



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Akzo Nobel Salt B.V./ Nouryon Salt B.V.
Postbus 25
7750 GC Hengelo

**Directoraat-generaal Klimaat
& Energie**

Directie Warmte en Ondergrond

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

10 JUL 2019

Datum

Betreft Ambtshalve wijziging instemmingsbesluit winningsplan Adolf van
Nassau

Ons kenmerk

DGKE-WO / 19110758

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Instemmingsbesluit

1. Inleiding

Akzo Nobel Salt B.V., thans handelend onder de naam Nouryon Salt B.V., heeft bij besluit (kenmerk: ET/EM / 9205431) van 19 november 2009 instemming van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) gekregen op het (gewijzigde) winningsplan Adolf van Nassau (van 21 augustus 2008). Dit winningsplan heeft betrekking op de zoutproductie in Delfzijl.

Momenteel wordt de aanleg gepland van de laatste caverne die onder het huidige winningsplan valt (HL-N). Op 19 februari 2019 heeft de minister een brief van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) ontvangen, waarin wordt geadviseerd om de werking van het bovengenoemde instemmingsbesluit op te schorten voor wat betreft de aanleg van deze nieuwe caverne.

Ten tijde van het afgeven van het instemmingsbesluit was de aanname dat de cavernes onder druk af te sluiten waren. Er was daarmee sprake van een gecontroleerd beëindigen van de activiteiten. In april 2018 heeft een incident bij zoutwinbedrijf Nedmag laten zien dat aannames omtrent de lange termijnstabilisatie nader onderzocht en heroverwogen moeten worden. Zolang dit nadere onderzoek en het heroverwegen nog niet hebben plaatsgevonden, deelt de minister de mening van SodM dat er tot die tijd geen nieuwe caverne aangelegd mag worden. De minister wijzigt om die reden het betreffende instemmingsbesluit.

2. Vigerend instemmingsbesluit

Op 19 november 2009 (kenmerk: ET/EM/9205431) heeft de toenmalige minister van Economische Zaken instemming verleend aan de wijziging van het winningsplan Adolf van Nassau, dat is ingediend op 12 september 2008 door Akzo Nobel Salt B.V.. Het winningsplan betreft een verlenging van de productieduur (tot en met 2025) en uitbreiding van de zoutproductie (van 1,5 miljoen ton zout naar 1,8 miljoen ton zout). Hierbij kunnen drie nieuwe boringen worden gemaakt (HL-N, HL-O en HL-P) welke allen zijn gelegen in de gemeente Oldambt.

Het SodM, TNO en de Tcbb hebben destijds geadviseerd om in te stemmen met het winningsplan. De adviezen zijn gebaseerd op de aanname dat de cavernes onder druk af te sluiten waren. Omdat door middel van het op gecontroleerde wijze langzaam laten binnendringen van stoffen de caverne over een zeer lange periode steeds kleiner zou worden en uiteindelijk zou stabiliseren, was sprake van een gecontroleerd beëindigen van de activiteiten. In april 2018 heeft een incident bij zoutwinbedrijf Nedmag laten zien dat aannames omtrent de lange termijnstabilisatie op hoge druk niet altijd correct zijn.

Akzo Nobel Salt B.V./ Nouryon Salt B.V. werkt aan sluitingsplannen voor een aantal cavernes waarin de resultaten van het onderzoek naar het incident bij Nedmag, moet worden betrokken. Er ligt op dit moment echter nog geen gedetailleerd sluitingsplan met een goed onderbouwde analyse, waarin wordt aangetoond dat het gecontroleerde scenario, waarbij er weinig gevolgen voor de omgeving zijn, een hoge waarschijnlijkheid van optreden heeft. Gezien deze gewijzigde omstandigheden, adviseert SodM om de instemming op het winningsplan Adolf van Nassau aan te passen, zodanig dat de aanleg van de nieuwe caverne HL-N voorlopig wordt opgeschort, totdat er met een goed onderbouwde sluitingsstrategie is ingestemd.

