Commissie voor de
milieueffectrapportage

Zoutwinning Haaksbergen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

20 april 2023 / projectnummer: 3527

1 Advies over het MER in het kort

Nobian Salt B.V. heeft 36 mogelijke locaties op het oog om zout te winnen ten noordwesten van Haaksbergen (zie figuur 1 op de volgende pagina). Voor acht locaties, die samen genoeg voorraad hebben tot 2032, wordt als eerste een vergunning aangevraagd. Het zout bevindt zich op ongeveer 800 meter diepte. Hiervoor moeten de locaties geschikt worden gemaakt en vinden boringen plaats. Ook worden in de buurt van deze locaties leidingen en een pompstation aangelegd om het zout te vervoeren. De mogelijke gevolgen voor de omgeving zijn onderzocht in een milieueffectrapport (MER). De Staatssecretaris Mijnbouw, die over dit project besluit, heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de juistheid en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het MER?

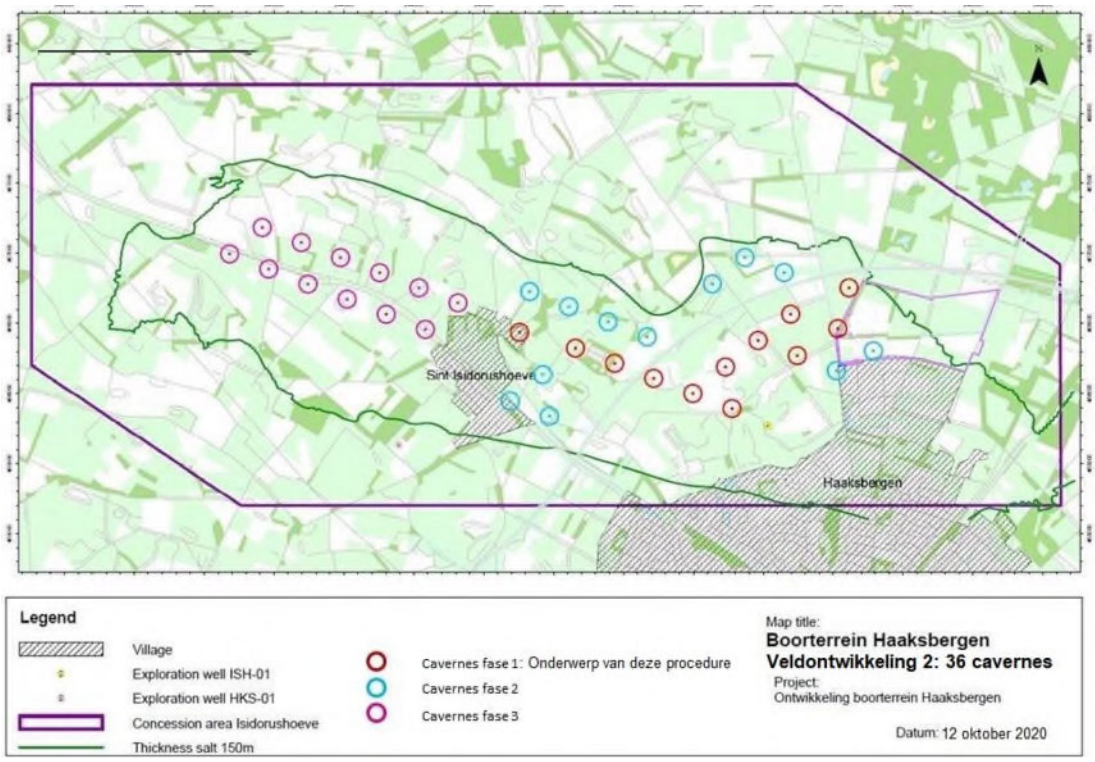
In het MER worden voor verschillende scenario's de gevolgen voor de omgeving onderzocht. Zo zijn de mogelijke effecten van het winnen van zout voor 36, 12 en 8 locaties beschreven. De scenario's verschillen ook in de hoeveelheid te winnen zout: 1,0 of 2,1 miljoen m^3 per locatie. In het rapport valt te lezen dat voor het scenario met 36 locaties er 50 jaar na de start van de zoutwinning een bodemdaling te verwachten is van ongeveer 43 centimeter in het centrum van het bodemdalingsgebied. Omdat de bodemdaling geleidelijk is (vanaf de rand van het gebied naar het centrum) zal dit volgens het MER niet tot schade aan gebouwen of ondergrondse leidingen leiden. Wel blijkt uit het rapport dat door de daling de grondwaterspiegel zal stijgen en dat dit op sommige percelen kan leiden tot wateroverlast en (landbouw)schade. Ook hebben de aanlegwerkzaamheden (tijdelijke) impact op de aanwezige natuur en op archeologische waarden.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is uitgebreid met veel achtergrondrapporten en bevat gedegen onderzoek naar de te verwachten bodemdaling. Maar de presentatie van **de verschillende scenario's maken het MER onoverzichtelijk, waardoor het moeilijk te volgen is.** Daarbij signaleert de Commissie bij de toetsing van het MER dat nog **belangrijke informatie ontbreekt**. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de zoutwinning. Het gaat om de het volgende:

- Neem een duidelijke en leesbare beschrijving van de voorgenomen activiteit (inclusief de omvang) op. Onderzoek milieueffecten van het gehele voornemen, inclusief de aanleg-, gebruiks- en afsluitingsfase van de alternatieven met 8, 12 en 36 locaties. Doe dit ook voor de varianten met verschillende hoeveelheden te winnen zout per caverne. Presenteer de uitkomsten van de deze vergelijking op een overzichtelijke manier.
- Onderzoek de mogelijke effecten van stikstof in de aanlegfase en stel indien nodig een Passende beoordeling op.
- Geef bij tijdelijke hinder aan hoe lang deze duurt. En werk voor de mogelijke aanzienlijke gevolgen voor de omgeving ook mitigerende maatregelen uit.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het project. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1. Het gebied met daarin de 36 beoogde locaties voor zoutwinning, verdeeld over 3 fasen. Bron: MER.

Aanleiding MER

Nobian heeft een zoutfabriek in Hengelo en is op zoek naar nieuwe locaties om zout uit de bodem te halen. Hiervoor is een gebied bij Haaksbergen gekozen. Met ondergrondse buisleidingen en een pompstation moeten deze locaties verbonden worden met de fabriek in Hengelo. Omdat een aantal van deze activiteiten m.e.r.(-beoordelings)plichtig is, zoals de diepboringen (categorie D 17.2) en het aanleggen van de ondergrondse leidingen (categorie C & D 8.1), wordt een project-MER opgesteld. Het MER dient als ondersteuning voor het besluit over het verlenen van een omgevingsvergunning.

Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de Staatssecretaris Mijnbouw - besluit over de zoutwinning bij Haaksbergen.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3527 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over dit project. In de tekst staan ook een aantal aanbevelingen, die bedoeld zijn om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Omvang voornemen onduidelijk en belang van goede participatie

Omvang van voorgenomen activiteit niet helder beschreven

Eén van de bedoelingen van milieueffectrapportage is duidelijk te maken waarvoor toestemming wordt gevraagd (en waarvoor niet) en hoe initiatiefnemers tot die keuzes gekomen zijn. Hierdoor kan de overheid die een besluit moet nemen tijdig beschikken over juiste en complete informatie over omgevingseffecten. Een inhoudsvereiste van een 'project-MER' is dan ook dat deze een beschrijving geeft van onder meer 'het ontwerp, de omvang en andere relevante kenmerken van het project' en van de 'belangrijkste motieven' voor de keuze van het voorkeursalternatief. Het MER bevat deze informatie echter niet of het is niet te volgen.

