



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Stichting Stop Zoutwinning
Dorpsstraat 68
9474 PE Zuidlaarderveen

Datum 9 augustus 2022
Betreft Handhavingsverzoek Nedmag

Geachte [REDACTED]

Op 1 augustus 2022 heeft u, mede namens Stichting Stop Zoutwinning, verzocht om handhaving tegen Nedmag B.V. te Veendam (hierna: Nedmag), inhoudende dat Nedmag wordt verplicht zich te houden aan de op 30 april 2021 verleende omgevingsvergunning en het instemmingsbesluit.

Ik heb uw verzoek om handhaving beoordeeld en wijs dit af. In deze brief kunt u lezen waarom. U kunt tegen dit besluit in bezwaar gaan (zie 'mededeling' aan het einde van dit besluit).

1. Procedure en feiten

Omgevingsvergunningen en instemmingsbesluit

Op 30 april 2021 verleende de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) twee omgevingsvergunningen aan Nedmag. Eén voor de uitbreiding en renovatie van de locatie WHC-1 te Veendam (DGKE-WO / 20284195), en één voor diepboringen VE-5 en VE-6 op dezelfde locatie (DGKE-WO / 20282828).¹ Tevens heeft de minister, bij besluit van 30 april 2021, met kenmerk: DGKE-WO / 21031093 (instemmingsbesluit), ingestemd met het Winningsplan 2018 van Nedmag. Dit winningsplan heeft betrekking op VE-5 t/m VE-8.

Tegen de besluiten is door diverse partijen beroep ingediend en ook een verzoek om een voorlopige voorziening.

Dit verzoek is door de rechtbank Den Haag afgewezen voor wat betreft het bouwen, diepboren en ontwikkelen van VE-5 en VE-6.²

¹ Deze zijn te vinden via mijnbouwvergunningen.nl Nedmag locatie WHC-1, Veendam, link: <https://mijnbouwvergunningen.nl/cms/view/728be01c-5fd7-4ef4-851c-a2645fe35f98/kennisgevingen/6f99df79-f64c-4d07-99be-bdc3fc196c89>

² Rechtbank Den Haag, d.d. 26 november 2021, Awb-21_3882, ECLI:NL:RBDHA:2021:13143, zie met name ro. 8 en 10.

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

[REDACTED]

Ons kenmerk
22388521

Uw kenmerk
-

Bijlage(n)
2

De *omgevingsvergunningen* zijn daarom in werking getreden.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek met betrekking tot het *instemmingsbesluit* deels toegewezen en heeft dit besluit voor zover dat betrekking heeft op de actieve winning van magnesiumzout uit caverne TR-9³ geschorst tot zes weken na verzending van de uitspraken op de beroepen.⁴

In september 2022 wordt de uitspraak in de hoofdzaak verwacht.

Analyse- en monitoringsverplichtingen in instemmingsbesluit

Bij het eerdergenoemde instemmingsbesluit van 30 april 2021, met kenmerk: DGKE-WO / 21031093, heeft de minister in artikel 5 bepaald dat Nedmag voor aanvang van de caverne ontwikkeling van de cavernes VE-7 en VE-8 een analyse van de effecten van de winning uit de cavernes VE-5 en VE-6 dient te overleggen aan de minister. De verplichting om de bedoelde effectenanalyse te overleggen, geldt zodra een aanvang wordt gemaakt voor de caverne ontwikkeling van VE-7. Daarnaast is er een monitoringsverplichting vastgelegd om te controleren dat de zoutwinning volgens het winningsplan verloopt en om te zorgen dat er tijdig en gepast kan worden ingegrepen wanneer het van de verwachting afwijkt. Manieren om in te grijpen zijn bijvoorbeeld aanpassen van de productie of vroegtijdig overgaan tot aflaten van pek en abandonneren van putten. Deze monitoringsverplichting is vastgelegd in artikel 10 bij het instemmingsbesluit, waarin is bepaald dat Nedmag een openbaar te raadplegen meet-en regelprotocol toepast, waarin veiligheidsgrenzen worden gesteld aan de druk in elke caverne en waarbij wordt beschreven⁵ wanneer en op welke wijze er wordt ingegrepen. Nedmag heeft tevens een rapportageverplichting op basis van dit meet- en regelprotocol aan de minister en mij. Nedmag dient de caverne druk bij elke caverne, inclusief het TR-cluster, te monitoren en de resultaten van die monitoring moeten elk kwartaal aan mij worden overgelegd. Bij de aanlevering van monitoringsgegevens dient een analyse van winnings- en injectiegegevens, drukontwikkeling bij de putten en continue bodemdalingsmetingen in relatie tot het geomechanisch model voor de prognose van de bodemdaling te worden gegeven.

