

18087271
ETM



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

De Minister van Economische Zaken en Klimaat
de heer ir. E.D. Wiebes MBA
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

Datum 1 mei 2018
Betreft Resultaten onderzoek UHT van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet tbv minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld

Ons kenmerk
18085724

Uw kenmerk

Bijlage(n)

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 het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In uw brief van 29 maart 2018¹ heeft u SodM verzocht een toets op het concept wetsvoorstel uit te voeren. Op 13 april 2018 heb ik u mijn reactie op de internetconsultatie "Minimaliseren gaswinning Groningenveld" toegestuurd.² Hierin gaf ik u een drietal adviezen om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen zodat aan de geldende veiligheidsnorm zal worden voldaan. Op 26 april 2018 ontving ik een nieuw concept van het wetsvoorstel waarin u de reacties op de consultatie hebt verwerkt. In reactie op deze nieuwste conceptversie reageer ik op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel en geef ik een toelichting op mijn positieve advies.

Resultaat UHT

In mijn reactie op de consultatie heb ik u geadviseerd het wetsvoorstel op een aantal punten aan te vullen of te verduidelijken om het door u nagestreefde doel te verwezenlijken. Op grond van mijn analyse van het concept wetsvoorstel in de huidige vorm kom ik tot de conclusie dat dit voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, indien in lagere wetgeving concrete randvoorwaarden worden vastgelegd ten aanzien van de graaddagenformule en het Meet- en Regelprotocol (hierna: MRP). Ook vraag ik in deze brief uw aandacht voor een aantal wijzigingen die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid naar mijn mening aanzienlijk zullen verbeteren. De concrete tekstvoorstellen voor wetswijzigingen vindt u in de bijlage.

¹ Kenmerk DGETM-EO / 18057736

² <https://www.sodm.nl/documenten/brieven/2018/04/13/brief-reactie-sodm-consultatie-wetsvoorstel-minder-gas-uit-groningenveld>

Maak afweging van belangen navolgbaar en inzichtelijk

In het wetsvoorstel wordt de afweging tussen veiligheid van de gaswinning, de veiligheid van de leveringszekerheid en maatschappelijke belangen niet langer bij (instemmings-)besluit gemaakt, maar op wetsniveau. Het veiligheidsbelang wordt daarbij gedefinieerd als de combinatie van de veiligheid van gaswinning en de veiligheid van leveringszekerheid. De veiligheid van de gaswinning en leveringszekerheid zijn doorgaans tegengestelde belangen. De veiligheidsrisico's van de gaswinning nemen af bij een lagere winning (zo snel mogelijk naar 12 miljard m³ per jaar of lager). Dit kan ten koste gaan van de veiligheid van leveringszekerheid als bijvoorbeeld aan huishoudens en zorginstellingen te weinig gas kan worden geleverd. Een zuiver navolgbare afweging van de beide veiligheidsbelangen en de relevante andere maatschappelijke belangen is niet eenvoudig maar wel belangrijk, mede gelet op de veiligheidsbeleving van de inwoners van Groningen.

De tekst van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) maakt de beoogde zuivere afweging naar mijn mening nog onvoldoende zichtbaar en navolgbaar. Mijn advies is daarom in de wet het veiligheidsbelang te splitsen in twee termen: de veiligheid van leveringszekerheid en de veiligheid van de gaswinning in Groningen. In het verlengde daarvan kan dan de MvT zodanig verduidelijkt worden dat de dan drie afzonderlijke belangen (veiligheid van leveringszekerheid, veiligheid van de gaswinning en de overige maatschappelijke belangen) allereerst apart zichtbaar gemaakt worden en vervolgens de wijze waarop de belangen afgewogen worden. Daarbij is het bovendien goed als in de MvT aangegeven wordt dat de belangenafweging niet éénmalig plaats vindt (bij het vormgeven van de wet) maar gedurende het afbouwen van de gasproductie in Groningen. Opdat een heroverweging plaats kan vinden wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Randvoorwaarde toevoegen zodat ongevraagd advies SodM betekenisvol blijft

Het is belangrijk dat na de implementatie van deze wetswijziging nog steeds met de hand aan de kraan wordt geproduceerd om de veiligheid van de inwoners van Groningen te borgen en zoveel als mogelijk schade door gaswinning te voorkomen. Met artikel 52e worden de mogelijkheden om gedurende het gasjaar in te grijpen beperkt. De introductie van artikel 52e, tweede lid geeft een limitatieve opsomming van gronden waarop de minister een tijdelijke maatregel op kan leggen aan de NAM in afwijking van de operationele strategie. Een tijdelijke maatregel kan alleen worden opgelegd als de leveringszekerheid in het geding is of als een langdurige en substantiële afwijking van de strategie een andere verdeling van de winning over de clusters geeft.

