

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

De Minister van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

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)

sodm@minez.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

T 070 379 8400

Ons kenmerk
19227357

Uw kenmerk
DGKE-PGG/ 19175506

Bijlage(n)
2

Datum 24 september 2019
Betreft Resultaten UHT ministeriële regeling betreffende MRP voor
minimaliseren gaswinning uit het Groningenveld

Excellentie,

In deze brief treft u de resultaten van het onderzoek van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) aan naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de ministeriële regeling tot wijziging van de Mijnbouwregeling (verder: Mbr) ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

De wijziging voorziet in het stellen van nadere regels ter invulling van enkele artikelen in de Mijnbouwwet (verder: Mbw) voor de minimalisering van de gaswinning uit Groningen. Het gaat om die artikelen die betrekking hebben op de uitvoering van de operationele strategie door de houder van de winningsvergunning Groningenveld en diens jaarlijkse rapportageverplichting (artikelen 52g, vijfde lid, en 52h, tweede lid, van de Mbw). In uw brief van 28 augustus 2019 heeft u SodM verzocht om een toets op de conceptregeling uit te voeren.

Resultaat UHT

Op grond van mijn analyse van de conceptregeling kom ik tot de conclusie dat dit voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, indien een aantal wijzigingen worden doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn:

- Behoud meerdere niveaus voor de meldplicht van de trendparameters
- Analyseer bij een overschrijding van een grenswaarde de trend of het incident
- Laat de mijnbouwonderneming ook komen met voorstellen voor een tijdelijke maatregel om de operationele strategie aan te passen.

De concrete tekstvoorstellen voor wetswijzigingen vindt u in de bijlage.

Toelichting op het belang van een effectief werkend Meet- en regelprotocol in de Mijnbouwregeling

Vanwege de beperkte voorspelbaarheid van de aardbevingen in Groningen heeft de NAM in 2018 op verzoek van SodM een systematiek opgesteld waarmee de seismische ontwikkelingen (aantallen en zwaarte van de bevingen) zo nauwkeurig mogelijk worden gemeten en geanalyseerd. Hiermee wordt inzicht verkregen in de ontwikkeling van de seismiciteit en de reactie van de seismiciteit op genomen maatregelen. Indien er sprake is van een negatieve ontwikkeling beschrijft de systematiek de procedure om te komen tot mogelijke maatregelen. Deze systematiek is vastgelegd in het Meet- en regelprotocol (verder: MRP).

Het MRP beschrijft op die manier een winningswijze van meten en regelen. Het MRP is daardoor een systematiek om de risico's te beheersen. Het doel van het protocol is om schade en veiligheidsrisico's, zo veel als redelijkerwijs mogelijk, te voorkomen en te beperken. Als de NAM het MRP goed toepast, voldoet zij daarmee aan de zorgplicht voor zover het de veiligheid ten gevolge van aardbevingsrisico's en het voorkomen en beperken van schade ten gevolge van aardbevingsrisico's betreft. SodM houdt hier toezicht op.

In 2018 heeft het kabinet besloten dat er niet méér gas uit het Groningen-gasveld geproduceerd mag worden dan nodig is voor de leveringszekerheid. Om dat doel te bereiken zijn de Gaswet en de Mbw gewijzigd.

Op grond van deze gewijzigde Mijnbouwwet hoeft de mijnbouwonderneming (op dit moment de NAM) voor het Groningen-gasveld niet meer een winningsplan in te dienen voor goedkeuring door de minister. Voor het Groningen-gasveld dient de NAM jaarlijks op verzoek van de minister, één of meerdere operationele strategieën over de inzet van het Groningenveld op te stellen. Dit doet de NAM met inachtneming van de raming van de benodigde hoeveelheid gas door Gasunie Transport Services (verder: GTS) en let daarbij op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging (artikel 52c, tweede lid, van de Mbw). De minister stelt vervolgens het niveau van de gaswinning uit het Groningen-gasveld vast.

