

Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Nouryon Salt B.V.
t.a.v. mevrouw
Postbus 25
7550 GC Hengelo

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)

info@sodm.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

T

Ons kenmerk
20148382

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 8 juni 2020
Betreft Verscherpt toezicht

Geachte mevrouw en heer ,

Op 24 juli 2019 heb ik u een brief gestuurd (ref. 19186798) waarin ik u mededeelde dat ik Nouryon onder verscherpt toezicht hield op grond van de voortgang en houding van Nouryon. In de brief gaf ik een overzicht van mijn observaties en bevindingen die tot deze conclusie leidden. Het afgelopen jaar is er door Nouryon aan veel van deze punten gewerkt. Daarbij is er op verschillende niveaus vaak en intensief contact geweest tussen SodM en Nouryon. Er hebben bestuurlijke gesprekken, technisch overleg en inspecties plaatsgevonden.

Om tot een oordeel te komen over continuering van het verscherpt toezicht kijk ik eerst naar de voortgang van de punten zoals vorig jaar geïdentificeerd. Daarnaast kijk ik ook naar een tweetal onderwerpen die gedurende 2019/2020 in het kader van ons toezicht veel aandacht kregen, namelijk de registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen (REACH) in het kader van de gebruikte diesel als mijnbouw hulpstof en de ontwikkelingen bij de cavernes onder de Twence stort.

In deze brief zal ik kort de voortgang met betrekking tot de punten genoemd in eerdere brieven beschrijven. Naar mijn oordeel heeft u afgelopen jaar de volgende voortgang en verbeteringen laten zien:

- Ik ervaar meer openheid en transparantie op het directie/management niveau.
- SodM ervaart dat Nouryon over het algemeen sneller reageert en er is één voorbeeld van een pro-actieve houding in het preventief buiten bedrijf nemen van put ZW-1.
- Goede implementatie van de bodemsaneringsstrategie in Twente en daarmee goede start van de milieusaneringen door uw bodemspecialisten.
- In het algemeen is goed werk verricht door uw mijnbouwkundige experts en in de afgelopen drie maanden is voortgang geboekt op het abandonneringsdossier Heiligerlee.
- Goede implementatie van integriteitszorgsystemen voor putten en pijpleidingen in Twente.
- Het REACH dossier, inclusief de opgelegde Last onder Dwangsom, is naar tevredenheid afgerond en u heeft toegewerkt naar een mogelijk alternatief voor diesel.

Punten van aandacht met betrekking tot voortgang en pro-activiteit:

- Niettegenstaande de goede start die gemaakt is op het abandonneringsdossier Heiligerlee moet er over het geheel gezien nog heel veel gebeuren. Het tempo van voortgang is nog niet op het niveau dat ik verwacht.
- Voor de locaties in Twente verwacht ik nog steeds een gedetailleerd en realistisch projectplan waaruit blijkt dat u het lange termijn doel om in 2035 de abandonneringsachterstand weg te werken daadwerkelijk kunt halen.
- Ik ervaar nog onvoldoende begrip op het directie/management niveau van de complexiteit van de mijnbouwkundige projecten en de omvang van de risico's, en daaruit voortvloeiend, onvoldoende besef van urgentie. Eén aspect waaruit dit blijkt is een nog steeds te beperkte beschikbaarheid van kennis, personeel en tijdig budget.
- Nog onvoldoende opvolging op het risicobeheersplan voor de cavernes onder de Twence stort.
- Ondanks de invoering van het PIMS in Delfzijl, is van het grootste deel van het pijpleidingnetwerk de daadwerkelijke integriteit nog onbekend.
- Onvoldoende terugkoppeling over het milieurisico en de verdere plannen voor HL-B waar ik in mijn brief van 2 september 2019 om gevraagd heb.
- Ofschoon de veiligheidscultuur over het algemeen verbeterd is, wordt het veiligheidsbesef nog onvoldoende gedragen door de hele organisatie.

Ik constateer een grotere openheid en transparantie en zie dat er sneller gereageerd wordt maar ik constateer tegelijkertijd nog onvoldoende begrip van de complexiteit en risico's en bij de complexe onderwerpen onvoldoende besef van urgentie bij directie/hoger management. De algemene status "verscherpt toezicht" zal ik dan ook in ieder geval tot einde 2020 handhaven.