3. Juridisch kader

Mijnbouwregelgeving

2.1.1 Wijziging instemmingsbesluit

Een ambtshalve wijziging van het instemmingsbesluit vindt zijn grondslag in artikel 36, lid 3, van de Mijnbouwwet (hierna: de MbW): de minister kan zijn instemming aan een winningsplan intrekken of beperkingen en voorschriften stellen of wijzigen, indien dat gerechtvaardigd wordt door veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten inzake een grond als genoemd in het eerste lid. Het eerste lid benoemt de weigeringsgronden die de minister heeft bij zijn beoordeling van een winningsplan. Deze zijn:

- indien het in het winningsplan aangeduide gebied niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,
- in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,
- indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan,
- indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

In dit geval is, naar aanleiding van een incident in april 2018 bij zoutwinbedrijf Nedmag een gewijzigd inzicht ontstaan ten aanzien van het afsluiten van zoutcavernes onder druk. Dit leidt voor het winningsplan Adolf van Nassau tot een gewijzigd inzicht omtrent het belang van het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan alsmede omtrent het belang van planmatig gebruik of beheer van natuurlijke rijkdommen.

2.1.2. Procedure

Artikel 34, vierde lid, Mbw, bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is op de voorbereiding van een besluit omtrent instemming met een winningsplan. Afdeling 3.4 van de Awb is tevens van toepassing op de voorbereiding van een besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan en de voorbereiding van een besluit tot instemming met een gewijzigd of geactualiseerd winningsplan, tenzij de wijziging of actualisatie van ondergeschikte aard is.

De onderhavige wijziging van het instemmingsbesluit geschiedt evenwel niet op grond van een wijziging van het winningsplan, maar geschiedt ambtshalve op grond van veranderde omstandigheden en daardoor gewijzigde inzichten (artikel 36, lid 3, Mbw). Bij de onderhavige wijziging van het instemmingsbesluit zal daarom de reguliere procedure worden gevolgd.

De betrokken decentrale overheden hebben gelegenheid gekregen om advies uit te brengen. Akzo Nobel Salt B.V./ Nouryon Salt B.V. is op grond van artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

4. Adviezen

Over het voorgenomen wijziging van dit instemmingsbesluit hebben de volgende adviseurs, op verzoek van de minister, advies uitgebracht:

- SodM heeft bij brief van 19 februari 2019 de minister van Economische Zaken en Klimaat geadviseerd om het instemmingsbesluit van 19 november 2009 (kenmerk: ET/EM/9205431) aan te passen;
- het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen heeft op 11 juni 2019 advies uitgebracht (kenmerk: 2019-046207/24/A.14);
- het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt, heeft op 12 juni 2019 advies uitgebracht (kenmerk: 29212-2019:040262);
- het bestuur van het Waterschap Hunze en Aa's heeft op 2 juli 2019 advies uitgebracht (kenmerk: IN19-2026/19-1076).

Bij brief van 5 juni 2019 heeft Akzo Nobel Salt B.V./ Nouryon Salt B.V. een zienswijze ingediend.

5. Beoordeling minister

Op 19 november 2009 heeft Akzo Nobel Salt B.V. instemming gekregen op het winningsplan Adolf van Nassau voor zoutproductie in Delfzijl. SodM, TNO en de Tcbb hebben destijds geadviseerd om in te stemmen met dit winningsplan. De adviezen waren mede gebaseerd op de aanname dat de cavernes veilig onder druk af te sluiten waren. Omdat door middel van het op gecontroleerde wijze langzaam laten binnendringen van stoffen de caverne over een zeer lange periode steeds kleiner zou worden en uiteindelijk zou stabiliseren, was sprake van een gecontroleerd beëindigen van de activiteiten. In april 2018 heeft een incident bij zoutwinbedrijf Nedmag laten zien dat aannames omtrent de lange termijnstabilisatie op hoge druk niet altijd correct zijn.

Het genoemde incident uit april 2018 heeft geleid tot gewijzigde inzichten over de sluiting van zoutcavernes. SodM heeft op 19 februari 2019 advies uitgebracht aan

de minister, waarin wordt aangegeven dat met name gezien grootte van de zoutcavernes bij Heiligerlee, het onduidelijk is wat de effecten van het sluiten van deze zoutcavernes op lange termijn is. Hierdoor zouden er onwenselijke situaties kunnen ontstaan. Om incidenten te voorkomen is het noodzakelijk om, voordat er begonnen wordt met de werkzaamheden bij een zoutcaverne, te zorgen voor een sluitingsstrategie, zeker bij grote cavernes zoals bij Heiligerlee. Er zijn echter voor dergelijke zoutcavernes tot op heden geen gedetailleerde sluitingsplannen ingediend, met goed onderbouwde analyses waarin wordt aangetoond dat het gecontroleerde scenario, waarbij er weinig gevolgen voor de omgeving zijn, een hoge waarschijnlijkheid van optreden heeft.