Afwijking winningsplan

Uit meet- en analyseresultaten bij het boren van put VE-5 heeft Nedmag geconstateerd dat het aangetroffen zout niet voldoet aan de verwachtingen en gewenste kwaliteit. Aangezien de kwaliteit van het zout bij VE-5 tegen bleek te vallen, heeft Nedmag op 7 juli 2022 informeel bij de minister en SodM om toestemming verzocht om vanuit WHC-1 in plaats van naar de nabijgelegen locatie VE-6 alvast naar locatie VE-7 te boren. De verwachting is namelijk dat de kwaliteit van het zout ter plaatse van VE-6 overeen zal komen met die van VE-5.

³ TR-9 bevindt zich op WHC-2. Onderhavig verzoek en besluit hebben betrekking op WHC-1.

⁴ Rechtbank Den Haag, d.d. 26 november 2021, Awb-21_3882, ECLI:NL:RBDHA:2021:13143, zie met name ro. 7.1, 7.2 en 10.

⁵ Nedmag B.V. beschrijft hierbij: - hoe de drukgrens in een caverne wordt bepaald; - hoe de drukgrens in een caverne wordt aangepast met de tijd; - hoe het volume vrije pek per caverne(paar) wordt bepaald.

Namens de minister en SodM is op 9 juli 2022 aangegeven dat er een omgevingsvergunning is vereist om naar VE-7 te mogen boren.

Vervolgens is uit correspondentie van Nedmag met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat op 8 juli 2022 én uit de dagrapportage van 20 juli 2022 gebleken dat Nedmag voorbereidingen treft om nog vóór dat weekend te beginnen met boren. Gelet op het voorgaande heb ik Nedmag met klem verzocht om mij per ommekeer te garanderen dat de voorgenomen booractiviteit niet gericht is op het boren van put VE-7.

Nedmag heeft op 22 juli 2022 een aanvraag om een milieuneutrale verandering van haar omgevingsvergunning ingediend bij EZK. De kennisgeving van deze aanvraag heeft u benoemd in uw handhavingsverzoek.

2. Handhavingsverzoek

In uw handhavingsverzoek verwijst u naar het aan de omgevingsvergunning van 30 april 2021 verbonden voorschrift 1⁶, op grond waarvan het aanleggen van boorgaten op land dient te worden uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het Barmm. Tevens verwijst u naar het hiervoor genoemde artikel 5⁷ bij het Instemmingsbesluit van de minister met het Gewijzigd Winningsplan 2018 Nedmag, d.d. 30 april 2021 (kenmerk: DGKE-WO / 21031093). Tenslotte brengt u, na vermelding van twee nieuwsbrieven van Nedmag, het volgende in uw verzoek naar voren:

- 1) De diepboringen worden niet uitgevoerd conform de omgevingsvergunning diepboringen VE-5 en VE-6, locatie WHC-1, d.d. 30 april 2021 (kenmerk DGKE-WO / 20282828);
- 2) Het officiële kenmerk van bedoeld besluit wijkt af van het kenmerk vermeld in de kennisgeving van de aanvraag om een wijziging van de omgevingsvergunning in de Staatscourant, d.d. 29 juli 2022 (nr. 20473).
- 3) De wijziging van "titel" zoals vermeld in de tweede alinea in bovengenoemde Staatscourant maakt niet duidelijk wat er met de vergunde boring van VE-6 op locatie WHC-1 gaat gebeuren.