Adviezen van SodM gaan niet over de leveringszekerheid, maar uitsluitend over veiligheid. Door de wetswijziging kan een ongevraagd advies van SodM aan de minister over de hoogte van het winningsniveau niet langer aanleiding zijn tot het nemen van een tijdelijke maatregel. Ik vind dit onwenselijk. Indien onverwacht (regionaal) veel en of zware aardbevingen voorkomen heeft de minister geen

mogelijkheid om de NAM op te dragen de operationele strategie gedurende het gasjaar te wijzigen. Ook kan de NAM niet eigenhandig afwijken. Het is onwenselijk dat de operationele strategie pas in een opvolgend gasjaar bij de vaststelling van het operationele plan aangepast kan worden. De ingreep zal pas na 6 tot 9 maanden effect hebben. Daarom moet tussentijdse aanpassing van het besluit mogelijk zijn als de ontwikkeling van de seismiciteit daartoe aanleiding geeft. Het Meet- en Regelprotocol kan helderheid verschaffen of aanleiding bestaat tot een tijdelijke maatregel en geeft richting aan de inhoud van deze maatregel.

Ik adviseer u daarom art 52e, tweede lid te wijzigen zodat een tijdelijke maatregel kan worden opgelegd indien een onvoorziene verandering in de seismiciteit leidt tot een substantiële verandering van de inschatting van de seismische risico's.

Behoudt de rol van SodM als toezichthouder op het gebied van veiligheid

In het nieuwe wetsvoorstel krijgt de rol van SodM uitsluitend een focus op veiligheid. Dit wetsvoorstel geeft aanzienlijk minder handvatten voor het toezicht en de handhaving op het voorkomen van schade. Schade is echter van grote invloed op de veiligheidsbeleving, zoals ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft aangegeven.

Onder de huidige Mijnbouwwet is sprake van een brede toezichtrol voor SodM op het gebied van veiligheid, zowel ten aanzien van de persoonlijke veiligheid van de inwoners van Groningen als het zo veel als mogelijk voorkomen van schade. Hierin speelt het Meet- en Regelprotocol een essentiële rol. Ter verbetering van de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het toezicht op het wetsvoorstel adviseer ik u een aantal wijzigingen door te voeren.

Nader invullen zorgplicht

Het Meet- en regelprotocol schept helderheid of aanleiding bestaat tot heroverweging van de huidige productie en geeft richting aan de omvang van de te adviseren ingreep. Ik geef u daarom in overweging op wetsniveau eenzelfde systeem als het huidige Meet- en Regelprotocol te verplichten, waarbij rekening gehouden wordt met de nieuw geïntroduceerde rollen voor de NAM en de minister.

Rapportageverplichtingen uit Meet- en Regelprotocol opnemen in nieuwe wet

Zorgvuldige monitoring en analyse van de productie en de gedragingen van het Groningenveld zijn van groot belang. Onverwachte escalatie van de bodembeweging (bodemtrilling, maar ook bodemdaling) kan aanleiding zijn voor de minister om aanwijzingen te geven aan de vergunninghouder van het Groningenveld. Bovendien is datacollectie essentieel voor zorgvuldige monitoring om de huidige en toekomstige veiligheid in Groningen te waarborgen. In artikel 52g, de rapportageverplichting voor de vergunninghouder, ontbreekt de voor SodM belangrijke verplichting voor de NAM om gegevens aan SodM te verstrekken over de waargenomen bodembeweging (zowel bodemtrilling als bodemdaling). Dit is in het verleden een belangrijke basis gebleken voor mijn toezicht op de zorgplicht en advisering over maatregelen die de veiligheid van de gaswinning uit het Groningenveld bevorderen. Deze data en analyses geven

immers inzicht in mogelijke escalatie van de aardbevingsproblematiek en in de effecten van operationele en of regionale maatregelen. Ik adviseer u de huidige rapportageverplichtingen uit het MRP in de wet vast te leggen.

Direct aan SodM rapporteren

Voor het monitoren van de veiligheid van de gaswinning in Groningen is directe en tijdige toegang tot data over bodembeweging en de mate waarin het door GTS aangereikte scenario ook daadwerkelijk gerealiseerd is (artikel 10a, elfde lid, van de Gaswet). Ik ontvang daarom graag de rapportages uit zowel artikel 10a van de Gaswet als de rapportages op grond van artikel 52h van de Mijnbouwwet direct van de vergunninghouder. Ik geef u in overweging om de rapportages rechtstreeks door de vergunninghouder aan mij te laten verstrekken.

