529, nr. 123) is met de wijziging van de Mijnbouwwet op 1 januari 2017 de positie van SodM versterkt door toezichthoudende bevoegdheden direct aan de IGM toe te delen.

Bij de voorbereiding van de besluiten op mijnbouwaanvragen heeft SodM de taak om mij te adviseren. Naast de adviestaak heeft de IGM met de wijzigingen in de Mijnbouwwet zelfstandige toezichtstaken en toezichts- en handhavingsbevoegdheden gekregen. De IGM houdt ook toezicht op hetgeen ik vastleg in mijn instemmingbesluiten. Voor een adequate uitvoering van deze toezichtstaak is het van belang dat de voorschriften in mijn instemmingsbesluiten duidelijk zijn. Met mijn brief van 15 februari 2018 (Kamerstuk 33 529, nr. 453) heb ik u op de hoogte gebracht van de verschillende rollen en bevoegdheden van de IGM.

Last onder dwangsom Maasdijk en Monster

Op 8 augustus 2017 heeft de IGM een vooraankondiging van een last onder dwangsom aan NAM gestuurd waarin de IGM aangaf dat de maximale productie-volumes voor de gasvelden Hardenberg-Oost, Maasdijk en Monster overschreden waren. Op dat moment bleek dat in de instemmingsbesluiten Hardenberg-Oost, Monster en Maasdijk niet duidelijk genoeg is aangegeven hoe de maximaal toegestane productie vastgesteld is (zie ook beantwoording van Kamervragen van 24 oktober 2017: Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 246). Dit heeft tot de situatie geleid waarin NAM ervan overtuigd is nog binnen het vigerende winningsplan te opereren en dat de SodM grond ziet om tot handhaving over te gaan.

Het is een zelfstandige bevoegdheid van de IGM om handhavend op te treden als deze evidente afwijkingen van het winningsplan signaleert. Handhavend optreden van de IGM betekent echter niet dat ik mijn instemmingsbesluiten niet kan wijzigen of niet kan instemmen met een gewijzigd winningsplan. Om helderheid te scheppen over de maximaal toegestane productie, heb ik in het gewijzigde instemmingsbesluit Hardenberg-Oost van 18 januari 2018 ook het maximale productievolume expliciet opgenomen. Voor de gasvoorkomens Monster en Maasdijk heb ik sinds 2 augustus 2017 een volledige actualisatie van het winningsplan in procedure. Op het moment dat ik op dat winningsplan een besluit neem, zal ik ook in dat besluit het maximale productievolume expliciet benoemen. Dit besluit verwacht ik voor de zomer 2018 te nemen.

Hoe heeft deze onduidelijkheid kunnen ontstaan?

Het winningsplan is geïntroduceerd met de Mijnbouwwet in 2003. Het primaire doel van het winningsplan was destijds het optimaliseren van de productie, om er voor te zorgen dat de bodemschatten optimaal werden benut. Bij deze optimalisatie gold en geldt nog steeds, de uitdrukkelijke

voorwaarde dat er geen onveilige situaties mogen ontstaan als gevolg van bodembeweging.

Om te kunnen beoordelen of enerzijds wel naar een maximale productie gestreefd wordt en anderzijds de bodembeweging niet tot onveilige situaties leiden, is in 2003 in het Mijnbouwbesluit vastgelegd welke gegevens daarvoor opgenomen moeten worden in het winningsplan. De Mijnbouwwet geeft de randvoorwaarden voor het uitvoeren van het winningsplan, die uitgaan van planmatig beheer en de veiligheid van mens, natuur en milieu. Bij de instemming met winningsplannen en het toezicht daarop speelt dit een belangrijke rol.

Voor de voorspelling van bodembeweging is het totale productievolume uit het veld van belang. Een mijnbouwmaatschappij berekent de verwachte productie over de gehele levensduur van het gasveld (in het Engels aangegeven als ultimate recovery). Aan het begin van een winning is echter nog niet exact voorspelbaar hoeveel gas er uit een gasveld gewonnen kan worden.

Op basis van ervaring is bekend dat voor een voorspelling van de ultimate recovery een onzekerheidsmarge van 20% redelijk is. Deze marge bepaalt daarmee de maximaal verwachte productie (ultimate recovery +20%) en het minimaal verwachte productievolume (-20%) over de gehele levensduur van een gasveld. In winningsplannen die tot in 2014 zijn ingediend, werd deze onzekerheidsmarge beschreven maar niet expliciet vertaald in een getal dat het maximaal aantal te winnen kubieke meters gas aangeeft. Door de algemene beschrijving van de onzekerheidsmarge, is er ruimte voor interpretatie ontstaan. Om deze ruimte voor interpretatie weg te nemen is het van belang dat ik als vergunningverlener expliciet tot uitdrukking breng welke maximale toegestane productievolumes er al besloten liggen in de marges van de eerdere instemmingsbesluiten.

De winning die momenteel plaatsvindt in de velden Monster en Maasdijk dient te worden uitgevoerd conform het winningsplan waarmee op 3 oktober 2013 is ingestemd. In dit besluit is impliciet ingestemd met de formulering in het winningsplan dat de totale hoeveelheid te produceren gas ligt binnen een te verwachten onzekerheidsmarge van 20%.

