



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
t.a.v. de heer ir. G. Schotman
Postbus 28000
9400 HH ASSEN

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 13 februari 2018
Betreft Last onder dwangsom voorkomens Maasdijk en Monster

Ons kenmerk

18025427

Uw kenmerk

Geachte heer Schotman,

Bijlage(n)

Bij brief van 8 augustus 2017 heb ik u laten weten dat ik tijdens een controle van de productiecijfers van de winning uit de voorkomens Hardenberg-Oost, Maasdijk en Monster heb geconstateerd dat door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) méér is geproduceerd dan in de bijbehorende winningsplannen is beschreven en waarmee door de Minister van Economische Zaken (hierna: minister) is ingestemd. De NAM heeft vervolgens gebruik gemaakt van de gelegenheid om een zienswijze hierop te geven. Ik heb deze zienswijze meegenomen in mijn besluitvorming.

Met dit schrijven breng ik u op de hoogte van mijn beslissing ten aanzien van de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster.

Op basis van de mij bekende feiten en belangen stel ik vast dat de gaswinning uit beide voorkomens plaatsvindt in strijd met een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd. Dit is een overtreding van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet (hierna: Mbw).

Ten aanzien van de vastgestelde overtreding acht ik handhavend optreden nodig. De NAM dient daarom de winning van aardgas uit de voorkomens Maasdijk en Monster te staken. Indien hier niet tijdig aan wordt voldaan, verbeurt de NAM een dwangsom van EUR 0,50 per Nm³ aardgas met een maximum van EUR 2.000.000,00.

Hieronder licht ik mijn besluit toe.

Procedure

Voor onderhavig besluit zijn de volgende procedurestappen relevant:

Bij brief van 29 november 2016 heb ik de NAM erop gewezen dat enkele winningsplannen, waaronder het winningsplan Gaag-Monster uit 2013, actualisatie behoeven.

Bij brief van 20 april 2017 heeft de NAM op mijn brief van 29 november 2016 gereageerd. De NAM heeft hierin vermeld dat zij, na langdurig in overleg te zijn geweest met het ministerie van Economische Zaken, op korte termijn bij de minister een verzoek tot wijziging van het instemmingsbesluit van de door mij genoemde winningsplannen in zou dienen. Tevens heeft de NAM in deze brief aangegeven dat er door haar *"niet méér geproduceerd werd dan de maximale productie zoals beschreven in de vigerende winningsplannen"*.

Bij brief van 8 mei 2017 heeft de NAM bij de minister een verzoek ingediend tot wijziging van het besluit tot instemming met het winningsplan Gaag-Monster (hierna: verlengingsverzoek). Daarbij is verzocht slechts de productieperiode voor het voorkomen Monster te verlengen tot en met 2018. In het verzoek is – onder andere - aangegeven dat de totale productie uit de voorkomens binnen de reeds toegestane onzekerheidsband van de productievoorspelling van het vigerend winningsplan blijft.

Op 22 mei 2017 heeft de minister mij verzocht advies uit te brengen over het verlengingsverzoek. Dit advies heb ik op 11 juli 2017 uitgebracht. Hierin heb ik - onder andere - aangegeven dat de stelling van de NAM ten aanzien van de reeds toegestane onzekerheidsband van de productievoorspelling onjuist is.

Op 2 augustus 2017 heeft de NAM bij de minister een verzoek ingediend tot instemming met een geactualiseerd winningsplan Gaag-Monster (hierna: instemmingsverzoek). De redenen voor deze actualisatie waren de verlengde levensduur van – onder andere - de velden Maasdijk (tot en met 2027) en Monster (tot en met 2025) en het plan voor hydraulische stimulatie van (extra) putten in het Maasdijk veld.

Bij brief van 8 augustus 2017 heb ik de NAM een vooraankondiging van een last onder dwangsom gestuurd, vanwege de constatering dat de NAM meer heeft geproduceerd dan is beschreven in het winningsplan uit 2013.

Bij brief van 29 augustus 2017 heeft de NAM naar aanleiding van mijn voorgenomen besluit een schriftelijke zienswijze ingediend.

Op 31 augustus 2017 heeft de minister mij verzocht advies uit te brengen over het instemmingsverzoek van 2 augustus.

Bij e-mail van 26 oktober 2017 heeft de NAM de zienswijze aangevuld met recente correspondentie tussen de NAM en het ministerie van Economische Zaken over de interpretatie van het instemmingsbesluit.

Bij brief van 5 februari 2018 heb ik advies uitgebracht over het instemmingsverzoek van 2 augustus. Ik heb op dit verzoek positief geadviseerd, maar daarbij - onder andere - een aantal risicobeheersmaatregelen geadviseerd, vanwege de seismisch risico analyse die voor de velden Maasdijk en Monster heeft geleid tot indeling in de tweede risicocategorie.

Feiten

Hierna zal ik ingaan op de feiten, voor zover hier van belang.

Bij besluit van 14 juni 2004 heeft de minister ingestemd met het winningsplan Gaag-Monster, waarin door de NAM - onder andere - de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster is beschreven. Op 10 januari 2013 heeft de NAM de minister gevraagd in te stemmen met een wijziging van dit winningsplan. De minister heeft op 3 oktober 2013 ingestemd met het gewijzigde winningsplan Gaag-Monster.

In het gewijzigde winningsplan heeft de NAM de voorgenomen winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster als volgt beschreven:

"B5.3) Omvang winning (hoeveelheden per voorkomen/per jaar)

(...)

Maasdijk voorkomen

- productievoorspelling -

(...)

De huidige verwachting van de hoeveelheid nog te produceren gas vanaf 2013 is ~19 mln Nm³. Navolgend overzicht geeft de getalsmatige specificatie (...) in mln Nm³.

voorkomen Maasdijk		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maasdijk - Historische productie - bestaande faciliteiten	mln Nm ³	1	2		5	6	5	6	6	4
Maasdijk - Huidig plan - bestaande faciliteiten	mln Nm ³									

voorkomen Maasdijk		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maasdijk - Historische productie - bestaande faciliteiten	mln Nm ³									
Maasdijk - Huidig plan - bestaande faciliteiten	mln Nm ³	3	4	3	3	3	3	2		

(...)

Monster voorkomen

- productievoorspelling -

(...)

De huidige verwachting van de hoeveelheid nog te produceren gas vanaf 2013 is ~85 mln Nm³. Navolgend overzicht geeft de getalsmatige specificatie (...) in mln Nm³.

voorkomen Monster		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Monster - Historische productie - bestaande faciliteiten	mln Nm ³	120	142	112	58	110	94	57	48	24
Monster - Huidig plan - bestaande faciliteiten	mln Nm ³									

voorkomen Monster		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Monster - Historische productie - bestaande faciliteiten	mln Nm ³									
Monster - Huidig plan - bestaande faciliteiten	mln Nm ³	31	30	26	22	7				

(...)

Afwijkingen van de voorspelling door onvoorziene omstandigheden van reservoir technische en/of economische aard zijn mogelijk zowel qua fasering als verwachte hoeveelheid productie. De totale hoeveelheid te produceren gas ligt binnen een te verwachten onzekerheidsmarge van +/- 20%."

Productievoorspelling

Uit de hiervoor weergegeven informatie volgt dat de in het winningsplan opgenomen voorspelling van de totale nog te produceren hoeveelheid gas 19 miljoen Nm³ bedraagt voor het voorkomen Maasdijk¹ en 85 miljoen Nm³ voor het voorkomen Monster. Daarbij geldt een onzekerheidsmarge van 20 procent.

De NAM geeft in haar zienswijze aan dat hierbij ten onrechte de voorspelling vanaf 2013 wordt weergegeven. De NAM wijst erop dat de figuren en tabellen aangeven dat het 'huidig plan' de productie vanaf 2012 als voorspelling rapporteert.

Ik stel vast dat de grafieken en tabellen inderdaad een verschil laten zien tussen 'historische productie' tot en met 2011 en het 'huidig plan' vanaf 2012. Tegelijkertijd bevat het gewijzigde winningsplan van 10 januari 2013 bij de betreffende voorkomens de zinsnede "De huidige verwachting van de hoeveelheid nog te produceren gas vanaf 2013 is (...)". Deze gegevens zijn derhalve niet consistent.

Gelet op het moment van indiening van het gewijzigde winningsplan, in de eerste maand van 2013, ben ik van oordeel dat de vermelde productie uit 2012 niet tot de 'hoeveelheid nog te produceren gas' kan worden gerekend. De in het winningsplan voorspelde productie moet daarom vanaf 2013 worden beschouwd.

Gerealiseerde productie

Gedurende de periode van 2013 tot en met 2017 heeft de NAM 85 miljoen Nm³ gewonnen uit het voorkomen Maasdijk en 132 miljoen Nm³ gewonnen uit het voorkomen Monster.

Norm

Op grond van artikel 34, eerste lid, van de Mbw geschiedt het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen overeenkomstig een winningsplan. Op grond van artikel 34, derde lid, van de Mbw behoeft het winningsplan de instemming van de minister.

Overtreding

De feiten, zoals hiervoor uiteengezet, kunnen leiden tot de conclusie dat de winning uit deze voorkomens niet in overeenstemming is met een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd. In dat geval kan er sprake zijn van een overtreding van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw.

¹ Hoewel de hoeveelheden in de tabel op een totaal van 18 miljoen Nm³ uitkomen.

Gelet op de hiervoor weergegeven feiten ben ik van oordeel dat de gaswinning uit de voorkomens Maasdijk en Monster niet in overeenstemming is met een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd. De NAM is met de gerealiseerde productie meer dan 20 procent afgeweken van de voorspelde productie.

Zienswijze van de NAM

In haar zienswijze ontkent de NAM de overschrijding van de toegestane afwijking. De NAM geeft aan dat zij niet méér dan de toegestane 20 procent is afgeweken van de productievolumes zoals omschreven in het winningsplan.

Zij stelt zich daarbij op het standpunt dat zij met de onzekerheidsmarge van 20 procent heeft bedoeld dat de uiteindelijke productie uit een voorkomen (wat reeds is geproduceerd en nog aan productie wordt verwacht) tot 20 procent kan afwijken van de prognose in het winningsplan.

De NAM stelt dat deze visie wordt ondersteund door schriftelijk vastgelegde concept-afspraken met het ministerie van Economische Zaken en het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en verwijst hiervoor naar een concept-protocol "*NAM Winningsplannen – Rules of the Game*" (hierna: concept-protocol).

Bovendien wijst de NAM op een recente brief van de minister van 25 oktober 2017, waarin deze desgevraagd bevestigt dat bij de totstandkoming van een aantal instemmingsbesluiten in de periode 2012-2013 overleg is gevoerd tussen het ministerie en de NAM over de vraag op welk productiegetal de onzekerheidsmarge van 20 procent van toepassing is. In dit overleg heeft de NAM volgens de minister aangegeven dat het gaat om de verwachte productie over de totale levensduur van het voorkomen.

De minister geeft in dit verband aan dat uit het besluit tot instemming met het winningsplan Gaag-Monster niet duidelijk blijkt hoe de maximale productie geïnterpreteerd moet worden en stelt zich op het standpunt dat - gelet op het destijds gevoerde overleg - impliciet is ingestemd met het toepassen van de 20 procent onzekerheidsmarge vanaf de aanvang van de productie.

Ten aanzien van het winningsplan Gaag-Monster is de NAM bovendien van mening dat de onzekerheidsmarge geldt voor de productieprognose van alle voorkomens uit het winningsplan tezamen (hierna: gezamenlijke productieprognose).

De NAM stelt dat haar standpunt - dat het winningsplan bedoelt aan te geven dat de onzekerheidsmarge toegepast moet worden op (i) de gezamenlijke productieprognose en (ii) op de verwachte productie over de totale levensduur van het voorkomen - niet leidt tot een overtreding.

In haar zienswijze geeft de NAM tenslotte aan dat er ook in andere gevallen geen sprake kan zijn van een overtreding. Wanneer de onzekerheidsmarge wordt toegepast op de gezamenlijke productieprognose vanaf 2012 (dus niet vanaf aanvang van de productie) dan is er volgens haar geen sprake van een overtreding.

En - omgekeerd - voor zover de onzekerheidsmarge per voorkomen geldt (dus niet de gezamenlijke productieprognose) en wordt toegepast op de prognose vanaf de aanvang van de productie is er bij Monster ook geen overtreding.

Toepassing van de onzekerheidsmarge

Gelet op de zienswijze van de NAM, overweeg ik het volgende. Daarbij zal ik eerst ingaan op de tekstuele uitleg van het vigerende winningsplan. Daarna zal ik achtereenvolgens de zienswijze over de onzekerheidsmarge en de zienswijze over de gezamenlijke productieprognose behandelen. Tot slot vergelijk ik de gerealiseerde productie met de toegestane productie.

Onzekerheidsmarge ziet op productievoorspelling, niet op gerealiseerde productie
Op grond van artikel 34 van de Mbw dient het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen te geschieden overeenkomstig een winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd. De tekst van het winningsplan is derhalve van doorslaggevend belang.

Zoals hiervoor reeds is weergegeven, is in het winningsplan Gaag-Monster onder de weergave van "B5.3 Omvang winning (hoeveelheden per voorkomen/per jaar)" de volgende passage opgenomen over de onzekerheidsmarge van 20 procent:

"Afwijkingen van de voorspelling (...) zijn mogelijk zowel qua fasering als verwachte hoeveelheid productie. De totale hoeveelheid te produceren gas ligt binnen een te verwachten onzekerheidsmarge van +/- 20 procent."

Anders dan de minister in zijn brief van 25 oktober 2017 heeft verwoord, blijkt uit deze tekst dat de onzekerheidsmarge betrekking heeft op de mogelijke afwijkingen van de voorspelling zoals deze onder B5.3 is weergegeven. Reeds gerealiseerde hoeveelheden maken geen deel uit van de voorspelling en dienen derhalve buiten de berekening van de onzekerheidsmarge te blijven.

Het standpunt van de NAM, dat erop neer komt dat zij bij het schrijven van het winningsplan iets anders bedoeld heeft, kan niet tot een ander oordeel leiden. De onzekerheidsmarge moet worden toegepast op de cumulatieve/totale voorspelde productie, zoals weergegeven onder B5.3 van het winningsplan Gaag-Monster. De tekst van het winningsplan Gaag-Monster biedt geen ruimte voor een andere interpretatie.

Onzekerheidsmarge toepassen op de cumulatieve voorspelde productie

Voor zover de NAM betoogt dat het concept-protocol - waarover destijds gesprekken gevoerd werden - aantoont dat de hiervoor weergegeven passage over de onzekerheidsmarge in het winningsplan Gaag-Monster voor meer interpretaties vatbaar is, kan ik haar daarin niet volgen. Ik baseer mij daarbij op het volgende.

In het concept-protocol zijn in het algemeen zes mogelijke beschrijvingen van onzekerheidsmarges gegeven. Deze zes beschrijvingen zijn een Engelstalige weergave van een concept-document dat op 14 juni 2013 ter bespreking naar de NAM is gestuurd. In dat concept-document is de volgende standaardclausule van de NAM geanalyseerd:

"Afwijkingen van de voorspelling (...) zijn mogelijk zowel qua fasering als verwachte hoeveelheid productie. De totale hoeveelheid te produceren gas ligt binnen een onzekerheidsmarge van +/- 20 procent."

In de analyse zijn twee elementen naar voren gehaald die voor een goede duiding van belang zijn:

- a. Moet de onzekerheidsmarge worden toegepast op de jaarproductie, op de cumulatieve productie of op de uiteindelijk winbare hoeveelheid?
- b. Moet de onzekerheidsmarge worden toegepast op de productie van elk afzonderlijk voorkomen of van alle voorkomens in hetzelfde winningsplan bij elkaar opgeteld?

In beide concepten (het Engelstalige concept-protocol en Nederlandstalige concept-document) zijn deze vragen besproken met het oog op een correcte en handhaafbare opgave van productiehoeveelheden in winningsplannen in het algemeen.

In onderhavige zaak gaat het echter niet om winningsplannen in het algemeen, maar om het winningsplan Gaag-Monster in het bijzonder. En in dat winningsplan is met betrekking tot de vraag onder a. duidelijk af te leiden - zoals hiervoor reeds is aangegeven - dat het gaat om de totale voorspelde productie zoals weergegeven onder B5.3. Dat betreft de cumulatieve productie.

Voor de volledigheid merk ik overigens op dat de NAM onder B5.3 in het winningsplan Gaag-Monster in het geheel geen voorspelling van de 'verwachte productie over de totale levensduur van het voorkomen' heeft gegeven, zodat haar zienswijze reeds hierom niet kan worden gevolgd.

Uit het concept-protocol blijkt voorts dat SodM ook in algemene zin voorstander is van de toepassing van de onzekerheidsmarge op de cumulatieve productie.

Het concept-protocol beschrijft in dat verband tevens dat de NAM gevolg moet geven aan dit standpunt van SodM² door alle winningsplannen die niet aan deze beschrijving voldoen vóór het einde van 2014 aan te passen.

Het voorgaande leidt niet tot een wijziging van het eerder gegeven oordeel. De onzekerheidsmarge moet worden toegepast op de cumulatieve/totale voorspelde productie vanaf 2013, zoals weergegeven onder B5.3 van het winningsplan Gaag-Monster.

Productie per voorkomen

Met betrekking tot de zienswijze dat de onzekerheidsmarge moet worden toegepast op de gezamenlijke productieprognose van alle voorkomens uit het winningsplan Gaag-Monster merk ik het volgende op.

Uit artikel 34 van de Mbw blijkt dat een winningsplan een beschrijving moet bevatten van het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen. Artikel 35 van de Mbw bepaalt bovendien dat een winningsplan *voor elk voorkomen* binnen het vergunningsgebied ten minste een beschrijving bevat van – onder andere – de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen.

Bij de totstandkoming van deze artikelen is hierover het volgende gesteld:
*"In het winningsplan staat het beheer van delfstoffen centraal. Het gaat daarbij dan met name om de vraag of de aanwezige delfstoffen optimaal gewonnen worden, naast aspecten als bodembeweging. Winningsplannen betreffen dus afzonderlijke voorkomens."*³

De zienswijze van de NAM houdt in dat binnen een winningsplan waarin de winning uit meerdere voorkomens beschreven wordt, een lage winning uit het ene voorkomen kan worden gecompenseerd met een hogere winning uit een ander voorkomen. Gelet op het mogelijke verschil in effecten van de winning uit afzonderlijke voorkomens en hetgeen de wetgever heeft beoogd, is dit een onwenselijk standpunt dat bovendien geen steun vindt in wet- en regelgeving.

De NAM heeft in de zienswijze nog gewezen op het eerdergenoemde concept-protocol, waaruit zou blijken dat SodM destijds voorstander was van het toepassen van de onzekerheidsmarge op "all accumulations combined in one winningsplan". Ter onderbouwing verwijst het concept-protocol naar het eerdergenoemde concept-document van 14 juni 2013.

Uit het concept-document van 14 juni 2013 blijkt echter niet dat SodM voorstander is van gezamenlijke productieprognoses. SodM constateert in dat concept-document slechts dat de plaatsing van de standaardclausule onderaan de voorspellingen per voorkomen *suggereert* dat de onzekerheidsmarge toegepast moet worden op de gezamenlijke productieprognose.

² Onder 3. Actions: "In order to make step forward, NAM needs to accept that SodM as a regulator has certain requirements that are currently not being met."

³ *Kamerstukken II 1998/99, 26219, nr. 7, p. 10*

Uit de reactie van SodM op het concept-protocol blijkt dat SodM juist géén voorstander is van een dergelijke insteek. Integendeel. In paragraaf "3. Actions" geeft de NAM een alternatieve standaardclausule, die in nieuwe winningsplannen gebruikt kan worden om verdere discussie in de toekomst te voorkomen. SodM reageert daarop met de opmerking:

"Voor een winningsplan met meerdere voorkomens is het van belang om deze disclaimer per voorkomen te vermelden."

Uit het voorgaande leid ik af dat het toepassen van de onzekerheidsmarge op de gezamenlijke productieprognose geen steun vindt in wet- en regelgeving en bovendien ook niet door SodM is geaccordeerd.

Gerealiseerde winning wijkt af van het winningsplan

Uit de vastgestelde feiten volgt dat de in het winningsplan opgenomen voorspelling van de totale nog te produceren hoeveelheid gas 19 miljoen Nm³ bedraagt voor het voorkomen Maasdijk en 85 miljoen Nm³ voor het voorkomen Monster. Daarbij geldt een onzekerheidsmarge van 20 procent.

De onzekerheidsmarge moet worden toegepast op de cumulatieve/totale voorspelde productie, zoals weergegeven onder B5.3 van het winningsplan Gaag-Monster, dus op respectievelijk 19 miljoen Nm³ en 85 miljoen Nm³. De maximaal toegestane productie bedraagt daarom 22,8 miljoen Nm³ voor het voorkomen Maasdijk en 102 miljoen Nm³ voor het voorkomen Monster.

Gedurende de periode van 2013 tot en met 2017 heeft de NAM 85 miljoen Nm³ gewonnen uit het voorkomen Maasdijk en 132 miljoen Nm³ gewonnen uit het voorkomen Monster, waar zij respectievelijk 22,8 miljoen en 102 miljoen Nm³ mocht winnen. Dat is een overschrijding van 62,2 miljoen Nm³ bij het voorkomen Maasdijk en 30 miljoen Nm³ bij het voorkomen Monster.

Ik kan dan ook niet anders dan concluderen dat de NAM in strijd met het winningsplan Gaag-Monster handelt waar het de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster betreft.

Conclusie

Het voorgaande leidt tot het oordeel dat de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster de toegestane productie heeft overschreden. Ik stel vast dat dit een overtreding is van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw.

Handhaving

Beginselflicht tot handhaving

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 gebruik maken.

Dit vanwege het algemeen belang dat gediend is 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.

Op grond van artikel 132 van de Mbw en artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ben ik bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom teneinde de overtreding ongedaan te maken. Dit betekent dat ik op grond van voorgaande afweging moet beoordelen of er omstandigheden zijn waardoor kan worden afgezien van handhavend optreden.

Geen concreet zicht op legalisatie

Van handhavend optreden kan worden afgezien, indien er concreet zicht op legalisatie bestaat. De NAM geeft in haar zienswijze aan dat dit het geval is. Daarbij wijst de NAM op de twee verzoeken die reeds bij de minister zijn ingediend (het verlengingsverzoek en het instemmingsverzoek).

Voor de aanwezigheid van concreet zicht op legalisatie is van belang dat de handhavende instantie een inschatting maakt van de waarschijnlijkheid dat de legaliserende actie daadwerkelijk zal plaatsvinden. Het indienen van een verzoek daartoe is een begin van het legalisatietraject, maar is op zichzelf niet voldoende.

Ik ben van oordeel dat er geen concreet zicht op legalisatie is. Daarbij overweeg ik het volgende.

Bij brief van 8 mei 2017 heeft de NAM het verlengingsverzoek ingediend om daarmee de productieperiode voor het voorkomen Monster te verlengen tot en met 2018. In het verzoek is aangegeven dat er geen activiteiten plaatsvinden die een inhoudelijke aanpassing van het winningsplan vergen. In het bijzonder geeft de NAM aan dat de laatst gemeten bodemdaling nog binnen de onzekerheidsmarge van de voorspelling in het winningsplan blijft en dat de voorkomens horen tot de laagste risicocategorie in de Seismisch Risico Analyse (SRA): categorie 1.

In mijn advies van 11 juli 2017 heb ik met betrekking tot dit verlengingsverzoek onder andere aangegeven dat de SRA niet correct is uitgevoerd. De kans op bevingen door winning uit het gasveld Monster is niet verwaarloosbaar. Het veld valt in SRA categorie 2.

Ten aanzien van de winning uit het voorkomen Maasdijk heeft de NAM geen verlenging van de huidige winning aangevraagd. De winning uit Maasdijk is wel beschreven in het instemmingsverzoek. In dit verzoek is de actualisatie van de winning uit - onder andere - de velden Maasdijk en Monster beschreven. Ten aanzien van het Maasdijk veld is een gewijzigde winning - anders dan de huidige winning - beschreven. Het beschrijft een tweede put en het gebruik van

hydraulische stimulatie. Door de gewijzigde winning valt het Maasdijk veld - net als het Monster veld - in SRA categorie 2.

In mijn advies van 5 februari 2018 heb ik met betrekking tot het instemmingsverzoek positief geadviseerd, maar - onder andere - een aantal risicobeheersmaatregelen geadviseerd, vanwege de seismisch risico analyse die voor de velden Maasdijk en Monster heeft geleid tot indeling in de tweede risicocategorie.

Per 1 januari 2017 is de Mijnbouwwet gewijzigd, waarbij de inspraak van decentrale overheden bij de instemming is vergroot en de gronden om instemming te weigeren zijn uitgebreid. De gronden waarop de minister de instemming geheel of gedeeltelijk kan weigeren zijn uitgebreid met - kort gezegd - het belang van de veiligheid voor omwonenden en het belang van natuur en milieu.

Gelet op de wijzigingen van de Mijnbouwwet zie ik op dit moment onvoldoende aanleiding om op voorhand aan te nemen dat de instemming door de minister zal worden verleend. Daarbij acht ik van belang dat de minister nog geen voornemen kenbaar heeft gemaakt ten aanzien van de hier beschreven verzoeken van de NAM. Bovendien is op grond van reeds gepubliceerde ontwerpbesluiten redelijkerwijs geen goede inschatting te maken van de waarschijnlijkheid dat de minister zal instemmen met de gaswinning uit een veld dat in SRA categorie 2 valt.

Het voorgaande leidt ertoe dat er op dit moment geen concreet zicht op legalisatie is.

Handhavend optreden is niet onevenredig

Van handhavend optreden kan voorts worden afgezien, indien dit onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Gelet op de weigeringsgronden die in artikel 36 van de Mbw worden genoemd, zijn de belangen die gediend worden met het winnen volgens een winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd de volgende. De belangen van het beschermen van: omwonenden (veiligheid), gebouwen/infrastructurele werken (schade), planmatig gebruik / beheer van delfstoffen en milieu en natuur.

De NAM geeft in haar zienswijze aan dat het winningspercentage uit het voorkomen Maasdijk dermate beperkt is, dat het productievolume geen significante invloed heeft op de risicoanalyse die voor het gehele winningsplan is opgesteld. Ik begrijp uit deze zienswijze dat de NAM impliciet aangeeft dat handhavend optreden ten aanzien van de productie uit het voorkomen Maasdijk volgens haar onevenredig is in verhouding tot de genoemde belangen, omdat de productieoverschrijding niet of nauwelijks effect heeft op de diepe ondergrond.

Met betrekking tot de evenredigheid van handhavend optreden ten aanzien van de winning uit het Monster veld heeft de NAM geen zienswijze ingediend.

Ik overweeg op dit punt het volgende.

Algemene belangen

Zoals hiervoor reeds is weergegeven, is het algemeen belang gediend met handhaving. Met betrekking tot gaswinning in Nederland geldt dit zelfs bijzonder sterk. Het vertrouwen van burgers in de gaswinning is op dit moment zeer laag. De sector dient dit vertrouwen terug te winnen om een acceptabele en vertrouwde gaswinning in de toekomst mogelijk te maken. Correct handelende mijnbouwondernemingen en adequaat toezicht op dat handelen zijn daarbij essentieel.

Het is daarom van belang dat SodM handhavend optreedt wanneer mijnbouwondernemingen in overtreding zijn, zoals in onderhavige kwestie.

In onderhavige kwestie betekent voortzetting van de winningsactiviteit bovendien dat de overtreding erger wordt. De afwijking met de toegestane productie wordt immers steeds groter.

Daar staat tegenover dat de NAM nadeel kan ondervinden bij ongedaan making van de overtreding. Ik hecht eraan om daarbij op te merken dat het stopzetten van de winning geen onomkeerbare consequenties heeft. Mocht de NAM op een later moment alsnog gerechtigd zijn om gas te winnen uit de voorkomens Maasdijk en Monster, dan kan dat. Voor zover de minister in gaat stemmen met de reeds gedane verzoeken (hetgeen nog niet met enige zekerheid is te zeggen), zal de stopzetting ook nog tijdelijk zijn geweest. Het nadeel van de NAM is derhalve niet bijzonder groot.

Bijzondere belangen

Met betrekking tot de winning uit het voorkomen Maasdijk merk ik bovendien op dat de overschrijding van de toegestane productie bijzonder fors is. De NAM heeft tot en met 2017 viermaal zo veel gewonnen als de hoeveelheid waarmee was ingestemd. Dat de reeds gewonnen hoeveelheid nog maar nauwelijks tot een drukdaling in het reservoir heeft geleid doet daar niet aan af.

Met betrekking tot de winning uit het Monster veld merk ik op dat ik in mijn adviezen van 11 juli 2017 en 5 februari 2018 heb aangegeven dat het Monster veld valt in SRA categorie 2. Dat houdt in dat de kans op bevingen door winning uit het Monster veld niet verwaarloosbaar is. Voortzetting van de winning kan derhalve de belangen van het beschermen van omwonenden, gebouwen/ infrastructurele werken, planmatig gebruik / beheer van delfstoffen, milieu en natuur schaden. Bovendien heeft de NAM ter plaatse nog geen meetnetwerk geplaatst om de bodembeweging als gevolg van de gaswinning adequaat te monitoren.

Afweging en conclusie

Op grond van het voorgaande kom ik tot de volgende afweging. Het algemeen belang bij handhaving is zwaarwegend, zeker bij de gaswinning in Nederland. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag ik afzien van handhavend optreden. Deze bijzondere omstandigheden doen zich hier niet voor. De overschrijding van de toegestane productie uit het voorkomen Maasdijk is bijzonder fors en de kans op bevingen in het Monster veld is bij de niet-gelegitimeerde voortzetting van de winning niet verwaarloosbaar. Omdat het nadeel van de NAM bij stopzetting van de winning uit beide voorkomens niet bijzonder groot is, acht ik handhavend optreden niet onevenredig.

Ik concludeer dat er ten aanzien van de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster geen concreet zicht op legalisatie is en dat er ook geen sprake van onevenredigheid bij handhaving. Ten aanzien van deze winning acht ik handhavend optreden daarom nodig.

Beschrijving van de herstelmaatregelen

De vastgestelde overtreding bij de winning uit beide voorkomens kan beëindigd worden door het staken en gestaakt houden van de winning van aardgas uit de voorkomens Maasdijk en Monster. De NAM dient de winning gestaakt te houden totdat de NAM beschikt over een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd en welk plan voorziet in de mogelijkheid tot verdere productie.

Hersteltermijn

Het staken van de winning kan in korte tijd – enkele uren – op veilige wijze geschieden. De NAM dient daarom binnen vierentwintig uur na de digitale ontvangst van dit besluit de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster te staken en vanaf dat moment gestaakt te houden.

Hoogte dwangsom

Gelet op de voordelen van de NAM bij het voortduren van de overtreding, leg ik de NAM een dwangsom op van EUR 0,50 per gewonnen Nm³ aardgas uit de voorkomens Maasdijk en Monster, met een maximum van EUR 2.000.000,00, voor zover zij niet binnen de hersteltermijn de overtreding ongedaan heeft gemaakt.

Slotconclusie

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusie.

Gedurende de periode van 2013 tot en met 2017 heeft de NAM de toegestane productie uit het voorkomen Maasdijk overschreden met 62,2 miljoen Nm³. Bij de productie uit het voorkomen Monster heeft de NAM de toegestane productie overschreden met 30 miljoen Nm³.

De overschrijding van de toegestane productie is een overtreding van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw.

Er is geen concreet zicht op legalisatie van deze overtreding en er zijn geen bijzondere omstandigheden waardoor ik zou mogen afzien handhavend optreden. De overschrijding van de toegestane productie uit het voorkomen Maasdijk is namelijk bijzonder fors (viermaal zo veel) en de kans op bevingen in het Monster veld is bij voortzetting van de winning niet verwaarloosbaar. Omdat het daartegenover staande nadeel van de NAM - bij stopzetting van de winning uit beide voorkomens - niet bijzonder groot is, acht ik handhavend optreden nodig.

De winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster moet daarom binnen vierentwintig uur gestaakt worden. Als daarna nog gas uit deze voorkomens wordt gewonnen, moet de NAM een dwangsom van 50 eurocent per Nm³ aardgas betalen, met een maximum van 2 miljoen euro.

Besluit

Op grond van het voorgaande leg ik, met het oog op de naleving van de Mijnbouwwet, de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. de volgende last onder dwangsom op:

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient de hiervoor beschreven overtreding van artikel 34 van de Mijnbouwwet zo spoedig mogelijk te beëindigen door binnen vierentwintig uur na digitale ontvangst van dit besluit de winning van aardgas uit de voorkomens Maasdijk en Monster te staken en gestaakt te houden. Indien hier niet aan wordt voldaan, verbeurt de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. een dwangsom van EUR 0,50 per Nm³ aardgas die na het verstrijken van de hersteltermijn uit de voorkomens Maasdijk of Monster wordt gewonnen, met een maximum van EUR 2.000.000,00.

Tot slot

Een afschrift van dit besluit wordt verstuurd naar de gemeente Westland, de provincie Zuid-Holland en het hoogheemraadschap van Delfland. Tevens wordt een afschrift van deze brief verzonden aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat als betrokken bestuursorgaan.

Deze beslissing zal op de website van SodM (www.sodm.nl) worden gepubliceerd.

Met vriendelijke groet.

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

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
18025427

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 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.