

Samenvatting instemmingsbesluit met Winningsplan 2018 Nedmag

In het winningsplan staan de volgende onderdelen beschreven:

Beschrijving van de maatregel die SodM heeft getroffen: het verder aflaten van pekkel uit het TR-cluster (TR-1 t/m 8 en VE-4)

In het Triscompagniecluster wordt op last van SodM de hoeveelheid ondergrondse vrije pekkel zo veel mogelijk gereduceerd door de pekkel uit de caverne af te laten. In het begin treedt een versnelde convergentie en bijbehorende bodemdaling op. De convergentie neemt af in de loop van de tijd door een afgenomen cavernevolumen. Aan het einde is de hoeveelheid vrije pekkel tot een praktisch minimum teruggebracht. Bodemdaling loopt hierdoor op tot 80 cm i.p.v. de eerder vergunde 69 cm op basis van het oude winningsplan.

Verzoek tot voortzetting van de actieve winning van magnesiumchloride pekkel met cavernes TR-9 en VE-3

In de cavernes TR-9 en VE-3 wordt continu water geïnjecteerd en pekkel geproduceerd. Tijdens de actieve winning wordt de druk in de cavernes geleidelijk verlaagd zo dat het maximum gewenste volume vrije pekkel niet overschreden wordt.

Door de actieve winning uit VE-3 en TR-9 wordt een additionele bodemdaling verwacht van 4 cm in het diepste deel van de bodemdalingsschicht.

Verzoek tot produceren uit nieuw te ontwikkelen cavernes VE 5 t/m 8

Na aanleg van een caverne zal water worden geïnjecteerd en tegelijkertijd pekkel geproduceerd. Omdat de caverne klein is, is de pekkel meestal niet direct voldoende verzadigd. Voor de ontwikkeling van de caverne is het gebruik van dieselolie als hulpstof beschreven in het winningsplan. De totale ontwikkeling van een caverne totdat deze de gewenste grootte van circa 450.000 m³ pekkelvolume heeft bereikt om over te kunnen gaan op de actieve winning, duurt circa twee jaar.

Overigens heeft Nedmag een voorstel voor een alternatieve wijze van aanleg voorgelegd waarbij nog slechts biodiesel gebruikt wordt en het te gebruiken volume drastisch wordt beperkt. Dit is ook reeds met SodM besproken. De aanleg van de caverne duurt daardoor wel 2 keer zo lang.

Door de nieuwe cavernes wordt eveneens een additionele bodemdaling verwacht van 4 cm in het diepste deel van de bodemdalingsschicht.

Onzekerheid in de bodemdaling van bovenstaande 3 onderdelen (maatregel SodM, voortzetting winning uit VE-3 en TR-9 en ontwikkeling nieuwe cavernes) is ± 7 cm. De totale bodemdaling van bovenstaande onderdelen is dus 88 cm ± 7 cm

Abandonneren van de cavernes VE-1 en VE-2.

Als de hoeveelheid vrije pekkel geminimaliseerd is, worden de cavernes afgesloten door het plaatsen van cementpluggen in de buis van de winningsputten die met de cavernes verbonden zijn. Hiervoor wordt een sluitingsplan opgesteld. Niet alle cavernes zullen gelijktijdig worden afgesloten, voor iedere bron blijven één of enkele cavernes nog jarenlang open om de laatste hoeveelheid vrije pekkel af te laten en de druk van de cavernes te monitoren.

Te overwegen onderdelen in het instemmingsbesluit

Nedmag geeft aan dat de in het winningsplan beschreven winning een verwachte einddatum van productie heeft in 2045. De onderdelen van het winningsplan waarover de minister een afweging moet maken zijn de voortzetting van de winning uit de caverne VE-3, voortzetting winning uit caverne TR-9 en de aanleg van de nieuwe cavernes VE-5, VE-6, VE-7 en VE-8. Met elk van deze onderdelen kan (apart) worden ingestemd, instemming worden geweigerd of kunnen er voorschriften aan worden gesteld.