Ik vat uw verzoek zo samen dat de omgevingsvergunning betrekking heeft op de locatie WHC-1 en het boren van de putten VE-5 en VE-6, maar dat geen vergunning is verleend om de put naar VE-7 te boren.

⁶ Dit voorschrift luidt: "Aanleggen van een boorgat met behulp van een mobiele installatie op land. Op grond artikel 6 van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) dient het aanleggen van boorgaten op land te worden uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het Barmm. De voorschriften uit het Barmm zijn onverkort van toepassing op de uitvoering van de diepboringen VE-5 en VE-6 op de locatie WHC-1."

⁷ Dit artikel luidt: "Voor aanvang van de caverneontwikkeling van de cavernes VE-7 en VE-8 dient Nedmag B.V. een analyse van de effecten van de winning uit de cavernes VE-5 en VE-6 te overleggen aan de Minister. De ontwikkeling van de cavernes VE-7 en VE-8 mag uitsluitend worden aangevangen indien uit deze analyse aannemelijk wordt dat de bodemdaling ten gevolgen van de totale winning zoals opgenomen in het Winningsplan niet zal worden overschreden."

Uit uw handhavingsverzoek is op te maken dat u betwijfelt of de boorwerkzaamheden *ten behoeve van VE-7* zijn aangevangen.

3. Overwegingen

Ik heb besloten om uw handhavingsverzoek af te wijzen. De grond voor de afwijzing is het feit dat Nedmag op 22 juli 2022 een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voor het veranderen of veranderen van de werking van een inrichting of mijnbouwwerk⁸ heeft ingediend bij de minister voor het boren van put VE-7 en dat een omgevingsvergunning in voorbereiding is, zodat er sprake is van een zicht op legalisatie. SodM heeft advies gegeven over de ingediende aanvraag (zie hierna).

In het navolgende zal ik mijn besluit nader motiveren. Hierbij ga ik eerst aan de hand van de vergunde situatie en de aanvraag om een verandering van de omgevingsvergunning in op uw stelling dat de diepboringen niet conform de omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Vervolgens geef ik een reactie op uw opmerkingen ten aanzien van de kennisgeving van de aanvraag.

1. Diepboringen niet conform omgevingsvergunning

Uit uw handhavingsverzoek is impliciet op te maken dat geen omgevingsvergunning is verleend om put VE-7 te boren, dat u vermoedt dat de boorwerkzaamheden in dit kader reeds zijn aangevangen en dat er daarmee sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, sub 2° en 3° van de Wabo. Hierna licht ik toe dat een omgevingsvergunning voor de diepboringen naar put VE-7 in voorbereiding is, waardoor er zicht bestaat op legalisatie.

Omgevingsvergunning (VE-5 en VE-6)

Nedmag beschikt over een omgevingsvergunning om VE-5 en VE-6 te boren. Vanwege de tegenvallende kwaliteit van het zout, wilde Nedmag naar VE-7 gaan boren. Hierbij is van belang dat Nedmag op een gedeelte van het ondergrondse boortraject over een omgevingsvergunning beschikt. Vanaf circa 100 meter onder de grond, richting VE-7, zou er bij boren sprake zijn van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, sub 2° en 3° van de Wabo.

Omgevingsvergunning (VE-7)

De Minister bereidt een besluit op de aanvraag om een verandering van de omgevingsvergunning voor. Aangezien er sprake is van een zogenoemde 'milieuneutrale' verandering, als bedoeld in artikel 3.10, derde lid, van de Wabo, is de reguliere voorbereidingsprocedure uit § 3.2 van de Wabo van toepassing.

De voorwaarden van een 'milieuneutrale' verandering zijn als volgt:

1. De verandering van de inrichting of mijnbouwwerk of de werking daarvan, leidt niet tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan,
2. Er bestaat geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, en
3. De verandering leidt niet tot een andere inrichting of mijnbouwwerk dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend.

