

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

**Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging**
Directie Energie en Omgeving

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door
xxx

xxx
xxx

Ons kenmerk
DGETM-EO / 17049086

Datum 14 april 2017
Betreft In behandeling zijnde winningsplannen

Geacht College, geacht Bestuur,

In de afgelopen weken zijn diverse berichten in de media gepubliceerd over gaswinning uit kleine velden op land waarvan een (wijziging van het) winningsplan bij mij in behandeling is, zoals de gaswinning bij Heerenveen. Uit deze berichtgeving en de reacties daarop maak ik op dat er geen duidelijk beeld is van de gevolgte procedures. Mijn ambtenaren zullen u in de aankomende periode specifiek ten aanzien van de in uw gebied voorliggende winningsplan(nen) toelichting geven op de te volgen procedure en uw rol als adviseur ten gevolge van de nieuwe Mijnbouwwet, die per 1 januari jl. in werking is getreden. Vooruitlopend op deze gesprekken informeer ik u over de beoordeling van voor de inwerkingtreding van de nieuwe Mijnbouwwet ingediende (wijzigingen van) winningsplannen en mijn handelswijze tot nu toe. Daarmee hoop ik eraan bij te dragen dat eventuele onduidelijkheden of zorgen bij omwonenden vanuit de verschillende betrokken overheidslagen op een gelijklopende manier worden beantwoord.

Het hoe en waarom van een winningsplan

Voor het winnen van gas zijn verschillende vergunningen nodig. Zo is er een winningsvergunning nodig waarbij een mijnbouwmaatschappij het alleenrecht krijgt om binnen een bepaald gebied mijnbouwactiviteiten te ontplooiën. Voordat daadwerkelijk gewonnen mag worden, zijn daarnaast omgevingsvergunningen nodig voor de locatie en de installaties. Bij de besluitvorming op deze vergunningen zijn wettelijke adviseurs zoals Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) en u als decentrale overheden betrokken. Voor de wijze waarop het gas gewonnen wordt, stelt het mijnbouwbedrijf vervolgens een winningsplan op. Gaswinning mag plaatsvinden conform het winningsplan waaraan ik mijn instemming heb gegeven. Het winningsplan gaat onder andere in op de wijze en de duur van de winning, de verwachte of gewonnen hoeveelheden en de verwachtingen ten aanzien van bodembeweging.

Onder de voorschriften in de Mijnbouwwet zoals die tot 1 januari 2017 golden, werd aan de hand van het winningsplan beoordeeld of de winning doelmatig, efficiënt en binnen veilige kaders ten aanzien van de bodembeweging geschiedt. In 2015 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in het rapport

'Aardbevingsrisico's in Groningen' aanbevelingen gedaan hoe in de besluitvorming omtrent gaswinning het aspect veiligheid een grotere rol kan spelen. Tevens werd aanbevolen om bij de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten de andere overheden meer te betrekken. Deze aanbevelingen zijn geïmplementeerd in de herziening van de Mijnbouwwet die met ingang van 1 januari 2017 van kracht is. Ten aanzien van de winningsplannen is nu in de Mijnbouwwet geregeld dat aanvragen tevens worden getoetst op veiligheid en risico's voor gebouwen en dijken en omwonenden, en dat gemeenten, provincies en waterschappen om advies worden gevraagd. Daarnaast biedt de Mijnbouwwet sinds 1 januari 2017 meer ruimte om voorwaarden of beperkingen aan het instemmingsbesluit te verbinden, waar het bedrijf aan moet voldoen bij de gaswinning.

Implementatie wijzigingen van de Mijnbouwwet

Op 2 april 2015 heb ik de kabinetsreactie op het OVV-rapport aan de Tweede Kamer gestuurd. Ik heb toen aangegeven dat ik, vooruitlopend op inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet, ingediende (wijzigingen van) winningsplannen zoveel mogelijk in de geest van de aangekondigde wijziging van de Mijnbouwwet zou behandelen. Onder de Mijnbouwwet zoals die destijds gold, kon ik een instemmingsbesluit op winningsplannen slechts weigeren in het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem. Het uitgebreidere beoordelingskader van de herziene Mijnbouwwet werd pas van kracht op 1 januari 2017. Mede om die reden is er geen overgangsrecht opgenomen bij de inwerkingtreding van de gewijzigde Mijnbouwwet. In het afgelopen jaar is veel werk verzet, zodat de besluiten met ingang van 1 januari 2017 met de beoogde zorgvuldige voorbereiding genomen kunnen worden, rekening houdend met het ruimere afwegingskader ten aanzien van veiligheid en risico's. Hoe deze wijzigingen precies vorm gegeven zouden worden, was op het moment van het schrijven van de kabinetsreactie nog niet precies duidelijk. Wel stond in ieder geval vast dat decentrale overheden een adviesrol zouden krijgen.

