

Aantekenen

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Inspraakpunt Nedmag
Postbus 142
2270 AC VOORBURG

Veendam, 20 juli 2020

ZIENSWIJZE

Excellentie,

Nedmag heeft kennis genomen van:

- Het ontwerp-instemmingbesluit gewijzigd winningsplan 2018;
- Het ontwerpbesluit omgevingsvergunning voor de uitbreiding en renovatie van de locatie WHC-1;
- Het ontwerpbesluit omgevingsvergunning uitvoering diepboringen VE-5 en VE-6 op de locatie WHC-1.

Nedmag kan zich verenigen met de inhoud en voorschriften van deze ontwerpbesluiten, met uitzondering van artikel 11 van het ontwerp-instemmingbesluit. Dit artikel verplicht Nedmag om – voor de aanvang van de winning uit nieuwe cavernes – zorg te dragen voor een financiële waarborg om te voorzien in – kort gezegd – de toekomstige verplichtingen ter zake van het afsluiten en opruimen van mijnbouwwerken én ter zake van aanleg en onderhoud van waterhuishoudkundige maatregelen.

Algemeen

1. Nedmag stelt voorop dat zij kan instemmen met de inhoudelijke strekking van artikel 11 van het ontwerp- instemmingsbesluit. Nedmag realiseert zich dat zij gehouden is om bij beëindiging van de exploitatie cavernes af te sluiten en putten op te ruimen en ook om de kosten van extra benodigde civieltechnische installaties die voortvloeien uit de extra bodemdaling te vergoeden. Nedmag wil en kan voor die kosten ook financiële zekerheid stellen.
2. De strekking van deze zienswijze is dus níét dat Nedmag aan de materiële verplichtingen uit artikel 11 ontwerp-instemmingsbesluit niet zou willen voldoen. Het stellen van financiële zekerheid voor de in art. 11 genoemde kosten staat wat Nedmag betreft niet ter discussie. Deze zienswijze ziet enkel op de vraag of die verplichting in een instemmingbesluit thuishoort

of elders geregeld is (of zou moeten worden) en van welke aard en omvang die zekerheid moet zijn.

3. In deze zienswijze maakt Nedmag onderscheid tussen a) het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van afsluiten van cavernes en opruimen van putten en b) het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van waterhuishoudkundige maatregelen.

Financiële zekerheid in een instemmingsbesluit of elders?

a) Financiële zekerheid voor abandonneringskosten

4. Nedmag is gehouden om buiten gebruik gestelde mijnbouwwerken (cavernes, putten et cetera) af te sluiten en op te ruimen. Daaraan geeft Nedmag ook uitvoering (bijvoorbeeld de gedeeltelijke abandonnering van de putten TR-5 en VE-02) en dat zal Nedmag ook blijven doen (zie bijvoorbeeld in het Winningsplan de aangekondigde abandonnering van VE-1 en TR-2 en de afronding van de abandonnering van VE-2).
5. Nedmag volgt de ontwikkelingen rondom het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van deze abandonneringsverplichting op de voet, zoals bijvoorbeeld het Adviesrapport "Staat van de sector zout" van het SodM (mei 2018) en het Wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek, TK 35 462). Nedmag neemt deze ontwikkelingen serieus en zal en wil daarbij graag aanhaken.
6. Genoemd wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (verder: het wetsvoorstel) bevat een stelsel voor financiële zekerheidstelling. Dat wettelijk stelsel moet waarborgen dat er voldoende financiële middelen zijn om de abandonneringsverplichtingen uit de Mijnbouwwet te kunnen uitvoeren. Nedmag kan daarmee volledig instemmen.
7. Het wetsvoorstel – en daarop te baseren uitvoeringsregelingen – regelen uniform hoe en onder welke voorwaarden die financiële zekerheid gesteld moet worden. Dat geldt voor de gehele sector zodat sprake is van een level playing field en mijnbouwondernemingen gelijk worden behandeld. Aan de uitvoering van dat stelsel van financiële zekerheidstelling zal Nedmag haar volledige medewerking verlenen.
8. Nedmag meent dat voor wat betreft het stellen van financiële zekerheid aansluiting moet en kan worden gezocht bij het wetsvoorstel. Dat onderwerp dient niet per mijnbouwonderneming ad hoc in een instemmingsbesluit geregeld worden, en al helemaal niet op een wijze die afwijkt van het wetsvoorstel. Dat is niet wenselijk en daar is geen bevoegdheid voor.
9. Niet wenselijk, omdat het onderwerp financiële zekerheid binnenkort wettelijk en dus uniform zal zijn geregeld. Het is niet nodig om vooruitlopend daarop een (daarvan afwijkende) regeling op te nemen in een instemmingsbesluit. Daardoor ontstaat ook het risico dat mijnbouwondernemingen ongelijk worden behandeld. Bovendien biedt een ad hoc regeling in een instemmingsbesluit - in dit geval in een enkel artikel dat veel ruimte biedt voor interpretatie - zowel voor de belanghebbenden als voor Nedmag niet de waarborgen van zorgvuldigheid die een wettelijke regeling kan bieden. Ook Nedmag heeft recht op een zorgvuldige regeling omtrent de door haar te stellen zekerheid. Zodra de wet in werking is

