



> Retouradres Postbus 24037 2490 AA 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

Datum 20 oktober 2017
Betreft Handhavingsverzoek VRS-10 d.d. 14 augustus 2017

Ons kenmerk
17162697

Uw kenmerk

Besluit

Bijlage(n)

Geachte

Op 14 augustus 2017 zond u mij een verzoek tot handhavend optreden ten aanzien van de productie van gas uit de productieput Vries-10 (hierna: VRS-10) door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: de NAM). Als reden voor uw verzoek stelt u dat de productie in put VRS-10 op onjuiste gronden is gestart door de NAM en op onjuiste en mogelijk onrechtmatige gronden is toegestaan door de Minister van Economische Zaken (hierna: de minister).

Een geanonimiseerde versie van uw verzoek is aan de NAM toegezonden, waarbij de NAM in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze te geven. Van deze gelegenheid heeft de NAM geen gebruik gemaakt.

Ik heb besloten uw verzoek om handhaving af te wijzen. De voornaamste grond voor de afwijzing is het feit dat voor de put VRS-10 niet een afzonderlijk winningsplan is vereist; de winning kan onder het vigerende winningsplan worden voortgezet. Ten aanzien van de seismische risico's kan worden opgemerkt dat het voorkomen Vries-Zuid, waarbinnen put VRS-10 valt, in de laagste risico-categorie valt en dat de adviezen van TNO en SodM op het nieuwe, gewijzigde winningsplan ter zake zijn meegewogen in het ontwerp-instemmingsbesluit, dat ter inzage heeft gelegen. In het navolgende zal ik mijn besluit nader motiveren.

1. Handhavingsverzoek

Uw handhavingsverzoek heeft betrekking op het vigerende winningsplan Westerveld en de volgens u daarmee strijdige productie van gas uit productieput VRS-10. U bent onder andere van mening dat voor de ingebruikname van put VRS-10 een wijziging van het winningsplan had moeten plaatsvinden. In uw verzoek betreft u mede de vigerende winningsvergunning Drenthe (Mijnbouwwet) en de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar ten aanzien van deze vergunningen worden door u geen concrete overtreedingen aangevoerd.

Uw opmerkingen hebben betrekking op de procedure van totstandkoming van deze vergunningen en dienen in die procedure aan de orde te komen, niet in dit handhavingsverzoek. Ik beschouw uw verzoek dan ook niet als een verzoek tot handhaving van de winningsvergunning of de Wabo.

U verzoekt mij tevens om, mocht ik van mening zijn dat op dit moment terecht gas wordt gewonnen op basis van de vigerende vergunning, aan het eind van 2018 over te gaan tot handhaving. U stelt daarbij dat voor de productie uit put VRS-10 geen verzoek tot wijziging van de gaswinning is gedaan door de NAM voor verlenging van de gaswinning na 2018. Ik maak uit uw verzoek op dat dit naar uw mening wel had gemoeten.

3. Ingebrekestelling

Op 16 oktober 2017 zond u mij een ingebrekestelling wegens het niet tijdig nemen van een besluit op uw verzoek. U gaf daarbij aan aanspraak te willen maken op de dwangsom, die verschuldigd is indien een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een aanvraag. Artikel 4:17, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, de dag is waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen. Ik stel vast dat bij de verzending van dit besluit deze twee weken nog niet zijn verstreken en er dus geen dwangsom is verbeurd.

4. Feiten

VRS-10 is een productieput die vanaf december 2016 gas produceert uit het gebied van winningsvergunning Drenthe IIa van de NAM. In dit vergunninggebied bevindt zich een aantal voorkomens, waaronder Vries-Noord, Vries-Centraal en Vries-Zuid. Deze reservoirs worden door breuken van elkaar gescheiden. Het

Ik stel vast dat het verzoek tot wijziging winningsplan Westerveld nog in procedure is, de Minister moet hierop nog zijn instemming geven. SodM kan geen handhavende maatregelen baseren op dit toekomstige winningsplan. Uw opmerkingen dienaangaande behoren te worden meegewogen in de inspraakprocedure en kunnen dan ook niet in het kader van dit handhavingsverzoek in behandeling worden genomen.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het verzoek tot wijziging winningsplan Westerveld nog in procedure is en dat uw opmerkingen – voor zover relevant – bij de zienswijze hadden dienen te worden ingebracht. Het handhavingsverzoek kan hierop geen betrekking hebben.

5.2 Op de ingebruikname van put VRS-10 is de op 1 januari 2017 gewijzigde Mijnbouwwet van toepassing. Dit verplicht echter niet tot een nieuw winningsplan.