De minister is van oordeel dat, gezien het advies van SodM (zoals weergegeven in haar brief van 19 februari 2019), alsmede de specifieke vorm en diepteligging van de zoutcavernes bij Heiligerlee, de aanleg van de nieuwe caverne HL-N, zonder dat er voorafgaand een sluitingsplan voor een vergelijkbare caverne uit het Heiligerleeveld is dat de instemming van de minister heeft, risico's met zich mee kan brengen op schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

Zoals hierboven benoemd werkt Akzo Nobel Salt B.V. / Nouryon Salt B.V. aan sluitingsplannen voor de cavernes HL-E en HL-G. In deze sluitingsplannen worden de resultaten van het onderzoek naar het incident bij Nedmag betrokken. De nieuw aan te leggen caverne HL-N zal qua grootte en vorm op deze cavernes lijken. Een goedgekeurd sluitingsplan op de caverne HL-E en/of HL-G geeft concreet zicht op een goed onderbouwd sluitingsplan voor de caverne HL-N in de toekomst. Een sluitingsplan waarmee is ingestemd voor een van deze twee cavernes is voorwaarde voor het mogen aanleggen van de caverne HL-N.

Door de gewijzigde omstandigheden, en om vergelijkbare incidenten als bij de zoutwinning van Nedmag te voorkomen, zal de minister ambtshalve een voorschrift aan zijn besluit van 19 november 2009 toevoegen. Akzo Nobel Salt B.V./Nouryon Salt B.V. wordt verplicht om voor aanvang van het logen van de caverne HL-N een goed onderbouwd sluitingsplan voor caverne HL-E (en of G) op te stellen en ter instemming aan de minister voor te leggen. Met dit sluitingsplan dient te zijn ingestemd voor aanvang van de cavernevorming.

Advies provincie Groningen

De provincie geeft aan dat in het licht van de huidige omstandigheden, waaronder het incident in april 2018 bij Nedmag te Veendam en de huidige publieke opinie van mijnbouwactiviteiten in zijn algemeenheid, zij van mening is dat de nodige voorzorgen in acht genomen moeten worden bij de realisatie van nieuwe cavernes. Hierbij dient ook inzicht te zijn over het afsluiten van cavernes.

Advies gemeente Oldambt

De gemeente geeft aan het eens te zijn met het advies van SodM van 19 februari 2019. Er wordt onderkend dat gezien de gewijzigde omstandigheden en inzichten, zonder strategie over het veilig verlaten van de restanten en zonder een goed plan hoe op de lange termijn om te gaan met wat er in de omgeving achterblijft, het niet verantwoord is om nieuwe cavernes te doen ontstaan. De gemeente

stemt in met de voorgestelde ambtshalve wijziging van het instemmingsbesluit winningsplan Adolf van Nassau, zijnde de toevoeging van de voorwaarde dat Akzo Nobel Salt B.V./Nouryon Salt B.V. een sluitingsplan indient voor de caverne HL-E en/of HL-G. Een dergelijk sluitingsplan behoeft goedkeuring van de minister voordat met voorbereidende werkzaamheden en de aanleg van de caverne HL-N mag worden begonnen.

Voorts heeft de gemeente nog een aantal vragen/opmerkingen:

- Waarom is er geen advies gevraagd aan de Technische commissie bodembeweging (Tcbb)?

Dit besluit heeft louter betrekking op het toevoegen van een voorwaarde: eerst dient er een door de minister goedgekeurd sluitingsplan te zijn voordat met het ontwikkelen van een nieuwe caverne mag worden begonnen. Het toevoegen van deze voorwaarde heeft geen (mogelijke) gevolgen voor de bodem/bodembeweging, waardoor een advies van de Tcbb geen toegevoegde heeft. Bij de beoordeling van het sluitingsplan zal de Tcbb uiteraard wel om advies worden gevraagd.