Voortgang abandonneren blijft aandachtspunt

Abandonneringsbeleid Hengelo

Sinds juli 2019 heeft u mij bevestigd dat de achterstand van de abandonneringen in Hengelo uiterlijk 2035 weggewerkt zal zijn. Ik vroeg om een schriftelijke bevestiging van uw toezegging om het tempo van abandonneringen te versnellen en een plan dat recht doet aan een gevoel van urgentie dat er bij u zou moeten heersen. U heeft mij plannen op hoofdlijnen toegestuurd die beogen om de afgesproken termijn van 2035 te kunnen halen. Uw personeelsbeleid om de mijnbouwafdeling een kwaliteitsimpuls te geven is al deels succesvol gebleken.

Op 27 februari 2020 (ref. 20056194) heb ik u gevraagd vóór 30 juni 2020 een update te verstrekken over de planning van de mobilisatie van de nieuwe boormast, uitbesteding van well services, vergunningen en implementatie van een 24-uurs operatie. U heeft mij als update inmiddels laten weten dat u besloten heeft om vanaf juni 2020 de contractor BPC in te schakelen voor de abandonneringen in 2020 en voor de periode erna op basis van aanbesteding.

Ik zie dat u de bovenstaande punten goede stappen zet. Tegelijk plaats ik een kanttekening bij het projectmanagement van deze operatie. Ik verwacht nog steeds een eenduidige gedetailleerde planning. Deze planning moet realistisch zijn en u moet in staat zijn om onverwachte tegenslagen op te vangen. Bij goed projectmanagement hoort dat u erop toeziet dat de belangrijke projectmilestones in deze planning ook worden behaald. Na conclusie van het aanbestedingsproces en in ieder geval vóór 1 november 2020, verwacht ik alsnog een gedetailleerd projectplan te ontvangen.

Abandonneringsbeleid Heiligerlee & Zuidwending

In mijn brief van 2 september 2019 (ref. 19207410) vroeg ik u om over te gaan op een integrale aanpak van alle sluitingsplannen in plaats van de sequentiële benadering die al zoveel uitstel en vertraging had opgeleverd. De verdere uitgangspunten zijn verduidelijkt in de verwachtingenbrief van 21 november 2019 (ref. 19276517). Op 4 maart 2020 presenteerde u tijdens een technisch overleg bij u op kantoor in Hengelo een eerste begin van de scenario en bowtie analyses en een overzicht van verschillend extern uitgezet onderzoek. Uw mijnbouwkundige experts zijn hier vervolgens met grotere snelheid mee verder gegaan. Ondertussen is ook u duidelijk geworden, mede door de resultaten van het onderzoek KEM-17¹, dat het afsluiten van cavernes voor problemen op langere termijn kunnen zorgen. Dit nazorgprobleem moet niet groter worden, of, anders gezegd, beheersbaar blijven. Doordat het niet vaststaat dat er hard ingesloten kan worden moet er rekening gehouden worden met een mogelijk zeer lange periode van nazorg en mogelijk ook meer bodemdaling. Bovendien moeten de noodzakelijke sluitingsplannen voor HL-E, G, H en B tegen de achtergrond van een cavernesysteem aanpak gezien worden. De individuele sluitingsplannen van de stilstaande cavernes kunnen niet los gezien worden van de operationele en nazorg aspecten van de naastliggende cavernes.

In mijn brief van 2 september 2019 vroeg ik ook om het op korte termijn toegankelijk maken van de cavernes HL-G en H om metingen mogelijk te maken die nodig zijn voor een goed abandonneringsontwerp. De cavernes zijn eind 2019 toegankelijk gemaakt, waarna begin 2020 sonarmetingen zijn uitgevoerd. Dit is een uiterst complex project met grote uitdagingen op het gebied van kwaliteit en tijdigheid. Ik verwacht van u dat u erop toeziet dat uw projectteam beschikt over het benodigde budget en de benodigde expertise.

De nazorgproblematiek noopt ook in Zuidwending voor tijdige en adequate actie op het gebied van scenario en bowtie analyses. Ook hier moet het probleem beheersbaar blijven. Na herprocessen van 3D-seismiek is gebleken dat caverne ZW-1 zich mogelijk te dicht bij de rand van de diapier bevindt. U heeft deze caverne direct buiten bedrijf genomen in afwachting van het resultaat van verdere analyses. Dit beschouw ik als een gepaste, pro-actieve actie.