U stelt dat de productie uit put VRS-10 eerst op gang is gekomen vanaf januari 2017 en dat deze productie derhalve valt onder de gewijzigde Mijnbouwwet, die per 1 januari 2017 in werking is getreden. U bent van mening dat, door de put in gebruik te nemen, voorbij is gegaan aan het adviesrecht van betrokken partijen en eveneens voorbij is gegaan aan de verplichting om een verzoek tot wijziging gaswinning Westerveld in te dienen die betrekking heeft op put VRS-10.

Ik acht deze stelling onjuist. Voor de toepassing van de Mijnbouwwet is de aannahme dat de put VRS-10 pas vanaf januari produceerde, gesteld dat dit juist zou zijn, juridisch niet relevant. Ook na de wijziging van 1 januari 2017 is niet in de Mijnbouwwet voorgeschreven dat voor iedere afzonderlijke put een vergunning- of planprocedure moet worden doorlopen. Een nieuw, gewijzigd winningsplan is in dit geval niet noodzakelijk, omdat het vigerende winningsplan nog ruimte biedt voor de boring van put VRS-10 en de productie daaruit. Dit is ook weergegeven in de brief van SodM aan de NAM d.d. 30 november 2016, over de ingebruikname van put VRS-10.

Ten aanzien van de productie uit de ondergrond is er op dit moment nog een geldend winningsplan en is een gewijzigd winningsplan in procedure.

Ik concludeer dat:

- onder het vigerende winningsplan nog op rechtsgeldige wijze kan worden geproduceerd uit de nieuwe put VRS-10. Een afzonderlijk winningsplan voor de put VRS-10 is niet vereist.
- Zowel op het thans vigerende winningsplan als op het toekomstige gewijzigde winningsplan is door diverse adviseurs conform de procedure uit de Mijnbouwwet geadviseerd. Het ontwerp-instemmingsbesluit op dit toekomstig winningsplan is thans in procedure, ingebrachte adviezen en zienswijzen worden hierin verwerkt.

voorkomen Vries-Zuid ligt ten noordoosten van Assen en bestaat uit twee blokken die met elkaar communiceren.

Vanuit het voorkomen Vries-Zuid wordt sinds 1976 gas gewonnen uit meerdere putten, waarvan een aantal inmiddels is verlaten. De put VRS-10 is in 2015 als laatste geboord in dit reservoir. De winning uit het voorkomen Vries-Zuid is onderdeel van het winningsplan Westerveld. Met dit winningsplan is door de Minister op 4 oktober 2011 ingestemd. Volgens dit winningsplan mag er uit het voorkomen Vries-Zuid 241 miljoen Nm³ gas worden gewonnen in de periode 2011-2026. Onder het huidige winningsplan uit 2011 heeft Vries-Zuid tot nu toe vanuit diverse putten 127,7 Nm³ geproduceerd.

Op 14 maart 2016 heeft de minister een omgevingsvergunning verleend voor de mijnbouwrichting Vries 1, ten behoeve van de aanleg van de nieuwe productieput VRS-10.

Op 11 september 2016 heeft de NAM een verzoek tot wijziging van het winningsplan bij de minister ingediend, als vervolg op een reeds eerder, in december 2013, ingediend winningsplan. Aan diverse betrokken bestuursorganen is, conform de Mijnbouwwet, advies gevraagd. Het winningsplan is met het ontwerp-instemmingsbesluit in mei 2017 ter inzage gelegd, een ieder heeft de mogelijkheid gekregen hierop zijn of haar zienswijze te geven. De aanvraag is thans nog in behandeling bij het ministerie van EZ. EZ heeft aangegeven nog te schrijven aan de Nota van Antwoord op de zienswijzen om vervolgens een definitief besluit te kunnen nemen.

Op 30 november 2016 heeft SodM bij brief aan de NAM laten weten geen reden te zien de voorgenomen productie uit put VRS-10 niet toe te staan. SodM verwijst daarbij onder andere naar zijn advies op het verzoek tot wijziging van het winningsplan van 13 oktober 2016.

5. Overwegingen en beoordeling

Uw verzoek bevat een aantal beweringen en aannames, die ik hieronder in gecomprimeerde vorm zal bespreken. In het schuingedrukte kopje is mijn deelconclusie samengevat.

5.1 Het verzoek wijziging winningsplan Westerveld, waarin put VRS-10 niet expliciet is benoemd en beoordeeld aan de hand van een SRA en een m.e.r., kan niet onderwerp zijn van thans te nemen handhavingsmaatregelen.

U geeft aan dat de put VRS-10 in de aanvraag wijziging winningsplan Westerveld niet wordt gelokaliseerd, noch in grafieken is genoemd. Evenmin is volgens u een Seismisch Risico Analyse (SRA) uitgevoerd, specifiek gericht ten aanzien van de put VRS-10 of een milieu effect rapport (m.e.r.) opgesteld voor de start van de productie. Uit uw verzoek maak ik op dat u van mening bent dat dit wel had moeten plaatsvinden.

5.3 Er is nog geen SRA voor reservoirstimulatie als onderdeel van het werkprogramma voor stimulering van putten. Dit is ook nog niet aan de orde.

Naar uw mening is er, omdat de productie plaatsvindt op de vigerende winningsvergunning, geen sprake van een gedetailleerde risicoanalyse voor reservoirstimulatie als onderdeel van het werkprogramma voor stimulering van putten zoals die wordt gevraagd in de nieuwe Mijnbouwwet. Dit betekent volgens u dat onduidelijk is of reservoirstimulatie nu gewoon kan worden uitgevoerd zonder dat voldaan wordt aan de voorwaarden zoals SodM die verwoord heeft in het eerder genoemde advies van 13 oktober 2016.

De winningsvergunning uit de Mijnbouwwet stelt geen voorschriften ten aanzien van de stimulatie van putten. Hiervoor bieden het winningsplan en de bepalingen uit mijnbouwregeling en Arbeidsomstandighedenbesluit het juiste juridische kader. In artikel 35, eerste lid, onder c, van de Mijnbouwwet is bepaald dat een winningsplan voor elk voorkomen ten minste een beschrijving bevat van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten. Daaronder vallen ook de activiteiten met betrekking tot putstimulatie. Het thans vigerende winningsplan beschrijft geen specifieke activiteiten met betrekking tot putstimulatie in het voorkomen Vries-Zuid. SodM heeft geen informatie dat er stimulatie activiteiten vanuit put VRS-10 worden voorgenomen. Mocht dit in de nabije toekomst aan de orde zijn, dan bieden de mijnbouw- en arbeidsomstandighedenwetgeving voldoende waarborgen voor toetsing en controle door SodM, ook ten aanzien van seismische risico's.

Overigens bepaalt artikel 1 van het ontwerp-instemmingsbesluit op het verzoek tot wijziging winningsplan dat de NAM de instemming op het winningsplan verkrijgt, met uitzondering van de toepassing van zuur- of hydraulische stimulatie. Dit betekent dat de Minister voornemens is deze laatstgenoemde activiteit in het voorkomen vooralsnog niet toe te staan. SodM zal op de uitvoering van het instemmingsbesluit toezien.

Concluderend kan worden gesteld dat putstimulatie niet in het huidige winningsplan is voorzien en in het ontwerp-instemmingsbesluit zelfs uitdrukkelijk niet is toegestaan. Mocht de NAM in de toekomst alsnog tot putstimulatie willen overgaan dan biedt de huidige wetgeving voldoende waarborgen voor de veiligheid en milieubescherming.

5.4 Het ontwerp-instemmingsbesluit op het nieuwe gewijzigde winningsplan voorziet in aanvullende monitoring door het plaatsen van versnellingsmeters op diverse plekken en een risicobeheerssysteem. Dit mede naar aanleiding van het advies van SodM. Zolang het instemmingsbesluit echter nog niet van kracht is, kan dit geen onderwerp zijn van handhaving.

U stelt dat voorafgaande aan de start van de productie uit VRS-10 geen aanvullende monitoring is geregeld door het plaatsen van versnellingsmeters. Ook

is er geen risicobeheerssysteem opgesteld en geïmplementeerd. Ik veronderstel dat uw opmerking gericht is op het afdwingen van bovenstaande maatregelen.

Het huidige geldende winningsplan voorziet inderdaad niet in de plaatsing van versnellingsmeters, noch in een risicobeheerssysteem. In het ontwerp-instemmingsbesluit is het advies van SodM om versnellingsmeters te plaatsen en een risicobeheerssysteem te ontwikkelen, overgenomen. De NAM zal dus over moeten gaan tot het plaatsen van de versnellingsmeters en het ontwikkelen van een risicobeheerssysteem zodra het instemmingsbesluit van kracht wordt. Ik wijs er op dat het hier gaat om een toekomstige verplichting, die niet kan worden afgedwongen op basis van het huidige winningsplan.

Een handhavingsmaatregel die ziet op het naleven van deze verplichting kan dus ook nog niet aan de orde zijn.

5.5 De historische vergelijking van gasveld Eleveld en gasveld Vries-Zuid op diverse punten voor VRS-10 gaat wellicht niet op, zoals u terecht aangeeft. Gezien echter de SRA op het gewijzigd winningsplan brengt VRS-10 geen verandering met zich; het voorkomen Vries-Zuid blijft binnen de seismische categorie I, het laagste risico.

U stelt dat de historische vergelijking van gasveld Eleveld en gasveld Vries-Zuid voor VRS-10 op diverse punten niet opgaat zodat de mogelijkheid bestaat dat als alle onderdelen van de SRA worden ingevoerd voor VRS-10 de mogelijkheid bestaat dat deze niet binnen het seismisch risico II valt. Ik veronderstel dat u beoogt aan te geven dat het in productie nemen van put VRS-10 een zodanig effect kan hebben dat de (seismische) vergelijking met het nabij gelegen gasveld Eleveld niet langer opgaat. De seismische risico's zouden volgens u in dat geval dus toenemen en eventueel in een hogere categorie dienen te worden geplaatst.

Ik kan uw redenering hierin niet onderschrijven. Zoals gezegd ziet een SRA op de gaswinning uit een voorkomen, in dit geval het voorkomen Vries-Zuid. De wetgeving vereist een beschrijving en analyse van de bodembeweging en daarmee verband houdende risico's voor elk voorkomen, niet voor elke put afzonderlijk. Bij de SRA voor Vries Zuid is rekening gehouden met de mogelijkheid dat er een nieuwe put geboord ging worden, hetgeen in casu is gebeurd. De SRA, behorend bij het nieuwe gewijzigde winningsplan, ziet ook op de productie uit put VRS-10 en geeft aan dat in alle scenario's de voorkomens uit het winningsplan in categorie I vallen (laagste seismisch risico). Deze gegevens zijn bevestigd door TNO. Het feit dat voor gasvoorkomen Eleveld een vergelijkbaar seismisch risico geldt, staat hier los van en leidt niet tot een ander inzicht. Dit brengt mij tot de conclusie dat zowel in de huidige situatie als in de nabije toekomst, als het nieuwe gewijzigde winningsplan zal gelden, de seismische risico's voor het gebied niet zodanig hoog zijn dat dit tot maatregelen als beperking of stillegging van de productie zou moeten leiden.

5.6 De aanwezigheid van een Natura 2000- en waterwingebied in de nabijheid heeft geen directe gevolgen voor het winningsplan en de aanleg van put VRS-10.

U geeft voorts aan dat het voor VRS-10 niet duidelijk is of er rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van Natura 2000 en het waterwingebied in de zeer nabije omgeving. Ik stel vast dat put VRS-10 niet is gelegen binnen of in de directe nabijheid van een Natura 2000-gebied of een waterwingebied. Dit is ook door de provincie Drenthe aangegeven als antwoord op het adviesverzoek van de Minister bij de verlening van de omgevingsvergunning. Het beheersplan voor het dichtstbijzijnde Natura 2000 gebied, Drentsche Aa, bevat ook geen specifieke maatregelen ten aanzien van de gaswinning.

De bepalingen ten aanzien van bodemenergie en booractiviteiten uit de provinciale omgevingsverordening Drenthe hebben betrekking op activiteiten binnen of in de directe omgeving van een waterwingebied, de zogenoemde rode en oranje gebieden. Put VRS-10 ligt niet binnen zo'n gebied. Ik stel vast dat er ook op dit punt geen sprake is van overtreding van enig wettelijk voorschrift.

5.7 Handhaving aan het eind van 2018 is thans niet aan de orde.

Uw verzoek om aan het eind van 2018 over te gaan tot handhaving ziet op omstandigheden die in de toekomst liggen, onder juridische kaders welke thans nog niet zeker zijn. In het kader van dit besluit kan ik niet ingaan op toekomstige ontwikkelingen en zal uw verzoek op dit punt dan ook buiten behandeling laten.

Ik ben op basis van het voorgaande van oordeel dat de productie uit VRS-10 is toegestaan binnen de kaders van de Mijnbouwwet. Ik zie dan ook geen aanleiding om de NAM te dwingen de productie uit put VRS-10 te beperken of te staken en wijs u verzoek tot handhaving hierbij af.

Besluit

Uw verzoek tot handhaving, gedaan bij brief d.d. 14 augustus 2017 betreffende productieput VRS-10 in het voorkomen Vries Zuid, wijs ik af.

De afwijzing van uw verzoek geldt evenzeer voor zover dit verzoek betrekking heeft op de productie na 2018, omdat dit ziet op omstandigheden die in de toekomst liggen, onder juridische kaders welke thans nog niet zeker zijn.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan de NAM en de gemeente Assen.

Hoogachtend,

De Inspecteur-generaal der Mijnen,
drs. H.A.J.M. van der Meijden, MBA
in opdracht van:

B.D. Goense MSc
~~Directeur~~ Directeur Ondergrond en Boren

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17162697

Mededeling

Tegen dit besluit 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 het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet worden 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 sodm@minez.nl.