getreden kan en zal Nedmag met inachtneming van die nieuwe wettelijke regels financiële zekerheid stellen. Vooruitlopend op deze wettelijke regeling is Nedmag bereid om een bankgarantie van € 2,5 miljoen af te geven voor de abandonneringsverplichting als overbrugging tot het moment dat de wettelijke regeling van kracht is geworden.

10. Voorts is de Minister niet bevoegd om een dergelijk voorschrift op te nemen in een instemmingsbesluit. Noch artikel 36 Mijnbouwwet, noch enige andere bepaling uit de Mijnbouwwet biedt daarvoor een juridische basis. In de memorie van toelichting (TK 35 462, nr. 3 paragraaf 2.1) bij het wetsvoorstel wordt erkend dat de Minister thans niet de bevoegdheid heeft om voor de verwijdering van mijnbouwwerken op land om financiële zekerheid te vragen. Het ontbreken van die bevoegdheid is juist één van de aanleidingen voor het wetsvoorstel.
11. Kort en goed; Nedmag is niet tegen het verplicht stellen van financiële zekerheid voor verwijderingsverplichtingen. Nedmag meent wel dat dat onderwerp niet in een instemmingsbesluit thuishoort, maar voor Nedmag – net als voor alle andere mijnbouwondernemingen in Nederland – wettelijk geregeld moet worden. Dat gaat ook gebeuren met het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Daar haakt Nedmag graag bij aan. Totdat deze wettelijke regeling van kracht is, is Nedmag bereid om een bankgarantie van € 2,5 miljoen af te geven.

b) Financiële zekerheid kosten waterhuishouding

12. Nedmag zal de kosten van de extra benodigde civieltechnische installaties, die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter voorkoming, beperking of herstel van schade ten gevolge van extra bodemdaling, voor haar rekening nemen. Dat doet Nedmag overigens al sinds 1995. Nedmag heeft daarover in 2002 afspraken gemaakt met het Waterschap Hunze en Aa's en de gemeenten Veendam en Menterwolde (vastgelegd in een overeenkomst d.d. 16 december 2002). Nedmag heeft aan al haar verplichtingen uit deze overeenkomst voldaan. Alle rekeningen zijn betaald en het is nooit nodig geweest de geschillenregeling uit die overeenkomst toe te passen. De overeenkomst uit 2002 heeft een looptijd van 20 jaar en eindigt dus in december 2022. Overeenkomstig artikel XIV van de overeenkomst zullen Nedmag en het Waterschap en de gemeenten (Veendam en Menterwolde, thans gemeente Midden-Groningen) met elkaar overleg plegen over de voortzetting van de overeenkomst.
13. Voor de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de overeenkomsten uit 1995 en 2002 heeft Nedmag al in 1995 zekerheid gesteld in de vorm van een bankgarantie tot een maximumbedrag van f 2.500.000,-- (thans € 1.134.450) .
14. Nedmag zal dus ook de kosten van extra benodigde civieltechnische installaties die een gevolg zijn van de extra bodemdaling uit het winningsplan 2018 voldoen. Daarvoor heeft Nedmag al financiële zekerheid gesteld in de vorm van een bankgarantie. Ook voor dit onderdeel van artikel 11 van het ontwerp-instemmingsbesluit geldt dus dat Nedmag op zichzelf kan instemmen met de daarin omschreven verplichting.
15. Echter, ook ten aanzien van dit onderdeel van artikel 11 van het ontwerp-instemmingsbesluit meent Nedmag dat deze verplichting niet kan en niet moet worden geregeld in een instemmingsbesluit. De Mijnbouwwet biedt immers geen mogelijkheden om aan een

instemmingsbesluit voorwaarden te verbinden die zien op schadevergoeding voor het Waterschap of het stellen van financiële zekerheid daarvoor. Dat vond niet alleen u zelf, maar ook de Raad van State in de zaak over het Winningsplan 2013 van Nedmag (ABRS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2320, herhaald in r.o. 44 en 46 van ABRS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS: 2015:3578).