Vorig jaar, toen de contouren van de wijzigingen in de Mijnbouwwet zich begonnen af te tekenen, zijn er algemene informatiesessies gehouden om u te informeren over het adviesrecht dat u in het kader van de winningsplannen zou krijgen. Ook de vorm waarin winningsplannen bij het ministerie werden ingediend, is tegen het licht gehouden. De winningsplannen werden destijds geschreven door experts voor experts. De plannen waren daarom ongeschikt om ter advisering aan de decentrale overheden voor te leggen. Om die reden heb ik samen met de sector gewerkt aan het verbeteren van de begrijpelijkheid van de winningsplannen voor eenieder. Daarnaast is samen met SodM gewerkt aan een methodiek om de veiligheid expliciet in het winningsplan op te nemen op een eenduidige en onderling vergelijkbare wijze, een zogeheten seismische risicoanalyse. Ik heb aangegeven dat ik pas over de winningsplannen of wijzigingen daarvan zou besluiten nadat TNO een analyse had uitgevoerd over het seismische risico van alle kleine velden op land (brief aan de Tweede Kamer van 21 april 2015, Kamerstuk 33 529, nr. 146).

Voor 29 juni 2016 ingediende winningsplannen

Op 29 juni 2016 waren er 28 (wijzigingen van) winningsplannen ingediend, waarover ik nog geen instemmingsbesluit had genomen. Daarbij waren vijf nieuwe winningsplannen waar geen vigerend winningsplan aan ten grondslag lag. Nieuwe winningsplannen beschrijven voorgenomen winningen. Bij het aanboren van een nieuw gasveld wordt vaak een zogeheten well-test uitgevoerd, wat feitelijk geregistreerd wordt als productie. Er wordt dan dus geproduceerd uit het veld om te onderzoeken hoe het veld zich vermoedelijk zal gaan gedragen en de productie zich zal ontwikkelen. Die productie heeft een tijdelijk karakter. De informatie uit de test kan gebruikt worden om het winningsplan te onderbouwen en om de gevolgen van de winning zo goed mogelijk in te kunnen schatten. Omdat de activiteit feitelijk als productie geregistreerd wordt, moet dit wel in nauw overleg met SodM. Op het moment van het versturen van de brief aan de mijnbouwbedrijven werden bij twee velden dergelijke well-tests uitgevoerd.

Bij bestaande winningen (met een instemmingsbesluit op een vigerend winningsplan) krijgt een mijnbouwmaatschappij tijdens de productie van gas meer gegevens en kennis over het veld. Deze kennis kan leiden tot een wijziging van het winningsplan. Mijnbouwmaatschappijen dienen tijdig wijzigingen in te dienen op een winningsplan, zodat men conform het dan nog geldende winningsplan kan blijven winnen terwijl de wijziging in behandeling wordt genomen. Conform deze praktijk zijn mijnbouwmaatschappijen gewijzigde winningsplannen blijven indienen. Zoals aangegeven had ik toegezegd om alle winningsplannen in de geest van de wijziging van de Mijnbouwwet, waar op dat moment aan werd gewerkt, te behandelen. Dit betekende niet dat in afwachting van de inwerkingtreding van de gewijzigde Mijnbouwwet alle winningen op land stilgelegd zouden moeten worden. De betrokken mijnbouwbedrijven hadden immers tijdig (een wijziging van) hun winningsplan ingediend en dienden derhalve helderheid te krijgen over de productie van het gas of de voortzetting ervan. Bij winningen waar zou worden aangetoond dat de veiligheid niet in het geding is, zou de productie niet worden stilgelegd. Voor het geven van deze helderheid was dus van belang om te weten of het voortzetten van de productie tot een andere beoordeling zou leiden van de effecten van de bodembeweging of van de risico's voor omwonenden. In overleg met SodM heb ik TNO gevraagd samen met mijn ambtenaren in kaart te brengen of er aan de ingediende (wijzigingen van de) winningsplannen risico's ten aanzien van de veiligheid zaten. Ook is op basis van door TNO uitgevoerde seismische risicoanalyses (het zogenoemde kleineveldenonderzoek, Kamerstuk 33259, nr. 275) bekeken of de veiligheid in het geding was. Op grond van deze analyses kwam ik tot de conclusie dat er bij gasproductie volgens de ingediende winningsplannen geen directe aanleiding tot zorg was.

Op basis van deze gegevens heb ik de desbetreffende mijnbouwmaatschappijen per brief van 29 juni 2016 laten weten dat zij, in afwachting van de formele behandeling van het gewijzigde winningsplan op basis van de gewijzigde wet, de productie mochten voortzetten. Hiermee kregen de mijnbouwmaatschappijen

- nadat uit analyses van TNO was gebleken dat de veiligheid niet in het geding was - dus de mogelijkheid om de productie voort te zetten. Met de voortzetting van de productie zouden zij voor wat betreft productievolume en productieduur buiten het instemmingsbesluit op het vigerende winningsplan terecht kunnen komen. Het eerdere instemmingsbesluit bood de basis voor het voortzetten van de productie. De overige voorwaarden van het instemmingsbesluit op het vigerende winningsplan bleven van kracht. Bij de voortgezette productie mocht niet getreden worden buiten het ingediende (gewijzigde) winningsplan.