- In het instemmingsbesluit uit 2009 is ingestemd met het ontwikkelen van drie nieuwe cavernes. De vraag is waarop de wijziging van het instemmingsbesluit alleen van toepassing is op caverne HL-N in plaats van op alle drie de cavernes (HL-N, HL-O en HL-P).

De cavernes HL-O en HL-P zijn reeds ontwikkeld en in bedrijf, waardoor het vooraf indienen van een sluitingsplan niet meer kan worden gevraagd. Akzo Nobel Salt B.V./Nouryon Salt B.V. zal echter ook een sluitingsstrategie moeten maken voor de cavernes HL-O en HL-P.

- Naast zoutwinning en de invloed van gaswinning in het gebied wordt in hetzelfde gebied de injectiecapaciteit van de opslag van stikstof in de caverne bij Heiligerlee vergroot. Hoe veilig en verantwoord is de gestapelde mijnbouw (meerdere activiteiten/grote ingrepen in de ondergrond in het gebied) in het grondgebied van de gemeente Oldambt? Is duidelijk hoe de zoutwinning, aanpassing opslag van stikstof in de zoutcaverne en de gaswinning gezien de recente inzichten elkaar beïnvloeden?

Deze vraag is relevant bij de beoordeling van winnings- en sluitingsplannen, maar valt buiten het bereik van dit besluit. Met dit besluit wordt er een extra voorwaarde verbonden aan het vigerende instemmingsbesluit uit 2009, maar wordt niet beoogd tot een algehele heroverweging van dit instemmingsbesluit te komen.

- Er wordt gevraagd om met de bewoners van de gemeente te communiceren over dit besluit.

Omdat er met dit besluit alleen een extra voorwaarde aan het bestaande instemmingsbesluit wordt toegevoegd, verandert er voor de omgeving feitelijk niets (alleen voor de operator). Om die reden wordt alleen een kennisgeving van dit besluit gepubliceerd in de Staatscourant. Communicatie over de gestelde voorwaarde van een sluitingsplan in het gebied zal worden meegenomen op informatieavonden over mijnbouw.

Advies waterschap Hunze en Aa's

Het waterschap onderschrijft het belang van een goed onderbouwd en afgewogen sluitingsplan, zoals dat nu als aanvullende voorwaarde en verplichting aan het instemmingsbesluit verbonden wordt. Daarbij geeft het waterschap het volgende ter overweging mee:

DGKE-WO / 19110758

- De bestaande cavernes HL-E en HL-G hebben een, zei het beperkte, geprognostiseerde bodemdaling tot gevolg. Een sluitingsplan kan daarbij tot extra bodemdaling leiden, zoals dit nu is gebleken bij de zoutwinning Nedmag (+15 cm bodemdaling door de calamiteit in april 2018). Een aanvullend effect dat grote gevolgen heeft of kan hebben voor het inrichten, beheren en onderhouden van het lokale watersysteem.
- Bij de huidige en nieuwe cavernes dienen de gevolgen op de bodemdaling door het winnen van zout (1) en het sluiten van de winning (2) afzonderlijk van elkaar inzichtelijk te zijn. Hierbij dient de maximale bodemdaling van de huidige cavernes zonder sluitingsplan (1), ook de maximale bodemdaling bij nieuwe cavernes inclusief sluitingsplan (1+2) te zijn.
- De mate aan effecten en risico's naar de bovengrond dienen daarbij gelimiteerd te blijven en niet te worden afgewenteld op toekomstig grondgebruik. Daarbij dienen de noodzakelijke maatregelen door de veroorzaker of diens rechtsopvolger te worden gefinancierd.

Naar aanleiding van deze overwegingen wordt opgemerkt dat de genoemde bodemdaling bij Nedmag het gevolg is van de gekozen oplossing voor het incident. Om incidenten te voorkomen wordt nu een sluitingsplan als voorwaarde gesteld. De minister kan ook aan de instemming met een sluitingsplan voorschriften verbinden in verband met het risico op schade (artikel 39 lid 2 Mijnbouwbesluit). Eventuele bodemdaling en het risico op schade als gevolg van een sluitingsplan wordt daarmee onderdeel van de beoordeling van het sluitingsplan.

Zienswijze Akzo Nobel Salt B.V./Nouryon Salt B.V.