Dit betekent dat de zorgplicht die in de oude Mijnbouwwet bij de mijnbouwonderneming lag (zie ook Bijlage A), nu is gesplitst in een zorgplicht van de NAM en een zorgplicht van de minister:

- NAM – 'De houder van de winningsvergunning Groningenveld voert de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie en indien die is opgelegd, een tijdelijke maatregel als bedoeld in artikel 52e, tweede lid, op zodanige wijze uit dat de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk worden beperkt.' (Artikel 52g, eerste lid, van de Mbw);
- Minister – 'Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.' (Artikel 52g, derde lid, van de Mbw);

Het MRP was de invulling van de brede zorgplicht van de mijnbouwonderneming. De nieuwe Mijnbouwwet bepaalt dat bij ministeriële regeling (Mbr) nadere regels worden gesteld aan het uitvoeren van de door de minister vastgestelde operationele strategie (artikel 52g, vijfde lid, van de Mbw). SodM acht het van groot belang dat in deze regels de effectiviteit en doel van het MRP geborgd blijft.

Behoud meerdere niveaus voor de meldplicht trendparameters

De trendparameters 'activity rate' (het totaal aantal bevingen in het Groningen-gasveld in de laatste 12 maanden) en de aardbevingsdichtheid (het aantal bevingen per km² in de laatste 12 maanden) hebben tot doel om een mogelijk escalerende trend in de seismiciteit waar te nemen. Een verhoging van de activiteit in het veld, of een concentratie van bevingen op een bepaalde locatie, kan een indicatie zijn voor een verhoogd (lokaal) risico. Daarnaast is gebleken dat

een verhoging van de (lokale) activiteit gepaard gaat met maatschappelijke onrust.

De trendparameters vormen de kern van de meet- en regelcyclus: het vroegtijdig onderkennen van trends en deze beïnvloeden door te regelen, zodat geen overschrijding van een hoger niveau zal plaatsvinden. Voor het vroegtijdig onderkennen van een escalerende trend is het belangrijk om meerdere niveaus te hebben. De introductie van twee extra niveaus en de uitwerking daarvan in het huidige MRP maken het completer dan de voorliggende Mbr en het geeft duidelijker handvatten over de te volgen stappen. Daarbij geeft een vroegtijdige signalering van een mogelijke trend de mogelijkheid om een te overwegen maatregel goed door te denken, voor te bereiden en te implementeren zodat doorgaande escalatie zo snel mogelijk wordt beperkt en omgebogen in een de-escalerende trend. De effectiviteit van deze toepassing van de trendparameters is over de afgelopen jaren gebleken.¹

Analyseer bij een overschrijding van een grenswaarde de trend of het incident

De voorliggende conceptregeling stelt dat de mijnbouwonderneming bij een overschrijding van een grenswaarde voor de trend- of incidentparameters moet toetsen *"of het veiligheidsrisico significant afwijkt van de gegevens die zijn verstrekt ter onderbouwing van de operationele strategie"* (artikelen 1.3a.7, eerste lid en 1.3a.8, derde lid, van de Mbr). SodM is van mening dat deze toets weinig zinvol is. De modellen die ten grondslag liggen aan de onderbouwing van de operationele strategie zijn omgeven door grote onzekerheden. De gekozen grenswaarden bevinden zich binnen de huidige onzekerheden waardoor op voorhand kan worden vastgesteld dat bij een overschrijding van de grenswaarden er geen sprake is van een *"significante afwijking"*.

Het doel van de trendparameters is om vroegtijdig trends te onderkennen en deze te beïnvloeden door te regelen, zodanig dat geen overschrijding van een hoger niveau zal plaatsvinden. Het is dan ook van groot belang om bij een overschrijding van een grenswaarde voor de trendparameters de ontwikkeling van deze trend te analyseren en vast te stellen of er sprake is van een zorgwekkende ontwikkeling (bijvoorbeeld een doorzettende escalatie). Op basis van deze analyse kan vast worden gesteld of eventuele maatregelen moeten worden voorbereid.

De incidentparameters zijn een indicatie voor de mogelijke ernst van een beving. Na de overschrijding is het van groot belang om snel de beving en de mogelijke schade en opgetreden veiligheidsrisico's te analyseren. Deze overschrijding en analyse behoren gevolgd te worden door een adequate reactie ten aanzien van hulpverlening, communicatie en het minimaliseren van gevolgrisco's. SodM adviseert om deze respons vast te leggen in een breed communicatieprotocol.