Inventarisatie instemmingsbesluiten

Zoals ik heb toegezegd in het AO mijnbouw van 15 februari jl. (Kamerstukken 32 849 en 33 529, nr. 126) heb ik geïnventariseerd of er meer besluiten zijn waar deze onduidelijkheid in de vergunningverlening zich voordoet. Zoals ik heb aangegeven, is het gebruikelijk om te werken met een onzekerheidsmarge op het verwachte productievolume. Of die onduidelijkheid zich in de praktijk manifesteert, hangt af van de wijze waarop een winning zich ontwikkelt. Alleen in die gevallen waar de winning gunstig verloopt en er zich geen tegenslagen voordoen zal het totale productievolume in de onzekerheidsband van +20% terecht kunnen komen.

Bij de inventarisatie ben ik er vanuit gegaan dat instemmingsbesluiten die in het verleden zijn genomen in theorie kunnen leiden tot onduidelijkheid. Er zijn 104 gasvelden op land waaruit gas gewonnen wordt. 67 van deze gasvelden heb ik momenteel in procedure. In een eventueel daarop te nemen instemmingsbesluit zal ik expliciet opnemen wat het maximale productievolume is waarmee ik heb ingestemd. Voor de overige 37 gasvelden is er op dit moment geen winningsplan in behandeling. Voor deze gasvelden speelt onduidelijkheid over het maximaal te winnen volume op de korte termijn geen rol.

Ik heb TNO-AGE, die alle productiedata beheert, verzocht om een overzicht te maken van de maximale productievolumes waarmee ik heb ingestemd, voor alle velden. Ik zal dit overzicht zo spoedig mogelijk aan de mijnbouwbedrijven sturen en een afschrift van die brief sturen aan SodM en de decentrale overheden onder wier grondgebied deze gasvelden zich bevinden. Tevens zal ik dit overzicht laten publiceren op de website www.nlog.nl en zo duidelijkheid geven.

Hoe nu verder?

In winningsplannen die nu in behandeling zijn, geven de mijnbouwbedrijven de maximaal verwachte productievolumes expliciet aan in aantal kubieke meter gas als «high case productiescenario» en is er geen ruimte meer voor interpretatie. Tevens formuleer ik in de instemmingsbesluiten expliciete kaders die als grens voor de instemming gelden. Dit zijn kaders zoals maximaal toegestane volumes (in Nm³), einddatum en indien van belang een grens aan drukverlaging (in bar).

Door het hanteren van dergelijke explicietere formuleringen is het zowel voor de mijnbouwmaatschappijen, de toezichthouder als de omgeving helder wat op dit punt wel of niet is toegestaan op basis van het instemmingsbesluit. Indien er bij de mijnbouwmaatschappij het vermoeden bestaat dat er veranderingen en/of overschrijdingen te verwachten zijn ten opzichte van bestaande winningsplannen waarop ik mijn instemming heb gegeven, moet er tijdig een gewijzigd winningsplan ingediend worden.

Stand van zaken instemming op winningsplannen

Bij brief van 14 april 2017 (Kamerstuk 33 529, nr. 348) bent u geïnformeerd over het feit dat er begin 2017, 28 winningsplannen waren die nog beoordeeld moesten worden. Van 8 van deze winningsplannen loopt de procedure nog en van 5 winningsplannen wordt de procedure nog gestart. Daarnaast heb ik op dit moment nog 42 winnings- en opslagplannen en verzoeken tot wijziging van instemmingsbesluiten in procedure. Op 17 winningsplannen heb ik reeds een (ontwerp)instemmingsbesluit genomen.

De (ontwerp)instemmingsbesluiten die ik nu neem bevatten de hierboven beschreven verbeteringen, zoals het expliciet benoemen van de einddatum van het winningsplan en het maximaal te winnen volume waarvoor de instemming geldt. In de (ontwerp)besluiten is ook, conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens het debat over afhandeling van aardbevingsschade door gaswinning Groningen van 4 juli 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 95, item 29), een representatieve nulmeting over de bouwkundige staat opgenomen. In één geval is deze voorwaarde niet opgenomen. Dat betrof de instemming met een winningsplan voor winning uit een gasveld met een verwaarloosbare kans op bevingen én waarvan de winning zich in de eindfase bevindt. In datzelfde debat heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd te zullen aangeven wat de voorlopige bevindingen met de representatieve nulmeting bouwkundige staat zijn. Voor het in kaart brengen van de voorlopige bevindingen heb ik advies gevraagd aan de Tcbb en aan de mijnbouwbedrijven. Ook vraag ik een gemeente en bewoners waar de nulmeting wordt uitgevoerd naar hun voorlopige bevindingen met dit voorschrift. Ik verwacht dat ik voor de zomer van 2018 de voorlopige bevindingen met de nulmeting bouwkundige staat kan delen met uw Kamer.

Inmiddels is er ruim een jaar ervaring opgedaan met de nieuwe procedure en het ruimere toetsingskader. Tot nu toe blijkt dat er rond elk winningsplan aandacht en tijd nodig is om inhoudelijke toelichting te

geven op het plan, de juridische procedure en de besluitvorming. In de procedure wordt hier extra tijd aan besteed. De uitgebreidere en duidelijke beschrijvingen in de winningsplannen dragen eraan bij dat iedereen weet en begrijpt wat er rond een winning gebeurt. In de (ontwerp)instemmingsbesluiten geef ik inzicht in de gegeven adviezen en mijn overwegingen daarover in het licht van het toetsingskader van de mijnbouwwet. Op deze manier is de besluitvorming helder en transparant en is tevens geborgd dat de instemmingsbesluiten een duidelijk toezichtkader voor SodM bevatten.

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