



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Dana Petroleum Netherlands B.V.
T.a.v. de heer 5.1.2.e
Postbus 9
2270 AA VOORBURG

Datum 31 mei 2023
Betreft Last onder dwangsom drukmonitoring

Geachte heer 5.1.2.e

Op basis van uw melding op 6 augustus 2021,¹ bij ons geregistreerd met kenmerk OV-7825, hebben inspecteurs van Staatstoezicht op de Mijnen vastgesteld dat Dana Petroleum Netherlands B.V. (hierna: Dana), in overtreding is.

Gebleken is namelijk:

dat de drukken in de tubing/casing annulus van de ingesloten onderzeese putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent niet worden gecontroleerd.

Dit is een overtreding van artikel 8.4.4, eerste lid, van de Mijnbouwregeling.

Dit is de reden dat ik u een last onder dwangsom doe toekomen. De door u ingediende zienswijze geeft mij geen aanleiding om af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom. De herstelmaatregelen zijn ook daadwerkelijk mogelijk.

Samenvatting

De last onder dwangsom strekt ertoe om de genoemde overtreding voor 1 november 2023 te beëindigen. De overtreding kan worden opgeheven door de drukken in de (eerste) tubing/casing annulus van de onderzeese putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent weer controleerbaar en registreerbaar te maken en het defect aan de drukmeter van de A annulus van de Van Nes put te verhelpen.

Indien de overtreding niet tijdig wordt beëindigd, verbeurt u een dwangsom.

Feiten en Procedure

De feiten en procedure, voor zover hier van belang, zijn als volgt.

5 juli 2021:

De kabels naar de onderzeese putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent zijn niet meer beschikbaar. Hierdoor kunnen geen gegevens meer worden ontvangen van de 'Subsea Control Modules', zodat de drukken in de (eerste) tubing/casing annulus van deze putten niet meer kunnen worden

¹ Brief van Dana van 6 augustus 2021, met kenmerk: RC-21-4732.

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)

info@sodm.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

5.1.2.e

T 5.1.2.e

Ons kenmerk

26328287

Uw kenmerk

RC-23-4985

Bijlage(n)

gecontroleerd. Daarnaast is de drukmeter van de A annulus van de Van Nes put defect.

6 augustus 2021:

brief van Dana² dat de controle als bedoeld in artikel 8.4.4 van de Mijnbouwregeling niet kan worden uitgevoerd door het verlies van annulaire druk monitoring op deze putten.

In deze brief is tevens aangegeven dat de Van Nes put is gestopt met produceren (ingesloten) op 14 augustus 2017. De laatste productiedag van de Van Ghent put is 7 december 2020.

3 november 2021:

SodM verzoekt om een overleg over het verlies van de connectie.

11 januari 2022:

Online overleg met Dana, waarbij door een inspecteur van SodM is aangegeven dat controles in overeenstemming met artikel 8.4.4 van de Mijnbouwregeling moeten worden uitgevoerd en dat voor beide putten binnen drie maanden een verwijderingsplan moet worden ingediend.

14 januari 2022:

Mail van Dana dat er binnen drie maanden een verwijderingsplan voor de putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent wordt ingediend.

18 februari 2022:

Melding bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) dat put P11-B-01 Van Nes en put P11-C-01 Van Ghent buiten werking zijn gesteld.³

1 april 2022:

Mail van Dana dat de opties voor drukmonitoring zijn beschouwd, een plan van aanpak rondom deze putten wordt opgezet en een risico evaluatie sessie ter validatie zou volgen. Een schriftelijke reactie komt op korte termijn met een mondelinge toelichting.

12 april 2022:

Dana verzoekt schriftelijk⁴ om een ontheffing van de controleverplichting als bedoeld in artikel 8.4.4 van de Mijnbouwregeling. In deze brief is tevens aangegeven dat de buiten gebruik melding van beide putten bij EZK is ingediend. In deze brief is ook aangegeven dat een verwijderingsplan uiterlijk 18-2-2023 zal zijn ingediend. Daarnaast is een risico evaluatie uitgevoerd.

