



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Stichting Bewonersbelangen Lanengebied/Zuiderveen Winschoten

5.1.2.e

5.1.2.e

**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

5.1.2.e

T 5.1.2.e

5.1.2.e @sodm.nl

Datum 8 maart 2024
Betreft Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk
45636962

Uw kenmerk

Parafenroute

Paraaf

Medeparaaf

Medeparaaf

Kopie aan
DIV

Zaaknummer in HAVIK

Bijlage(n)

Verzendwijze: Per post

Datum verzending

Datum afdoen



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Stichting Bewonersbelangen Lanengebied/Zuiderveen Winschoten

5.1.2.e

5.1.2.e

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

5.1.2.e

T 5.1.2.e

Ons kenmerk

45636962

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 8 maart 2024
Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte 5.1.2.e

Bij beslissing van 7 september 2023 heb ik het verzoek van de Stichting Bewonersbelangen Lanengebied/Zuiderveen Winschoten (hierna: de Stichting), om handhavend op te treden tegen Nobian Salt B.V. (hierna: Nobian), afgewezen. Bij e-mail van 18 oktober 2023 heeft u namens de Stichting bezwaar gemaakt tegen die beslissing.

Ik verklaar dat bezwaar ongegrond. Hieronder licht ik mijn beslissing toe.

Feiten en procedure

Voor de onderstaande beslissing zijn de volgende procedurestappen van belang.

Nobian wint zout in Heiligerlee op grond van een winningsplan van 21 augustus 2008, waarmee de Minister van Economische Zaken op 19 november 2009 heeft ingestemd.

Bij brief van 22 mei 2023 heeft de Stichting een handhavingsverzoek ingediend. Dat verzoek is als volgt samen te vatten:

1. het volledig sluiten (in dit geval het buiten gebruik stellen) van alle cavernes waar de vergunde diameter van 125 meter op enige hoogte of in enige richting is overschreden.
2. een spoedige oplossing om de betreffende cavernes in overeenstemming te brengen met de vergunde diameter.
3. het volledig sluiten (in dit geval het buiten gebruik stellen) van die cavernes waar de onderlinge hart-op-hart afstand niet voldoet aan de in de vergunning opgenomen minimale 250 meter.
4. het herzien van de vergunning ten aanzien van caverne HL-M, en het instellen van omgekeerde bewijslast omdat Nobian zich verschuilt achter de gestapelde mijnbouw en geen verantwoordelijkheid neemt voor de forse bodemdaling.

Het handhavingsverzoek is op 7 september 2023 afgewezen (hierna: de afwijzing). Daarbij is aangegeven dat de hart-op-hart afstand een norm is die niet meer geldt en dat de huidige norm de pijlerdikte is die niet kleiner mag zijn dan 100 meter. In de afwijzing is aangegeven dat er tussen geen van de cavernes pijlerdiktes zijn die kleiner zijn dan 100 meter.

Ten aanzien van de diameter is aangegeven dat er drie cavernes zijn die op een specifieke diepte een grotere diameter hebben dan is toegestaan. Dit zijn geen recente overschrijdingen. Bovendien liggen twee van deze cavernes stil en wordt bij de derde caveerne op andere dieptes gewonnen. De overschrijding zal daardoor niet toenemen. Er is geen sprake van gevolgen voor de stabiliteit van de cavernes.

Tegen deze afwijzing heeft u per mail van 18 oktober 2023 bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 20 december 2023 (tekstueel gewijzigd op 9 januari 2024) heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) ingestemd met een actualisatie van de bodemdalingsverwachting in het winningsplan, die Nobian had ingediend omdat met de zoutwinning al bijna de maximaal toegestane bodemdaling van 20 centimeter was gerealiseerd.

Op 18 januari 2024 heeft de Stichting haar bezwaarschrift toegelicht tijdens een hoorzitting. Bij die hoorzitting was ook Nobian als belanghebbende aanwezig. Van deze zitting is een verslag gemaakt dat bij deze beslissing is gevoegd.

Op de hoorzitting heeft de Stichting een overzicht van cavernes overhandigd. Op 26 januari 2024 heeft de Stichting desgevraagd informatie verstrekt over de achtergrond van dat overzicht. Op 6 februari 2024 heeft Nobian daarop gereageerd.

Samenvatting bezwaarschrift

In het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting voert de Stichting – samengevat – het volgende aan:

- In het winningsplan wordt toegezegd dat binnen de daarvoor geldende termijn een sluitingsplan wordt ingediend dat ten minste de in artikel 40 van het Mijnbouwbesluit genoemde beschrijvingen bevat. Een dergelijk sluitingsplan is er nog steeds niet.
- Nobian overschrijdt de toegestane bodemdaling.
- De afwijzing gaat niet in op het vierde punt van het handhavingsverzoek: het herzien van de vergunning en het opleggen van omgekeerde bewijslast vanwege de forse bodemdaling.
- In de afwijzing wordt uitgegaan van een norm voor de pijlerdikte van 100 meter. Dat is onjuist. Het winningsplan bevat ook berekeningen waarin een hart-op-hart afstand van 250 meter wordt meegenomen.
- De pijlerdikte is niet alleen van belang voor de stabiliteit, maar ook voor het beperken van de bodemdaling en de daarmee gepaard gaande schade.
- In de afwijzing wordt gesteld dat caveerne HL-A scheef is geboord, waardoor de grootste diameter niet gelijk is aan de maximale contour. Uit het overzicht van cavernes dat op de hoorzitting is overhandigd blijkt echter dat de caveerne niet scheef is.

