



> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
t.a.v.
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 07 september 2018
Betreft Besluit tot niet-intrekken van resterende last onder dwangsom m.b.t.
voorkomen Maasdijk

Ons kenmerk
18209744

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Geachte

Op 17 juli 2018 heeft de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) verzocht om de op 13 februari 2018 opgelegde last onder dwangsom volledig in te trekken, nu de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) een ontwerp-instemmingsbesluit heeft gepubliceerd met betrekking tot een nieuw winningsplan Gaag-Monster.

Naar aanleiding van dit verzoek, deel ik u mee dat ik de opgelegde last onder dwangsom niet intrek. In het navolgende licht ik mijn besluit toe.

Feiten en procedure

De volgende feiten en procedurestappen die ook zijn opgenomen in mijn besluit van 13 juni 2018, waarbij ik de genoemde last onder dwangsom reeds gedeeltelijk heb ingetrokken met betrekking tot het voorkomen Monster, zijn relevant voor onderhavig besluit:

Winningsplan 2013

Op 3 oktober 2013 heeft de Minister van Economische Zaken ingestemd met het winningsplan Gaag-Monster 2013.¹ In dit besluit zijn geen voorwaarden opgenomen. In het winningsplan bedraagt de voorspelling van de totale nog te produceren hoeveelheid gas 19 miljoen Nm³ voor het voorkomen Maasdijk en 85 miljoen Nm³ voor het voorkomen Monster. Daarbij geldt een onzekerheidsmarge van 20 procent.

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.

¹ Besluit van 3 oktober 2013, met kenmerk DGETM-EM/13165018, tot instemming met gewijzigd winningsplan Gaag-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.

Bij brief van 13 februari 2018² heb ik de NAM laten weten dat de onzekerheidsmarge die is opgenomen in het winningsplan Gaag-Monster moet worden toegepast op de cumulatieve/totale voorspelde productie, zoals weergegeven onder B5.3 van het winningsplan Gaag-Monster. De maximaal toegestane productie bedraagt daarom 22,8 miljoen Nm³ voor het voorkomen Maasdijk en 102 miljoen Nm³ voor het voorkomen Monster.

Gelet op het reeds geproduceerde volume heb ik in de brief van 13 februari 2018 de volgende last onder dwangsom opgelegd:

"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."

Bij brief van 26 maart 2018 heeft de NAM pro forma bezwaar aangetekend tegen deze last onder dwangsom. De gronden van bezwaar heeft de NAM bij brief van 9 mei 2018 aangevuld.

De minister heeft voorts bij brief van 9 mei 2018³ besloten om de maximale productievolumes sinds de start van de winning uit de voorkomens Maasdijk en Monster vast te leggen in een tabel, waarvan de twee relevante kolommen hieronder zijn weergegeven:

Naam gasveld	Max. productie-volume inclusief 20% onzekerheid (miljoen Nm ³)
Monster	3151
Maasdijk	90

² Besluit van 13 februari 2018, met kenmerk 18025427, tot oplegging van een Last onder dwangsom voorkomens Maasdijk en Monster.

³ Brief van 9 mei 2018, met kenmerk DGETM-EO/18087184, tot verhoging maximale productievolumes voorkomens Monster en Maasdijk.

Bij brief van 13 juni 2018⁴ heb ik voorts besloten om de op 13 februari 2018 door mij aan de NAM opgelegde last onder dwangsom in te trekken voor zover deze last ziet op de gaswinning uit het voorkomen Monster nu de gaswinning uit het voorkomen Monster (t/m 1 april 2018: 2688 miljoen Nm³) binnen de grenzen blijft van de maximale productiehoeveelheid die de minister op 9 mei 2018 heeft vastgesteld (3151 miljoen Nm³).

De gaswinning uit het voorkomen Maasdijk (t/m 1 april 2018: 145 miljoen Nm³) overschrijdt ook de maximale productiehoeveelheid waarmee door de minister op 9 mei 2018 is ingestemd. Derhalve heb ik de last onder dwangsom in stand gelaten voor zover deze ziet op het voorkomen Maasdijk.

Bij brief van 26 juni 2018 heeft de NAM het bezwaar tegen het besluit van 13 februari 2018 tot oplegging van de last onder dwangsom met betrekking tot de voorkomens Monster en Maasdijk ingetrokken.

Instemmingsverzoek 2017

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 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 voorkomens Maasdijk en Monster heeft geleid tot indeling in de tweede risicocategorie.

Op 28 juni 2018 heeft de minister een ontwerp-instemmingsbesluit ter inzage gelegd. Er konden tot en met woensdag 8 augustus 2018 zienswijzen worden ingediend bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Op 17 juli 2018 heeft de NAM een verzoek ingediend tot intrekking van de nog resterende last onder dwangsom.

Op 6 augustus 2018 heeft de NAM per e-mail aangegeven dat een spoedig besluit op het verzoek gewenst is vanwege productieproblemen in het gebied.

⁴ Besluit van 13 juni 2018, met kenmerk 18107496, tot Gedeeltelijke intrekking last onder dwangsom m.b.t. voorkomen Monster.

Motivering

Norm en overtreding

Op grond van artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet (hierna: 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.

Gelet op de hiervoor weergegeven feiten blijf ik van oordeel dat de gaswinning uit het voorkomen Maasdijk de maximaal toegestane productiehoeveelheid heeft overschreden, de situatie met betrekking tot dit voorkomen is derhalve niet gelegaliseerd.

Concreet zicht op legalisatie

Bij het opleggen van de last onder dwangsom is in het besluit van 13 februari 2018 uitvoerig stilgestaan bij de vraag of er sprake was van concreet zicht op legalisatie, waardoor mogelijk kon worden afgezien van handhaving. Ik heb toen geoordeeld dat er op dat moment geen concreet zicht op legalisatie bestond.

De NAM stelt in haar brief van 17 juli 2018 dat er inmiddels concreet zicht op legalisatie is ontstaan door het ter inzage leggen van het ontwerp-instemmingsbesluit en dat de last onder dwangsom zou moeten worden ingetrokken.

Ter onderbouwing van haar verzoek verwijst de NAM naar een eerder geval waarbij een last onder dwangsom door mij is ingetrokken.⁵ In dat besluit werd overwogen:

"Ik constateer dat met de terinzagelegging van het ontwerp-instemmingsbesluit, waarin de minister, na weging van alle ingebrachte adviezen, instemt met de wijzigingen van het winningsplan, thans wel voldoende zicht op legalisatie is bereikt, zodat van verder handhavend optreden dient te worden afgezien. Uit literatuur en jurisprudentie⁶ valt op te maken dat met de terinzagelegging van een plan of besluit dat een eerder geconstateerde overtreding legaliseert, in beginsel moet worden afgezien van het nemen van een handhavingsbesluit, gericht tegen die betreffende overtreding."

Naar aanleiding van het verzoek van de NAM overweeg ik het volgende.

Zoals ik in het hiervoor weergegeven intrekkingbesluit heb overwogen, dient een bestuursorgaan in beginsel af te zien van het nemen van een handhavingsbesluit indien reeds een legaliserend ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.

⁵ Besluit van 22 november 2017, met kenmerk 17177412, tot intrekking van de last onder dwangsom m.b.t. de winning uit put LZG-03.

⁶ Zie o.a. ECLI:NL:RVS:2015:71

Dit beginsel impliceert dat er omstandigheden aanwezig kunnen zijn die ertoe leiden dat er, ondanks concreet zicht op legalisatie, toch overgegaan wordt tot het nemen van handhavende maatregelen. Of dat er omstandigheden kunnen zijn waardoor toch niet wordt overgegaan tot het intrekken van een reeds opgelegde last onder dwangsom.

In onderhavig geval zijn er naar mijn oordeel omstandigheden die ertoe leiden dat ik niet zal overgaan tot intrekking van de reeds opgelegde last onder dwangsom.

Zoals hiervoor is weergegeven, ben ik van oordeel dat de NAM met een eventueel hernieuwde winning uit het voorkomen Maasdijk in strijd handelt met artikel 34 van de Mbw. Een intrekking van de last onder dwangsom brengt hier geen verandering in.

Uit de e-mail van 6 augustus 2018 leid ik af dat de NAM voornemens is de productie uit het voorkomen Maasdijk te hervatten, zodra de last onder dwangsom wordt ingetrokken. Dit heeft ertoe geleid dat ik de volgende aspecten heb meegewogen in mijn afweging.

De winning van gas is een onomkeerbaar proces. Het beroeren van de ondergrond kan niet meer ongedaan worden gemaakt. Aan de winning van gas worden bovendien hoge veiligheidseisen gesteld. De gevolgen voor mens en milieu dienen daarom bijzondere aandacht te krijgen, vóórdat met de activiteit wordt begonnen.

In dit verband constateer ik dat de wetgever ervoor heeft gekozen om bijzondere procedureregels te laten gelden vóórdat gebruik gemaakt kan worden van een winningsplan. Zo dient de minister in te stemmen met een winningsplan en de minister kan deze instemming in beginsel pas geven na advies van diverse instanties en na het doorlopen van een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Maar ook na de instemming dient de mijnbouwonderneming te wachten vóórdat gebruik gemaakt kan worden van het winningsplan. Op grond van artikel 142 van de Mbw en artikel 20.3 van de Wet milieubeheer moet afgewacht worden totdat de beroepstermijn is verstreken of totdat een binnen de beroepstermijn verzochte schorsing van het instemmingsbesluit is afgewezen. Dit systeem van 'uitgestelde inwerkingtreding' geeft aan hoeveel waarde de wetgever hecht aan de afwegingen en beoordelingen die moeten plaatsvinden vóórdat een mijnbouwonderneming kan overgaan tot uitvoering van een winningsplan.

Bovendien is het opzettelijk schenden van het hiervoor geschetste systeem gekwalificeerd als een misdrijf.⁷ Ik acht het in beginsel niet juist om in het geval van het plegen van een misdrijf af te zien van handhavende maatregelen.

⁷ Artikel 1, aanhef en onder 1 van de Wet op de economische delicten in samenhang gelezen met artikel 2, eerste lid, van diezelfde wet.

Het voorgaande leidt ertoe dat ik van oordeel ben dat concreet zicht op legalisatie niet als enig criterium kan worden gebruikt om van handhaving af te zien of - zoals in dit geval - een reeds genomen handhavingsbesluit in te trekken. Slechts wanneer zwaarwegende belangen daartoe aanleiding geven kan hiervan worden afgeweken. Van dergelijke zwaarwegende belangen is in onderhavig geval niet gebleken.

Beslissing

Op grond van het voorgaande wijs ik het verzoek af.

Tot slot

Een afschrift van deze beslissing wordt verstuurd naar de gemeente Westland, gemeente Midden-Delfland, gemeente Rotterdam, gemeente Maassluis, 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.

Hoogachtend,

>

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

Mededeling

Tegen deze beslissing kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken binnen zes weken na de dag waarop deze beslissing 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.