Het beschreven onderdeel in het winningsplan over het aflaten is een opgelegde maatregel van SodM, voor het abandonneren van de cavernes VE-1 en VE-2 volgt een sluitingsplan waarvoor een instemmingsprocedure moet worden doorlopen.

Ontvangen adviezen

Vrijwel alle adviseurs, adviseren om positief met een of meerdere onderdelen van het winningsplan in te stemmen. Alleen de gemeente Midden-Groningen vindt dat de zoutwinning door Nedmag nu definitief moet stoppen. De gemeente geeft aan dat er geen draagvlak is voor de zoutwinning door Nedmag.

Nieuw te ontwikkelen cavernes

SodM adviseert om wel in te stemmen met de uitbreiding door nieuwe cavernes VE-5 t/m 8. SodM ziet geen onoverkomelijke bezwaren voor mens of milieu. De Tcbb en de provincies Drenthe en Groningen en de gemeente Veendam volgen het advies van SodM. Het waterschap adviseert dat het diepste punt van de bodemdaling op een absoluut maximum van 80 cm moet worden vastgesteld en dat door de 4 nieuwe cavernes, binnen de bodemdalingscontour niet verder mag dalen dan het vóór de calamiteit gestelde bodemdalingsmaximum van 65 cm. Dit komt neer op een advies om niet in te stemmen met uitbreiding door de nieuwe cavernes. Waterschap ziet wel bezwaren voor het waterbeheer. De Mijnraad adviseert eerst slechts 2 cavernes te laten aanleggen en te ontwikkelen. De nieuwe cavernes zijn gepland op de flanken van de zoutdiapier op een afstand van ongeveer 1.5 km van de bestaande winning. Dit betekent dat het bestaande geomechanische model onzekerheden bevat over diepte, dikte en helling van de nieuw te winnen magnesiumzoutlaag. Met de verkregen gegevens uit de eerste twee cavernes kan Nedmag het geomechanisch model toetsen en eventueel opnieuw valideren. Afhankelijk daarvan kan dan besloten worden of, en zo ja waar, er nog nieuwe cavernes gerealiseerd kunnen worden.

Beoordeling nieuw te ontwikkelen cavernes

In het besluit wordt ingestemd met de uitbreiding door nieuwe cavernes VE-5 t/m 8 tot uiterlijk 2045, onder voorwaarden van een maximum grootte en tussentijds onderzoek. Dit is in overeenstemming met de adviezen van SodM, de Tcbb en de provincies Drenthe en Groningen en de gemeente Veendam. Ten aanzien van het advies van het waterschap wordt gesteld dat door het aanleggen van de 4 nieuwe cavernes, de bodemdaling ter plaatse van de nieuwe cavernes niet verder daalt dan het vóór de calamiteit gestelde bodemdalingsmaximum van 65 cm. Conform het advies van de Mijnraad wordt voorgeschreven eerst slechts 2 cavernes aan te laten leggen. Dit is in overeenstemming met de ingediende omgevingsvergunning voor het boren van 2 nieuwe cavernes (VE-5 en VE-6). De nieuwe cavernes zijn gepland op de flanken van de zoutdiapier op een afstand van ongeveer 1.5 km van de bestaande winning. Dit betekent dat het bestaande geomechanische model onzekerheden bevat over diepte, dikte en helling van de nieuw te winnen magnesiumzoutlaag. Met de verkregen gegevens uit de eerste twee cavernes kan Nedmag het geomechanisch model toetsen en eventueel opnieuw valideren. Afhankelijk daarvan kan dan besloten worden of, en zo ja waar, er nog volgende cavernes gerealiseerd kunnen worden. Nedmag heeft een voorstel gedaan voor een alternatief voor het gebruik van diesel en een alternatieve methode van caverneontwikkeling, waardoor er minder hulpvloeistof nodig is. Dit alternatief en deze methode worden voorgeschreven.

Voortzetting winning uit VE-3 en TR-9

SodM stelt dat de activiteiten van winning bij VE-3 en TR-9 tot een bodemdaling leiden die voor het waterschap moeilijk beheersbaar is. De Tcbb, gemeenten Veendam, Midden-Groningen, Aa en Hunze en Tynaarlo, provincie Groningen en het waterschap volgen het advies van SodM om niet in te stemmen met de aangevraagde actieve winning uit de bestaande cavernes VE-3 en TR-9. De provincie Drenthe adviseert wel actieve winning uit de bronnen VE-3 en TR-9 toe te staan onder voorwaarde dat dit is toegestaan ter overbrugging van de periode waarin Nedmag zonder deze bronnen minder zout kan winnen dan minimaal benodigd. De Mijnraad geeft aan dat caverne VE-3 binnen een afzienbare tijd kan doorbreken naar het TR-cluster. De Mijnraad adviseert daarom te stoppen met de winning uit deze caverne. Caverne TR-9 zal naar verwachting pas over negen jaar doorbreken waardoor de Mijnraad adviseert om de productie hier vooralsnog voort te zetten, en deze caverne te monitoren en op tijd maatregelen te treffen om doorbreken te voorkomen.

Beoordeling voortzetting winning uit VE-3 en TR-9

In het instemmingsbesluit wordt ingestemd met het voortzetten van de actieve winning uit TR-9. Er wordt niet ingestemd met het voortzetten van de actieve winning uit VE-3. De activiteiten van winning bij VE-3 en TR-9 leiden tot verdere bodemdaling in het diepste punt van de kom (2 cm per caverne). Door in te stemmen met slechts één van de 2 cavernes blijft de additionele bodemdaling door voortzetting van de actieve winning uit de bestaande cavernes beperkt tot 2 cm (ten opzichte van de bodemdalingsprognose in het winningsplan). Caverne VE-3 kan binnen een afzienbare tijd doorbreken naar het TR-cluster. De druk in de cavernes is reeds verlaagd om een drukgolf te voorkomen. Conform het advies van SodM en de Mijnraad wordt voorgeschreven te stoppen met de winning uit deze caverne. Caverne TR-9 zal naar verwachting pas over negen jaar doorbreken.

Conform het advies van de Mijnraad wordt de productie hier voorsnog toegestaan tot uiterlijk 2027, en deze caverne te monitoren en op tijd maatregelen te treffen om doorbreken te voorkomen onder voorwaarden dat het maximale volume pekels in de caverne niet wordt overschreden en dat de druk in TR-9 blijvend laag wordt gehouden om in een onverwacht geval van doorbreken er geen drukgolf zal optreden.

Schade-afhandeling en fondsvorming

SodM en alle decentrale overheden adviseren één loket voor alle mijnbouwschade met toepassing van het bewijsvermoeden voor te schrijven, gegeven de samenloop van verschillende vormen van mijnbouwactiviteiten die hier plaatsvinden. De Mijnraad ziet een rol weggelegd voor de ingestelde Commissie Mijnbouwschade. De provincie Drenthe betreft dit als enige decentrale overheid niet in hun advies op het winningsplan.

Door de verschillende mijnbouwactiviteiten in het gebied, zowel zout- als aardgaswinning, zal het aantonen van de oorzaak van de schade en daardoor ook de aansprakelijkheid worden bemoeilijkt. SodM en de provincie adviseren een fonds voor toekomstige schademeldingen op te richten. De Mijnraad kan zich vinden in het voorstel van de provincie om een fonds op te richten om de financiële schadeafhandeling te borgen. De Mijnraad adviseert de minister om zorg te dragen dat dit fonds er komt, onder andere door een bijdrage aan het fonds als voorwaarde in de vergunning op te nemen.

