



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> 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

Ons kenmerk
18074039

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 13 april 2018
Betreft Reactie SodM consultatie wetsvoorstel minder gas uit Groningenveld

Excellentie,

Bij brief van 29 maart 2018¹ heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, mede naar aanleiding van het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). In deze brief heeft u aangegeven dat aanpassing van de Gaswet en Mijnbouwwet noodzakelijk is en dat dit wetsvoorstel open staat voor consultatie.

Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel. Daarnaast zal ik ook een toets doen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Deze zal ik u separaat toesturen nadat SodM de na consultatie vastgestelde tekst van het wetsvoorstel heeft ontvangen.

Uw conceptwetsvoorstel heeft tot doel om een nieuwe sturings- en besluitvormingsprocedure op te stellen om de winning van gas uit het Groningenveld te minimaliseren. Gelet op het advies van SodM van 1 februari j.l. om de gaswinning zo snel als mogelijk te verlagen naar 12 miljard Nm³ per jaar kan dit wetsvoorstel op steun van SodM rekenen.

Tegelijkertijd zal het volgens het voorgestelde afbouwscenario nog even duren voordat aan de geldende veiligheidsnorm wordt voldaan. Daarom geef ik in deze brief een aantal wijzigingen in het conceptwetsvoorstel in overweging die uw ambitie om de gaswinning zo snel als mogelijk naar nul te reduceren ondersteunen. Dit is in lijn met het door u beschreven doel van de wet en in het belang van de veiligheid van de inwoners van Groningen.

¹ Verwijzing naar brief aan de TK met kenmerk DGETM-EI / 18057375

Conceptwetsvoorstel 'minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld': zo snel mogelijk naar 12 miljard kuub?

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 zuivere 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 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 memorie van toelichting 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 hoe de belangen afgewogen worden zichtbaar gemaakt wordt. Daarbij is het bovendien goed als in de memorie van toelichting ook 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.

Verduidelijk de toepassing van graaddagensystematiek

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet hanteert een systematiek om de behoefte aan laagcalorisch gas in te schatten. Ik onderschrijf uw keuze voor deze graaddagensystematiek. Het conceptwetsvoorstel en de toelichting daarop laten de toepassing van deze systematiek echter voor een deel onbenoemd. Ik doe daarom een suggestie om de graaddagensystematiek ten volle te benutten als instrument om de gaswinning uit het Groningenveld te minimaliseren.

Gebruik koud scenario voor bepalen maximale jaarproductie

In de memorie van toelichting is geschreven dat het niet langer mogelijk zal zijn om het absolute productieplafond naar boven bij te stellen. Dat gaat alleen op voor het koudst mogelijke temperatuurscenario. Ik onderschrijf die keuze voor het bepalen van de absolute maximale jaarproductie. In aanvulling op dit

uitgangspunt is naar mijn idee nog een extra uitgangspunt noodzakelijk om het Groningenveld daadwerkelijk als sluitstuk in de gasvoorziening te gebruiken.

Gebruik gemiddeld scenario voor vaststellen maandproductie

Per definitie doen zich vaker warme en gemiddelde jaren voor dan koude jaren. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat er meer gewonnen wordt dan strikt genomen noodzakelijk is. Om te voorkomen dat in een gemiddeld of relatief warm jaar toch het volume van een koud jaar wordt geproduceerd is het van belang maandelijks terug te kijken hoeveel productie daadwerkelijk nodig was voor de leveringszekerheid. Door strak toe te zien dat in iedere maand niet meer dan nodig wordt geproduceerd, voorkomt men dat jaarproductie hoger uitvalt.

Mijn advies is dan ook het wetsvoorstel aan te passen met regels waaruit blijkt dat gedurende het jaar geborgd wordt dat de productie uit het Groningenveld niet meer is dan strikt noodzakelijk op basis van het aantal *daadwerkelijk opgetreden* graaddagen. Ik raad u aan om hierbij op te nemen dat bij de uitvoering van de winning wordt uitgegaan van het volume dat maximaal noodzakelijk is bij de temperatuurontwikkeling in een gemiddeld jaar. Dit jaarvolume in een gemiddeld jaar wordt in het operationele plan verwerkt tot een maandelijks vraag van gas uit het Groningenveld. Vervolgens kan op maandbasis de productie op basis van de meer of minder optredende graaddagen naar boven of naar beneden worden bijgesteld ten opzichte van deze maandprognose. Dit waarborgt dat de productie uit Groningen daadwerkelijk als sluitstuk wordt gebruikt.

Verplicht netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de handelonderneming die het gas verkoopt tot minimalisatie van de vraag

In het wetsvoorstel is de rol van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (momenteel GTS) beschreven. De netbeheerder maakt elk jaar een raming van de benodigde hoeveelheid gas die ten hoogste uit het Groningenveld gewonnen moet worden om alle eindafnemers te kunnen voorzien van laagcalorisch gas. Daarbij moet de netbeheerder alle beschikbare middelen en methoden betrekken. De netbeheerder wordt echter niet verplicht om de vraag te minimaliseren.