⁸ Als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, sub 2° en 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Indien aan die voorwaarden wordt voldaan, kan de vergunning met toepassing van de reguliere procedure worden verleend.

Concreet gaat het om een toestemming om te mogen boren naar een in het Winningsplan 2018 genoemde ondergrondse locatie (VE-7) in plaats van naar de, eveneens in het winningsplan genoemde, ondergrondse locatie (VE-6). Bij het boren van put VE-7 zijn de mogelijke effecten voor omgeving en milieu gelijk aan die bij het boren van put VE-6.

Dit geldt ook voor het gebruik van de infrastructuur voor VE-7. De putten VE-6 en VE-7 bevinden zich namelijk binnen dezelfde putkelder en inrichting WHC-1. VE-7 wordt op dezelfde plek geboord zoals beoogd was voor VE-6. Alleen de ondergrondse bestemming van de put ligt dus ergens anders, maar op vergelijkbare afstand en diepte.

Van de aanvraag is overeenkomstig artikel 3.8 van de Wabo kennis gegeven in de Staatscourant (nr. 20473).

SodM heeft de minister geadviseerd dat het inwisselen van de milieugevolgen van put VE-7 voor put VE-6 onder strikte voorwaarden mogelijk is. Indien Nedmag in de toekomst alsnog put VE-6 wenst te boren, dient daar expliciet een nieuw toetsings- en vergunningentrajec voor te worden gevolgd.

Aangezien volgens de minister een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voor de wijziging van diepboring VE-6 naar VE-7 is ingediend, waarop naar verwachting positief zal worden beschikt, is er sprake is van een zicht op legalisatie.

Beoordeling

Als er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, dan moet het bestuursorgaan, dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruikmaken. Dit vanwege het algemeen belang dat is gediend met handhaving.

Bijzondere omstandigheden

Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan afzien van handhavend optreden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

In dit geval is er sprake van een zicht op legalisatie voor wat betreft de boring naar VE-7, zodat er bijzondere omstandigheden zijn om af te zien van handhaving.

Onderscheid vergunning (boren) / instemmingsbesluit (zoutwinning)

Overigens moet een onderscheid worden gemaakt tussen een omgevingsvergunning in het kader van de Wabo en een winningsplan waarmee de minister

heeft ingestemd op grond van de Mijnbouwwet. De omgevingsvergunning voor VE-5 en VE-6 geeft in dit kader toestemming om deze twee putten te *boren*.⁹ Door de instemming van de minister met het winningsplan voor VE-5 t/m VE-8, is het Nedmag, *onder voorwaarden* toegestaan, om uit die vier putten zout te winnen.

De potentiële consequenties van beide verschillende soorten activiteiten variëren. Bij het boren is geen sprake van bodemdaling. Bij zoutwinning en caverne ontwikkeling¹⁰ vindt bodemdaling plaats en zijn maatregelen nodig om dit te voorkomen dan wel te beperken.

Op dit moment is VE-5 een boorgat en wordt (nog) niet ontwikkeld tot caverne. Tot die tijd kan bodemdaling worden uitgesloten. In die zin heeft het geen betekenis om een analyse als bedoeld in artikel 5, te maken over de effecten voor wat betreft de bodemdaling.

Het monitoringsprogramma dat jaarlijks of als er zich onvoorziene voorvallen voordoen (zoals bijvoorbeeld meer dan verwachte bodemdaling, of bodemtrilling) geëvalueerd wordt, geeft voldoende ruimte om actie te nemen mocht de bodemdaling anders zijn dan voorspeld. De in artikel 5 bij het instemmingsbesluit voorgeschreven effectenanalyse van de winning uit de cavernes VE-5 en VE-6 zou een evaluatie zijn van het gedrag van de ontwikkelende cavernes die later samengroeien tot één caverne. Deze analyse zou aan de minister moeten worden overgelegd voor aanvang van de ontwikkeling van de cavernes VE-7 en VE-8. In dit geval zou een analyse in een zeer vroeg stadium komen wanneer er eigenlijk nog niet veel te evalueren is.

Een wijziging van het winningsplan zal door Nedmag ter goedkeuring aan de minister worden ingediend. Zoals hiervoor al is aangegeven, mag Nedmag, onder voorwaarden uit de putten VE-5 t/m VE-8 zout winnen, maar heeft Nedmag **geen** toestemming om zout te winnen uit TR-9 als gevolg van de schorsing van het instemmingsbesluit.

Hierna reageer ik op uw opmerkingen ten aanzien van de kennisgeving.

2. Afwijkend kenmerk in kennisgeving

De publicatie in de Staatscourant is op grond van artikel 3.8 van de Wabo bedoeld om kennis te geven van de aanvraag om een omgevingsvergunning (in dit geval voor het veranderen van de inrichting of het mijnbouwwerk).

In eerste instantie is bij de kennisgeving in de Staatscourant op 29 juli 2022 het kenmerk van de *aanbiedingsbrief* bij de eerder verleende omgevingsvergunning, d.d. 30 april 2021 (21126498), vermeld. Ter verduidelijking heeft de minister een rectificatie van de kennisgeving gepubliceerd op 3 augustus 2022. Bij deze kennisgeving is het kenmerk: DGKE-WO / 20282828 van de genoemde

⁹ waarbij algemene regels uit het Barmm als norm worden voorgeschreven.

¹⁰ Caverne ontwikkeling vindt plaats nadat het boorgat in productie wordt genomen en pekeld m.v. oplosmijnbouw wordt geproduceerd en zodoende een caverne wordt ontwikkeld.

omgevingsvergunning, vermeld. In de bijlagen doen wij u volledigheidshalve beide kennisgevingen toekomen.

3. Kennisgeving maakt niet duidelijk wat er met VE-6 gaat gebeuren

In de kennisgeving is aangegeven dat de aanvraag ziet op het wijzigen van de titel van de boring zoals opgenomen in de omgevingsvergunning, d.d. 30 april 2021. Verder staat er dat de wijziging ziet op het veranderen van de naam van de diepboring van de zoutput VE-6 naar VE-7. Zoals hiervoor is toegelicht, zal er geen boring naar de ondergrondse locatie van VE-6 plaatsvinden. Er wordt immers een diepboring uitgevoerd naar VE-7. Uit de aanvraag en de te verlenen omgevingsvergunning is op te maken waar deze betrekking op heeft.

Conclusie

Nedmag beschikt voor de locatie WHC-1 te Veendam over een omgevingsvergunning, d.d. 30 april 2021 (DGKE-WO / 20282828), voor diepboringen VE-5 en VE-6. De diepboring naar (VE-5 en) VE-6 zijn dan ook vergund. De mogelijke effecten op omgeving en milieu door het boren van put VE-7 (i.p.v. VE-6) zijn gelijk aan die bij het boren van put VE-6. Voor de boorwerkzaamheden vanaf dezelfde putkelder op een diepte van circa 100 meter naar de ondergrondse VE-7 heeft Nedmag een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend bij de minister en deze vergunning wordt door de minister voorbereid. Hierdoor is er sprake van een zicht op legalisatie voor wat betreft de boorwerkzaamheden naar VE-7, zodat er bijzondere omstandigheden zijn om af te zien van handhaving.

Naar verwachting wordt de omgevingsvergunning op korte termijn verleend.

4. Besluit

Uw verzoek tot handhaving, d.d. 1 augustus 2022, wijs ik af.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan Nedmag, de gemeente Veendam en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.

Hoogachtend,
De Inspecteur-Generaal der Mijnen,
Namens deze,

[Redacted signature block]

[Redacted signature block]

Mededeling

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Inspecteur-Generaal der Mijnen, Staatstoezicht op de Mijnen, Postbus 24037, 2490 AA 's-Gravenhage. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen via info@sodm.nl.

Bijlagen

1. Kennisgeving aanvraag
2. Rectificatie kennisgeving aanvraag