² Met kenmerk: RC-21-4732. Bij SodM geregistreerd onder het kenmerk: Havik OV-7825.

³ Met kenmerk: RC-22-4823.

⁴ Met kenmerk: RC-22-4862. Bij SodM geregistreerd onder het kenmerk: Havik OV-7825.

8 juli 2022:

Dana trekt het verzoek voor ontheffing als bedoeld in artikel 8.4.4 van de Mijnbouwregeling, in. Kenmerk Dana: RC-22-4907.

16 augustus 2022:

Tijdens de bespreking van het jaarwerkplan is namens SodM aangekondigd dat er ten aanzien van het niet af kunnen lezen van de tubing/casing annulus drukken een brief zal volgen.

Bij brief van 21 december 2022⁵ heb ik u een vooraankondiging gestuurd van een last onder dwangsom. Dana is de gelegenheid geboden een zienswijze in te dienen ten aanzien van dit voornemen en heeft hier op 1 februari 2023 (ref: RC-23-4985)⁶ gebruik van gemaakt.

De zienswijze is door de vertegenwoordigers van Dana mondeling toegelicht, waarbij onder meer de mogelijke manieren waarop Dana de drukkuitlijzing op de betreffende putten technisch te realiseren, aan de orde is gekomen.

Norm (controle drukken)

Artikel 8.4.4, eerste lid, van de Mijnbouwregeling stelt dat bij producerende, injecterende en ingesloten putten de drukken in de tubing/casing annulus worden gecontroleerd. Uit de Nota van toelichting bij deze bepaling⁷ blijkt dat een frequente controle van annulaire drukken van groot belang is. In dit kader zou een mogelijkheid om continu af te kunnen lezen, het beste zijn. Het kunnen toestaan van een minder frequente controle, hangt af van de status van de putten. De status van de betreffende onderzeese putten is niet bekend, nu er niet wordt gemonitord. Een controle is vereist om de benodigde frequentie te bepalen.

⁵ met uw kenmerk INS-8499-20221005, later gecorrigeerd per email in kenmerk OV-7825

⁶ Ref: RC-23-4985.

⁷ Stcrt. 19 december 2002, nr. 245, p. 33: *Afdeling 8.4 inrichting van putten: Annulaire drukken (zie met name artikel 8.4.4) kunnen een indicatie zijn voor gebreken aan de afwerking van een put en wijzen op mogelijke problemen met die put. Annulaire drukken kunnen ontstaan door:*

a. temperatuurschommelingen als gevolg van putproductie;
b. lekkage en/of slechte afdichtingen, waardoor koolwaterstofvoorkomens in communicatie staan met annulaire ruimten;
c. overige oorzaken, waarbij de druk ontstaat door ondergrondse effecten, waarbij koolwaterstoffen geen rol spelen.

Bij het opstellen van deze afdeling zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
a. alle annulaire ruimten die niet met het productieproces te maken hebben, dienen te worden gescheiden van de koolwaterstof houdende reservoirs en de atmosfeer door minstens twee effectieve afsluitingen; als afsluiting gelden: productie pakker met tubing en putmondafwerking, productie casing en overige casing met cementatie en putmondafwerking;

b. frequente controle van annulaire drukken is gezien het voorgaande van groot belang;
c. in geval van annulaire drukken is het van belang de oorzaak daarvan snel vast te stellen;
d. gezien de mogelijke ernstige gevolgen (schade) van deze problematiek is de betrokkenheid van het Staatstoezicht op de mijnen groot.

Overtreding

Vastgesteld is dat de putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent niet worden gecontroleerd en geregistreerd. Beide putten zijn ingesloten zonder mogelijkheid tot monitoring van de tubing/casing annulus. Dit is een overtreding van artikel 8.4.4 van de Mijnbouwregeling.