¹ KEM-17 (Februari 2020) Over-pressured caverns and leakage mechanisms.
<https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2020/02/11/onderzoek-langetermijnrisicos-afsluiten-zotcavernes>

Gegeven het belang en de complexiteit van de vraagstukken is het zaak dat Nouryon met grote prioriteit zowel bij Heiligerlee als bij Zuidwending de onderzoeken en analyses voortzet om vervolgens te kunnen komen tot de juiste abandonneringsaanpak van de niet-producerende cavernes binnen de tegelijk te ontwikkelen nazorgstrategie voor het gehele cavernesysteem. Zoals ik al eerder heb benadrukt moet het nazorgprobleem beheersbaar blijven en zo nodig moet het productieniveau daarop worden aangepast.

Seismiciteit Heiligerlee / Zuidwending

Na ruim anderhalf jaar micro-seismische metingen in Heiligerlee is gebleken dat het systeem goed werkt en dat daarmee de seismische (micro-)activiteit in de zoutdiapier geregistreerd kan worden. Ik merk op dat er inmiddels vaker seismische activiteit gemeten wordt in de nabijheid van cavernes HL-C en HL-H. Ik verwacht zoals reeds eerder gecommuniceerd vóór 15 juli 2020 een gedetailleerd rapport over de geomechanische fenomenen die mogelijk plaatsvinden en het effect dat deze kunnen hebben op de stabiliteit van het cavernesysteem. Ook verwacht ik op korte termijn, vóór 1 september 2020, een evaluatie van het huidige stoplichtsysteem waaraan de ervaringen van de afgelopen anderhalf jaar ten grondslag liggen.

Ik begrijp dat de corona crisis tot leveringsproblemen heeft geleid en dat u verwacht met drie maanden vertraging het micro-seismisch netwerk in Zuidwending in werking kunt stellen. Ik ga er van uit dat u deze nieuwe termijn, uiterlijk 1 oktober 2020, zult halen. De recente ontwikkelingen maken wederom duidelijk hoe belangrijk het is om het cavernesysteem goed te bewaken met alle middelen die redelijkerwijs mogelijk zijn.

Mogelijk instabiele cavernes onder Twence vuilstort

Op 23 februari 2020 is er micro-seismische activiteit waargenomen in de nabijheid van de Twence cavernes. Het door u daar aangelegde seismisch meetnetwerk heeft 2 trillingen met magnitude $M = -0.1$ gemeten. SodM heeft u per brief van 17 april 2020 op de hoogte gebracht van de noodzaak tot het doen van sonarmetingen, uiterlijk in 2021. U heeft weliswaar aangegeven dat u deze sonarmetingen in 2021 zult uitvoeren maar in de noodzakelijke voorbereidingen voor het toegankelijk maken is er op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid hoe u de conclusies en suggesties in het "basis of design" van 25 september 2019 heeft geadresseerd. De technische, logistieke en supply-chain complexiteit maakten dat wij een termijn van uiterlijk 2021 hanteerden in de veronderstelling dat u er met de nodige urgentie mee aan de slag zou gaan. Echter, wij zien van uw kant nu geen vervolgstappen. Daarmee neemt u onnodig risico op vertraging. Ik verwacht dan ook dat u met urgentie de nodige vervolgstappen zet op het momenteel voorliggende plan van aanpak om de putten tijdig te construeren en verwacht vóór 1 oktober 2020 een projectplan van de activiteiten.

Nog te vaak een reactieve houding borgen veiligheid en onvoldoende beheersing veiligheids- en milieurisico's

Reactieve houding bij aanleg, onderhoud en afsluiting van putten

Ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen en overtredingen waar ik in mijn brief van juli 2019 naar verwees zie ik naar mijn tevredenheid dat er positieve veranderingen plaatsvinden. Deze veranderingen moeten nog consolideren, wat tijd kost.

SodM heeft in 2019 een eis tot naleving aan Nouryon opgelegd ten aanzien van diverse arbeidsveiligheids- en milieueisen waarbij een boorinstallatie tijdelijk is stilgelegd. SodM heeft vervolgens een waarschuwing aan Nouryon gegeven om tekortkomingen ongedaan te maken. Dit heeft geleid tot diverse verbetertrajecten binnen Nouryon, zoals het verbeteren van de arbeidsveiligheid, het onderhoudsmanagement, werkinstructies, werkvergunningensysteem en de bescherming van de omgeving rond mijnbouwlocaties tegen verontreiniging. Momenteel loopt nog traject met betrekking tot het implementeren van een goede interne supervisiestructuur binnen Nouryon om de kwaliteit van kritische processen te borgen. Ook op het gebied van professionalisering van het mijnbouw personeel en vervanging van oude apparatuur zijn eerste stappen gezet die moeten leiden tot een robuust managementsysteem/ zorgsysteem. De komende periode verwacht ik dat Nouryon op de volgende onderdelen meer significante en aantoonbare voortgang heeft geboekt:

- Personeel: kritische mijnbouwfuncties zijn aantoonbaar ingevuld door competent personeel. Personeel ondergaat een Nouryon-specifiek opleidingsplan. Personeel wordt getraind op nieuwe installaties.
- Supervisie: de supervisiestructuur op het gebied van HSE dient adequaat te zijn ingericht.
- Installaties: de integriteit van alle boor- en workoverunits is geborgd middels een adequaat onderhoudsmanagementsysteem, waarbij de ontwerp en onderhouds-standaarden inzichtelijk zijn. Voor nieuwe installaties geldt dat er voor in gebruik name direct sprake dient te zijn van een adequaat onderhoudsplan.
- Mijnbouwlocaties: voor de uit te voeren werkzaamheden op de mijnbouwlocaties geldt dat alle beschermende voorzieningen op het gebied van arbeidsveiligheid, procesveiligheid, milieu en omgeving systematisch geïdentificeerd en geïmplementeerd zijn. Dit geldt zowel voor technische als organisatorische beheersmaatregelen.

Bodemverontreinigingen en saneringsprogramma

Ten aanzien van de aanpak van de bodemverontreinigingen in Twente is door uw bodemspecialisten goede voortgang gemaakt. Ter toetsing van decentrale overheden en SodM worden saneringsplannen opgesteld en er is momenteel een pilot gaande.

In Heiligerlee speelt nog steeds de mogelijke verontreiniging bij HL-B. In 2017 constateerde u een verbroken barrière waarbij mogelijk afdekking vrijgekomen is.

Ik verwacht van u dat u alle stappen neemt die redelijkerwijs mogelijk zijn om te borgen dat het milieu, bodem en grond- en drinkwater afdoende beschermd worden. Vervolgens verwacht ik vóór 1 augustus 2020 tevens duidelijkheid over uw plannen met HL-B. Ik verwijs hiertoe naar mijn brief van 2 september 2019 (ref. 19207410) waarop ik tot op heden onvoldoende reactie hebt ontvangen.

Gebrekkige veiligheidscultuur

Ik ga bij de beoordeling van de veiligheidscultuur in beginsel af op de beelden die bestaan bij mijn inspecteurs. Deze inspecteurs hebben de laatste jaren bij Nouryon ervaren dat de balans tussen productie en veiligheid te sterk naar de kant van de productie ligt. Dit leidt tot een verschil tussen de ontvangen veiligheidsboodschap (veiligheid heeft prioriteit) en de praktijk (zoutproductie moet doorgaan). Ook werd een gebrek aan operationele scherpheid ervaren door mijn inspecteurs dat zich ook uit in een gemakkelijke houding ten aanzien van zaken die niet goed in orde zijn, inclusief overtredingen.

Van belang is om te constateren dat de grote meerderheid van mijn inspecteurs aangeeft dat ze zichtbare verbeteringen zien in de veiligheid en het veiligheidsbewustzijn bij Nouryon in de afgelopen jaren. Ze voegen er wel vaak aan toe dat dit pas onder druk van SodM lijkt te zijn gerealiseerd.

Verbeteringen zijn zichtbaar bij ondergrond (o.a. toegenomen bewustzijn van risico's, vlotter studies laten uitvoeren), boren (o.a. meer operationele scherpheid, betere procedures) en operaties (o.a. verbetering PIMS/WIMS, de opzet van een cultuurcampagne).

Veiligheidszorg systemen

Ik constateer dat Nouryon sinds juli 2019 een inhaalslag heeft gemaakt met de tot stand bringing van een Well Integriteits Management Systeem (WIMS) en een Pipeline Integriteits Management Systeem (PIMS).

Eind december 2018 heeft Nouryon de eerste versie van WIMS aangeleverd, gevolgd door een overzicht van de integriteit van de putten. Er waren geen putten meer met diesel of pekellakkages. Door mijn inspecteurs is gedurende 2019 met name aandacht besteed aan de putintegriteit van HL-B, HL-L en HL-G in Heiligerlee. Tevens is een putintegriteit inspectie uitgevoerd op de ondergrondse diesel opslag in Twente. Bij deze inspecties zijn geen overtredingen vastgesteld. Ik begrijp dat het WIMS bij Nouryon intern wordt overgedragen van de mijnbouwafdeling aan de productieafdeling. Mijn inspecteurs zullen er op toe blijven zien dat ook na de overdracht van verantwoordelijkheden de implementatie van het zorgsysteem zodanig verloopt dat de veiligheid ten alle tijden geborgd blijft.

Ten aanzien van het PIMS is na verschillende inspecties van PIMS gerelateerde documenten gedurende 2019 en begin 2020 in zowel Hengelo en Delfzijl gebleken dat Nouryon het zorgsysteem heeft ingevoerd en geïmplementeerd. Uw netwerk in Twente is in de periode 2017/2018 volledig gesaneerd (project BT 2.0) en daarmee, en met de invoering van het PIMS, heeft u afdoende zekerheid gecreëerd over de integriteit. In Delfzijl is het netwerk niet gesaneerd. Er zijn weliswaar delen vervangen naar aanleiding van lekkages, maar van het grootste deel is de daadwerkelijke integriteit onbekend. Wij zullen dan ook nog dit jaar een thema-inspectie op dit onderwerp uitvoeren om zekerheid te krijgen dat het PIMS goed is geïmplementeerd. Immers een goed PIMS is een belangrijk instrument tegen plotseling optredende lekkages zoals die in Hengelo optraden in de jaren voorafgaand aan de saneringsoperatie.

REACH dossier en alternatieven voor diesel als mijnbouwhulpstof

Nouryon gebruikt al tientallen jaren diesel als mijnbouwhulpstof om de ontwikkeling van de caverne te sturen en zo bij te dragen tot veilige en stabiele cavernes. In 2018 werd geconstateerd dat Nouryon de REACH wetgeving overtrad met deze diesel. Om dit ongedaan te maken heb ik aan Nouryon een Last onder Dwangsom opgelegd. Naar mijn oordeel heeft Nouryon met het adequaat uitvoeren van een plan van aanpak de eerder geconstateerde tekortkomingen grotendeels opgeheven. Het reeds verbeurde bedrag is niet gevorderd omdat de resterende tekortkomingen naar mijn oordeel niet redelijkerwijs kunnen worden opgeheven.

De diesel die tot en met 2019 werd gebruikt bij de ontwikkeling van cavernes is van onbekende samenstelling en daarmee kan deze niet zo geregistreerd worden dat deze REACH compliant wordt. Daarom wordt vanaf heden alleen nog "verse", REACH compliant diesel gebruikt voor nieuwe cavernes. In deze cavernes zal geen "gebruikte" diesel uit de pre-2020 cavernes worden toegevoegd zodat geen vermenging plaatsvindt. Ik zal u laten weten onder welke voorwaarden het gebruik van de diesel met onbekende samenstelling in de pre-2020 cavernes kan worden voortgezet.

De reguliere diesel die nu als dakolie wordt gebruikt bevat toxische stoffen. Indien de diesel bij een calamiteit in aanraking met de ondiepe lagen en/of drink- of grondwater heeft dit negatieve effecten op het milieu. Hoe klein ook de kans op lekkage, het risico wordt verder beperkt indien een milieuvriendelijker alternatief wordt gekozen. Om die reden drong SodM aan op het onderzoeken of het mogelijk is een alternatief voor diesel toe te passen. Gedurende 2019 is veel voortgang geboekt bij Nouryon wat geresulteerd heeft in de presentatie van een mogelijk acceptabel alternatief dat ingezet kan worden in nieuw te ontwikkelen cavernes.

Conclusies en verdere stappen

SodM ziet de duidelijke vooruitgang die Nouryon in 2019, tot nu toe heeft geboekt. Ik zie een omslag in de communicatie van gesloten naar meer openheid en de eerste positieve resultaten van de intentie van Nouryon om veiligheid voor mens en milieu bij haar mijnbouwactiviteiten te verankeren in de organisatie.

Ik constateer tegelijkertijd nog onvoldoende begrip van de complexiteit en risico's en bij de complexe onderwerpen onvoldoende besef van urgentie bij directie/hoger management. De algemene status "verscherpt toezicht" zal ik dan ook in ieder geval tot einde 2020 handhaven.

Met vriendelijk groet,



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

cc. Nouryon, Mevr.