In het MER staat op verschillende plaatsen dat er 36 realistische locaties zijn waar zout gewonnen kan gaan worden. Nu wordt eerst een vergunning aangevraagd voor 8 locaties, die in 2032 'leeg' zijn. Om ook na 2028 de zoutproductie op peil te kunnen houden start Nobian na het verkrijgen van de vergunning voor de eerste 8 zoutwinningslocaties een nieuwe studie op (zo valt te lezen in paragraaf 6.4 van het MER). In het MER wordt tegelijkertijd al wel de potentiële bodemdaling onderzocht voor zowel 12 als 36 locaties. Effecten die hiervan afgeleid worden, zoals de verwachte natschade op landbouwpercelen, worden echter alleen voor 12 locaties onderzocht. Door de presentatie van de gekozen varianten (die ook onderling verschillen in productievolume) zijn de milieueffecten niet goed met elkaar te vergelijken en is de omvang van het voornemen niet helder.

Daarnaast valt in paragraaf 4.9 "een tweede leven voor cavernes" te lezen dat de lege cavernes de potentie hebben om gebruikt te worden als opslag voor energiedragers (zoals waterstof). Het MER schenkt echter geen aandacht aan de mogelijke milieueffecten daarvan.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat het MER een duidelijke en leesbare beschrijving van de voorgenomen activiteit (inclusief de omvang) bevat. Onderzoek de milieueffecten van het gehele voornemen en knip het project niet in delen op. Geef in het MER ook een doorkijk naar toekomstige activiteiten die het voornemen mogelijk maakt en ga in op mogelijke risico's daarvan voor de omgeving (bijvoorbeeld toekomstige opslag van energiedragers in lege cavernes). Door het beschikbaar maken van deze informatie kunnen de betrokken instanties daar rekening mee houden bij de te maken afwegingen.

Het belang van goede participatie

Het MER maakt duidelijk dat participatie een belangrijke rol speelt bij de keuze van de zoutlocaties, vormgeving en inrichting ervan. Het project staat in de belangstelling van omwonenden, doordat het directe impact heeft op hun leefomgeving. Door belanghebbenden te betrekken bij het vaststellen van randvoorwaarden en uitgangspunten kunnen zij wezenlijk invloed uitoefenen op de keuzes bij het project. Uit berichten in de media, tijdens het locatiebezoek en uit de toegezonden zienswijzen blijkt dat niet alle belanghebbenden altijd het gevoel hebben goed betrokken te zijn.

De Commissie beveelt aan om te zorgen voor helder en eenduidig taalgebruik, jargon te vermijden en ondersteunend kaartmateriaal en illustraties te gebruiken. Verder is van belang om in elke fase duidelijk te zijn over de onderwerpen waarop de participatie zich wel en niet richt en om te zorgen dat alle relevante groepen goed vertegenwoordigd zijn.[1]

[1] Zie voor meer (achtergrond)informatie ook de 'Handreiking sociale effecten in milieueffectrapportage' en de 'Factsheet participatie en milieueffectrapportage".

2.2 Milieueffecten

Onderzoek effecten van alle varianten

Beoordeel de milieueffecten voor alle alternatieven en varianten, dus zowel voor de (aanleg- en gebruiksfase van de) alternatieven met 36, 12 en 8 locaties als voor de varianten met verschillende hoeveelheden te winnen zout per caverne. Presenteer de uitkomsten van deze vergelijking op een overzichtelijke manier, bijvoorbeeld in een overzichtstabel. Geef bij tijdelijke hinder, bijvoorbeeld door aanlegwerkzaamheden, aan hoe lang deze duurt.

Stikstofdepositie in natuurgebieden

Het MER (inclusief de uitgevoerde Voortoets[2]) gaat uit van de zogenaamde bouwvrijstelling[3] en berekent geen stikstofeffecten van de bouwfase. De milieueffecten en mogelijke maatregelen zijn daarmee niet in beeld gebracht. Die effecten kunnen aanzienlijk zijn, zeker in bijvoorbeeld het Natura 2000-gebied Buurserzand & Haaksbergerveen, waar stikstofgevoelige habitattypen voorkomen die al overbelast zijn. Doordat de tijdelijke effecten en maatregelen hiervoor niet in beeld zijn, kunnen de effecten, alternatieven en de mogelijke mitigerende maatregelen niet meewegen bij het besluit over de zoutwinning. En omdat nu onduidelijk is of aantasting van natuurlijke kenmerken is uitgesloten beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief binnen de kaders van de Wet natuurbescherming.