Handhaving

Dana geeft in de zienswijze aan dat het opleggen van een dwangsom niet terecht is en niet noodzakelijk en verzoekt geen dwangsom op te leggen.

Als er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, dan moet het bestuursorgaan, dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruikmaken. Dit vanwege het algemeen belang dat is gediend met handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan afzien van handhavend optreden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Ik ben op grond van artikel 132 van de Mijnbouwwet bevoegd om handhavend op te treden.

Er is geen sprake van een uitzonderingsgrond van mijn beginselplicht tot handhaving. In dit geval is er namelijk geen concreet zicht op legalisatie. Het gaat om de overtreding van een wettelijke bepaling waarvoor geen ontheffingsmogelijkheid bestaat. Daarnaast acht ik handhaving proportioneel, omdat het daarmee te dienen algemeen belang een groter gewicht behoort te worden toegekend in verhouding tot het belang van Dana om van handhaving af te zien. Dana geeft in haar zienswijze aan dat de gevolgen van deze overtreding vrijwel nihil zijn en dat een last onder dwangsom gericht op het plaatsen van een nieuwe signaalkabel om te voldoen aan de monitoringsplicht buitenproportioneel is, omdat er aanzienlijke kosten mee gemoeid zijn (€ 1,5 miljoen per kilometer).

Door het ontbreken van niet alleen monitoring, maar ook onderhoud en testen, kan de integriteit van de putten niet worden geborgd. Door de locatiespecifieke omstandigheden die ik hierna nader toelicht, kunnen langdurige olie- en gaslekages in een kwetsbaar gebied ontstaan die niet tijdig wordt opgemerkt en niet adequaat kunnen worden verholpen. De kosten voor de ontstane milieugevolgen kunnen miljoenen euro's bedragen. Het is in dit concrete geval niet onevenredig om de naleving van een wettelijke bepaling bestuursrechtelijk af te dwingen.

De locatie betreft een mijnbouwlocatie bestemd voor de winning van koolwaterstoffen. Ter beoordeling van de toe te passen interventie, maak ik in het kader van het gelijkheidsbeginsel gebruik van de interventiematrix in ons toezichtarrangement.⁸ Het gebruik van deze interventiematrix is een invulling van het evenredigheidsbeginsel, die leidt tot een passende interventie op elke

⁸ Staatstoezicht op de Mijnen: "Toezichtarrangement Geothermie", d.d. 1 juli 2020, www.sodm.nl/sectoren/geothermie/documenten/publicaties/2020/07/01/toezichtarrangement-geothermie (p.23 e.v.)

vastgestelde overtreding. De interventie wordt bepaald door een classificatie van de overtreding(en) op basis van de (mogelijke) gevolgen van een overtreding(en) en het gedrag van de overtreder.

De geconstateerde overtreding heeft op basis van de interventiematrix geresulteerd in de navolgende classificatie:

- Ernst mogelijk gevolg: Van belang zijnde (mogelijke) gevolgen milieu (klasse 3)
- Gedrag overtreder: Moet kunnen: onverschillig (type B)

Ik licht dat hieronder toe.

Mogelijke gevolgen

Dana kan zich niet vinden in de inschaling in klasse 3, omdat de gevolgen volgens Dana niet zo ernstig kunnen zijn. Volgens haar externe adviseur ^{5.1.2.e} vallen de mogelijke gevolgen van het falen van de productie van beide putten, door het toetreden van water uit de watervoerende lagen (het uitwateren van een put) en niet meer produceren, mee. Dit is vastgelegd in de risico-evaluatie⁹ die Dana op 13 april 2022 heeft ingediend. Dana gaat uit van klasse 1 (vrijwel nihil).