Laat SodM het gehele veiligheidsrisico van de gaswinning beoordelen

Conform artikel 127 eerste lid adviseert SodM de minister over besluiten die de minister neemt in het kader van de Mijnbouwwet. Daarvoor toetst SodM de risicobeoordelingen (artikel 127, eerste lid, onderdeel c) en laat indien nodig onderzoek verrichten dat voor deze toetsing nodig is (artikel 127, eerste lid, onderdeel d).

In de wijziging van de Mijnbouwwet wordt de adviestaak van SodM voor het Groningenveld beperkt tot een advies over of de voorgestelde operationele strategie, gegeven de gevraagde hoeveelheid gas, de verwachte bodembeweging en de gevolgen daarvan minimaliseert. De integrale beoordeling van en advies over de risico's ten gevolge van de raming van GTS en die direct verbonden zijn aan het besluit van de minister worden niet langer als gevraagd advies opgenomen in de nieuwe Mijnbouwwet. Dit betekent dat SodM niet langer gevraagd wordt om de minister ten behoeve van zijn belangenafweging te adviseren over de veiligheidsrisico's verbonden aan scenario's van GTS op de lange termijn. Hierdoor wordt naar mijn mening de belangrijke afweging tussen de veiligheid van de gaswinning, de veiligheid van de leveringszekerheid en de maatschappelijke belangen ernstig bemoeilijkt. Ik adviseer u om af te zien van deze nadere specificatie van het adviesrecht van SodM en SodM op basis van het huidige artikel 127 bij de besluiten in het kader van Groningen te laten adviseren.

Stem alleen in met opslagplan gasopslag Norg na risicoafweging

Artikel 52i bepaalt dat de minister in kan stemmen met een opslagplan gelet op het belang van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Hiermee wordt de beoordeling van de risico's verbonden aan de gasopslag ondergeschikt gesteld aan het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Ik ben van mening dat er te allen tijde sprake moet zijn van een gedegen risicoafweging van de risico's verbonden met de instemming met het opslagplan en de risico's verbonden aan de winning uit het Groningenveld. Het verschuiven van risico's lijkt mij onwenselijk. Ik raad u dan ook aan om in dit artikel op te nemen dat u uw instemming op basis van deze risicoafweging zult maken.

Nadere duiding bodembeweging in MvT en lagere wetgeving

In de MvT wordt bodembeweging enkel uitgelegd als aardbevingen. Onder bodembeweging moet echter ook bodemdaling verstaan worden. Expliciet benoemen van bodemtrillingen en bodemdaling in de MvT is van belang omdat door de huidige formulering in de MvT de indruk kan ontstaan dat bodemdaling voor Groningen niet langer in kaart gebracht hoeft te worden en er ook geen maatregelen meer genomen hoeven worden om schade door bodemdaling te voorkomen en/of te beperken. Dit is onwenselijk omdat in het operationele plan rekening gehouden moet worden met zowel bodemdaling als bodemtrilling. Bovendien moet het MRP nader uitgewerkt worden in lagere wetgeving. Hierbij is van belang dat zowel bodemtrilling als bodemdaling worden meegenomen.

Nadere uitwerking in lagere regelgeving essentieel voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een goede invulling van lagere regelgeving is noodzakelijk om lacunes in regelgeving en toezicht te voorkomen. Het is dus belangrijk dat deze lagere regelgeving gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking treedt. In ieder geval moet de lagere regelgeving beschrijven op welke wijze de graaddagenformule moet worden toegepast op de scenario's van GTS. Ik adviseer u dit zo te regelen dat SodM de toegestane maandelijkse afwijkingen in de productie ten opzichte van een gemiddeld jaar vast kan stellen. Verder verzoek ik u in de lagere regelgeving de wijze te beschrijven waarop het operationeel plan rekenschap geeft aan bodemdaling en bodemtrilling en nadere invulling van het Meet- en Regelprotocol te regelen.

Consequenties voor de uitvoeringslasten

Vanzelfsprekend blijft SodM graag nauw betrokken bij de verdere vormgeving van de relevante lagere wetgeving. SodM gaat er vooralsnog vanuit dat zij de uitvoeringslasten die volgen uit dit wetsvoorstel vanuit het bestaande budget kan adresseren. Omdat belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel nog nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving, zal SodM dit in de UHT bij die lagere regelgeving nader bezien.

SodM is ook graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief en de bijlage.

Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan de brief met kenmerk 18085724. SodM zal deze UHT toets via haar website openbaar maken nadat u het wetsvoorstel openbaar gemaakt heeft.

Met vriendelijke groet

ir. T.F. Kockelkoren, MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen