



> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Vermilion Energy Netherlands B.V.

Postbus 71
8860 AB HARLINGEN

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 10 april 2017
Betreft Dwangsbesluit winning put LZG-03

Ons kenmerk
17051897

Uw kenmerk

Geachte

Bijlage(n)

Aanleiding en conclusie

Op 2 maart 2017 heb ik vernomen dat Vermilion Energy Netherlands B.V. bij de winning van het gasvoorkomen Langezwaag gebruik maakt van put LZG-03. De productie uit deze put geschiedt niet op basis van een winningsplan waarmee de Minister van Economische Zaken heeft ingestemd. Dit is een overtreding van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet.

Ik gelast Vermilion Energy Netherlands B.V. deze overtreding ongedaan te maken. Daartoe dient Vermilion Energy Netherlands B.V. binnen een dag na verzending van dit besluit de winning via put LZG-03 te staken en vanaf dat moment gestaakt te houden. Indien er nog winning plaatsvindt na het verstrijken van deze termijn, verbeurt Vermilion Energy Netherlands B.V. een dwangsom van EUR 0,50 per Nm³ gas die na afloop van de begunstigingstermijn via deze put wordt gewonnen, met een maximum van EUR 10.000.000,-.

Hieronder licht ik dit toe.

Procedure

Naar aanleiding van berichten in de lokale media over de winning in Opsterland hebben medewerkers van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) op 2 maart 2017 telefonisch informatie opgevraagd bij Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) over de winning van het gasvoorkomen Langezwaag. Bij e-mail van diezelfde datum is door Vermilion bevestigd dat put LZG-03 reeds op 24 november 2016 in gebruik is genomen voor de winning van gas.

Bij brief van 8 maart 2017, per e-mail en per post verzonden, heb ik Vermilion een vooraankondiging van een last onder dwangsom gestuurd.

Bij brief van 13 maart 2017 heeft Vermilion een schriftelijke zienswijze ingediend. Tevens heeft op 16 maart 2017 een gesprek plaatsgevonden ten kantore van SodM, waarbij door Vermilion mondelinge zienswijzen zijn gegeven.

Op 21 maart 2017 en 24 maart 2017 heeft Vermilion nadere stukken toegestuurd.

Feiten

Vermilion wint gas uit het voorkomen Langezwaag op basis van de winningsvergunning 'Gorredijk'. Bij besluit van 13 september 2012 heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: minister) ingestemd met het winningsplan Langezwaag (hierna: het winningsplan). In dat winningsplan beschreef Vermilion de winning via put LZG-01, waardoor gas gewonnen wordt uit twee lagen: Zechstein-2 en Vlieland.

Bij brief van 12 december 2014, nader aangevuld op 15 januari 2015, heeft Vermilion de minister verzocht om instemming met een wijziging van het winningsplan (hierna: eerste wijziging). In die wijziging beschreef Vermilion de winning via put LZG-02. Met put LZG-02 werd de winning mogelijk van gas uit het Vlieland reservoir en uit een deel van het Zechstein reservoir dat niet met put LZG-01 gewonnen werd.

Bij brief van 2 april 2015 heeft de minister aan de Tweede Kamer het voornemen kenbaar gemaakt om - vooruitlopend op de door het kabinet voorgestelde wijzigingen van de Mijnbouwwet naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met de titel 'Aardbevingsrisico's in Groningen'¹ (hierna: het OVV-rapport) - te handelen conform die wijzigingen van de Mijnbouwwet.

Bij brief van 29 juni 2016 heeft de minister Vermilion meegedeeld dat het waarschijnlijk tot het najaar van 2017 zou duren voordat instemming met de eerste wijziging gegeven kon worden. De minister gaf daarbij aan dat de eerste wijziging geen directe aanleiding tot zorg gaf en dat de productie op basis van het vigerende winningsplan doorgang kon vinden. De minister heeft nog niet met de eerste wijziging ingestemd.

Bij brief van 24 november 2016 heeft Vermilion de minister verzocht om instemming met een tweede wijziging van het winningsplan (hierna: tweede wijziging). In deze wijziging beschrijft Vermilion de winning via put LZG-03. Met put LZG-03 is de winning mogelijk van gas uit het Vlieland reservoir en uit een deel van het Zechstein reservoir dat niet met LZG-01 en LZG-02 gewonnen wordt. De minister heeft ook nog niet met deze tweede wijziging ingestemd.

Op 21 maart 2017 heb ik advies aan de minister uitgebracht over de tweede wijziging. Daarbij heb ik gekeken naar de effecten op bodembeweging en seismische risico's, de beheersmaatregelen die Vermilion in acht neemt en de effecten voor het milieu. Ik concludeer in dat advies dat er geen aanleiding is om aanvullende voorwaarden te adviseren.

¹ Rapport, op 18 februari 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 529, 123.

Norm

Op grond van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet (hierna: Mbw) geschiedt het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen overeenkomstig een winningsplan, waarmee de minister moet hebben ingestemd.

Overtreding

De feiten, zoals hiervoor uiteengezet, kunnen leiden tot de conclusie dat de winning vanuit put LZG-03 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.

Vermilion heeft enkele zienswijzen ingediend, waaruit volgens Vermilion blijkt dat er geen sprake is van een overtreding. Vermilion stelt in deze zienswijzen dat de winning vanuit put LZG-03 volgens haar is toegestaan op basis van de instemming van de minister met het winningsplan en de brief die de minister op 29 juni 2016 aan Vermilion naar aanleiding van de eerste wijziging heeft gestuurd. Vermilion vergelijkt de situatie bovendien met de gaswinning van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) uit de put VRS-10, waar ook geen overtreding is vastgesteld.

De ingediende zienswijzen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het winningsplan en eerste wijziging

Vermilion geeft in haar zienswijze aan dat put LZG-03 produceert ten behoeve van de winning van het voorkomen Langezwaag. Met de productie uit LZG-03 treedt volgens Vermilion geen verandering op in het volume en in de verwachte seismische risico's en bodemdaling zoals beschreven in het winningsplan en de eerste wijziging. Een nieuwe beoordeling van de winning kan volgens Vermilion niet tot een ander oordeel en een andere risico-inschatting leiden. De productie vanuit put LZG-03 blijft daarmee naar de mening van Vermilion binnen het kader van het winningsplan en de eerste wijziging.

Zoals ik hiervoor reeds aangaf, dient de winning vanuit een voorkomen plaats te vinden op basis van een winningsplan. In een dergelijk winningsplan wordt een beschrijving van de winning gegeven, inclusief de gevolgen daarvan. De minister moet voorts met het winningsplan hebben ingestemd.

Op basis van de gegevens die vermeld zijn in het winningsplan en in de eerste wijziging constateer ik dat daarin de gaswinning vanuit put LZG-03 niet beschreven wordt. Zo is - bijvoorbeeld - de ligging van het gas, dat met put LZG-03 gewonnen wordt, niet beschreven en is de bodemdaling boven die put niet in kaart gebracht.

Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat de beoordeling die heeft plaatsgevonden bij instemming met het winningsplan en de risico-inschatting die ten grondslag ligt aan de brief van 29 juni 2016 niet kan worden gezien als een beoordeling en risico-inschatting van de winning vanuit put LZG-03.

De zienswijze van Vermilion dat winning vanuit put LZG-03 niet tot een ander oordeel en andere risico-inschatting kan leiden maakt dit niet anders. Een winningsplan kent een zekere geografische afbakening. Het gegeven dat het een nieuw gebied betreft, een winning die nog niet door de minister en zijn adviseurs is beoordeeld, maakt dat een wijziging van het winningsplan of een geheel nieuw winningsplan nodig is, waarmee de minister opnieuw moet instemmen. Vermilion heeft er dan ook terecht voor gekozen om de tweede wijziging aan de minister te sturen.

Put VRS-10 is niet vergelijkbaar

Vermilion meent dat de situatie vergelijkbaar is met de beoordeling van put VRS-10 van de NAM, waarbij door de minister is aangegeven dat geen nieuw winningsplan nodig is. Vermilion geeft aan dat het winnen vanuit een nieuw geboorde put op zichzelf reden kan zijn voor een nieuw winningsplan, maar dat dit niet nodig is als er - zoals bij put VRS-10 - nog productieruimte is onder een geldend winningsplan. In dat geval kan volgens Vermilion worden gestart met de productie uit die nieuwe put.

Put VRS-10 is een put die gas wint uit het voorkomen Vries-zuid. Dit voorkomen ligt ten noordoosten van Assen en bestaat uit twee blokken die met elkaar communiceren. In dit voorkomen bevinden zich meerdere putten.

In tegenstelling tot het reservoirgedeelte waaruit put LZG-03 gas wint, is het reservoirgedeelte waaruit put VRS-10 gas wint beschreven in een winningsplan. Daarbij heeft de NAM niet alleen de productiehoeveelheid weergegeven maar zijn ook de verwachte seismische risico's en bodemdaling van de winning uit dat gedeelte beschreven. De minister heeft op 24 oktober 2011 met dat winningsplan ingestemd.

De minister heeft het voorgaande bevestigd in zijn brief van 22 november 2016² en herhaald bevestigd in de beantwoording van de Kamervragen van Kamerlid Dik-Faber.³ De minister verwijst naar het vigerende winningsplan van de NAM en de constatering van SodM

"dat de grenzen van het vigerende winningsplan met het in gebruik nemen van put Vries-10 de komende twee jaar naar verwachting niet zullen worden overschreden".

Naar mijn oordeel is de situatie rond put LZG-03 dan ook niet vergelijkbaar met de situatie rond put VRS-10. Het is nodig om voor de winning vanuit put LZG-03 een (wijziging van een) winningsplan op te stellen en daarvoor instemming te vragen aan de minister.

² Kamerstukken II 2016/17, 33259, 316, p. 1.

³ Aankomst Handelingen II 2016/17, 1065.

Conclusie

Op grond van het voorgaande is de winning vanuit put LZG-03 niet in overeenstemming met een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd. Dit is een overtreding van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw.

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. Een dergelijke bijzondere omstandigheid 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 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 afgezien moet worden van handhavend optreden.

Zienswijzen

Vermilion heeft in haar zienswijzen aangegeven dat er concreet zicht is op legalisatie, waardoor van handhavend optreden zou moeten worden afgezien. Daarnaast acht zij handhaving onevenredig, omdat het seismisch risico verwaarloosbaar is en de financiële schade groot. Vermilion wijst er bovendien op dat de winning zonder winningsplan voorheen nooit een probleem was.

Geen concreet zicht op legalisatie

Vermilion meent dat er concreet zicht op legalisatie is, omdat volgens haar niet valt te verwachten dat de minister het verzoek om instemming met de tweede wijziging zal weigeren. Vermilion heeft de verwachte bodemdaling berekend en het seismisch risico ingeschat en acht beide vergelijkbaar met de inschatting in de eerste wijziging. Vermilion verwacht dan ook dat SodM zal oordelen dat de risico's 'verwaarloosbaar' zijn en dat de minister geen reden heeft om de instemming te weigeren. Het per 1 januari 2017 ingevoerde adviesrecht van decentrale overheden zal daar volgens Vermilion geen verandering in brengen.

Ten aanzien van het zicht op legalisatie van de overtreding stel ik vast dat met het verzoek van Vermilion van 24 november 2016 - om instemming met de tweede wijziging - een begin is gemaakt met legalisatie. Voor wat betreft de verwachte afhandeling van dit verzoek, heeft de minister het volgende verklaard:

"Vermilion heeft op 24 november 2016 een aanvullende wijziging van het winningsplan Langezwaag bij mij ingediend. De behandeling van het gewijzigde winningsplan gebeurt op basis van de gewijzigde Mijnbouwwet conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. In dat kader is er op 16 februari 2017 advies gevraagd aan SodM en decentrale

overheden, waaronder de gemeente Heerenveen. Ik heb decentrale overheden in de gelegenheid gesteld binnen 14 weken advies uit te brengen. Binnen deze adviesperiode heeft ook de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) adviesrecht. Na ontvangst van de adviezen eind mei wordt de Mijnraad in staat gesteld alle adviezen tot zich te nemen en een integraal advies te formuleren. Naar aanleiding van deze adviezen stel ik een ontwerpbesluit op, dat vervolgens ter inzage wordt gelegd. Naar verwachting zal dit eind juli 2017 plaatsvinden.⁴

Inmiddels heb ik op 21 maart 2017 het door de minister aan SodM gevraagde advies gegeven en geconcludeerd dat ik geen aanleiding zie om aanvullende voorwaarden te adviseren. Dat laat echter onverlet dat gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders, het waterschapsbestuur, de Technische commissie bodembeweging en de Mijnraad nog adviezen kunnen geven die kunnen leiden tot het stellen van voorwaarden aan de instemming en zelfs tot het weigeren van instemming door de minister.

Gelet op de wijzigingen van de Mijnbouwwet per 1 januari 2017, waarbij de inspraak van decentrale overheden bij de instemming is vergroot en de weigeringsgronden zijn uitgebreid, zie ik op dit moment onvoldoende aanleiding om op voorhand aan te nemen dat de instemming door de minister zal worden verleend. Hierover zal naar verwachting meer duidelijkheid bestaan wanneer de minister het ontwerpbesluit ter inzage legt.

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

Geen onevenredige benadeling

Vermilion acht handhaving in deze situatie onevenredig. Zij geeft daarvoor de volgende redenen:

- het ingeschatte seismisch risico en de verwachte bodemdaling zijn verwaarloosbaar;
- de schade voor Vermilion is groot;
- de winning zonder winningsplan was voorheen in de praktijk nooit een probleem. Vanwege de trage afhandeling van instemmingsverzoeken gold er een afspraak waarbij het goed werd gevonden dat er geproduceerd werd zonder definitieve instemming van de minister;

Ten aanzien van de benodigde instemming door de minister merk ik op dat dit een groot maatschappelijk belang dient. De - sinds 1 januari 2017 uitgebreide - weigeringsgronden zijn voornamelijk gerelateerd aan situaties waarin zich onomkeerbare gevolgen voordoen. Dit betekent dat de winning in beginsel risico's herbergt op onomkeerbare gevolgen op het gebied van veiligheid en milieu. Deze risico's vereisen handhavend optreden in het geval dat winning plaatsvindt zonder goedgekeurd winningsplan.

⁴ Aangangsel Handelingen II 2016/17, 1502, 1503 en 1504.

Zoals hiervoor reeds vermeld mag bij een vastgestelde overtreding slechts onder bijzondere omstandigheden van handhaving worden afgezien. Dit houdt in dat hier terughoudend mee moet worden omgegaan. In onderhavige situatie laat ik daarbij zwaar meewegen dat de gaswinning een onomkeerbaar proces is. Het terugdraaien van overtreding moet als onmogelijk worden beschouwd.

Dat het ingeschatte seismisch risico en de verwachte bodemdaling verwaarloosbaar zijn (hetgeen ik inmiddels heb bevestigd) maakt het belang van mogelijk onomkeerbare gevolgen niet anders, nu ook andere elementen worden getoetst bij het verzoek om instemming, zoals de kwetsbaarheid van de bovengrondse planologie (bebouwing, natuur en milieu).

De schade die Vermilion zegt te zullen lijden is door Vermilion niet nader onderbouwd. Vermilion geeft wel bij de onderbouwing van haar zienswijze tegen de hoogte van de dwangsom aan dat het ongedaan maken van de overtreding betekent dat zij geen gas uit put LZG-03 kan winnen. Dit zal volgens haar leiden tot een omzetsderving van | per dag.

De schade als gevolg van het ongedaan maken van de overtreding zal evenwel kleiner zijn. Ik merk daarbij op dat het stilleggen van put LZG-03 niet inhoudt dat het betreffende gas voor de winning verloren gaat. Dat zal alsnog op een later moment gewonnen kunnen worden, indien de minister instemt met een winningsplan dat daarop ziet. Ik constateer bovendien dat Vermilion niet heeft aangegeven dat het feitelijk dichtdraaien van de put nog kosten met zich brengt.

Vermilion acht handhaving voorts onredelijk omdat er volgens haar afspraken waren met de handhavende instanties waarbij werd toegestaan dat er gewonnen werd zonder goedgekeurd winningsplan. Ik stel daarbij vast dat Vermilion desgevraagd geen schriftelijke vastlegging van deze afspraken heeft kunnen overleggen.

Ik ben er evenwel mee bekend dat het Ministerie van Economische zaken in samenspraak met SodM een aantal jaren geleden heeft aangegeven dat er omstandigheden kunnen zijn waarbij een zogeheten testproductie wordt toegestaan in afwachting van een definitieve instemming van de minister met het winningsplan. Voor zover Vermilion op deze praktijk doelt, merk ik op dat onderhavig geval geen reden geeft om de winning vanuit LZG-03 op deze basis toe te staan. Ik licht dat hierna toe.

Allereerst merk ik op dat Vermilion zelfstandig tot het oordeel is gekomen dat er omstandigheden zijn waaronder testproductie mogelijk is zonder goedgekeurd winningsplan. Vermilion heeft bij het in productie nemen van put LZG-03 niet aan de handhavende instanties gevraagd of er sprake is van omstandigheden waarbij een zekere testproductie kon worden toegestaan. De hiervoor geschetste praktijk is er echter nooit op gericht geweest dat een mijnbouwonderneming daar zelf over kon oordelen.

Daarnaast constateer ik dat put LZG-03 op 24 november 2016 in productie is genomen, ruim anderhalf jaar nadat de reeds heersende maatschappelijke onrust ten aanzien van mijnbouwactiviteiten in Nederland werd geconcretiseerd in het OvV-rapport. In de reactie van het kabinet werd daarop aangegeven dat de aanbevelingen uit het OvV-rapport zouden leiden tot wijziging van de mijnbouwregelgeving en dat de minister bij de behandeling van winningsplannen per direct zou handelen naar de geest van de toekomstige wetgeving.

Gelet hierop en de wijzigingen in de mijnbouwregelgeving die per 1 januari 2017 van kracht zijn geworden had Vermilion er niet van uit kunnen gaan dat de praktijk - waarin testproductie toegestaan werd zonder winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd - gecontinueerd zou worden. De kabinetsreactie, waarin de minister – tevens handhavend bestuursorgaan -⁵ aangeeft per direct te zullen handelen naar de geest van de toekomstige wetgeving, had voor Vermilion reden moeten zijn om te beseffen dat de handhavingspraktijk op dit punt zou worden gewijzigd.

In de afweging van alle belangen zie ik geen reden om aan te nemen dat handhaving in dit geval onevenredig is.

Conclusie

Gelet op het voorgaande acht ik geen concreet zicht op legalisatie aanwezig. Bovendien acht ik de gevolgen van het ongedaan maken van de overtreding niet onevenredig ten aanzien van de belangen die met de handhaving van de Mijnbouwwet op dit onderdeel gemoeid zijn.

Herstelmaatregelen

De vastgestelde overtreding kan ongedaan worden gemaakt door het staken en gestaakt houden van de winning van gas vanuit put LZG-03.

Begunstigingstermijn

In de vooraankondiging van de last onder dwangsom is aangegeven dat Vermilion 24 uur zou krijgen om de overtreding ongedaan te maken.

Vermilion geeft aan dat deze begunstigingstermijn te kort is. Het geeft Vermilion onvoldoende tijd om bezwaar tegen het besluit te maken en de voorzieningenrechter te vragen om een voorlopige voorziening te treffen. De begunstigingstermijn moet volgens Vermilion de mogelijkheid bieden om de uitspraak van de voorzieningenrechter af te wachten.

Ik constateer dat een begunstigingstermijn wordt geboden, opdat een overtreder de last - tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding - kan uitvoeren

⁵ De minister was vóór 1 januari 2017 nog bevoegd tot handhaving van artikel 34 van de Mbw.

zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.⁶ Vast staat dat het staken van de winning in korte tijd – enkele uren – op veilige wijze kan geschieden. Het afwachten van de uitkomst van een eventuele rechterlijke procedure past daar niet bij, omdat het de overtreding onnodig lang zou laten voortduren. Ik stel Vermilion daarom in de gelegenheid om binnen een dag na verzending van dit besluit de winning via put LZG-03 te staken en vanaf dat moment gestaakt te houden.

Hoogte dwangsom

Vermilion geeft met betrekking tot de hoogte van de dwangsom aan dat het gas uit put LZG-03 ongeveer 1000 Nm^3 oplevert. Daardoor bedraagt de omzetsderving, als gevolg van het staken van de winning uit put LZG-03, $1000 \times 0,50 = 500$ per dag. Deze zienswijze geeft mij reden om de vooraankondiging op dit punt te wijzigen.

Gelet op de voordelen van Vermilion bij het voortduren van de overtreding, waarvoor genoemde derving een goede indicatie is, leg ik Vermilion een dwangsom op van EUR 0,50 per Nm^3 gas die na afloop van de begunstigingstermijn via deze put wordt gewonnen, met een maximum van EUR 10.000.000,-.

Besluit

Op grond van het voorgaande leg ik, met het oog op de naleving van de Mijnbouwwet, Vermilion Energy Netherlands B.V. de volgende last onder dwangsom op:

Vermilion Energy Netherlands B.V. dient de winning van gas vanuit put LZG-03 binnen een dag na verzending van dit besluit te staken en gestaakt te houden. Indien hier niet aan wordt voldaan, verbeurt Vermilion Energy Netherlands B.V. een dwangsom van EUR 0,50 per Nm^3 gas die via deze put wordt gewonnen, met een maximum van EUR 10.000.000,-.

Hoogachtend,


Jrs. H.A.J.M. van der Meijden, MBA
~~Inspecteur-generaal der Mijnen~~

⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 april 2004, nr. 200401463/1.

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.