Laat de mijnbouwonderneming ook komen met voorstellen voor een tijdelijke maatregel om de operationele strategie aan te passen

Bij een overschrijding van de grenswaarde van de trendparameters vraagt de voorliggende conceptregeling de mijnbouwonderneming om in haar rapportage

¹ Zie ook het SodM-rapport "Evaluatie van het Meet- en regelprotocol voor Groningen" (ter referentie toegevoegd als bijlage 2).

"mogelijke voorstellen, binnen de vastgestelde operationele strategie, ter minimalisering van de risico's" op te nemen (artikel 1.3a.7, tweede lid, van de Mbr).

Binnen de gewijzigde Mijnbouwwet "Minimaliseren gaswinning Groningenveld" wordt in de operationele strategie vastgelegd op welke wijze productie uit het Groningen gasveld zal plaatsvinden (artikel 1.3a.2 van de Mbr). Deze strategie wordt door de minister vastgesteld (artikel 52d van de Mbw). Van deze strategie kan enkel afgeweken worden als de minister een tijdelijke maatregel oplegt (artikel 52e, derde lid, van de Mbw).

Mogelijke effectieve maatregelen om bij een escalerende seismische trend de risico's te minimaliseren zijn een herverdeling van de productie over de producerende clusters, een beperking van de fluctuaties op specifieke clusters en het beperken van het volume gas dat geproduceerd mag worden. Al deze mogelijke maatregelen vragen een aanpassing van de operationele strategie.

Het is niet mogelijk om binnen de operationele strategie met voorstellen te komen om de risico's te minimaliseren. De mijnbouwonderneming is de enige die op adequate wijze inzicht kan krijgen in de effectiviteit en uitvoerbaarheid van een mogelijk aanpassing van de operationele strategie. SodM adviseert om de mijnbouwonderneming ook met voorstellen voor eventuele tijdelijke maatregelen voor aanpassing van de operationele strategie om de risico's te minimaliseren, te laten komen. De minister beslist vervolgens conform artikel 52e van de Mbw, en na advies van zijn wettelijke adviseurs, of deze tijdelijke maatregel wordt ingevoerd.

SodM is ook graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief en de bijlage. U kunt hiervoor contact opnemen met Mw. Dr.

bereikbaar onder telefoonnummer 070- . Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan kenmerk 19227357.

SodM zal deze UHT maandag 30 september 2019 via haar website openbaar maken.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

T.F. Kockelkoren
Inspecteur-generaal der Mijnen

Bijlage

Artikel 1.3a.6 toevoegen voor onderdeel a.

- a. het aantal aardbevingen over het afgelopen jaar met een magnitude van 1,5 en hoger op de schaal van Richter is meer dan 15;
- b. de aardbevingsdichtheid over het afgelopen jaar met een magnitude van 1,0 en hoger op de schaal van Richter is meer dan 0,17.

Artikel 1.3a.6 toevoegen na huidig onderdeel b.

- e. het aantal aardbevingen over het afgelopen jaar met een magnitude van 1,5 en hoger op de schaal van Richter is meer dan 25;
- b. de aardbevingsdichtheid over het afgelopen jaar met een magnitude van 1,0 en hoger op de schaal van Richter is meer dan 0,40.

Artikel 1.3a.7 eerste lid wijzigen in

1. Bij overschrijding van de parameters, bedoeld in artikel 1.3a.6, analyseert de houder van de winningsvergunning Groningenveld de of er sprake is van een zorgwekkende ontwikkeling (bijvoorbeeld een doorzettende escalerende trend).

Artikel 1.3a.7 tweede lid wijzigen in

2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld rapporteert binnen twee weken aan de minister en de inspecteur-generaal der mijnen over de analyse, bedoeld in het eerste lid, met daarbij mogelijke voorstellen voor een tijdelijke maatregel om de operationele strategie te wijzigen, ter minimalisering van de risico's.

Artikel 1.3a.8 derde lid wijzigen in

3. Binnen twee weken volgt een nadere analyse van de aardbeving, de daardoor ontstane schade en de gevolgen van de overschrijding voor de veiligheidsrisico's.

Artikel 1.3a.9 tweede lid wijzigen in

2. Binnen twee weken volgt een nadere analyse van de aardbeving, de daardoor ontstane schade en de gevolgen van de overschrijding voor de veiligheidsrisico's.