



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Vermilion Energy Netherlands b.v.

Gustav Mahlerplein 11-13
1082 MS Amsterdam

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door

- 28 SEPTEMBER 2017 -

Datum

Betreft beslissing op bezwaar met betrekking tot het dwangsombesluit Wapse

Ons kenmerk
WJZ / 17146713

Uw kenmerk

1. Verloop van de procedure

Bij besluit van 25 januari 2017, kenmerk 17015013, is door de inspecteur-generaal der Mijnen namens mij een last onder dwangsom opgelegd teneinde de winningsactiviteiten in de put bij Diever-02 te beëindigen en beëindigd te houden (hierna ook: het bestreden besluit).

Bij brief van 29 februari 2017 heeft u pro forma bezwaar gemaakt tegen het besluit van 25 januari 2017. Bij brief van 7 juli 2017 heeft u de gronden van het bezwaar aangevuld.

Bij besluit van 3 maart 2017 heeft de inspecteur-generaal der Mijnen namens mij het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom met ingang van 2 maart 2017 ingetrokken.

Op 11 september 2017 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting is u bij brief van 15 september 2017 toegezonden.

2. Wettelijk kader

Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen een last onder dwangsom opleggen.

Ingevolge artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) heeft het bevoegd gezag tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften.

Ingevolge artikel 5.15 van de Wabo is Onze betrokken Minister bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet in gevallen waarin hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen.

Bijlage(n)



Ingevolge artikel 3.3, vierde lid, van het Besluit Omgevingsrecht is de minister van Economische Zaken bevoegd te beslissen op een aanvraag die betrekking heeft op:

- a. een inrichting die in hoofdzaak een mijnbouwwerk is, en
- b. mijnbouwwerken, niet zijnde inrichtingen.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat project geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking, of het in werking hebben van een inrichting of een mijnbouwwerk.

3. Achtergrond

Bij besluit van 15 juni 2015, kenmerk DGETM-EM/15053266, heb ik een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de winning van aardgas en voor de activiteit bouwen in strijd met het bestemmingsplan op het perceel kadastraal bekend, gemeente Diever, sectie H, nummer 167.

Bij uitspraak van 16 januari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2017:136, heeft de rechtbank Noord-Nederland deze omgevingsvergunning vernietigd. De rechtbank overwoog dat niet was onderkend dat voor het project een milieueffectrapportage opgesteld had moeten worden, omdat de in onderdeel C 17.2 van de Bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) gehanteerde grenswaarde van een gewonnen hoeveelheid van 500.000 m³ aardgas per dag wordt overschreden. De rechtbank is ervan uitgegaan dat met m³ in onderdeel C 17.2 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. de volume-eenheid "Sm³" wordt bedoeld in plaats van de eenheid "Nm³", waarvan bij de verlening van de omgevingsvergunning is uitgegaan.

Bij uitspraak van 2 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:561, heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen er niet van overtuigd te zijn dat de drempelwaarde in onderdeel C 17.2 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt overschreden en dat om die reden een milieueffectrapportage had moeten worden opgesteld. Hiertoe heeft de voorzieningenrechter overwogen dat onderdeel C17.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de volume-eenheid Nm³ niet uitsluit. Voorts heeft de voorzieningenrechter erop gewezen dat de keuze om Nm³ te hanteren, aansluit bij de andere Nederlandse regelgeving met betrekking tot de winning van aardgas, in het bijzonder de Mijnbouwregelgeving. Bij wijze van voorlopige voorziening is de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 januari 2017 geschorst en heeft de voorzieningenrechter bepaald dat aan het besluit van 15 juni 2015 de beperking wordt verbonden dat de maximale dagproductie van aardgas beperkt moet blijven tot 470.000 Nm³.

Gelet op de uitspraak van de voorzieningenrechter heeft de inspecteur-generaal der mijnen namens mij, bij besluit van 3 maart 2017, het besluit tot oplegging

van de last onder dwangsom met ingang van 2 maart 2017 ingetrokken.

4. Procesbelang

Het dwangsombesluit is per 2 maart 2017 ingetrokken. U geeft aan procesbelang te hebben bij de beoordeling van dit bezwaar, omdat aan deze intrekking geen terugwerkende kracht is toegekend. U geeft aan dat Vermilion schade heeft geleden ten gevolge van het besluit, onder andere in de vorm van reputatieschade. Door de media is veel aandacht besteed aan het handhavingsbesluit. Ik acht het op voorhand niet onaannemelijk dat Vermilion door het dwangsombesluit reputatieschade heeft geleden, zodat reeds hierom belang bestaat bij de beoordeling van dit bezwaar.

5. Uw bezwaren

U heeft, kort samengevat, de volgende bezwaargronden naar voren gebracht:

1. De last onder dwangsom is niet schriftelijk aan Vermilion aangekondigd, hetgeen volgens u in strijd is met de vaste gedragslijn van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM). Voorts is volgens u ten onrechte geen mogelijkheid geboden op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb een zienswijze naar voren te brengen.
2. Tijdens de hoorzitting heeft u naar voren gebracht dat de winning na het telefoongesprek met een medewerker van SodM van 23 januari 2017 vrijwillig is stilgelegd. Op 25 januari 2017 bestond er volgens u daarom geen grondslag voor het nemen van het dwangsombesluit. Mocht er bij de besluitvorming vanuit zijn gegaan dat het telefoongesprek van 23 januari 2017 als oplegging van een last moet worden aangemerkt, dan wijst u erop dat een last onder bestuursdwang niet mondeling kan worden opgelegd. Voor zover is bedoeld in het gesprek mondeling een last onder bestuursdwang (als bedoeld in artikel 5:31, tweede lid, van de Awb) toe te passen, wijst u erop dat cumulatie van herstelsancties als bedoeld in artikel 5:6 van de Awb niet is toegelaten.
3. U betoogt verder dat, gelet op de bijzondere omstandigheden van dit geval, handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. U heeft erop gewezen dat het besluit voor Vermilion verstrekkende gevolgen heeft en dat uit de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland, gelet op de formele vernietigingsgrond, niet blijkt dat de omgevingsvergunning in strijd met de goede bescherming van het milieu is verleend.
4. De herstelmaatregel is volgens u niet proportioneel. Gezien de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland had het meer voor de hand gelegen over te gaan tot partiële handhaving en de productie te beperken tot 470.000 Nm³.
5. De opgelegde herstelmaatregel is volgens u voorts onuitvoerbaar. In dit verband wijst u erop dat in het dwangsombesluit staat vermeld dat de winning

voor 24 januari 2017 moet worden gestaakt, terwijl het besluit dateert van 25 januari 2017.

6. Tevens heeft u aangevoerd dat de opgelegde dwangsom onevenredig hoog is vastgesteld. De dwangsom staat niet in verhouding tot hetgeen de winning oplevert en is onvoldoende onderbouwd. Tot slot heeft u erop gewezen dat de maximaal te verbeuren dwangsom uitsluitend in de overwegingen en niet in het dictum van het besluit is opgenomen.

5. Beoordeling van de bezwaren

In deze paragraaf zal ik naar aanleiding van de door u naar voren gebrachte bezwaargronden het bestreden besluit heroverwegen.

Zoals hiervoor al aan de orde is gekomen, heeft de rechtbank Noord-Nederland bij uitspraak van 16 januari 2017 de omgevingsvergunning voor de oprichting en het in werking hebben van de mijnbouwinstallatie vernietigd. De voortzetting van de winning na 16 januari 2017 vond dan ook plaats zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning van kracht was. Daarmee staat vast dat de winning in zoverre in strijd was met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt de beginselplicht tot handhaving als uitgangspunt. Indien sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift dient het bestuursorgaan dat bevoegd is tot handhaving in de regel van deze bevoegdheid gebruik te maken. Dit vanwege het algemeen belang dat is gediend met handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan afzien van handhaving. 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 handhaving in een concreet geval dient te worden afgezien (zie bv. ABRS 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7568).

Vaststaat dat de winning na het telefoongesprek van 23 januari 2017 is stilgelegd. Derhalve staat vast dat de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo ten tijde van het nemen van het dwangsombesluit reeds was beëindigd. Dat de overtreding ten tijde van het nemen van het dwangsombesluit reeds was beëindigd, betekent, anders dan u naar voren brengt, niet zonder meer dat een grondslag voor het nemen van het bestreden besluit ontbreekt. Uit artikel 5:32, tweede lid, en artikel 5:2 van de Awb volgt immers dat een last onder dwangsom naast om een overtreding te beëindigen ook kan worden opgelegd om verdere overtreding of herhaling van de overtreding te voorkomen. Na heroverweging van het bestreden besluit ben ik evenwel van mening dat op 25 januari 2017 onvoldoende aanleiding bestond om een last onder dwangsom op te leggen om herhaling van de overtreding te voorkomen. Daarbij acht ik een aantal omstandigheden van belang. Ten eerste ben ik van mening dat de kans op herhaling van de overtreding ten tijde van het nemen van het

dwangsombesluit zeer gering was. Vermilion heeft aangegeven dat de winning op 23 januari 2017 vrijwillig is stilgelegd in afwachting van een oplossing. Daarbij is ook van belang dat Vermilion reeds voornemens was hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland. Daarnaast was zij voornemens een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hetgeen op 26 januari 2017 ook is gebeurd. Dit betekent dat op relatief korte termijn een oordeel van de voorzieningenrechter kon worden verwacht. Bovendien had op het moment dat herhaling van de overtreding toch aan de orde zou zijn geweest, kunnen worden afgewogen in hoeverre handhavend optreden op korte termijn zou zijn aangewezen.

Gelet op het vorenstaande kom ik tot de conclusie dat er ten tijde van het nemen van het bestreden besluit onvoldoende aanleiding was om een last onder dwangsom op te leggen. Om deze reden herroep ik het besluit en verklaar ik uw bezwaar gegrond. Gelet op deze conclusie bestaat er geen aanleiding inhoudelijk op uw overige bezwaren in te gaan.

6. Beslissing

Gezien de vorenstaande overwegingen verklaar ik uw bezwaar gegrond. Ik herroep het besluit van 25 januari 2017, kenmerk 17015013, voor zover dat besluit niet reeds is ingetrokken bij besluit van 3 maart 2017.

7. Vergoeding van de kosten in bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Naar aanleiding van uw verzoek beslis ik dat een bedrag van € 495 wordt vergoed, toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Hoogachtend,

De Minister van Economische Zaken,
namens deze: —

M.R.P.M. Camps
secretaris-generaal

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, beroep instellen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar hij zijn woon- of vestigingsplaats heeft. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt door de rechtbank zijn ontvangen.