Met deze formulering ben ik niet expliciet ingegaan op winningsplannen waarvoor geen eerder instemmingsbesluit aanwezig was. Deze nieuwe winningsplannen waren wel opgenomen in de bijlagen van de brief. Op basis daarvan konden de mijnbouwbedrijven die op dat moment in het kader van een well-test gas produceerden, de productie in dat kader voortzetten. Voor zover de productie buiten de hiervoor gegeven kaders plaatsvindt, kan SodM overgaan tot het nemen van handhavingsmaatregelen.

De verdere besluitvorming op de ingediende (wijzigingen van) winningsplannen heb ik uitgesteld tot inwerkingtreding van de nieuwe Mijnbouwwet, zodat deze getoetst en behandeld konden worden conform de nieuwe eisen die volgden uit de kabinetsreactie op het OVV-rapport. De gewijzigde Mijnbouwwet biedt meer ruimte om voorwaarden aan het instemmingsbesluit te verbinden, waar het bedrijf aan moet voldoen bij de gaswinning. De brief van 29 juni 2016, de reeds ingediende gewijzigde winningsplannen en de instemmingsbesluiten op de vigerende winningsplannen vormen het kader waarbinnen de bedrijven thans voorlopig gas winnen tot de definitieve besluitvorming op het winningsplan heeft plaatsgevonden.

Winningsplannen ingediend met ingang van 29 juni 2016

Ook op en na 29 juni 2016 zijn er nog nieuwe en gewijzigde winningsplannen ingediend. De brief van 29 juni 2016 geldt niet voor de winningsplannen die op en na die datum zijn ingediend. Voor de beoordeling van de aspecten ten aanzien van bodembeweging en veiligheid moeten alle winningsplannen die sinds die tijd zijn ingediend een seismische risicoanalyse bevatten. Die winningsplannen die reeds compleet waren met de seismische risicoanalyse heb ik in behandeling genomen.

Bij nieuwe winningsplannen wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd. Voor gewijzigde winningsplannen wordt in principe dezelfde voorbereidingsprocedure gevolgd, tenzij het een wijziging van het instemmingsbesluit van ondergeschikte aard is en niet leidt tot een andere beoordeling van de effecten van de bodembeweging of de risico's voor onder andere de omwonenden.

Betrokkenheid en communicatie

Vorig jaar heb ik een start gemaakt met het alsnog in behandeling nemen van de eerder ingediende winningsplannen conform de gewijzigde Mijnbouwwet. In dat kader heb ik diverse decentrale overheden de afgelopen maanden om advies

gevraagd aangaande een specifiek winningsplan in de desbetreffende regio. Ik realiseer mij echter dat er voor diegenen onder u die nu nog om advies gevraagd (gaan) worden, er ruim een half jaar is verstreken tussen het versturen van de brief aan de mijnbouwbedrijven op 29 juni 2016 en het uitzetten van de adviesverzoeken aan de provincies, gemeenten en waterschappen. Achteraf constateer ik dan ook dat het de duidelijkheid ten goede was gekomen als ik destijds direct de brief van 29 juni 2016 ook met u had gedeeld.

Voor de nieuw te volgen procedure is er een aanzienlijk grotere inzet van menskracht nodig, zowel binnen uw organisatie als mijn ministerie. Om de procedure voor elk winningsplan zorgvuldig te kunnen doorlopen, neem ik de winningsplannen niet allemaal tegelijkertijd in behandeling. Ik streef ernaar gedurende dit jaar alle 28 (wijzigingen van) winningsplannen die voor 29 juni 2016 zijn ingediend in behandeling te nemen. Vanwege de onbekendheid met het adviseren op het gebied van winningsplannen geef ik adviseurs thans een ruime adviestijd. De adviesronde en het volgen van de voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure samen duurt momenteel circa 9 maanden. Daardoor kan ik dit jaar niet alle procedures afronden.

Ik hecht eraan gedurende dit proces op een open en transparante wijze met u te communiceren. Bij de start van de behandeling van een winningsplan wordt u opnieuw geïnformeerd, maar dan specifiek over het desbetreffende winningsplan, de procedure en uw adviesrecht.

In de procedure van behandeling zijn eveneens mogelijkheden ingebouwd om uw burgers te betrekken en te informeren. Zo organiseert mijn ministerie in overleg met u informatiesessies voor bewoners, waarbij ter plekke de mogelijkheid bestaat tot het indienen van zienswijzen. Daarnaast communiceert mijn ministerie via de geëigende middelen, zoals kennisgeving van het ontwerpbesluit via de Staatscourant en lokale bladen van gemeenten waar het gasvoorkomen zich onder bevindt. Verder zal ik gedurende bij de terinzagelegging alle stukken, benodigd voor het tot stand komen van het besluit, online en bij decentrale overheden ontsluiten.

Het komende jaar zal ik een beroep doen op uw organisatie om mij van adviezen te voorzien die ik kan betrekken bij het besluit omtrent instemming met de winningsplannen. Mijn ambtenaren zullen u daarbij zo goed mogelijk van informatie voorzien.

Hoogachtend,

(w.g.)

H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken