



Ministerie van Economische Zaken en
Klimaat
T.a.v. staatssecretaris 5.1.2.e
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Uw kenmerk : -
Uw datum : 6 februari 2023 / 10 februari 2023 / 30 maart 2023
Behandeld door : 5.1.2.e
Telefoonnummer : 5.1.2.e

Zaaknummer : Z/23/025661
Kenmerk : D-147219
Bijlagen : -
Datum :

Onderwerp: verzoek om advies over winningsplan Nobian

Geachte 5.1.2.e,

Op 10 februari 2023 hebben wij uw verzoek om advies over het gewijzigde winningsplan Haaksbergen ontvangen. Nobian Salt B.V. (hierna: Nobian) heeft dit gewijzigde winningsplan bij u ingediend omdat Nobian voornemens is minder zout te gaan winnen dan zij heeft beschreven in het winningsplan waar uw ministerie in 2014 mee heeft ingestemd. Uw Ministerie heeft op het gewijzigde winningsplan adviezen ontvangen van de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) en Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM). Deze adviezen heeft u verwerkt in een concept-instemmingsbesluit. Wij hebben de volgende documenten van u ontvangen:

- gewijzigde winningsplan Haaksbergen van Nobian, versie 6 oktober 2022;
- advies TNO;
- advies SodM;
- concept-instemmingsbesluit.

Ons is aangegeven dat het advies van de Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb) zou worden nagezonden.

Op 14 maart 2023 hebben wij u met klem verzocht de vertrouwelijkheid van de aan ons toegezonden stukken te heroverwegen, zodat wij in de gelegenheid zijn deze informatie open en transparant te delen met onze raad.

Tevens hebben wij uw Ministerie op 14 maart 2023 verzocht de gegeven termijn om advies over het gewijzigde winningsplan Haaksbergen uit te brengen, te verlengen met ten minste twaalf weken na ontvangst van de ontbrekende documenten.

Gemeentehuis Haaksbergen

Postbus 102 7480 AC, Blankenburgerstraat 28 7481 EB Haaksbergen, Tel: (053) 573 45 67, Fax: (053) 572 80 75

www.haaksbergen.nl gemeente@haaksbergen.nl

Kijk voor openingstijden en het maken van een afspraak op www.haaksbergen.nl

IBAN NL56 BNGH 028.50.03.194

Op 28 maart 2023 heeft uw Ministerie per e-mail de termijn voor advisering verlengd tot twee weken nadat uw Ministerie ons het advies van de Tcbb toezendt. Op 30 maart 2023 (ontvangen op 31 maart 2023) heeft uw Ministerie de termijn voor verlenging tot twee weken nadat uw Ministerie ons het advies van de Tcbb toezendt, schriftelijk bevestigd. Tevens heeft u aangegeven dat wij de aan ons toegezonden stukken niet mogen openbaren, maar dat wij deze onder geheimhouding mogen delen met onze raad.

Wij betreuren dat uw Ministerie ons niet in de gelegenheid stelt de aan ons toegezonden stukken open en transparant te delen met onze raad. In uw brief van 30 maart 2023 noemt u de mogelijkheid een embargo op te leggen, maar u geeft tevens aan dat wij de aan ons toegezonden stukken niet mogen openbaren. Hieruit kunnen wij niet anders dan afleiden dat uw Ministerie bedoeld heeft geheimhouding op te leggen. Geheimhouding opleggen op alle aan ons toegezonden stukken is ons inziens onjuist. U geeft namelijk aan dat wij bedrijfsgegevens in het winningsplan vertrouwelijk dienen te behandelen. U had om die reden op enkele of onderdelen van de aan ons toegezonden stukken geheimhouding kunnen opleggen.

Tot op heden hebben wij het advies van de Tcbb niet ontvangen. Indien het advies van de Tcbb aanleiding geeft ons voorlopig advies (op onderdelen) te wijzigen dan wel aan te vullen, ontvangt u van ons te zijner tijd een gewijzigd dan wel aanvullend advies.

Met deze brief adviseren wij uw Ministerie over het gewijzigd winningsplan en uw concept-instemmingsbesluit. Voorafgaand aan ons voorlopig advies, gaan wij eerst in op het gewijzigde winningsplan Haaksbergen van Nobian en de ontvangen adviezen van SodM en TNO.