16. (Artikel 36 van) de Mijnbouwwet is per 1 januari 2017 gewijzigd. Ook onder de gewijzigde Mijnbouwwet oordeelt de Raad van State dat aan de instemming met een winningsplan geen voorschriften verbonden kunnen worden die betrekking hebben op een financiële vergoeding van ontstane schade (r.o. 10.1 van ABRS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738 en r.o. 9.1 van ABRS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:507).
17. Voor de goede orde: dit formeel juridische verweer laat onverlet dat Nedmag ten volle bereid is om, zoals zij dat al sinds 1995 doet, met het Waterschap afspraken te maken over de vergoeding van kosten en het stellen van financiële zekerheid daarvoor. Nedmag zal daarover graag in overleg treden met het Waterschap en uw Ministerie. Nedmag is bovendien bereid om, reeds voorafgaand aan dat overleg en voor de aanvang van de winning uit nieuwe cavernes, de bestaande bankgarantie ad € 1.134.450 te verhogen tot een bedrag van € 2,5 miljoen.

Aard en omvang van de zekerheid

18. Onverminderd het bovenstaande wenst Nedmag over het thans geformuleerde artikel 11 inhoudelijk het volgende op te merken.
19. Artikel 11 is in verschillende opzichten vaag en onduidelijk. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de 'constructie' (uit de eerste volzin) een afzonderlijke rechtspersoon moet zijn (dat zou kunnen volgen uit de laatste volzin) of dat ook op andere wijze financiële zekerheid kan worden gesteld. Een afzonderlijke rechtspersoon brengt per definitie beheerkosten en governance vraagstukken mee, waarbij de vraag is of het beoogde doel (namelijk: financiële zekerheid) daarmee optimaal kan worden gewaarborgd.
20. Verder dient de constructie te zien op 'toekomstige verplichtingen op grond van de mijnbouwregelgeving'. Het is vrijwel onmogelijk om een constructie af te stemmen op verplichtingen die nu nog niet bekend zijn. In het artikel is voorts niet geregeld voor hoe lang de voorgeschreven constructie zou moeten gelden. Evenmin is geregeld hoe of door wie wordt bepaald welke extra civieltechnische installaties benodigd zijn. Ook is niet helder wat precies de betrokkenheid van het waterschap en het ministerie bij deze financiële waarborg moet zijn. Bovendien willen wellicht ook andere overheden daarbij betrokken worden (net als bij de bestaande overeenkomst uit 2002). De 'constructie' moet blijkens artikel 11 zijn opgericht voor de aanvang van de winning uit nieuwe cavernes. Betekent dat dat die constructie op dat moment ook al financieel moet zijn gevuld? En zo ja, tot welk bedrag of strekkende tot de bestoelting van exact welke verplichtingen?
21. Het is nagenoeg onmogelijk om deze onderwerpen te regelen in slechts één artikel in een instemmingsbesluit. De financiële zekerheid voor abandonneringskosten zal in de nabije toekomst bijvoorbeeld worden geregeld in diverse wettelijke bepalingen en daarnaast een stelsel van overeenkomsten. De overeenkomst van 16 december 2002 met het Waterschap

(en andere overheden) bevat ook veel meer en uitgebreidere bepalingen (dan artikel 11) die recht doen aan en zorgen voor een evenwicht tussen de rechten en verplichtingen van alle betrokkenen.

22. De formulering van artikel 11 is zodanig (rechts)onzeker en multi-interpretabel, dat de kans groot is dat daarover discussies ontstaan. Dat is niet in het belang van een goede verstandhouding tussen partijen en ook niet het belang van wat artikel 11 uiteindelijk beoogt te behartigen, namelijk financiële waarborgen voor de in dat artikel genoemde verplichtingen. Nedmag herhaalt en benadrukt dat die verplichtingen op zichzelf niet ter discussie staan.
23. Deze en andere discussies kunnen ertoe leiden dat het vormgeven van de in artikel 11 genoemde 'constructie' veel tijd gaat kosten. Omdat de constructie voor aanvang van de winning moet zijn opgericht, zou dat betekenen dat Nedmag nog lange tijd moet wachten met winning uit nieuwe cavernes. Dat is onredelijk en niet nodig; de noodzaak van financiële zekerheid doet zich immers meer voelen in de eindfase van de winning dan in het begin daarvan: zolang Nedmag actief zout wint, zijn er voldoende middelen om aan de in artikel 11 genoemde verplichtingen te voldoen. Bovendien zijn alle waterhuishoudkundige maatregelen die nodig zijn bij een bodemdaling van 69 cm (naar verwachting te bereiken in 2025) al uitgevoerd (en door Nedmag bekostigd).

Conclusie

24. Nedmag verzoekt u deze zienswijze te betrekken bij de vaststelling van het instemmingsbesluit.

Hoogachtend,

L.H.R.J. Bruning

Nedmag B.V.
Billitonweg 1
9641 KZ VEENDAM