- In de afwijzing wordt gesteld dat de diameteroverschrijdingen niet ongedaan gemaakt kunnen worden. In het winningsplan wordt echter aangegeven dat eventuele afwijkingen of fouten vroegtijdig worden gesignaleerd en *gecorrigeerd*.
- Met de overschrijding van de diameter haalt Nobian 25% meer zout uit de bodem.
- Met de afwijzing geeft het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) bijna onbeperkt ruimte aan Nobian om naar eigen inzicht cavernes uit te logen.

Heroverweging van de afwijzing

Op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) ben ik gehouden tot een volledige heroverweging op grond van het bezwaarschrift. Daarbij is het uitgangspunt dat ik bij die heroverweging alle relevante feiten en omstandigheden moet betrekken die zich na de afwijzing hebben voorgedaan en die verband houden met het oorspronkelijke handhavingsverzoek.

De heroverweging dient bovendien plaats te vinden binnen de grondslag en reikwijdte van het handhavingsverzoek en de afwijzing. In dat verband stel ik vast dat het handhavingsverzoek geen melding maakt van vermeende overtredingen met betrekking tot het ontbreken van een sluitingsplan. Ik zal het bezwaar op dat punt dan ook buiten behandeling laten in deze beslissing.

Het vierde punt van het handhavingsverzoek, waarin de Stichting mij verzoekt om het herzien van een vergunning en het daarin instellen van omgekeerde bewijslast, kan evenmin in deze beslissing worden behandeld. Ik ben niet bevoegd om in te stemmen met winningsplannen, noch om eerdere instemmingen te wijzigen. Om die reden heb ik dat deel van het handhavingsverzoek destijds doorgestuurd naar het Ministerie van EZK, waarvan de Stichting per mail van 10 juli 2023 een reactie heeft ontvangen.

Ik lees in het verzoek om instelling van omgekeerde bewijslast, zoals verwoord in het handhavingsverzoek, wel uw zorg omtrent de bodemdaling. Ik zal daarom in deze beslissing wel ingaan op dat aspect.

Normen

Voor de behandeling van het bezwaar is het volgende juridisch kader van belang.

De winning van delfstoffen moet overeenkomstig een winningsplan, waarmee de Minister van EZK heeft ingestemd, worden uitgevoerd (artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet). Als met het winningsplan is ingestemd moet winning plaatsvinden volgens de voorschriften van het instemmingsbesluit en zoals beschreven in het winningsplan.

In het winningsplan van 21 augustus 2008 wordt aangegeven dat de diameter van de holruimten maximaal 125 meter mag zijn. In de aanvraag, en de bijgevoegde bijlagen, wordt tevens aangegeven dat Nobian uitgaat van een pijlerdikte van minimaal 100 meter.

De stelling van de Stichting dat het winningsplan ook een norm bevat ten aanzien van de hart-op-hart afstand van 250 meter kan ik niet volgen. Het winningsplan geeft aan dat de hart-op-hart afstand van 250 meter één van de formele criteria was in 1970, maar dat er sindsdien een meer wetenschappelijke benadering is opgekomen. Het winningsplan vermeldt dan ook: "De algemene conclusie is dat ook bij een pijlerdikte van 100 m de belasting van de pijler (...) < 15% blijft. Zij ligt daarmee ver onder de toegelaten maximale waarde (< 25%)." Uit deze passage leid ik af dat het winningsplan slechts uitgaat van een minimale pijlerdikte van 100 meter.

In het instemmingsbesluit zijn geen nadere voorschriften opgenomen over de maximale diameter en de pijlerdikte. De geometrische begrenzingen zoals beschreven in de aanvraag zijn dan ook van toepassing. De hiervoor genoemde normen, dat de diameter van de holruimte maximaal 125 meter mag zijn en dat de pijlerdikte minimaal 100 meter moet zijn, zijn dus de normen waar SodM aan dient te toetsen bij de heroverweging van de afwijzing.

Beoordeling bezwaren

Naar aanleiding van de bezwaren overweeg ik het volgende.

Pijlerdikte

De Stichting geeft in het bezwaar aan dat de gekozen pijlerdikte niet alleen effect heeft op de stabiliteit van de caverne, maar ook op de bodemdaling.

In de afwijzing heb ik vastgesteld dat er geen pijlerdikte is die kleiner is dan 100 meter, dat dit geen overtreding oplevert en dat daarmee handhaving niet aan de orde is. Of de keuze voor een bepaalde pijlerdikte effect heeft op de uiteindelijke bodemdaling maakt dit niet anders. Het bezwaar van de Stichting op dit punt kan dan ook in heroverweging niet leiden tot een ander oordeel.