De gevolgen van de extra stikstof door het project (inclusief aanlegfase) moeten in een Passende beoordeling worden beoordeeld. Deze Passende beoordeling moet in beeld brengen of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten. Hierbij kunnen mitigerende maatregelen worden meegewogen.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de effecten van stikstofemissies ook uit de aanlegfase zijn beoordeeld. Als blijkt dat het project mogelijk tot aanzienlijke gevolgen voor de natuur kan leiden, beoordeel dan met een Passende beoordeling of aantasting van natuurlijke kenmerken als gevolg van het voornemen is uit te sluiten. Onderzoek de effecten van stikstof op natuur voor alle varianten en betrek deze informatie in het MER.

Afsluiten van cavernes na de zoutwinning

Het MER stelt een insluitingsprocedure voor die onder andere is gebaseerd op ervaringen bij een aantal buitenlandse cavernes. De Commissie constateert dat in het MER onvoldoende is onderbouwd of deze procedures ook geschikt zijn en tot vergelijkbare resultaten leiden voor de cavernes bij Haaksbergen. In het Winningsplan dat de Commissie heeft ontvangen is een betere (gedocumenteerde) beschrijving van de overeenkomsten en de verschillen hiertussen, onder andere op het gebied van de geologie en geologische materialen, te vinden. De Commissie beveelt aan om deze informatie ook een plek te geven in het MER, zodat dit voor iedereen toegankelijk is.

Het MER beschrijft (in paragraaf 6.3) dat voor het opstellen van een sluitingsplan nog nader onderzoek plaats moet vinden naar effecten op lange termijn. Het betreft risico's op lekkage, verbindingen tussen cavernes, instabiliteit en bodemdaling. Het is niet duidelijk waarom het

[2] Voortoets Wnb, Zoutwinning Haaksbergen, Antea Group, 24-08-2021.

[3] Op 2 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan waarmee artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming (Wnb) en artikel 2.5 Besluit natuurbescherming onverbindend zijn verklaard. Dat betekent dat de bouwvrijstelling niet meer kan worden toegepast en de stikstofeffecten van de bouwfase wel betrokken moeten worden bij het besluit over een natuurvergunning en de daaraan voorafgaande voortoets.

onderzoek naar deze mogelijke risico's voor de omgeving op de lange termijn geen onderdeel zijn van het MER.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit en voor de omgeving dat het MER alle milieueffecten, ook op lange termijn, onderzoekt en de resultaten duidelijk vermeldt. Geef duidelijk aan welke onderzoeken pas later kunnen worden uitgevoerd en beargumenteer waarom dit zo is.

Water en hydrologie

De Commissie merkt op dat het MER spreekt van negatieve effecten ten aanzien van bewoning (inundatie) en landbouw (natschade). Het MER stelt daarbij dat deze gemakkelijk te mitigeren zijn door middel van aanvullende drainagemaatregelen. Deze mitigerende maatregelen worden niet verder uitgewerkt en bovendien is niet beoordeeld wat de effecten zijn van de variant met 36 cavernes.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat mitigerende maatregelen, bedoeld om potentiële effecten te verzachten of te voorkomen, op voorhand benoemd en uitgewerkt zijn in het MER. Bovendien moeten de effecten van alle varianten inzichtelijk zijn, ook in cumulatie met elkaar, en dienen ook daar mitigerende maatregelen voor uitgewerkt te worden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie
De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de Commissie en over haar werkwijze vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep
Bij dit project bestaat de werkgroep uit:
5.1.2.e (secretaris)
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld
Omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?
Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het boren in de diepe ondergrond en het aanleggen van een leidingentracé. Een MER is waarschijnlijk ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een planMER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit
Staatssecretaris Mijnbouw.

Initiatiefnemer besluit
Nobian Salt B.V.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?
De Commissie heeft 6 zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 30-03-2023 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant.

Gesprekken met belanghebbenden tijdens adviestraject
De Commissie heeft op 16-03-2023 op verzoek van het bevoegd gezag gesproken met vertegenwoordigers van werkgroep ‘Laat de hoeve niet zakken’.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?
U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer 3527 in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 5.1.2.e
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl