



> 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

Ons kenmerk
18238241

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 11 september 2018
Betreft beslissing op bezwaar Langezwaag LZG-03

Besluit

In dit besluit behandel ik de bezwaarschriften van Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerenveen (hierna: het college). Zij maakten bezwaar tegen respectievelijk het opleggen van een last onder dwangsom en het intrekken daarvan. Beide besluiten zagen op de winning van gas uit put LZG-03 in Langezwaag.

Het bezwaarschrift van Vermilion had ik op 26 maart 2018 niet-ontvankelijk verklaard. Op basis van nieuwe informatie van Vermilion trek ik dat besluit in en ga ik alsnog over tot inhoudelijke behandeling van de bezwaren van Vermilion.

Ik stel vast dat de last onder dwangsom van 10 april 2017 destijds terecht is opgelegd en dat op basis van de huidige stand van zaken ten aanzien van de winning uit put LZG-03 geen handhaving meer nodig is. De bezwaren van zowel Vermilion als van het college verklaar ik daarom ongegrond.

Hierna leest u hoe ik tot deze conclusies ben gekomen.

1. Feiten en procedure

Bij besluit van 13 september 2012 heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: de minister) ingestemd met het winningsplan Langezwaag (hierna: het winningsplan 2012).

Op 29 juni 2016 stuurde de minister een brief aan Vermilion inzake de behandeling van op dat moment ingediende winningsplannen.

Op 10 april 2017 heb ik Vermilion een last onder dwangsom opgelegd die strekte tot het beëindigen van de gaswinning op de locatie Langezwaag uit put LZG-03 (hierna: dwangsombesluit). Tegen dit dwangsombesluit heeft Vermilion op 19 mei 2017 bezwaar gemaakt.

Vermilion heeft tijdens een hoorzitting op 2 september 2017 haar bezwaren mondeling toegelicht. Het college was daarbij als derde belanghebbende aanwezig. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 8 september 2017 naar partijen is gestuurd.

Op 3 oktober 2017 heb ik nadere schriftelijke informatie van Vermilion ontvangen met betrekking tot de winning uit put LZG-03.

Op 9 november 2017 heeft de minister een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waarin hij aangeeft voornemens te zijn om onder voorwaarden in te stemmen met de tweede, geactualiseerde wijziging van het winningsplan (hierna: winningsplan 2016).

Op 22 november 2017 heb ik het dwangsombesluit ingetrokken (hierna: intrekkingbesluit). Tegen dit intrekkingbesluit heeft het college op 19 december 2017 bezwaar gemaakt.

Bij beslissing van 26 maart 2018 heb ik het bezwaarschrift van Vermilion van 19 mei 2017 dat gericht was tegen het opleggen van de last onder dwangsom, niet-ontvankelijk verklaard.

Het college heeft tijdens een hoorzitting op 14 juni 2018 haar bezwaren tegen het intrekkingbesluit mondeling toegelicht. Bij deze hoorzitting was Vermilion als derde belanghebbende aanwezig. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 2 juli 2018 naar partijen is gestuurd.

Bij besluit van 20 juni 2018 heeft de minister zijn definitieve instemming verleend aan de tweede, geactualiseerde wijziging van het winningsplan.

2. Overwegingen

In mijn beslissing van 26 maart 2018 heb ik het bezwaarschrift van Vermilion tegen het dwangsombesluit niet-ontvankelijk verklaard. Desgevraagd had Vermilion aangegeven dat haar procesbelang was gelegen in het feit dat het intrekkingbesluit de winning uit punt LZG-03 niet rechtmatig maakt. Mijn conclusie was dat Vermilion onvoldoende procesbelang voor een inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift.

Inmiddels heeft Vermilion beroep aangetekend tegen mijn oordeel en bij de rechter aangegeven dat zij schade heeft geleden door het opleggen van de last onder dwangsom. Op grond van dit gegeven acht ik het belang bij een inhoudelijke beoordeling alsnog aanwezig. Daarom ga ik alsnog over tot een inhoudelijke beoordeling van de bezwaren van Vermilion tegen het dwangsombesluit. Deze inhoudelijke beoordeling vervangt de beslissing van 26 maart 2018.

In dit besluit beantwoord ik hierna achtereenvolgens de volgende vragen:

1. Is het dwangsombesluit destijds terecht genomen?
2. Moet het dwangsombesluit dan wel het intrekkingbesluit herroepen worden?

2.1. Is de last onder dwangsom destijds terecht opgelegd?

Overtreding art. 34 Mijnbouwwet en legaliteitsbeginsel.

In het bestreden besluit van 10 april 2017 constateerde ik dat gaswinning vanuit put LZG-03 niet in overeenstemming was met een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd. Dit leverde een overtreding op van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet (hierna: Mbw). Om die overtreding te beëindigen, heb ik Vermilion opgedragen de winning van gas uit put LZG-03 te staken en gestaakt te houden.

Vermilion stelt in haar bezwaarschrift dat er geen sprake was van een overtreding. In het besluit zou art. 34 van de Mbw te ruim zijn uitgelegd. De winning uit put LZG-03 zou volgens Vermilion passen binnen de kaders van het winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd of binnen het kader van de brief van de minister van 29 juni 2016. Vermilion stelt dat de productieruimte uit het winningsplan niet wordt overschreden. Daarnaast wordt niet uit een ander voorkomen gewonnen en veranderen de naar verwachting de seismische risico's en de bodemdaling niet. Daarmee is de winning vanuit put LZG-03 een ondergeschikte wijziging ten opzichte van het winningsplan, aldus Vermilion.

Met betrekking tot dit bezwaar overweeg ik het volgende. Zoals ik in het bestreden besluit uiteengezet heb, moet de winning van gas beschreven zijn in een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd.

Het gas dat gewonnen wordt via put LZG-03 bevindt zich op een andere locatie dan het gas dat via de putten LZG-01 en LZG-02 werd gewonnen. Daarnaast staan de reservoirs waaruit de putten LZG-01 en LZG-02 produceren niet in communicatie met het reservoir waaruit put LZG-03 produceert. Daarmee hangt verder nog samen dat door de winning uit LZG-03 de in het winningsplan beschreven bodemdalingssituatie in min of meerdere mate zal verschuiven. De gaswinning uit put LZG-03 heeft dus andere effecten en risico's en op een andere locatie dan de gaswinning via de putten LZG-01 en LZG-02.

Met de verwachte effecten en risico's op de locatie van de gaswinning uit put LZG-03 was door de minister niet ingestemd in het instemmingsbesluit dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold. De brief van de minister van 29 juni 2016 maakt dit niet anders. Die heeft uitdrukkelijk slechts betrekking op de op dat moment ingediende winningsplannen, zoals ook uit de verwijzing naar de bijlage blijkt. Dit valt tevens op te maken uit de passage waarin wordt verwezen naar het kleine velden onderzoek van TNO. Daarbij wordt aan Vermilion aangegeven: "beide analyses geven voor uw winningsplannen geen directe aanleiding tot zorg". Dit kan slechts betrekking hebben op de reeds ingediende winningsplannen en niet op eventueel toekomstige winningsplannen.

De aanvraag voor instemming met een gewijzigd winningsplan voor put LZG-03 werd pas in november 2016 ontvangen.

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat Vermilion ten tijde van het nemen van het bestreden besluit in overtreding was van artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw. De stelling van Vermilion dat de verwachte effecten en risico's als gevolg van het starten van de winning uit put LZG-03 niet substantieel groter zouden zijn, doet aan de overtreding niet af.

Gelijkheidsbeginsel: VRS-10 is geen vergelijkbaar geval.

In het bestreden besluit ben ik ingegaan op de vergelijking die Vermilion trekt tussen deze zaak en het boren van de put VRS-10 door de NAM. Ik heb aangegeven dat ik van oordeel ben dat dat geen vergelijkbare gevallen zijn, omdat het reservoirgedeelte waaruit de NAM met put VRS-10 wint *wel* is beschreven in een winningsplan waarmee door de minister is ingestemd. Verder vond ik van belang dat de NAM de effecten en risico's van die winning *wel* in kaart gebracht heeft in het winningsplan.

Vermilion herhaalt in bezwaar haar standpunt dat VRS-10 en LZG-03 vergelijkbare gevallen zijn. Vermilion geeft aan dat met de put LZG-03 uit hetzelfde voorkomen wordt gewonnen als met de putten LZG-01 en LZG-02. Die stelling van Vermilion overtuigt mij niet.

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, vind ik van doorslaggevend belang dat het reservoirgedeelte van het voorkomen waaruit met LZG-03 gewonnen wordt, niet communiceert met de rest van dat voorkomen. Daardoor ontstaan er met de winning uit LZG-03 andere effecten en risico's dan onderzocht zijn door de adviseurs van de minister en dan waarmee de minister heeft ingestemd. Met put VRS-10 van de NAM won de NAM uit een reservoirgedeelte dat *wel* communiceert met de rest van het voorkomen, waardoor zich *geen* andere effecten en risico's voordeden.

Ik kom daarmee tot de conclusie dat VRS-10 geen vergelijkbaar geval is en dat de bezwaren van Vermilion op dit punten niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit.

Destijds geen concreet zicht op legalisatie.

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. In het bestreden besluit heb ik onderzocht of er in dit geval redenen zijn om af te zien van handhaving. Mijn conclusie was dat daarvan geen sprake was.

In bezwaar geeft Vermilion aan dat er wel degelijk sprake was van concreet zicht op legalisatie. Niet de publicatie van een ontwerpbesluit, maar het feit dat minister op grond van het limitatief-imperatieve stelsel van artikel 36, van de Mbw slechts in de daar genoemde gevallen instemming mag weigeren. Vermilion vergelijkt die grondslag met de grondslag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Ten slotte is volgens Vermilion nog van belang dat SodM op 21 maart 2017 ten aanzien van het tweede geactualiseerde winningsplan al positief had geadviseerd aan de minister.

Ik stel mij ook na heroverweging op het standpunt dat concreet zicht op legalisatie in dit geval pas *kan* ontstaan op het moment dat de minister tot een ontwerpbesluit is gekomen dat hij ter inzage legt. Pas dan heeft hij kennis kunnen nemen van de adviezen van al zijn wettelijke adviseurs. Het belang van die adviezen blijkt uit de (redenen die geleid hebben tot de) wijzigingen van de Mijnbouwwet op 1 januari 2017.

Ook gaat de vergelijking tussen een instemmingsbesluit waarin de minister instemt met een winningsplan en een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet op. Op één belangrijk punt verschillen zij fundamenteel. Het winnen van gas is naar zijn aard onomkeerbaar, terwijl een bouwwerk later eventueel kan worden afgebroken. Om deze reden ben ik van mening dat concreet zicht op legalisatie in dit geval pas ontstaat met het vaststellen van het ontwerpbesluit.

Niet onevenredig

In het bestreden besluit heb ik onderbouwd waarom handhavend optreden in dit geval niet zodanig onevenredig was in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in deze concrete situatie behoorde te worden afgezien. Tot die conclusie kwam ik na het afwegen van de grote maatschappelijke belangen en onomkeerbare gevolgen van de gaswinning tegen de nadelige gevolgen die Vermilion zou ondervinden als zij gedwongen zou worden de overtreding te beëindigen.

Vermilion is het oneens met de uitkomst van die afweging. Zij stelt dat er geen reële kans is op onomkeerbare gevolgen van de overtreding, wijst erop dat alle benodigde vergunningen voor de bovengrondse activiteiten in haar bezit had en dat de reputatie van Vermilion in het geding is gekomen. Om deze redenen had ik volgens Vermilion tot de conclusie moeten komen dat handhaving in dit geval onevenredig was.

Ook na heroverweging ben ik van oordeel dat handhaving in dit geval niet onevenredig was. Het onttrekken van gas aan de ondergrond is onomkeerbaar en de mogelijke gevolgen daarvan ook. De maatschappelijke belangen behoren een zwaar gewicht toe te komen. Omwonenden moeten erop kunnen vertrouwen dat zonder instemming van de minister niet gewonnen wordt.

Dat de begane overtreding ernstig is, blijkt ook uit het feit dat het met opzet winnen zonder instemming van de minister – en dus zonder dat de gevolgen en risico's in kaart zijn gebracht -, in de Wet op de economische delicten is gekwalificeerd als misdrijf. Dat weerspreekt de stelling van Vermilion dat de begane overtreding slechts van geringe ernst en omvang is.

De in het bezwaarschrift niet nader onderbouwde financiële gevolgen en het aantasten van de reputatie van Vermilion wegen minder zwaar.

Gelet op het voorgaande kom ik tot de conclusie dat er ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen redenen waren om in afwijking van de beginselplicht tot handhaving in dit geval van handhaving af te zien.

Hersteltermijn was lang genoeg

In het bestreden besluit heb ik Vermilion één dag de tijd gegeven om de overtreding te beëindigen.

Vermilion stelt in haar bezwaarschrift dat de hersteltermijn te kort is geweest. Er zouden geen concrete aanknopingspunten zijn geweest voor de gekozen termijn.

Met betrekking tot dit bezwaar merk ik op dat Vermilion niet heeft betwist dat zij binnen enkele uren op een veilige manier kan stoppen met het winnen uit put LZG-03. Inmiddels is gebleken dat zij ook daadwerkelijk de winning heeft kunnen stopzetten binnen de gegunde hersteltermijn.

In de memorie toelichting op de Derde tranche van de Awb wordt benadrukt dat de termijn gedurende welke een last kan worden uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd, door het bestuursorgaan zo kort mogelijk moet worden gesteld.¹ De termijn moet wel lang genoeg zijn om de last te kunnen uitvoeren. In de rechtspraak wordt veelal overwogen dat de begunstigingstermijn ertoe strekt de overtreding op te heffen, waarbij als uitgangspunt geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. De begunstigingstermijn strekt er niet toe de overtreder in de gelegenheid te stellen de uitkomst van het door hem ingestelde beroep af te wachten.²

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat ik op juiste gronden de hersteltermijn heb vastgesteld op één dag.

Overtreding was voldoende duidelijk

In het bestreden besluit constateer ik dat Vermilion artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw heeft overtreden.

¹ Kamerstukken II, 1993/94, 23700, p. 3.

² Zie: ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2797.

Vermilion stelt dat uit het dictum van het besluit niet blijkt welke overtreding zij begaan heeft. Dat elders in het besluit wel verwezen wordt naar artikel 34, eerste en derde lid, van de Mbw, heelt dit gebrek volgens Vermilion niet. Vermilion concludeert dat het bestreden besluit daardoor in strijd is met de artikelen 5:32 en 5:32a van de Mbw.

Conform artikel 5:9 van de Awb heb ik in het bestreden besluit aangegeven welke wettelijke bepaling Vermilion heeft overtreden. Artikel 5:9, noch artikel 5:32, noch artikel 5:32a van de Awb vereisen dat de overtreding in het dictum genoemd wordt.

Verder ben ik van oordeel dat ik in het bestreden besluit duidelijk ben geweest welke overtreding Vermilion begaan heeft. Uit de overige door Vermilion geformuleerde bezwaargronden blijkt bovendien dat het ook voor Vermilion volstrekt duidelijk was welke overtreding beëindigd moest worden.

Conclusie: de last is destijds terecht opgelegd

Op grond van het voorgaande ben ik van oordeel dat het dwangsombesluit op goede gronden is genomen.

2.2. Moet het dwangsombesluit dan wel het intrekingsbesluit herroepen worden?

Op grond van artikel 7:11 van de Awb ben ik gehouden tot een volledige heroverweging op grond van de bezwaarschriften van Vermilion en het college. Daarbij is het uitgangspunt dat ik bij die heroverweging alle relevante feiten en omstandigheden moet betrekken die op dit moment bekend zijn. Dus ook relevante omstandigheden die zich ná het bestreden besluit hebben voorgedaan.

Bij besluit van 20 juni 2018 heeft de minister ingestemd met het door Vermilion ingediende gewijzigde winningsplan uit 2016. Daarmee heeft de minister de winning van gas uit put LZG-03 definitief en expliciet gelegaliseerd. Het besluit van de minister kent op grond van artikel 142 van de Mbw en artikel 20.3 van de Wet milieubeheer een uitgestelde inwerkingtreding, maar ook de termijn daarvoor is inmiddels verstreken. De instemming van 20 juni 2018 is derhalve in werking getreden en de winning uit put LZG-03 zou op dit moment dan ook geen overtreding opleveren van artikel 34 van de Mbw.

Het voorgaande kan echter niet leiden tot herroeping van het dwangsombesluit. Op 22 november 2017 heb ik het dwangsombesluit van 10 april 2017 namelijk al ingetrokken als gevolg waarvan ik dus vanaf dat moment al niet meer handhavend optrad.

Het herroepen van het intrekingsbesluit zou tot gevolg hebben dat het dwangsombesluit opnieuw zou gelden. Omdat de winning uit put LZG-03 inmiddels is gelegaliseerd is herroeping van het intrekingsbesluit niet meer aan de orde.

3. Besluit

Gelet op het voorgaande:

- I. trek ik het besluit van 26 maart 2018 (met kenmerk 18053718) in;
- II. verklaar ik de bezwaren van Vermilion Energy Netherlands B.V. tegen het besluit van 10 april 2017 (met kenmerk 17051897) ongegrond en
- III. verklaar ik de bezwaren van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerenveen tegen het besluit van 22 november 2017 (met kenmerk 17177412) ongegrond.

Hoogachtend,



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

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een beroepschrift indienen bij de Rechtbank Noord-Nederland, Sector bestuursrecht, postbus 150, 9700 AD in Groningen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.