Ten aanzien van deze zienswijze overweeg ik het volgende. Naar mijn mening wordt de inschatting van de milieugevolgen door Dana onderschat. Er wordt in het rapport van ^{5.1.2.e} alleen uitgegaan van het scenario 'open flow potential' veroorzaakt door het omvaren van de 'x-mas tree'.

Een ander scenario, namelijk 'lekkages van de put als gevolg van integriteitsproblemen met bijbehorende milieugevolgen' acht ik veel reëler. Ik kan dan ook niet instemmen met de uitgevoerde risico-analyse. Deze acht ik onvoldoende. Dat licht ik hieronder nader toe.

1. Mogelijke olie- en gaslekkages

Doordat de drukken in de tubing/casing annulus van de ingesloten onderzeese putten niet worden gecontroleerd, kan niet vastgesteld worden of er een lek in de packer of tubing is ontstaan. De putten zijn in gebruik en ingesloten. Doordat geen deepset plug in de tubing is geïnstalleerd, staat de put nog steeds in communicatie met het reservoir. De putten zijn dus niet, zoals Dana stelt, buiten werking gesteld (in overeenstemming met artikel 72 Mbb).

Omdat uit het reservoir olie en gas is geproduceerd, zullen de putten zich gevuld hebben met water, olie en gas. Daardoor kan in de put tot aan het spuitkruis op het zeebed druk opbouwen. Beide putten hebben volgens de risico analyse van ^{5.1.2.e} druk opgebouwd (Tubing Head Pressure, THP).¹⁰ De opbouwende drukken kunnen, in geval van falende putintegriteit, in het ongunstigste geval, leiden tot langdurige olie- en gaslekkages die schadelijk zijn voor flora en fauna, en het milieu. Dit is niet als zodanig erkend in de risico-analyse van Dana.

⁹ ^{5.1.2.e} "Well Flow Potential Study for Wells P11-B-01 (Van Nes) and P11-C-01 (Van Ghent)".

¹⁰ Bij de Van Nes put (gas) is de druk van 92 bar in oktober 2017 opgelopen tot 106 bar in oktober 2019. De Van Ghent put (olie en gas) is van 90 bar in december 2020 tot 113 bar opgelopen in juli 2021.

2. Langdurige lekkages mogelijk

De ingesloten putten kunnen niet onderhouden, noch getest worden, en monitoring van de annulaire druk is niet meer mogelijk. De integriteit van de put kan daardoor niet bewaakt en geborgd worden. In het geval van falen van put barrières is een lekkage van olie en/of gas mogelijk.

Mogelijke lekkages kunnen maandenlang voortduren voor deze worden opgemerkt. Hierdoor kunnen niet tijdig maatregelen worden getroffen om mogelijke gevolgen voor het milieu en de natuur te beperken.

3. Geen calamiteitenapparatuur

Dana heeft aangegeven niet te beschikken over de juiste apparatuur om bij het optreden van een calamiteit bij de putten op korte termijn in te kunnen grijpen. Hierdoor kan er bij het optreden van een incident niet tijdig en adequaat worden gereageerd. Het zal tijd vergen om de benodigde apparatuur alsnog beschikbaar te hebben, zodat de kans toeneemt op een langdurige lekkage met koolwaterstoffen met gevolgen voor het milieu.

4. Natura 2000-gebied

De putten bevinden zich in een recent aangewezen Natura 2000-gebied (Bruine Bank).¹¹ De Bruine Bank is met haar natuurwaarden een aantrekkelijk gebied voor vogels, vissen en zeezoogdieren zoals bruinvissen. In de wintermaanden komen er veel vogels af op het gebied door de hoge voedselbeschikbaarheid, waaronder alken en zeekoeten. Ook is het een belangrijk paaigebied voor bijvoorbeeld kabeljauw, haring en makreel.¹² Gelet op het bijzondere belang van dit Natura 2000-gebied is het des te meer van belang dat alle maatregelen worden getroffen om olie- en gaslekkages ter plaatse te voorkomen.