Het plan van de netbeheerder wordt bovendien beïnvloed door de manier waarop de handelonderneming die het gas verkoopt (momenteel GasTerra) gebruik maakt van de overslagen en de gasopslag Norg. De handelonderneming vertaalt daarbij de jaarcijfers van de netbeheerder naar de benodigde maandvolumes uit het Groningenveld. Ik geef u in overweging om zowel de netbeheerder als ook de handelonderneming wettelijk te verplichten om te streven naar een zo laag mogelijke vraag naar gas uit het Groningenveld. Het is bovendien van belang dat de handelonderneming een kader krijgt voor het gebruik van de gasoverslagen en gasopslag Norg. Ik raad u aan hierin de restricties die ik heb geadviseerd in het Zeerijp advies op te nemen. Wettelijke borging van de beperking van de regionale fluctuaties zijn naast de door u ingezette afbouw van het productievolume immers

belangrijke factoren voor het bevorderen van de veiligheid en het voorkomen van schade in Groningen.

Zorg voor toezicht op minimalisatie van de vraag

Thans is geen toezichthouder aangewezen voor toetsing op minimalisatie van de vraag naar gas uit het Groningenveld. Ik adviseer u een onafhankelijk toezichthouder aan te wijzen op de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de handelonderneming die het gas verkoopt.

Onverminderde zorgplicht?

De huidige Mijnbouwwet stelt hoge eisen aan een mijnbouwonderneming. Zo dient de gaswinning uit een voorkomen te geschieden op grond van – onder andere - een winningsplan waar u mee in moet stemmen. Daarnaast kent de huidige Mijnbouwwet een zorgplicht voor de mijnbouwonderneming waardoor deze de plicht heeft nadelige effecten van de winning (zoals schade aan huizen) te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Ook als die nadelige effecten bij van de beoordeling van het winningsplan niet waren voorzien.

De zorgplicht die op basis van artikel 33 van de huidige Mijnbouwwet op de vergunninghouder rust, is als voorschrift bij het instemmingsbesluit uitgewerkt in het Meet- en Regelprotocol. Daarin is onder meer vastgelegd wanneer u het belang van de veiligheid van de gaswinning en de belang van de veiligheid van de leveringszekerheid opnieuw tegen elkaar afweegt.

De operator bepaalt niet langer het te produceren volume

Op basis van het conceptwetsvoorstel stemt u in de toekomst niet in met een winningsplan, maar draagt u de vergunninghouder op een bepaalde hoeveelheid gas te winnen uit het Groningenveld. Niet duidelijk is hoe het Meet- en Regelprotocol in de toekomst gehanteerd wordt. Voor de inwoners van Groningen is de duidelijkheid van het handelingsperspectief dat uitgaat van het Meet- en Regelprotocol echter van groot belang. Ik acht het Meet- en Regelprotocol een belangrijk kader bij het continue monitoren van de seismiciteit en de daaruit mogelijk voortvloeiende noodzaak van maatregelen (niet alleen productiemaatregelen maar ook maatregelen om de verdeling van de productie over het Groningenveld te wijzigen). Daarom geef ik u het volgende punt in overweging.

Ruimte voor heroverweging afbouwscenario nodig bij onvoorziene ontwikkelingen

Wat gebeurt er bij onvoorziene ontwikkelingen? Zoals de afgelopen maanden is gebleken, kunnen onvoorziene ontwikkelingen nopen tot het heroverwegen van het afbouwscenario. Een onvoorziene ontwikkeling die noopt tot heroverweging van het gekozen scenario kan zijn een onverwachte toename van de bodembeweging. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de veiligheid van de inwoners van Groningen, maar ook voor de schade die de gaswinning veroorzaakt.

In het wetsvoorstel staat dat u de operationele strategie kunt wijzigen. Daarbij lijkt de afweging die u maakt echter vast te staan tot 2030 als naar verwachting de gaswinning geheel beëindigd is. Ik veronderstel dat dit niet uw bedoeling is. Het is helaas niet uit te sluiten dat de seismiciteit in Groningen escaleert en dat het veiligheidsbelang zodanig wordt geschaad dat verdere maatregelen aangewezen zijn. Zo kan bijvoorbeeld in een dergelijk scenario het (tijdelijk) afschakelen van industrie aanvaardbaar zijn. Hiervoor is het overigens niet altijd noodzakelijk om bedrijven fysiek (en definitief) af te schakelen. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld tegen compensatie verzocht worden om tijdelijk of definitief minder gas af te nemen.

Ofschoon ik me bewust ben van de mogelijkheid om u ook ongevraagd te adviseren, geef ik in overweging om in het wetsvoorstel een adviesrol van SodM op te nemen bij onvoorziene ontwikkelingen. Zo kan voorkomen worden dat de indruk ontstaat dat het nu gekozen afbouwscenario een vaststaand gegeven is tot 2030.

Ik geef u ook in overweging het nu geldende Meet- en Regelprotocol expliciet zijn plek te geven in uw wetsvoorstel. Dit protocol geeft houvast bij het duiden van de situatie. Ook zorgt het Meet- en Regelprotocol voor de beschikbaarheid van de juiste rapportages ten aanzien van de veiligheid in Groningen. In de nieuwe situatie blijft het 'winnen met de hand aan de kraan' van onverminderd belang, omdat zoals eerder aangegeven ook tijdens het afbouwscenario zich onvoorziene ontwikkelingen voor kunnen doen. De veiligheid van de inwoners van Groningen en hun vertrouwen zijn gebaat bij heldere afspraken over het handelen bij onvoorziene ontwikkelingen.

Met vriendelijke groet,

b/a.

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