Diameter van de holruimte

Met betrekking tot de diameter van de holruimtes geeft de Stichting aan dat caverne HL-A niet scheef is, dat de overschrijdingen van de toegestane diameter gecorrigeerd moeten worden en dat Nobian door de overschrijding 25% meer kan winnen.

In de afwijzing heb ik diameteroverschrijdingen op specifieke dieptes in de holruimtes van drie afzonderlijke cavernes (HL-A, HL-F en HL-H) beschreven die ik eerder had vastgesteld. Daarbij heb ik aangegeven dat caverne HL-A vrij schuin is ontwikkeld. Uit het overzicht van cavernes dat de Stichting heeft overhandigd kan niet worden afgeleid dat dit een onjuiste voorstelling van zaken is. Het overhandigde overzicht is een versimpelde weergave van de werkelijkheid die door middel van metingen reeds feitelijk is vastgesteld.

In tegenstelling tot wat de Stichting beweert, kan bovendien niet uit de tekst van het winningsplan worden afgeleid dat een diameteroverschrijding die zich heeft voorgedaan, kan worden gecorrigeerd. De passage in het winningsplan, waar de Stichting naar verwijst, stelt dat Nobian garandeert dat de caverne aan de randvoorwaarden zal voldoen. Afwijkingen worden vroegtijdig, dat wil zeggen

voordat zij tot ongewenste gevolgen kunnen leiden, gesignaleerd en gecorrigeerd. Uit deze beschrijving blijkt dat het Nobians bedoeling is om te signaleren en te corrigeren vóórdat ongewenste gevolgen zouden optreden, zodat de caverne aan de randvoorwaarden zou voldoen. De lezing van de Stichting dat dit ook correctie betreft wanneer de caverne niet aan de randvoorwaarden voldoet (zoals aan de voorgeschreven diameter) kan ik niet volgen en is in het geval van een diameteroverschrijding ook technisch onmogelijk.

Met betrekking tot de bewering dat Nobian 25% meer kan winnen door de vastgestelde overschrijdingen ben ik van oordeel dat dat feitelijk onjuist is. Het is weliswaar in beginsel juist dat Nobian door een overschrijding van de toegestane maximale diameter meer kan winnen dan wanneer die overschrijding niet plaatsvindt. Maar de vastgestelde overschrijdingen op specifieke dieptes in de holruimte leiden tot een zeer beperkte toename van de winning. Daarnaast wordt in het winningsplan aangegeven hoeveel volume in totaal gewonnen mag worden. Er mag in zijn totaliteit niet meer volume worden gewonnen dan hierin opgenomen, ongeacht de vorm van de caverne. Daar wordt door mij toezicht op gehouden.

Bodemdaling

Zoals hiervoor is aangegeven lees ik uw verzoek met betrekking tot de instelling van de omgekeerde bewijslast zo dat u dit verzoek ook doet vanwege de te verwachte bodemdaling in uw gebied.

Ik stel vast dat Nobian bijna 20 centimeter bodemdaling heeft gerealiseerd door de zoutwinning. Dat was voorheen de maximaal toegestane hoeveelheid bodemdaling. Daarom heeft de Staatssecretaris van EZK desgevraagd bij besluit van 20 december 2023 ingestemd met een actualisatie van het winningsplan, waarin de toegestane bodemdaling is gesteld op maximaal 24 centimeter. Gelet hierop handelt Nobian ten aanzien van de bodemdaling niet in strijd met het winningsplan.

Nobian kan naar eigen inzicht uitlogen

De Stichting geeft in haar bezwaar aan dat de afwijzing tot gevolg heeft dat Nobian naar eigen inzicht de cavernes kan uitlogen.

Ik constateer dat de Stichting hiermee een onjuiste voorstelling van de feiten geeft. Zoals in de afwijzing is aangegeven heb ik als toezichthouder met handhavingsbevoegdheden gehandeld naar aanleiding van de vastgestelde overtredingen. In drie cavernes zijn overschrijdingen vastgesteld. Uit twee van die cavernes wordt niet meer gewonnen en ten aanzien van de overschrijding bij de derde caverne heb ik een waarschuwing gegeven, waar Nobian zich aan houdt.

Conclusie

Gelet op het voorgaande, heeft geen van de bezwaren geleid tot het oordeel dat ik in heroverweging tot een ander besluit moet komen dan ik reeds in de afwijzing heb gegeven. Ik acht het bezwaar dan ook ongegrond.

Hoogachtend,

5.1.2.e

A large rectangular grey box redacting the main body of the letter.

Ir. T.F. Kockelkoren MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen

Mededeling

Tegen deze beslissing kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een beroepschrift indienen bij de Rechtbank Noord-Nederland, Sector bestuursrecht, postbus 150, 9700 AD in Groningen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Afschrift

Een kopie van deze beslissing verzend ik naar de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en Nobian. Tevens wordt dit besluit geanonimiseerd op www.sodm.nl geplaatst.