Conclusie mogelijke gevolgen

Concluderend stel ik vast dat de drukken niet gecontroleerd worden en de integriteit van de putten niet kan worden geborgd door het ontbreken van monitoring, onderhoud en testen. Mede doordat het reservoir niet geïsoleerd is, kunnen langdurige olie- en gaslekkages ontstaan die niet tijdig wordt opgemerkt. Bovendien heeft Dana niet de juiste apparatuur om bij incidenten adequaat en tijdig op te treden. Hierdoor kan er, in geval van olie- en gaslekkages, sprake zijn van langdurige hinder en/of milieuschade voor maanden. In dit kader is van belang dat de putten zijn gelegen in Natura 2000-gebied, dat extra kwetsbaar is voor dergelijke lekkages. Om die reden acht ik de ernst van de mogelijke gevolgen als van belang (klasse 3).

Gedrag overtreder

In de zienswijze stelt Dana dat zij in afwachting was van een terugkoppeling van SodM over de risico-evaluatie en geeft aan dat zij zich niet kan vinden in de classificatie van haar gedrag als 'onverschillig'.

¹¹ www.natura2000.nl/sites/default/files/documenten/gebieden/168/Besluit%20aanwijzing%20Bruine%20Bank.pdf

¹² <https://www.natura2000.nl/gebieden/noordzee/bruine-bank>.

Ondanks herhaaldelijke verzoeken om een einde te maken aan de overtredingen, zijn er onvoldoende acties in dit kader door Dana uitgevoerd. Dana was ervan op de hoogte dat zij de eerder genoemde bepaling overtrad, had al vanaf juli 2021 aan de slag kunnen gaan, maar heeft (ondanks de overleggen in 2022 met SodM hierover) momenteel nog geen maatregelen getroffen om een einde te maken aan de overtreding.

Gelet op de mogelijke gevolgen van de geconstateerde overtreding (klasse 3) en het gedrag van de overtreder (type B), acht ik op basis van de genoemde interventiematrix een last onder dwangsom passend en proportioneel.

Beschrijving van de herstelmaatregelen

In de zienswijze erkent Dana dat de druk in de A-annulus niet meer kan worden uitgelezen vanaf het De Ruyter platform en geeft Dana aan dat dit probleem verholpen wordt middels het mobiliseren van een gespecialiseerd schip en duikers. Aan de uitvoering van deze duikwerkzaamheden (in de besloten ruimte van de domes) zitten veiligheidsrisico's die Dana nauwkeurig in kaart zal brengen en beheersen.

Dana heeft onderzoek gedaan naar diverse mogelijkheden om drukmonitoring weer in stand te brengen en beschrijft deze opties in haar zienswijze. In haar zienswijze gaf Dana aan dat optie E (het plaatsen van een lokaal uit te lezen manometer op de A-annuli van de putten) de grootste kans van slagen heeft, het snelst beschikbaar is en daarom verder wordt uitgewerkt. Daarnaast is Dana voornemens om continu uitlezing mogelijk te maken door een nieuwe connectie te maken op de putten (optie F) waardoor het mogelijk wordt om de AMV hydraulisch te bedienen vanaf de controlekamer op het De Ruyter platform. Tevens wordt dan geprobeerd om een verbinding te maken tussen het A-annuli druk manifold en een niet in gebruik zijnde umbilical leiding wat het weer mogelijk maakt om een continue uitlezing van de A annuli drukken te verkrijgen in de controle kamer op het De Ruyter platform. Voor deze optie moeten nieuwe connecties worden gemaakt en deze werkzaamheden moeten binnen in de subsea dome gerealiseerd worden.

In ons jaarwerkplan gesprek op 18 april 2023 heeft Dana echter aangegeven dat bij nader inzien optie A de overtreding ook ongedaan maakt en even snel kan worden gerealiseerd als optie E. Optie A behelst: Installatie van drukmeters en akoestische sensoren op de subsea trees en uitlezing van de drukken door met een schip over de transponders te varen en de akoestische signalen op te vangen.

Gelet op het voorgaande stel ik vast dat de overtreding kan worden opgeheven door de drukken in de (eerste) tubing/casing annulus weer controleerbaar te maken van de onderzeese putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent en het defect aan de drukmeter van de A annulus van de Van Nes put te verhelpen. Dit kan Dana realiseren door drukmeters en akoestische sensoren op de subsea trees te plaatsen, waardoor de drukken uitgelezen kunnen worden door met een schip over de transponders te varen en de akoestische signalen op te vangen.

Van het plaatsen van drukmeters en akoestische sensoren op de subsea trees dient een gereedmelding, inclusief de eerste meetresultaten van beide putten, gestuurd te worden naar info@sodm.nl.

Hersteltermijn

De speciale gereedschappen die Dana nodig heeft, hebben een lange levertijd. Tevens zal Dana moeten beschikken over een geschikt duikschip met deskundige duikers die in staat zijn om een complexe duikinterventie te verrichten.

Dana zal werkzaamheden uitvoeren die het wederom mogelijk maken de drukken A-annuli van de putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent periodiek te controleren en te registreren totdat deze zijn geabandonneerd. Het is van belang dat deze werkzaamheden worden uitgevoerd onder de meest verantwoorde condities en daarom verzoekt Dana om goedkeuring om deze werkzaamheden uit te voeren in de periode mei tot en met september.

Hierbij merkt Dana op dat er immer een kans bestaat dat een werk om onvoorziene redenen in de uitvoering niet uitwerkt zoals gepland. Tijdens de uitvoering houdt Dana SodM van het verloop op de hoogte.

Dana verzoekt SodM om bij het vaststellen van de hersteltermijn rekening te houden met de genoemde onvoorziene omstandigheden die tot het niet kunnen uitvoeren van de werkzaamheden kunnen leiden. Hieruit maak ik op dat het zou kunnen dat het niet mogelijk blijkt te zijn om de werkzaamheden uit te voeren voor 1 oktober 2023.

Bij het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom gun ik een passende hersteltermijn om de overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Een herstel termijn tot 1 november 2023, acht ik gezien de onvoorziene (weers)omstandigheden redelijk.

Hoogte dwangsom

Op grond van het voorgaande acht ik een dwangsom van € 500.000,- per put voor iedere maand dat Dana in gebreke blijft om aan de last te voldoen, gerechtvaardigd.

Ik acht het bovendien redelijk dat deze dwangsom kan oplopen tot maximaal € 1.000.000,- per put.

De hoogte van de dwangsom voor de overtreding staat in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Besluit

Op grond van het voorgaande gelast ik Dana Petroleum Netherlands B.V.: de drukken in de tubing/casing annulus van de putten P11-B-01 Van Nes en P11-C-01 Van Ghent te controleren totdat deze zijn geabandonneerd.

Indien dit niet voor 1 november 2023 is gedaan, verbeurt Dana Petroleum Netherlands B.V. per maand, of deel daarvan, een dwangsom van € 500.000,- per overtreding (per put) tot een maximum van € 1.000.000,- (per put).

Hoogachtend,

Inspecteur-generaal der Mijnen,
namens deze:

5.1.2.e



ing. P.A.M. van den Bergen
Directeur Toezicht op de sectoren Olie- en gaswinning, Windenergie op Zee,
Geothermie, Zoutwinning en de voormalig Steenkoolwinning
Staatstoezicht op de Mijnen

Mededeling

Tegen deze beslissing kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van de beslissing waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet zijn gericht aan: de Inspecteur-generaal der Mijnen, Staatstoezicht op de Mijnen, Postbus 24037, 2490 AA 's-Gravenhage. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen via info@sodm.nl