Akzo Nobel Salt B.V./ Nouryon Salt B.V. geeft aan dat er wordt gesproken over "voorbereidende werkzaamheden" en "aanleg van de caverne", welke begrippen niet nader zijn gedefinieerd. Het wordt daarom geïnterpreteerd als dat met de "aanleg van de caverne" wordt bedoeld "het uitlogen van de caverne" en dat het aanleggen van de put valt onder het begrip "voorbereidende werkzaamheden" ten behoeve van de aanleg van de caverne.

Voorts vindt Akzo Nobel Salt B.V./ Nouryon Salt B.V. dat niet valt in te zien waarom nog niet met "de voorbereidende werkzaamheden", waaronder ook de aanleg van de put wordt begrepen, zou mogen worden gestart voordat er een goedgekeurd sluitingsplan voor HL-E of HL-G is, aangezien dergelijke werkzaamheden geen risico's met zich mee kunnen brengen voor de veiligheid voor omwonenden of zouden kunnen leiden tot schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

Ten slotte wordt aangegeven dat er wordt gesproken over "een goedgekeurd sluitingsplan voor HL-E en/of HL-G". Zoals is aangegeven in de toelichting van het besluit, moet echter slechts sprake zijn van een goedgekeurd sluitingsplan voor één van de twee cavernes. Er wordt daarom voorgesteld om "en/of" te vervangen door "of".

Reactie zienswijze

Allereerst wordt opgemerkt dat de interpretatie van de weergegeven begrippen correct is: met de "aanleg van de caverne" wordt bedoeld "het uitloggen van de caverne" en onder het begrip "voorbereidende werkzaamheden" valt onder andere het aanleggen van een put ten behoeve van de aanleg van de caverne.

DGKE-WO / 19110758

Om onnodig ingrijpen in de bodem te voorkomen dient er eerst een sluitingsplan te zijn waarmee door de minister is ingestemd, voordat met de voorbereidende werkzaamheden mag worden begonnen. Immers, een sluitingsplan kan ook door de minister worden afgekeurd, waardoor eventuele voorbereidende werkzaamheden onnodig zijn uitgevoerd. Het onnodig aanbrengen van veranderingen in de bodem c.q. toebrengen van schade aan de bodem, dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden is daarom pas toegestaan na goedkeuring van het sluitingsplan.

Met een goedgekeurd sluitingsplan voor HL-E en/of HL-G wordt bedoeld dat er voor minimaal één van de cavernes een goedgekeurd sluitingsplan ligt. Een goedgekeurd sluitingsplan voor beide cavernes is uiteraard ook akkoord. Met de formulering "en/of" wordt dit naar het oordeel van de minister het meest duidelijk weergegeven. Er is daarom gekozen voor "en/of", zodat het een goedgekeurd sluitingsplan voor één van de cavernes betreft of voor beide cavernes.

Conclusie

De minister komt, mede op basis van de bovengenoemde adviezen, tot de conclusie dat zonder een goed plan over het veilig verlaten van (voormalige) zoutcavernes, het niet verantwoord is om extra cavernes te doen ontstaan.

Gelet op artikel 36, lid 3 jo artikel 36 lid 1 sub, van de Mbw;

DGKE-WO / 19110758

Besluit:

Artikel 1

Aan het besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 19 november 2009 (kenmerk: ET/EM/9205431), waarbij de minister zijn instemming heeft verleend aan het winningsplan Adolf van Nassau, wordt artikel 3 toegevoegd.

"Artikel 3:

Voordat met voorbereidende werkzaamheden en de aanleg van de caverne HL-N mag worden begonnen, dient er een sluitingsplan te zijn voor de caverne HL-E en/of HL-G waarmee door de minister is ingestemd."

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
namens deze,



MT-lid Directie Warmte en Ondergrond

Bezwaar maken?

Tegen dit besluit kan binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een bezwaarschrift worden ingediend, door degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken.

Het bezwaarschrift moet worden ingediend bij de minister van Economische Zaken en Klimaat, directie Wetgeving en Juridische Zaken, Postbus 20401, 2500 EK Den Haag en bevat ten minste:

- de naam en het adres van de indiener;
- de datum van ondertekening;
- het kenmerk of een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.