Gewijzigde winningsplan Haaksbergen Nobian

Nobian vraagt u om in te stemmen met zoutwinning uit 8 cavernes met een totaal productievolume van 14,5 miljoen ton zout tot eind 2050. Het winningsplan uit 2014 beschreef zoutwinning uit 12 cavernes met een totaal productievolume van 47 miljoen ton zout tot eind 2040. Nobian wil zout winnen binnen een dieptebereik van 621 tot 1125 meter beneden maaiveld. Cavernes hebben een maximale diameter van 125 meter en een maximaal volume van 1 miljoen kubieke meter. Deze cavernes zijn ongeveer vijf keer groter dan de cavernes van Nobian in de regio Hengelo. Nobian gaat in haar gewijzigd winningsplan uit van de maximale bodemdaling uit het originele plan met 12 cavernes. Deze bedraagt 34 cm na 50 jaar zoutwinning. Nobian acht bodemtrillingen (aardbevingen) door zoutwinning in Haaksbergen verwaarloosbaar klein. Nobian wil deze trillingen monitoren met een microseismisch meetnetwerk, omdat zij informatie geven over de ondergrondse processen.

Advies SodM

SodM adviseert dat de voorgenomen zoutwinning op een veilige en verantwoorde manier moet worden uitgevoerd en ingesloten, na afloop van winning. SodM constateert dat het huidige winningsplan onvoldoende onderbouwt dat hard insluiten van de cavernes in Haaksbergen na winning zal leiden tot een stabiele situatie (op de lange termijn). Er ontbreekt een locatie-specifieke onderbouwing gebaseerd op metingen en analyses aan het Haaksbergen zout om dit te kunnen stellen. Daardoor kan SodM op dit moment niet beoordelen of hard insluiten zal leiden tot een stabiele situatie. Dit kan reden zijn uw instemming aan het plan te weigeren. Het is ook mogelijk dat u instemt met het winningsplan, in welk geval SodM u adviseert voorwaarden op te nemen in het

instemmingbesluit die naar het oordeel van SodM dan noodzakelijk zijn om de veiligheid op de lange termijn voldoende goed te borgen.

Nobian heeft een nieuwe schatting gemaakt van de te verwachten bodemdaling en heeft aangegeven dat die minder groot zal zijn dan eerder ten aanzien van winning uit 12 cavernes is voorzien. De impact van en de benodigde maatregelen voor de te verwachten bodemdaling zijn dan ook nog steeds beschreven op basis van het winningsplan met winning uit twaalf cavernes. SodM is van mening dat de beschreven maximale bodemdaling in de nieuwe versie niet passend is voor de voorgenomen zoutwinning uit acht cavernes. Het gepresenteerde referentiescenario geeft een overschatting van de verwachte bodemdaling, zowel in maximale daling als in grootte van de dalingskom. Voor decentrale overheden is een realistische schatting van de maximale te verwachten bodemdaling van belang: eventuele maatregelen in het waterbeheer kunnen op basis daarvan tijdig worden ingezet.

SodM constateert dat er op dit moment beperkt inzicht is in de locatie en extensie van breuken die rondom het zoutvoorkomen liggen en die mogelijk invloed hebben op de lokale geologie. Om de kans op (micro-)seismiciteit te beperken dient Nobian de cavernes op voldoende afstand van de breuken te realiseren. Ook vindt SodM dat Nobian, met slechts één kern, zeer beperkt inzicht heeft in de heterogeniteit van het zoutvoorkomen en de implicaties die dat kan hebben op de ontwikkeling van bodemtrillingen.

SodM wil voor aanvang van de winning een seismisch risicobeheersplan (SRB) ontvangen van Nobian. Winning kan niet eerder plaatsvinden totdat SodM het SRB goedkeurt.

Advies TNO

TNO stelt dat Nobians berekening van bodemdaling na de winning hoogst onzeker is en merkt op dat Nobian recent en lopend onderzoek hierover niet heeft meegenomen in het winningsplan. Het gaat om verbeterde inzichten bij welke ondergrondse druk en omstandigheden zout wel of niet kruipt in uitgeproduceerde cavernes met relatief kleine spanningsverschillen. Nobian heeft inzichten uit het Cavern Closure Consortium (CCC) onderzoek nodig om bodemdaling na afloop van de winning te kunnen voorspellen. TNO wil dat u Nobian verplicht periodiek verslag uit te brengen van de resultaten van het CCC onderzoek en de gevolgen hiervan voor Haaksbergen.

TNO constateert dat er de afgelopen jaren meerdere lichte trillingen nabij zoutcavernes in het noorden van Nederland hebben plaatsgevonden. De lichte trillingen kunnen duiden op instabiliteit van de caverne. TNO adviseert u Nobian te verplichten te zorgen voor tijdige installatie en kalibratie van een micro-seismisch meetnetwerk voordat zoutwinning begint.

Ons advies

In uw concept-instemmingsbesluit stemt u onder voorwaarden in met de aanvraag voor het gewijzigd winningsplan Haaksbergen. Wij adviseren u het concept-instemmingsbesluit te herzien en in de plaats daarvan instemming met de aanvraag voor het gewijzigd winningsplan Haaksbergen te weigeren.

Wij vinden het niet aannemelijk dat met dit concept-instemmingsbesluit in Haaksbergen op een veilige wijze zoutwinning kan plaatsvinden. Wij vinden het ook niet aannemelijk dat met dit concept-instemmingsbesluit de bodemdaling en bodemtrilling optimaal wordt

beheerst. Tevens is het langetermijnperspectief met betrekking tot zoutwinning onduidelijk. Tenslotte dient uw laatste voorschrift in het concept-instemmingsbesluit een ander belang dan waar het winningsplan en uw besluit over hoort te gaan. Wij lichten voornoemde hieronder verder toe.

Wij van oordeel dat een veilige en verantwoorde wijze van zoutwinning moet worden gegarandeerd voorafgaande aan de winning. Gelet op het advies van SodM is daar thans geen sprake van. SodM geeft aan dat de huidig bekende gegevens reden voor u kunnen zijn de instemming te weigeren. Mocht u instemming verlenen, adviseert SodM u voorwaarden op te nemen die noodzakelijk zijn om de veiligheid op de lange termijn voldoende goed te borgen. Wij zijn stellig in onze opvatting dat u de instemming thans moet weigeren. Voorafgaande aan de winning moet onderbouwd zijn dat de winning op een veilige manier kan plaatsvinden en dat de veiligheid na de periode winning is geborgd. Wij adviseren u de veiligheid van zoutwinning niet afhankelijk te stellen van de naleving van voorwaarden. Met het oog op de veiligheid moet de invulling van deze voorwaarden voorafgaande aan uw instemming hebben plaatsgevonden.

Voorschriften

Onverlet ons standpunt dat u de instemming thans moet weigeren, gaan wij in op de door u gestelde voorschriften. Wij constateren dat een aantal van uw voorschriften niet in lijn zijn met de geadviseerde voorwaarden van SodM. SodM geeft in haar addendum van 21 november 2022 op haar gegeven advies van 31 augustus 2022 op het winningsplan Haaksbergen aan dat haar advies niet wezenlijk wijzigt, enkel zorgt voor een aanvullende aanbeveling. SodM constateert in haar advies dat het winningsplan onvoldoende onderbouwt dat hard insluiten van de cavernes in Haaksbergen na winning zal leiden tot een stabiele situatie (op de lange termijn). Indien toch ingestemd wordt, stelt SodM dat veiligheid enkel adequaat wordt geborgd indien u alle door SodM geadviseerde voorwaarden opneemt in uw instemmingsbesluit.

Maximale bodemdaling

In artikel 1 stelt u vast dat bodemdaling tijdens productie maximaal 12 cm mag zijn in het diepste punt na 50 jaar. Eerder in uw concept-besluit geeft u aan 12 cm bodemdaling te herleiden uit Figuur 11 van het winningsplan van Nobian. Wij begrijpen niet hoe u tot 12 cm komt. De binnenste contourlijn geeft immers 11 cm aan, maar dit is geen maximale waarde. Die maximale daling bevindt zich binnen deze contour maar hiervoor geeft het figuur noch de aanvraag een waarde. SodM adviseert u dat uw eventuele instemming gebaseerd moet zijn op het worst-case scenario bodemdaling tijdens zoutwinning met 8 cavernes. Dit is nu niet gebeurd aangezien er geen maximale waarde bekend is.

Dataverzameling met oog op veiligheid na zoutwinning

In artikelen 3 en 4 stelt u vast dat Nobian de veiligheid na de zoutwinning moet aantonen en opnieuw moet verifiëren wanneer een caverne een omvang van 350.000 m³ heeft bereikt. Dit is iets meer dan één derde van het maximaal volume van 1 miljoen m³. Dit is niet in lijn met hetgeen door SodM is geadviseerd. SodM is van oordeel dat de putmetingen die horen bij deze analyses moeten plaatsvinden voordat een caverne wordt ontwikkeld. Wij constateren dat uw voorschriften van artikelen 3 en 4 de voorwaarde van SodM niet borgen. U dwingt in uw voorschrift niet af dat Nobian de metingen die kunnen helpen met de onderbouwing van veilig afsluiten moet uitvoeren voorafgaand aan caverneontwikkeling.

Seismisch risicobeheersplan

In artikel 6 stelt u vast dat Nobian uiterlijk zes maanden voor de winning een seismisch risicobeheersplan (SRB) bij u moet indienen. SodM is van oordeel dat zoutwinning niet eerder kan plaatsvinden totdat zij het SRB heeft goedgekeurd. U heeft dit in uw voorschrift niet geborgd. U dwingt in uw voorschrift niet af dat zoutwinning pas kan plaatsvinden nadat SodM het SRB heeft goedgekeurd.

Wij zijn het met SodM eens dat voorafgaand aan het ontwikkelen van cavernes en het winnen van zout metingen moeten worden uitgevoerd zodat vooraf de (mogelijke) risico's en consequenties duidelijk zijn. Wij zijn bovendien van oordeel dat het SRB voorafgaande aan uw instemmingsbesluit bekend moet zijn en daarvan onderdeel dient uit te maken. In het SRB en uw instemming moeten de gevolgen/consequenties van de meetresultaten zijn beschreven.

Voorschrift over putontwerp met oog op hergebruik cavernes voor gasopslag

In uw laatste voorschrift, artikel 7, stelt u vast dat Nobian met het putontwerp rekening houdt, zodat de cavernes na zoutwinning geschikt zijn om gas in op te slaan. Door Nobian is nadrukkelijk aangegeven dat er geen sprake zal zijn van mogelijke gasopslag in de cavernes zodra de zoutwinning voorbij is. Het is u bekend dat – onder meer – het mogelijk hergebruik van de cavernes ten behoeve van gasopslag één van de redenen is dat Haaksbergen haar stem heeft laten horen met betrekking tot zoutwinning. SodM adviseert u bij eventuele instemming de overweging van secundair gebruik ten behoeve van de energietransitie in een zo vroeg mogelijk stadium verder uit te werken, bijvoorbeeld met een haalbaarheidsstudie. Wij zijn van oordeel dat hergebruik van de cavernes niet aan de orde is. Wij achten het ontoelaatbaar zonder grondslag in de aanvraag, onderzoek en besluitvormingstraject voorschriften tot hergebruik van de cavernes, aan uw instemming te verbinden.

Schaderegeling

Wij zijn van oordeel dat schaderegeling op voorhand geregeld moet zijn. Daarbij hoort in onze optiek niet dat eventueel gedupeerden van een beving zelf – dan wel via het loket Commissie Mijnbouwschade – moeten bewijzen dat opgetreden schade ook daadwerkelijk door zoutwinning is veroorzaakt. Als college van Haaksbergen zijn wij van oordeel dat deze bewijslast bij Nobian hoort te liggen. Nobian heeft – voorafgaand aan het ontwerpbesluit van onze raad de verklaring van geen bedenkingen voor zoutwinning te weigeren – te kennen gegeven omgekeerde bewijslast te willen dragen.

Infrastructuur Haaksbergen

In het gebied van de beoogde zoutwinning zitten de hoofdafvoeren van het leidingwerk van Haaksbergen. Deze leidingen liggen op grotere diepte dan gemiddeld en zijn door het gekozen materiaal gevoeliger voor spanningswisselingen in de omringende grond. Bij het ontstaan van zakken in het vrijvervalstelsel, nemen de beheerkosten van het stelsel toe door – onder meer – extra verstoppingen vanwege opeenhoping van vuil, slijtage en energie door bijvoorbeeld extra pompkracht.

Uw Ministerie stelt dat de waterafvoer niet negatief beïnvloed wordt door het winnen van zout. Het onderwerp water/grondwater gaat echter niet alleen om het afvoeren van water. Op de hoge (droge) zandgronden is het belangrijk dat we water zoveel mogelijk vasthouden, zeker met de huidige ontwikkelingen van het klimaat. Voor ons zijn voorstellen met betrekking tot het verdiepen van watergangen en het algemeen verlagen van beek-/waterpeilen niet aan de orde. Indien het noodzakelijk is een 'polder'

aan te leggen, dienen deze kosten ten laste te komen van de winning en niet van de maatschappij.

Door het winningsgebied lopen een drietal voor Haaksbergen belangrijke vrijvervalrioleringen. Tevens lopen deze vrijvervalrioleringen voor een belangrijk deel evenwijdig aan de voorgenomen lijn van winputten. Door hun diepteligging en het gebruikte materiaal zijn deze vrijvervalrioleringen zeer gevoelig voor bodemdalingen. Borging van de bedrijfszekerheid door het mijnbouwbedrijf en borging van de dekking van de extra kosten die in de toekomst kunnen ontstaan door bodemdaling is aangewezen.

Wij stellen ons op het standpunt dat te nemen mitigerende maatregelen door een decentrale overheid op kosten van de zoutwinning moeten komen en niet ten laste van onze maatschappij/de gemeenschap.

Conclusie

Wij adviseren u dringend uw concept-instemmingsbesluit onder voorwaarden in te stemmen met de aanvraag winningsplan Haaksbergen te herzien en in de plaats daarvan instemming te weigeren.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

5.1.2.e
gemeentesecretaris

5.1.2.e
burgemeester