SodM adviseert om tevens Nedmag een fonds op te richten voor het in de toekomst abandonneren van alle cavernes. Het waterschap adviseert dat een fonds om de continuïteit van maatregelen om het waterbeheer te waarborgen.

Beoordeling schade-afhandeling en fondsvorming

Ten aanzien van het advies om één loket voor alle mijnbouwschade met toepassing van het bewijsvermoeden voor te schrijven, gegeven de samenloop van verschillende vormen van mijnbouwactiviteiten die hier plaatsvinden, wordt gesteld dat hier (zoals de Mijnraad aangeeft) een rol is weggelegd voor de ingestelde Commissie Mijnbouwschade. Ten aanzien van de toepassing van het bewijsvermoeden wordt gesteld dat enkel als in een groot aantal gelijksoortige schadegevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel van die gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven, daaraan het vermoeden kan worden ontleend dat ook de overige gevallen, waarin die oorzaak niet is aan te tonen maar ook niet is uit te sluiten, aan die oorzaak moeten worden toegeschreven. In situaties, zoals de zoutwinning door Nedmag is, in tegenstelling tot de gaswinning uit het Groningenveld, een zodanige ingreep in de procespositie van partijen niet aangewezen.

Nedmag is verantwoordelijk voor de kosten die het waterschap moet maken als gevolg van bodemdaling door zoutwinning. De minister geeft aan zo nodig financiële zekerheden te stellen via artikel 46 en 47 Mbw, welke zelfstandige besluiten zijn en geen onderdeel kunnen uitmaken van een instemmingsbesluit.

Gebiedsproces – toekomst voor het gebied

Het waterschap en de gemeenten Aa en Hunze en Tynaarlo geven aan dat extra onderzoek noodzakelijk is voor instemming. Deze adviseurs adviseren voordat tot gunning wordt overgegaan onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van de bodemdaling door zoutwinning op mens en milieu aan de bovengrond. De overige adviseurs adviseren dat het winningsplan zorgvuldig en volledig genoeg is om met dit winningsplan (gedeeltelijk) in te stemmen. Het waterschap en de provincie Groningen en de gemeenten Veendam en Midden-Groningen beschrijven dat er een bredere maatschappelijke en ruimtelijke afweging nodig is. De adviseurs benadrukken dat het besef maatschappelijk doordringt dat de problematiek van bodemdaling door delfstofwinning een gezamenlijk en maatschappelijk probleem is van alle betrokkenen. De provincie Drenthe benoemt dit als enige decentrale overheid niet in hun advies op het winningsplan. De Mijnraad adviseert om een gebiedsproces te starten waar met inbreng van alle betrokkenen wordt onderzocht of en zo ja hoe, delfstofwinning en landgebruik zich samen toekomstbestendig kunnen ontwikkelen. De zoutwinning vormt dan mede aanleiding om de grote opgaven in het landelijk gebied (klimaat-, milieu- en biodiversiteitsopgaven, agrarische transitie, leefbaarheid) te adresseren en zo nodig met inzet van gebiedsontwikkeling of herverkaveling tot win-win situaties te komen.

Beoordeling gebiedsproces

In het besluit wordt in de overwegingen opgenomen om zoals de Mijnraad adviseert een gebiedsproces te starten waar met inbreng van alle betrokkenen wordt onderzocht of, en zo ja hoe, delfstofwinning en landgebruik zich samen toekomstbestendig kunnen ontwikkelen. De zoutwinning

vormt dan mede aanleiding om de grote opgaven in het landelijk gebied (klimaat-, milieu- en biodiversiteitsopgaven, agrarische transitie, leefbaarheid) te adresseren en zo nodig met inzet van gebiedsontwikkeling of herverkaveling tot win-win situaties te komen. Een voorschrift wordt opgenomen dat Nedmag informatie moet leveren over de bodemdaling door zoutwinning. Deze informatie kan gebruikt worden ten behoeve van het gebiedsproces.

Overig

Werkgelegenheid

De gemeente Veendam stelt dat behoud en uitbreiden van werkgelegenheid en het verbeteren van het opleidingsniveau een belangrijke voorwaarde is om verbetering te brengen in de slechte score van Oost-Groningen in de brede welvaartsindicator 2019. Deze werkgelegenheid en innovatie zijn voor de gemeente Veendam belangrijke argumenten om positief te adviseren op de voorgenomen nieuwe magnesiumwinning van Nedmag. Nedmag is tevens een belangrijke maatschappelijke partner bij culturele instellingen, sportverenigingen en allerhande evenementen en draagt een steentje bij aan de leefbaarheid en sociale cohesie in de regio. De gemeente Midden-Groningen stelt dat stoppen met de zoutwinning in de toekomst leidt tot banenverlies. Werkgelegenheid is vanzelfsprekend een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente Midden-Groningen, maar weegt niet op tegen nieuwe onzekerheid en aantasting van de leefbaarheid in de gemeente Midden-Groningen.

Advies ten aanzien van de te volgen instemmingsprocedure

De gemeente Veendam en de provincie Groningen adviseren om procedures voor de 4 nieuwe cavernes niet langer te coördineren met het winningsplan. Deze adviseurs willen hiermee een langdurige procedure en de beperkte winningsmogelijkheden in de tussentijd voor Nedmag als gevolg van het incident verkorten.

Beoordeling Overig

De zoutwinning door Nedmag biedt werkgelegenheid in de regio. Werkgelegenheid is vanzelfsprekend een belangrijk aandachtspunt voor dit gebied. De werkgelegenheid is echter geen onderdeel van het toetsingskader van het winningsplan en speelt dan ook geen rol in het besluit tot instemming met het winningsplan.

Nedmag heeft naast het winningsplan ook aanvragen voor omgevingsvergunningen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ingediend in 2017 en 2018. Gelet op de nauwe samenhang tussen de aanvragen voor omgevingsvergunningen en het winningsplan en de onomkeerbare effecten, ligt coördinatie naar analogie van artikel 34, zevende lid van de Mijnbouwwet in de rede. De minister heeft met het coördinatiebesluit van 21 december 2018 (kenmerk DGETM / 18325576) besloten deze verzoeken gecoördineerd te behandelen.

De onderlinge samenhang van de adviezen ten aanzien van de werkgelegenheid en de instemmingsprocedure leiden ertoe dat de procedure voortvarend worden voortgezet en indien de coördinatie tot ongewenste vertraging leidt, de gecoördineerde behandeling heroverwogen zal worden.

Wijzigingen ten opzichte van ontwerpbesluit

De ontwerpbesluiten met betrekking tot het winningsplan en de bijbehorende aanvragen voor omgevingsvergunningen hebben eerder ter inzage gelegen. Bij het opstellen van de definitieve besluiten zijn alle ingediende zienswijzen en reacties op de ontwerpbesluiten meegenomen. In de Nota van Antwoord zijn alle zienswijzepunten beantwoord en is opgenomen of, en op welke wijze, de zienswijzen in de definitieve besluiten zijn verwerkt. Enkele voorschriften in het ontwerpbesluit voor het Winningsplan 2018 Nedmag zijn naar aanleiding van de zienswijzen aangepast.

Ten opzichte van het ontwerpbesluit is het maximaal te produceren volume pekels begrensd per zoutcaverne, is de maximale bodemdaling bijgesteld naar aanleiding van de weigering om de winning uit caverne VE-3 voort te zetten, zijn extra rapportageverplichtingen opgenomen, en is de toepassing van een alternatief middel als vervanging van diesel als dakolie zonder voorbehoud voorgeschreven. Tevens is het voorschrift ten aanzien van de financiële waarborg vervallen. In plaats daarvan geeft de minister aan zo nodig financiële zekerheden te stellen via artikel 46 en 47 Mbw, welke zelfstandige besluiten zijn en geen onderdeel kunnen uitmaken van een instemmingsbesluit.